

# L'Europa nell'era dell'euro

*a cura di*  
**Antonio Majocchi**



**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



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'Europa nell'era dell'euro

*a cura di*

Antonio Majocchi



Cacucci Editore - Bari

---

---

*PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA*  
© Copyright 2001 by Cacucci Editore  
Via Nicolai, 17 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220  
<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sul diritto 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

ANTONIO MAJOCCHI Introduzione	pag. 7
DANIELA PREDA Italia e piano Schuman: l'atteggiamento del governo	» 13
GIAN PIERO ORSELLO Le prospettive istituzionali dopo il trattato di Amsterdam	» 51
FRANCO PRAUSSELLO Le risposte europee alla globalizzazione	» 71
GAETANA TRUPIANO Il ruolo e le proposte di riforma del bilancio dell'Unione europea	» 81
OSCAR GARAVELLO Occupazione delle case-madri e delle filiali estere: a proposito di una recente ricerca sugli investimenti diretti esteri dell'Italia	» 109
ANTONIO MAJOCCHI La dimensione economica della <i>governance</i> europea	» 137

---

PASQUALE SACCA L'euro non è solo moneta	pag. 165
GIULIO QUERINI L'Europa per l'ambiente, l'ambiente per l'Europa	» 175
FRANCESCA LONGO La cooperazione giudiziaria e di polizia nell'Unione europea	» 185

## Introduzione

Il presente volume raccoglie gli atti della IV Scuola estiva Ause svoltasi nel luglio 2000. Il seminario che l'Ause organizza annualmente a Venezia costituisce un appuntamento importante per tutti gli studiosi che si occupano di integrazione europea. L'incontro è un'occasione unica per confrontare, tra ricercatori di differenti aree disciplinari, i rispettivi contributi di ricerca. Il carattere multidisciplinare dell'incontro costituisce infatti la vera peculiarità del seminario e questa caratteristica si ritrova anche nei contributi raccolti all'interno del presente volume che raccoglie interventi di storici, giuristi, politologi e di economisti.

Data la recente fissazione dei tassi di cambio irrevocabili e l'imminente introduzione della moneta circolante, il tema principale, ma non esclusivo, dell'incontro è stato quello dell'analisi degli effetti dell'introduzione dell'euro.

Il volume si apre con il paper presentato da Daniela Preda che ripercorre l'atteggiamento dal governo e dagli ambienti economici e politici italiani di fronte al Piano Schuman e al progetto di integrazione economica nel settore del carbone e dell'acciaio all'inizio degli anni '50. La ricostruzione storica che la professoressa Preda offre costituisce un precedente di grande importanza nel processo di integrazione europea. Sulla base di una innovativa e puntuale ricostruzione documentali-

---

stica il contributo illustra la visione di grande respiro e la profonda e capacità politica dimostrata da alcuni esponenti della classe politica e imprenditoriale italiana. L'adesione italiana al piano Schuman fu infatti il frutto della volontà illuminata di alcuni esponenti dell'establishment italiano di quegli anni i quali, pur consci del fatto che considerazioni commerciali e economiche di breve termine fossero contrarie agli interessi italiani, sostennero il piano in nome di una visione di lungo termine che riconosceva come i profondi interessi del paese coincidessero con l'interesse europeo.

Questo atteggiamento costituisce ancor oggi un insegnamento di grande rilevanza proprio in un a fase delle storia nazionale ed europea in cui l'allargamento e le riforme istituzionali ripropongono questo dilemma tra interessi di corto respiro e scelte europee di lungo termine.

Il secondo contributo del volume, a firma del professor Orsello, analizza il problema della riforma delle istituzioni comunitarie. L'analisi del professor Orsello si sviluppa a partire da una sintesi dei principali risultati contenuti nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea per poi affrontare le principali questioni istituzionali ancora irrisolte. La discussione delle problematiche istituzionali non è tuttavia svolta solo da un punto di vista strettamente giuridico. Il problema delle riforme comunitarie è infatti affrontato dal professor Orsello con riferimento alle esigenze che il processo di globalizzazione pone sia agli stati membri che all'Unione in quanto tale. In quest'ottica, l'autore mette in luce come il fenomeno all'integrazione economica abbia definitivamente svuotato di competenze e poteri i livelli nazionali di governo e come il fenomeno ponga dunque l'Unione europea di fronte all'esigenza improverabile di compiere una profonda e organica riforma istituzionale volta a colmare il deficit democratico. Sulla base degli insuccessi delle precedenti conferenze intergovernative, che infatti continuano ad essere riconvocate con frequenza sempre maggiore, il paper conclude che il metodo più efficace e democratico per avviare il processo non può che essere costituito

dalla realizzazione di una vera e propria costituzione europea che dovrà essere elaborata da un'assemblea rappresentativa.

Gli interventi di carattere economico si aprono con il contributo del professor Praussello che analizza il tema della risposta europea al fenomeno della globalizzazione. Dall'analisi emerge che, contrariamente all'opinione più diffusa, il fenomeno della globalizzazione non è un fenomeno privo di un *imprinting* nazionale. Di fatto, la globalizzazione ha imposto l'omologazione delle economie mondiali al modello neo-liberista americano. Di fronte a questa sfida le scelte dell'Europa sono di importanza fondamentale in quanto il modello europeo è ancora oggi l'unico modello economico ancora non perfettamente allineato allo standard americano. Da questo punto di vista l'euro costituisce un passaggio fondamentale per la costruzione di un modello economico alternativo ma, come sottolinea l'autore, per potersi affermare l'Unione monetaria deve essere affiancata da profonde riforme in grado di affiancare alla politica monetaria unica una politica economica europea.

A questo riguardo il ruolo svolto dal bilancio dell'Unione europea è di importanza fondamentale. È questo l'argomento oggetto del contributo di Gaetana Trupiano che illustra con chiarezza e precisione lo stato dell'arte sulle riforme in discussione. L'analisi delle prospettive di riforma è poi accompagnata da una sintesi del quadro finanziario dell'Unione da cui emerge come, valutando solo l'impatto sul bilancio dell'Unione europea, l'allargamento previsto ai paesi dell'Europa centro-orientale provocherà significative tensioni a livello del budget comunitario. Le conclusioni di Trupiano quindi mettono in relazione come il tema del bilancio europeo sia strettamente connesso con quello delle riforme istituzionali e come sia necessario di fatto affrontare i due problemi in maniera congiunta per giungere a conclusioni soddisfacenti su entrambi i fronti.

Il contributo successivo del professor Garavello affronta un'altra questione di crescente importanza nello scenario economico mondiale: gli effetti degli investimenti esteri sull'occu-

---

pazione nei paesi europei. Il lavoro offre una vasta e puntuale rassegna dei contributi empirici e teorici sul tema e riprende alcune evidenze già messe in luce dall'autore in un precedente contributo. La principale conclusione che emerge dal lavoro è costituita dal fatto che gli investimenti in paesi a basso costo del lavoro da parte di imprese con sede nei paesi sviluppati non paiono danneggiare l'occupazione nei paesi d'origine degli investimenti stessi. Questa considerazione è di notevole importanza e costituisce un importante punto di riferimento per la politica estera economica dell'Unione europea. Le conclusioni cui giunge il professor Garavello giustificano infatti, anche da un punto di vista economico, politiche volte a favorire l'afflusso di capitali dai paesi ricchi a quelli in via di sviluppo senza per questo temere che, dal punto di vista occupazionale, questo processo possa danneggiare i paesi erogatori.

Il nostro contributo segue quello del professor Garavello e analizza gli effetti del processo di integrazione europea sul sistema delle imprese. L'analisi storica è finalizzata a individuare le relazioni che si sono storicamente realizzate tra il processo d'integrazione e le strategie delle imprese al fine di individuare le conseguenze prevedibili che l'introduzione dell'euro avrà sul sistema industriale europeo. Da questo punto di vista, emerge come la moneta unica costituisca un vero e proprio salto di qualità influenzando, non solo le strategie delle imprese, ma anche e soprattutto i loro modelli di governance.

Gli effetti dell'introduzione della moneta unica sono analizzati anche nel contributo del professor Saccà il quale sottolinea come la nuova moneta non abbia solo un'importante valenza economica ma sia il frutto di un processo più ampio che coinvolge anche aspetti culturali e istituzionali.

Le politiche interne dell'Unione in materia ambientale e in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia sono infine trattati negli ultimi due contributi a firma del professor Querini e della dottoressa Longo. Senza dubbio la rilevanza che queste tematiche stanno assumendo nel quadro delle politiche dell'Unione europea sono crescenti. Lo sviluppo internazionale

di fenomeni patologici quali quello dell'inquinamento e della criminalità organizzata pongono infatti in primo piano la dimensione europea come quadro di riferimento prioritario per l'analisi e la soluzione di problematiche che hanno dimensione continentale e mondiale. Le scelte realizzate dalle istituzioni di Bruxelles a riguardo non sono dunque solo importanti per l'Europa ma, data le dimensioni e l'influenza internazionale dell'Unione, assumono una valenza mondiale la cui analisi e discussione rimarrà al centro del dibattito politico e scientifico per ancora un lungo periodo.

ANTONIO MAJOCCHI  
Università degli Studi dell'Insubria



DANIELA PREDA  
Università degli Studi di Genova

## Italia e piano Schuman: l'atteggiamento del governo

### 1. *Una scelta politica*

Il 27 luglio 1952, di ritorno in Italia dopo aver partecipato, il 25, alla conferenza per fissare le prime norme essenziali al funzionamento della CECA, De Gasperi affermava: "Il bambino è nato. Esso è vitale e di costituzione robusta: è l'unità europea. La vedremo crescere e svilupparsi: purtroppo noi anziani non ne vedremo forse la piena maturità, ma i giovani sì. I nostri figli ci benediranno per gli sforzi compiuti"<sup>1</sup>.

I documenti a oggi disponibili concordano nel convalidare quella che per lungo tempo è stata la versione ufficiale di uomini politici e studiosi: l'Italia aderì al piano Schuman per motivazioni esclusivamente politiche, coerentemente con la convinzione del governo De Gasperi di dover contribuire attivamente alla costruzione dell'unione europea e alla soluzione del problema tedesco<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Dal diario inedito di Paolo Emilio Taviani, 27 luglio 1952, Monte Cavo. La Conferenza dei Sei per dare avvio alla CECA, che vide la presenza attiva di De Gasperi e Taviani, si svolse a Parigi il 25 luglio. Colgo l'occasione per ringraziare di cuore il sen. Taviani per avermi permesso di accedere, ai fini di questa ricerca, non solo al suo diario, tuttora inedito, ma anche alle sue carte personali.

<sup>2</sup> Su questa interpretazione esiste un ampio consenso della storiografia. Cfr., tra gli altri, PIETRO PASTORELLI, *La politica europeistica di De Gasperi*, in "Storia e politica", 1984, pp. 31-93, poi in UMBERTO CORSINI - KONRAD REPGEN

---

Sulla decisione del governo italiano non influirono né considerazioni sui vantaggi economici immediatamente perseguibili né osservazioni di opportunità tecnica o commerciale, anche se non mancò un'attenta valutazione degli specifici interessi nazionali e della loro convergenza in quel momento storico con l'integrazione europea<sup>3</sup>. Aggiungeva De Gasperi nell'occasione testé ricordata: "A Parigi ho parlato da europeo, ma non ho mai dimenticato l'Italia. Ho guardato e guardo soprattutto alla nostra gioventù, alle generazioni che vengono, all'avvenire del nostro paese"<sup>4</sup>.

L'atteggiamento delle forze economiche e sindacali fu invece in larga parte contrario al piano, portato a privilegiare le preoccupazioni economiche di breve periodo e a trascurare il significato generale, economico e politico, dell'aggancio dell'Italia all'Europa in formazione. "Il piano Schuman – scrisse il Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi – è un caso caratteristico del contrasto esistente fra alcuni pochi uomini politici di genio e qualche industriale illuminato da un lato e la grande massa degli industriali e degli operai sorretti dai loro rappresentanti politici dall'altro lato"<sup>5</sup>.

È opinione comune che l'Italia, pur non potendo dare alcun contributo nella fase di elaborazione del progetto di cui fu tenuta all'oscuro, sia stata la prima a dare la propria adesione di massima al piano Schuman<sup>6</sup>. Alla luce dei documenti e delle testimonianze

(a cura di), *Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi: due esperienze di rifondazione della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 330-392; MARIO TELÒ, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio. I - Economia e Società*, Torino, Einaudi, pp. 131-248; ANTONIO VARSORI, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Bari, Laterza, 1998.

<sup>3</sup> Su questo aspetto si sofferma in particolare SERGIO PISTONE nel volume *L'Italia e l'unità europea. Dalle premesse storiche all'elezione del Parlamento europeo*, Torino, Loescher, 1982, p. 159 e sgg., ponendo l'accento sui limiti strutturali dello Stato italiano tali da renderne particolarmente acuta la crisi storica. La prospettiva di risolvere sul piano europeo il problema dello sviluppo economico italiano era peraltro già stata avanzata ai tempi del Piano Marshall.

<sup>4</sup> Dal diario inedito di Paolo Emilio Taviani, 27 luglio 1952.

<sup>5</sup> LUIGI EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino 1956, p. 50.

<sup>6</sup> Cfr. CARLO SFORZA, *Cinque anni a Palazzo Chigi: la politica estera italiana*

disponibili, questa versione non sembra possa essere messa in dubbio né tantomeno sembra corretto avanzare ipotesi circa un collegamento stretto tra adesione e tornaconto nazionale, come invece suggerisce una storiografia troppo spesso talmente immersa nella minuziosa ricostruzione dei dettagli diplomatici e tecnici del negoziato da arrivare a spogliare le scelte epocali di quel periodo, che portavano l'Italia nelle prime organizzazioni sovranazionali, del loro carattere ideale e politico<sup>7</sup>.

Superamento del dissidio franco-tedesco e nascita di un potere sovranazionale europeo furono i due aspetti del piano Schuman sui quali il Presidente del Consiglio italiano, Alcide De Gasperi, pose l'accento in più di una occasione<sup>8</sup>. Si pensi, per esempio, al discorso con cui concluse, al Senato, il dibattito sulla

*dal 1947 al 1951*, Roma, Atlante, 1952, pp. 303 e 310; BINO OLIVI, *L'Italia e il Mercato comune*, in AA.VV., *La politica estera della Repubblica italiana*, a cura di MASSIMO BONANNI, Milano, Ed. Comunità, 1967, pp. 492-493; JEAN MONNET, *Cittadino d'Europa* (tit. or. *Mémoires*), Milano, Rusconi 1978, p. 230.

<sup>7</sup> Alcuni storici arrivano sino a mettere in dubbio l'impegno dell'Italia per l'unificazione europea, e in particolar modo per il reinserimento della Germania a pieno titolo tra i Paesi dell'Occidente, sulla base delle reazioni dell'ambasciatore italiano a Parigi, Pietro Quaroni, alle prime informazioni da parte di Schuman, il 9 maggio, tali da indurre lo stesso Schuman a dare piena assicurazione al nostro Paese sulla salvaguardia dei suoi interessi. Queste reazioni, che il Presidente della delegazione italiana alla Conferenza di Parigi, Paolo Emilio Taviani, vicinissimo a Quaroni, in una recente testimonianza riconduce al disappunto per il fatto che l'Italia era stata tenuta all'oscuro dell'iniziativa, non sembrano tali da avvalorare la tesi di cui sopra, che non è peraltro confermata dagli atti del governo, apertamente in collisione con i rappresentanti degli interessi economici del Paese. Cfr. RUGGERO RANIERI, *L'Italia e i negoziati del Piano Schuman*, in *L'Italia e la politica di potenza in Europa 1945-1950*, a cura di ENNIO DI NOLFO, ROMAIN H. RAINERO, BRUNELLO VIGEZZI, Milano, Marzorati, 1988, pp. 547-572.

<sup>8</sup> Gli faceva eco Taviani: "Il Piano Schuman ha uno scopo essenzialmente politico: esso rappresenta una via concreta verso l'unità dell'Europa e soprattutto rappresenta il superamento della secolare tensione franco-tedesca (...). L'Italia ha evidentemente l'interesse politico che la proposta Schuman si attui. La pace e la sicurezza dell'Italia sono inevitabilmente legate alla pace e alla sicurezza dell'Occidente europeo". Cfr. Nota di Taviani inviata al consigliere Venturini per il ministro Sforza, 30 giugno 1950, in archivio Taviani, Roma, fald. "1950-1951 Piano Schuman. Originali".

---

ratifica del piano Schuman. In esso, lo statista italiano, collegando in maniera stretta le origini del piano con la volontà di impedire la rinascita del militarismo tedesco e "rimediare all'errore commesso ai tempi di Poincaré"<sup>9</sup>, consegna ai posteri una chiave di lettura che non può essere ignorata. De Gasperi ha vissuto le tragedie della prima e della seconda guerra mondiale, ma soprattutto ha conosciuto le illusioni e le profonde delusioni del periodo tra le due guerre, sulle quali ha avuto modo di meditare nelle lunghe giornate vaticane.

La sua assunzione di responsabilità nel secondo dopoguerra non può andar disgiunta da una ferma volontà di non ricadere negli errori funesti del passato. Le radici che egli affonda in quel passato prossimo fatto di Società delle Nazioni, Briand, Stresemann, Locarno, ma anche di colpa della Germania, discriminazione, *appeasement*, ne fanno l'*homo novus* capace di andare incontro all'avvenire, contrariamente a molti politici del suo stesso partito che, a dispetto della loro giovane età, nutriti loro malgrado dalla retorica nazionalistica del periodo tra le due guerre, non furono in grado di guardare al di là degli angusti confini nazionali. Non è certo casuale il fatto che De Gasperi stesso arrivasse ad ammettere una certa estraneità dei rappresentanti democristiani alle tematiche europee<sup>10</sup>, estraneità peraltro confermata dalla recente storiografia<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Discorso di De Gasperi al Senato, 15 marzo 1952, in occasione del dibattito sulla ratifica del Piano Schuman, riportato in MARIA ROMANA CATTI DE GASPERI, *La nostra patria Europa*, Milano, Mondadori, 1969, p. 74.

<sup>10</sup> Era lo stesso De Gasperi ad affermare che i movimenti politici di ispirazione cattolica, a differenza di altre correnti politiche, avevano nel passato circoscritto i propri interessi "unicamente ai problemi interni dei singoli Paesi e, sul piano dei grandi problemi di natura internazionale, non avevano né un'idea, né una parola propria da pronunciare". Cfr. Discorso di De Gasperi, in Senato della Repubblica, Resoconto sommario della seduta del 15 novembre 1950.

<sup>11</sup> Cfr. *Il fattore religioso nell'integrazione europea*, a cura di ALFREDO CANAVERO e JEAN-DOMINIQUE DURAND, Milano, ed. Unicopli, 1999, in particolare il saggio di GIORGIO CAMPANINI, *La cultura cattolica del 900 e l'idea di Europa*. "Allorché si affronta il rapporto tra cultura cattolica ed Europa – afferma Campanini – non si può non rimanere colpiti da una constatazione, quella cioè della pressoché assoluta mancanza di riflessione teologica sul con-

Sin dagli inizi, l'accento è posto esclusivamente sulla volontà di costruire un'Europa unita, garante di pace<sup>12</sup> e sicurezza, nell'ambito dell'Occidente libero e democratico<sup>13</sup>. La coscienza delle novità politiche insite nel Trattato CECA è limpida: "Comincia a vivere, oggi – affermerà Taviani in occasione dell'insediamento a Lussemburgo dell'Alta Autorità – la prima comunità sopranazionale: è un esperimento nuovo nella storia, è il primo audace, rivoluzionario tentativo di passare dall'internazionale al sopranazionale"<sup>14</sup>.

Le istruzioni del ministro degli Esteri, Carlo Sforza, al presidente della delegazione italiana a Parigi, Paolo Emilio Taviani, sono di una chiarezza tale da non aver bisogno di commenti: "Tutti i suoi collaboratori dovranno sentire che nel piano Schuman noi ravvisiamo il primo serio tentativo di avere nell'Europa moderna un'autorità supernazionale. Ciò, in una colla possibilità

retto di Europa" (p. 234). Si vedano inoltre GIORGIO RUMI, *Il Papato contemporaneo e l'Europa. L'insegnamento pontificio per l'unità politico-sociale del continente*, in *Quale federalismo per quale Europa. Il contributo della tradizione cristiana*, a cura di FERDINANDO CITTERIO e LUCIANO VACCARO, Brescia, Morcelliana, 1996, pp. 281-293; ROBERTO PAPINI, *Il coraggio della democrazia. Sturzo e l'Internazionale popolare fra le due guerre*, Roma, Studium, 1995; AA.VV., *Genesi della coscienza internazionalistica nei cattolici fra '800 e '900*, Padova, Gregoriana, 1983; *Identités et conscience européenne au XXe siècle*, a cura di RENÉ GIRAULT, Paris 1994; GIORGIO CAMPANINI, *Cristianesimo e democrazia*, Brescia, Morcelliana, 1990.

<sup>12</sup> Nel 1975, lo stesso Papa Paolo VI, ricordando le fondamenta cristiane dell'Europa e l'azione europeistica di De Gasperi, Schuman e Adenauer, affermava: "Si trattava, all'indomani del conflitto mondiale, di costruire l'unità europea, da stabilire sulle basi solide della fraternità e della cooperazione in tutti i campi, al fine di assicurare le condizioni della pace e del progresso". *Insegnamenti di Paolo VI*, Città del Vaticano, 1964, vol. III, p. 392 e sgg. (la citazione è inserita nel testo di AGOSTINO GIOVAGNOLI, *Paolo VI e l'Europa*, in *Il fattore religioso nell'integrazione europea* cit., p. 116).

<sup>13</sup> Si veda la conferenza stampa del presidente della delegazione italiana, Paolo Emilio Taviani, al termine della seduta inaugurale dei lavori della Conferenza di Parigi, 20 giugno 1952, in PAOLO EMILIO TAVIANI, *Solidarietà atlantica e Comunità europea*, Firenze, Le Monnier, 1954, p. 141. Le citazioni riportate nel presente articolo sono tratte dalla 5ª edizione del volume, gennaio 1967.

<sup>14</sup> Discorso tenuto da Paolo Emilio Taviani alla radio italiana, il 10 agosto 1952, in occasione dell'insediamento a Lussemburgo dell'Alta Autorità della CECA. *Ibidem*, p. 189.

---

di eliminare una volta per sempre quel dissidio franco-tedesco che fu causa di tante guerre, costituisce una delle maggiori garanzie del momento attuale. L'Italia, che ha tutto da guadagnare dalla pace e tutto da rischiare colla guerra, deve favorire quanto più può il piano Schuman (...). Non possiamo sapere ora se il piano Schuman, così come esso oggi è concepito, sarà accettato, o non finirà invece per deviare verso forme di commissioni di delegati governativi, tipo OECE, come vorrebbe a Londra, il che sarebbe tutt'altra cosa. È in ogni modo di importanza capitale che la delegazione italiana non si assuma nemmeno l'apparenza di essere responsabile di questa deviazione (...) Noi dobbiamo assumere un atteggiamento lealmente europeo: certo, se saranno gli altri a deformare il piano in senso nazionale il nostro atteggiamento dovrà cambiare; ma è essenziale che su questa via non siamo noi a prendere l'iniziativa"<sup>15</sup>.

La scelta stessa del presidente della delegazione italiana a Parigi risente ampiamente di decisioni governative che trascendono gli aspetti tecnici della questione, mostrando la loro natura politica e ideale. Avendo avuto l'onore e il privilegio di raccogliere la testimonianza di Taviani e di aver letto in anteprima i suoi diari non ancora pubblicati, il quadro a questo proposito risulta chiaro.

In una riunione a tre, presenti il presidente De Gasperi e il ministro degli Esteri Sforza, il ministro dell'Industria Togni propose che Paolo Emilio Taviani fosse posto alla guida della delegazione italiana alla Conferenza per il piano Schuman. Sforza chiese se si trattava di un tecnico. Ricevette risposta negativa: Taviani era professore di storia economica<sup>16</sup> ed era stato nel corso della Resistenza comandante partigiano; non si era mai occupato di carbone e acciaio. Proprio per questo la scelta ricadde su di lui. Questo giovane, totalmente estraneo alle problematiche carbo-

<sup>15</sup> Istruzioni di Sforza a Taviani, 10 giugno 1950, in Arch. Taviani, fald. "1950-1951 Piano Schuman. Originali", fasc. 4 e in CARLO SFORZA, *Cinque anni a Palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Roma, Atlante, 1952, pp. 303-306.

<sup>16</sup> Libero docente di Storia delle dottrine economiche durante il periodo badogliano, Taviani era stato incaricato di Democrazia e Scienza delle Razze presso la Facoltà di Giurisprudenza.

siderurgiche, ma profondo conoscitore di quelle sociali, fu considerato il più adatto al ruolo, non a dispetto della sua conosciuta incompetenza sulle questioni specifiche che la conferenza era chiamata ad affrontare, ma proprio in virtù di quella. Perché, come commentò Sforza approvando la proposta di Togni, un tecnico specializzato avrebbe certamente avuto legami con gli interessi delle categorie e sarebbe stato pertanto di ostacolo al raggiungimento dell'obiettivo: la partecipazione dell'Italia, su un piede di uguaglianza con gli altri Stati, al primo progetto sovranazionale europeo<sup>17</sup>.

Taviani era invece membro delle *Nouvelles Équipes Internationales*, la palestra in cui i giovani democristiani facevano esperienza di internazionalismo ed europeismo, capace di pensare non in termini di gretto nazionalismo, di superare le barriere statuali, pronto a costruire il nuovo e a immaginare nuovi scenari. Il fatto, dunque, che Jean Monnet abbia sottolineato nelle sue memorie la difformità del rappresentante italiano alla Conferenza di Parigi – un politico – rispetto agli altri capi delegazione – dei tecnici – non risponde a semplice curiosità.

E che De Gasperi e Sforza avessero visto giusto è ampiamente dimostrato dai commenti di quei tecnici che, sotto la guida di Taviani, parteciparono alla Conferenza di Parigi<sup>18</sup>. Alcune lettere, inserite dallo stesso Taviani tra i documenti meno significativi sull'argomento e pertanto non trasferite all'archivio di Losanna, ma consultabili soltanto tra le carte private del senatore a vita, sono eloquenti a questo proposito. Si tratta all'apparenza di formali risposte dei collaboratori di Taviani a una missiva di ringraziamento del capo delegazione, al termine della conferenza, per il lavoro svolto nel corso delle trattative. Ma i brevi commenti in

<sup>17</sup> Dal diario inedito di Paolo Emilio Taviani, giovedì 22 giugno 1950, Parigi.

<sup>18</sup> Le pressioni delle industrie di settore coinvolte nel Piano Schuman per essere rappresentate da uomini di fiducia nella delegazione italiana alla Conferenza di Parigi furono molteplici. Le designazioni furono di competenza del ministro Campilli, ma anche tra le carte Taviani sono presenti lettere di sollecito e richieste. Cfr. Arch. Taviani, fald. "1950-1951 Piano Schuman. Originali", fasc. 3.

---

esse contenute dimostrano quanto tra i tecnici serpeggiasse diffidenza, se non aperta ostilità, verso il progetto<sup>19</sup>.

Nonostante i temuti svantaggi economici per le industrie italiane il governo italiano aderì immediatamente all'iniziativa proprio perché, come ebbe a scrivere lo stesso Taviani sul giornale tedesco "Die Zeit", esso volle affermare "l'assoluta preminenza, nella iniziativa stessa, dell'elemento politico sull'elemento economico"<sup>20</sup>. Ciò non toglie, ovviamente, che, una volta avviata la conferenza di Parigi, i rappresentanti italiani non abbiano operato in tutti i modi, con fermezza e perseveranza, per ottenere dall'adesione vantaggi economici e difendere la produzione interna dai pericoli insiti nell'integrazione. La prospettiva, infatti, come ebbe a dichiarare solennemente Taviani in chiusura del suo discorso alla Camera dei Deputati, in occasione del dibattito sulla ratifica del piano Schuman, era quella di una "adeguata tutela dei nostri interessi nazionali nell'ambito di questo primo nucleo sopranazionale"<sup>21</sup>.

I suggerimenti dei tecnici, tuttavia, dovevano essere inquadrati in una precisa prospettiva politica: "Fin dalle sue prime adunanze, avanti ancora di recarsi a Parigi – affermava Taviani in un discorso dell'agosto 1951 – il parere unanime della delegazione italiana è stato il seguente: o c'è una volontà politica che si impone, sia alle impostazioni tecniche sia agli interessi economici, o altrimenti ci si sperde in un mare di difficoltà"<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Cfr. Arch. Taviani, fald. "1950-1951 Piano Schuman. Originali", fasc. "Lettere ringraziamento collaboratori". Oltre a Santoro, del ministero dell'Industria, facevano parte della delegazione sei rappresentanti di interessi particolari (Vignuzzi, Taccone, Frumento, Bonaiti, Tomatis, Nerbini).

<sup>20</sup> Cfr. PAOLO EMILIO TAVIANI, *L'Italia e il Piano Schuman*, in "Die Zeit", 7 ottobre 1950. Anche il commento di Monnet sulla ratifica italiana del Piano conferma la scelta politica: "Non si era ben capito [in Italia] – scrive Monnet – quale fosse l'interesse di una Comunità del carbone e dell'acciaio (...). La decisione fu determinata dall'ideologia". JEAN MONNET, *Cittadino d'Europa* cit., p. 273.

<sup>21</sup> Discorso di Taviani alla Camera dei Deputati in occasione del dibattito sulla ratifica del Piano Schuman, in TAVIANI, *Solidarietà atlantica e Comunità europea* cit., p. 186.

<sup>22</sup> Discorso di Paolo Emilio Taviani, agosto 1951. *Ibidem*, p. 91.

## 2. L'atteggiamento degli ambienti economici

Il mondo economico italiano, come la storiografia ha ampiamente dimostrato, era profondamente avverso al progetto di Schuman<sup>23</sup>. Un aperto atteggiamento di diffidenza accomunava il ministro dell'Industria, molti industriali privati e la Finsider, coinvolgendo i sindacati<sup>24</sup>, anche se non mancarono economisti lungi-

<sup>23</sup> Cfr. i ricchi contributi di RUGGERO RANIERI (in particolare *L'industria siderurgica italiana e gli inizi dell'integrazione europea*, in "Passato e Presente", n.7, gennaio-aprile 1985, pp. 65-85; *L'Italia e i negoziati del Piano Schuman cit.; The Italian Steel Industry and the Schuman Plan Negotiations*, in *Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51*, a cura di KLAUS SCHWABE, Baden Baden, Nomos Verlag, 1988, pp. 345-356); ENRICO DECLEVA, *Gli ambienti economici milanesi e le origini della CECA*, in *Die Anfänge des Schuman-Plans cit.*, pp. 381-398. Non ancora del tutto scandagliato appare il mondo dell'imprenditoria cattolica, che pure sembra più pronto ad aderire a un processo di unificazione inteso non come semplice allargamento dei mercati, ma come costruzione politica, sociale e culturale. Cfr. GIAMPIERO BIANCHI, *Gli imprenditori cattolici dell'UNIAPAC nella prima fase della costruzione europea: 1948-1958*, in *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e organizzazione degli interessi nell'integrazione europea (1947-1957)*, a cura di ANDREA CIAMPANI, Milano, Franco Angeli, 1995, pp. 244-257; si veda inoltre ELISABETTA TONIZZI, *L'UCID e l'Europa negli anni Cinquanta*, in *Il fattore religioso nell'integrazione europea cit.*, pp. 413-422, che peraltro non rileva alcun dibattito specifico sulla CECA all'interno dell'Unione cristiana imprenditori e dirigenti. Fra i quotidiani, "24 Ore" era dichiaratamente ostile, mentre il quindicinale "Mondo economico" – rappresentante delle industrie meccaniche, edilizie, cantieristiche che avrebbero goduto delle facilitazioni della CECA – era favorevole al Piano Schuman. Alla firma del Trattato, "24 Ore" arrivava a parlare di "scempio (...) degli interessi italiani", "progetto che, fondato sopra un'idea politica di federalismo europeo, finirà per diventare l'antico cartello franco-germanico, con supervisione americana". Erano in molti ad arrivare alla richiesta di non aderire. Cfr. DECLEVA, *op. cit.*, p. 383.

<sup>24</sup> Cfr. GUIDO FORMIGONI, *I sindacati italiani e il processo di integrazione europea (1947-1960)*, in *L'altra via per l'Europa cit.*, pp. 19-52. La CGIL era decisamente contraria e sottolineava il pericolo, nell'ipotesi del raggiungimento di un accordo tra monopoli carboniferi e siderurgici franco-tedeschi con l'appoggio USA, di una abdicazione di sovranità sia economica che politica dell'Italia; la CISL era cauta, ma moderatamente favorevole. Si veda a questo proposito, in particolar modo, la dichiarazione comune di CGIL e FIOM, *Il Piano Schuman*, in "Notiziario CGIL", 31 gennaio 1952, pp. 45-47 e la dichiarazione di Pastore al I Congresso della CISL, in CISL, *I Congresso nazionale. I lavori e gli atti*, Roma 1952, pp. 74-75.

---

miranti che intuirono l'opportunità per l'Italia di trarre vantaggi dal piano<sup>25</sup>. La Confindustria, ad eccezione del presidente Menichella, riecheggiava le critiche di Falck e degli industriali siderurgici, soprattutto per timore di interventi di programmazione, appoggiando il punto di vista negativo dell'associazione degli industriali siderurgici, l'Assider.

La siderurgia italiana, pur con una produzione decisamente inferiore e prezzi più alti rispetto a quella dei Paesi del Nord Europa, aveva avuto un ruolo di primo piano nel decollo industriale italiano tra fine Ottocento e inizi Novecento e continuava a costituire uno degli interessi primari dello stato. Data l'importanza del settore e la sua debolezza al cospetto dei giganti europei, prima di tutto a causa della mancanza di materie prime, i governi avevano provveduto nel tempo a sostenerlo e a proteggerlo con forti dazi, sino ad acquisirne in buona parte la proprietà in epoca fascista: negli anni Cinquanta, circa il 50% dell'industria di settore era pubblica. A sua volta, la produzione di carbone era povera, se si fa eccezione per i giacimenti del Sulcis in Sardegna<sup>26</sup>.

In questo contesto, ragion di stato avrebbe voluto che l'Italia fosse favorevole o a un'apertura internazionale dei mercati che, provocando la diminuzione dei prezzi del carbone, potesse favorire lo sviluppo industriale del paese, o al mantenimento di una forte protezione nei confronti di un settore – quello siderurgico – che era considerato di alto interesse nazionale e che, per tradizione storica, costituiva un po' il fiore all'occhiello dell'economia del paese. La creazione di un unico mercato a sei, fortemente cartelizzato, non rispondeva a nessuna delle due esigenze e rischiava, anzi, almeno in via teorica, di costituire un grave pericolo per la produzione italiana: venuta meno l'ormai atavica protezione doganale, infatti, le imprese italiane, sfavorite dalla cronica mancanza di materie prime, se non avessero ottenuto l'applicazione di ade-

<sup>25</sup> Non mancarono ambienti favorevoli all'impresa, in particolare l'industria metalmeccanica, che sarebbe stata favorita dalla riduzione dei prezzi dell'acciaio.

<sup>26</sup> Cfr. ANTONIO VARSORI, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Bari, Laterza, 1998, p. 84.

guati meccanismi di salvaguardia non avrebbero potuto che soccombere di fronte alla concorrenza delle efficienti e organizzate industrie del nord Europa, senza nel contempo poter fruire, in contropartita, dei benefici di una più ampia liberalizzazione dei prezzi a livello internazionale.

Una prospettiva certamente poco allettante, che spiega ampiamente i motivi per cui la delegazione italiana alla conferenza di Parigi si distinse spesso per il suo carattere rivendicativo, se non talora addirittura aggressivo. L'atteggiamento nei confronti del piano Schuman fu perciò duplice: l'industria siderurgica privata fu in gran parte apertamente contraria (molti settori, soprattutto della piccola e media industria, non avrebbero potuto non risentire degli svantaggi dell'istituzione di un mercato unico); quella pubblica – guidata dal responsabile della Finsider, Oscar Sinigaglia – scelse la via delle rivendicazioni e della richiesta di concessioni<sup>27</sup>.

Sinigaglia era ben consapevole del carattere politico dell'adesione. «Non vi è dubbio – scriveva nell'estate 1950 – che nel piano Schuman vi è un lato politico importantissimo e preminente, e noi ce ne siamo resi perfettamente conto fin dal primo momento, come può testimoniare il ministro Grazzi, tanto che fin dal giorno in cui il Ministero Esteri ha mandato il suo primo telegramma di adesione ci siamo decisamente schierati al suo fianco, nonostante che fossimo perfettamente consci del pericolo che il piano poteva rappresentare per la nostra siderurgia. Questo però non vuol dire che noi dobbiamo accettare e subire qualunque condizione»<sup>28</sup>. In un promemoria steso quello stesso giorno, Sinigaglia, dopo aver presentato tutte le difficoltà incontrate dalla delegazione italiana nel corso delle trattative a Parigi, concludeva: «Qualora il Governo ritenesse, per alte ragioni politiche, di passare sopra a queste difficoltà e di aderire comunque al Pool, si

<sup>27</sup> Approfittando degli aiuti del Piano Marshall, Sinigaglia aveva avviato in quegli anni un progetto (di fatto risalente agli anni Trenta) che mirava alla creazione di alcuni grandi impianti siderurgici. Le sue rivendicazioni tendevano principalmente a evitare che fossero rimesse in discussione le concessioni ottenute.

<sup>28</sup> Lettera di Sinigaglia a Togni, 8 agosto 1950, in arch. Taviani, fald. "1950-1951 Piano Schuman. Originali", fasc. 4. La paternità della lettera è stata confermata dallo stesso Taviani.

---

assumerebbe una responsabilità particolarmente grave. Ci sarebbe infatti da domandarsi come potrebbe il Governo rispondere all'accusa di aver sacrificato, sia pure sull'altare di interessi politici generali, un'industria chiave, che è la base di tutto lo sperato futuro sviluppo della meccanica esportatrice, di aver compromesso complessi produttivi di importanza economica – ma soprattutto sociale – enorme, quali, ad esempio, le miniere del Sulcis, quelle dell'Elba e la stessa industria meccanica<sup>29</sup>. Considerazioni analoghe sulle difficoltà incontrate dalla delegazione italiana a Parigi nell'ottenere i risultati che si era prefissa erano espresse al ministro Togni dal presidente dell'Associazione industrie siderurgiche italiane (ASSIDER), D.F. Rebuga, che ad esse accludeva un elenco di rivendicazioni definite "di vitale importanza per l'industria siderurgica e quindi anche per il complesso produttivo nazionale", "condizioni di vita o di morte"<sup>30</sup>.

Sinigaglia tornava alla carica nel novembre del '50, questa volta con una lettera a Taviani. In essa, il presidente della Finsider, scagliandosi contro Monnet (che arrivava a definire "spaventoso e fantasioso dirigista", "estremamente pericoloso", e ad accusare di progettare la creazione di un impianto siderurgico franco-inglese nel nord Africa), ribadiva la propria insoddisfazione per lo svolgersi delle trattative, soprattutto con riferimento al minerale nord-africano e ai prezzi-destino, chiedendo di far appello al governo americano. "Di fronte a queste difficoltà – concludeva –, dobbiamo domandarci qual è la soluzione. Evidentemente, quella che appare a prima vista è che, se noi dobbiamo entrare nel piano Schuman con la certezza di distruggere l'industria siderurgica, sia meglio non entrarci"<sup>31</sup>. Convinto, tuttavia, che la Francia non sarebbe entrata nel Pool senza l'Italia, ipotizzava atteggiamenti di carattere ricattatorio.

<sup>29</sup> Oscar Sinigaglia, Promemoria sulle trattative del Piano Schuman, 8 agosto 1950, in arch. Taviani, fald. "1950-1951 Piano Schuman. Originali", fasc. 4.

<sup>30</sup> Lettera di Rebuga a Togni, 25 agosto 1950, in arch. Taviani, fald. "1950-1951 Piano Schuman. Originali", fasc. 4.

<sup>31</sup> Lettera di Sinigaglia a Taviani, cui era allegato un promemoria, 25 novembre 1950, in arch. Taviani, fald. "1950-1951 Piano Schuman. Originali", fasc. 4.

Alle voci di Sinigaglia e dell'Associazione industriale siderurgica italiana, si aggiungeva quella del ministro del Tesoro, Giuseppe Pella, contrario a che l'onere per la perequazione dei prezzi (a causa del mancato accordo sui prezzi-partenza) ricadesse sul bilancio dello stato. Pella si opponeva a qualunque proposta prevedesse di porre a carico del Bilancio un qualsiasi onere "per una eventuale nostra partecipazione all'accordo internazionale per il carbone e l'acciaio". Aggiungeva inoltre di avere già dato istruzioni al riguardo ai delegati dell'amministrazione del Tesoro che partecipavano alle trattative<sup>32</sup>. Il che dimostra ampiamente come le resistenze al progetto europeo degasperiano fossero diffuse negli ambienti più disparati e concorressero non poco a frenare l'azione europeistica del governo.

L'adesione dell'Italia al piano Schuman, dunque, lungi dall'accondiscendere a finalità di carattere economico e a interessi lobbistici, si era prodotta a prescindere dai risvolti economici del problema. Solo una volta avviate le trattative, il governo aveva portato avanti le rivendicazioni degli industriali di settore, seguendone per lo più fedelmente le indicazioni. Con evidenti limiti, tuttavia.

Anche dopo la parafatura, Sinigaglia interveniva presso Sforza con una lettera molto *tranchant*. In essa, dopo aver sottolineato che nell'accordo esistevano due soluzioni – quella relativa ai rottami e quella concernente i prezzi di vendita – gravi per l'industria italiana, proponeva che, qualora il governo italiano avesse deciso di firmare definitivamente il Patto, potesse "almeno chiedere di avere il diritto di recesso alla fine del quinquennio di transizione, da esercitarsi qualora l'esplicazione pratica del piano Schuman desse luogo a danni talmente gravi per l'industria e per l'economia italiana da non poterli assolutamente sopportare"<sup>33</sup>.

Che tra uomini di governo e ambienti siderurgici si fossero create evidenti incomprensioni, anche per decisioni che, nel nome dell'Europa, mettevano fine, da un lato, alla tradizionale politica

<sup>32</sup> Lettera di Pella a Taviani, 29 novembre 1950, in arch. Taviani, fald. "1950-1951 Piano Schuman. Originali", fasc. 4.

<sup>33</sup> Lettera di Sinigaglia a Sforza, 24 marzo 1951, in arch. Taviani, fald. "1950-1951 Piano Schuman. Originali", fasc. 4.

---

di sostegno protezionistico, dall'altro, a una ormai quasi altrettanto annosa sudditanza della politica nei confronti degli interessi della siderurgia, emerge anche in una lettera personale che Sforza inviò a Taviani in quei frangenti. Vale la pena di riprodurla quasi integralmente: "Poiché le critiche e le menzogne hanno sempre un maggiore spazio che non quella umile cosa che è la verità, non Le pare che varrebbe bene che Lei trovasse modo di dire il fatto suo circa gli errori propagati nelle stanze di Milano e di Roma? Che la siderurgia continui a fruire di vantaggi che forse non hanno neppure gli zuccherieri, sia pure - finché durerà! Ma azzardarsi di fare i giudici e le vittime di quanto fa il Ministero degli Esteri e il suo plenipotenziario, non Le pare che sia pretendere da noi più umiltà cristiana che non sia necessario? Giudichi lei e sappia quanto conto su lei per una conclusione utile all'Italia e all'assestamento europeo"<sup>34</sup>.

### 3. *Le rivendicazioni italiane*

Gli aspetti economico-rivendicativi di carattere tecnico che ebbero un ruolo nel determinare l'atteggiamento del governo e della delegazione italiana alla Conferenza di Parigi sono già stati ampiamente e magistralmente enucleati dalla copiosa storiografia nazionale sull'argomento, che tuttavia tende ad indicare come motivazioni quelle che in realtà non sono se non le conseguenze dell'adesione di principio al piano.

L'insistenza con cui il governo italiano si impegnò sulle questioni tecniche rispondeva in larga parte all'esigenza di ottenere un qualche appoggio interno da parte della lobby siderurgica. Si tratta infatti di questioni legate alle trasformazioni inevitabili nel passaggio dalle economie nazionali a quella "europea": richieste di proroghe, clausole di salvaguardia, rivendicazioni settoriali, garanzie sociali.

<sup>34</sup> Lettera di Sforza a Taviani, la data non è facilmente leggibile e manca l'anno, ma presumibilmente 11 dicembre 1950, in arch. Taviani, fald. "1950-1951 Piano Schuman. Originali", fasc. 4.

Volendo sintetizzare, le rivendicazioni "tecniche" dell'Italia – in linea con le richieste di Sinigaglia – furono sostanzialmente quattro: mantenimento dei piani nazionali precedenti e dei programmi OEEC per la siderurgia (in particolare, del programma di investimenti Finsider che prevedeva, tra l'altro, la costruzione del nuovo stabilimento di Cornigliano); fissazione di un periodo transitorio per l'adeguamento delle barriere tariffarie, in modo da permettere il completamento delle ristrutturazioni e degli ammodernamenti precedentemente progettati; accesso non discriminato alle materie prime (eliminazione di doppi prezzi, tariffe differenziate, ecc.); utilizzazione del minerale di ferro francese nel Nord Africa<sup>35</sup>.

Quanto alle rivendicazioni politiche, esse miravano ad assicurare all'Italia una posizione paritetica rispetto agli altri Stati (in particolare all'interno dell'Alta Autorità<sup>36</sup> e nel Consiglio dei ministri) e di rilievo negli organismi della CECA.

A tutela della propria siderurgia, l'Italia ottenne l'inserimento nel Trattato della CECA di una clausola di salvaguardia (art. 30 delle disposizioni transitorie), che stipulava la riduzione graduale della tariffe doganali, distribuita in 5 anni a partire dal secondo anno di applicazione del Trattato (l'ammodernamento e potenziamento della Finsider, il famoso 'piano Sinigaglia', era previsto entro il 1953). Nel testo finale veniva garantita all'Italia la possibilità di completare l'espletamento dei propri piani precedenti alla parafatura del trattato. La riduzione delle tariffe doganali

<sup>35</sup> Un resoconto minuzioso dei *pourparlers* franco-italiani relativi alla questione algerina trovasi in una lettera di Taviani a Sforza, 21 novembre 1950. Si vedano inoltre l'Appunto per l'on. Taviani sulla questione del Nord Africa e la Nota del ministero degli Affari esteri, *Notizie circa il Nord Africa francese in relazione alla partecipazione al Trattato Schuman*, in Arch. Taviani, fald. "1950-1951 Piano Schuman. Originali", fasc. 4.

<sup>36</sup> Cfr. alcune osservazioni del gruppo di lavoro per gli aspetti economici del Piano Schuman. Primo esame sommario del documento di lavoro, 30 giugno 1950, in Arch. Taviani, fald. "1950-1951 Piano Schuman. Originali", fasc. 4. L'Italia era favorevole alla creazione di due organi: uno "dimensionale" (con rappresentanza o voto ponderato), uno rigorosamente paritetico. Sembrava opportuno che questo secondo organo, per evitare la creazione di un terzo, si identificasse con l'Alta Autorità. Si vedano inoltre le richieste di Sforza alla riunione dei ministri degli Esteri, a Parigi, 12-17 aprile 1951.

---

andò peraltro a beneficio delle industrie neccaniche, in crisi proprio per gli alti costi dei prodotti siderurgici.

La parità di accesso alle fonti di materie prime e l'abolizione dei doppi prezzi costituivano alcune tra le esigenze primarie della produzione italiana, definite dal ministro dell'Industria Togni nella seduta del Senato del 30 maggio 1950. Stabilendo il principio che le materie prime dovessero essere cedute allo stesso prezzo-partenza a tutte le imprese nei vari Paesi membri, infatti, si sarebbero perpetuati i vantaggi goduti dalle imprese che, per ragioni di ubicazione, potevano fruire di posizionamenti naturali favorevoli. L'Italia ottenne l'esenzione dal nuovo regime di prezzi, che prevedeva l'assorbimento dei costi di trasporto nel prezzo finale, solo per la durata del periodo transitorio, mentre per il periodo definitivo il prezzo sarebbe stato formulato con un meccanismo complicato che rappresentava un compromesso tra prezzo-partenza e prezzo-arrivo. Venivano però eliminati i doppi prezzi, dovendosi far riferimento a un listino unico, pubblicato, con conseguente eliminazione anche della possibilità di *dumping*.

Il livellamento dei costi internazionali del rottame di ferro entro un mercato unico veniva considerato dagli industriali italiani, che ne erano i maggiori importatori, come il fattore primordiale, risolutivo per l'inserimento della produzione italiana in un'area non protetta<sup>37</sup>. Tra i consumatori vi erano Falk e Fiat, così come le aziende del Nord specializzate nella produzione di acciai speciali. Le disposizioni transitorie stabilivano che il rottame di raccolta interna rimanesse a disposizione delle aziende e il resto (circa la metà) fosse sottoposto a regime speciale. Dopo l'ingresso nel Pool, in caso di crisi manifesta, era inoltre prevista la ripartizione del rottame per quote nazionali da parte dell'Alta Autorità. Di fatto, si cercò di venir incontro alle esigenze italiane con un meccanismo di sovvenzioni che manteneva i prezzi artificialmente

<sup>37</sup> V. Lettera di Armando Frumento a Taviani, 18 gennaio (senza anno, probabilmente 1951), in Arch. Taviani, fald. "1950-1951 Piano Schuman. Originali", fasc. 1. Frumento si dilungava sui dettagli tecnici, sottolineando come il rottame costituisse la voce più importante (35%) del laminato e la materia prima nella quale più forte era il divario tra l'Italia e gli altri Paesi della CECA.

bassi e provvedeva ad acquisti di rottame dagli Stati Uniti da destinare al fabbisogno italiano<sup>38</sup>.

A ciò si aggiungeva il problema delle cokerie, che godevano in Italia di una protezione unica in Europa del 12% e la cui posizione era pertanto delicata. Si trattava di industrie che producevano, oltre al coke, fertilizzanti e materie plastiche. Le officine da gas (circa il 43% del consumo di carbone) non erano messe in pericolo dalla concorrenza dei produttori del nord-Europa, avendo il vantaggio di essere situate sul luogo di consumo del coke. Discorso analogo andava fatto per le cokerie siderurgiche (Ilva, Bagnoli, Piombino, Servola, il nuovo impianto in costruzione di Cornigliano), che potevano godere del vantaggio di non dover spostare il coke destinato agli altiforni e avrebbero ottenuto dal piano Schuman l'abolizione dei doppi prezzi nonché l'assicurazione costante dei rifornimenti. Il problema era invece reale per le cokerie chimiche (Terni, Ansaldo, Coke-Apuania, Coke-Italia, Forni-Coke, Metro-Coke), perché su di esse incideva pesantemente il costo del trasporto. Problemi vi erano in Italia per il coke chimico e le sue derivazioni nel campo dei sottoprodotti chimici. Alla fine, il coke venne incluso nel pool e fu garantita temporaneamente all'Italia dall'art. 27 delle disposizioni transitorie una protezione, che si sarebbe gradualmente ridotta durante un periodo transitorio. I risultati, però, non furono tali da soddisfare le esigenze delle cokerie, che condussero sino alla fine, sulla stampa e in parlamento, una strenua campagna contro la ratifica del Trattato CECA.

Sul tema del minerale di ferro nordafricano, il governo italiano non lesinò gli interventi. Già il 24 giugno 1950, durante una conversazione serale nella casa di campagna di Monnet, cui parteciparono Taviani, i consiglieri italiani Santoro e Venturini e il segretario generale del Quai d'Orsay, Parodi, i rappresentanti italiani sollevarono il problema, sottolineandone l'importanza non solo per la siderurgia, ma anche per l'opinione pubblica italiana.

<sup>38</sup> Sulle trattative concernenti il rottame, si veda DIRK SPIERENBURG-RAYMOND POIDEVIN, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*, Bruxelles, Bruyant, 1993.

---

Al silenzio di Parodi, fecero da contraltare in quell'occasione le assicurazioni di Monnet circa la volontà di trovare una soluzione che desse piena soddisfazione al governo italiano. Il 3 luglio, poi, durante la riunione dei presidenti di delegazione alla Conferenza di Parigi, Taviani aveva inserito tra le rivendicazioni fondamentali dell'Italia quella relativa al minerale nordafricano: "Détermination des territoires qui seront soumis à la juridiction de la Haute Autorité, surtout en ce qui concerne les territoires de l'Afrique du Nord"<sup>39</sup>. Dopo un nuovo, lungo, silenzio francese, Taviani era ritornato sull'argomento ai primi di settembre<sup>40</sup>. Fu allora che, assente Monnet, il suo sostituto, Hirsch, dichiarò che i territori del Nordafrica non avrebbero potuto far parte del Pool, sottolineando che Tunisia e Marocco erano veri e propri Stati, con statuti propri. Il terreno si circoscrisse così al solo minerale di ferro dell'Algeria. Durante un successivo colloquio, in cui Monnet aveva sottolineato la necessità di evitare l'imposizione di condizioni preliminari, pena l'insuccesso della Conferenza, Taviani, pur assicurando la piena comprensione sui problemi generali, ribadì l'assoluta intransigenza dell'Italia sul problema specifico, un problema che egli definì non tecnico, bensì politico. L'opinione pubblica italiana, affermò in quell'occasione, non avrebbe potuto accettare l'idea di una soluzione che lasciasse pesare i sacrifici del processo unificatore dell'Europa solo sul nostro paese. In seguito, altri colloqui di Venturini con il direttore generale degli Affari economici del Quay d'Orsay, Clappier, riuscivano a ottenere as-

<sup>39</sup> Cfr. Lettera di Taviani a Sforza, 21 novembre 1950, in Arch. Taviani, fald. "1950-1951. Piano Schuman. Originali".

<sup>40</sup> Un Appunto per l'on. Taviani sulla questione del Nord Africa francese, 7 settembre 1950, a mano, presumibilmente di Sinigaglia, spiegava come le trattative con gli USA per l'ammodernamento della siderurgia italiana fossero state imposte nel '47 e presumessero la creazione in Europa di un unico spazio economico. Alla base del "Piano Finsider" e dell'obiettivo di conseguire in Italia prezzi siderurgici concorrenziali a livello internazionale, c'era la speranza che si stabilissero condizioni tali da garantire all'Italia "l'accesso ai minerali e ai carboni come se le relative miniere facessero già parte degli Stati Uniti d'Europa". Si elencavano poi le proposte da sottoporre ai francesi per l'approvvigionamento dei minerali nordafricani occorrenti, condizioni accettate dalla *Chambre syndicale de la sidérurgie française*, ma non dal governo e dalle miniere.

sicurazioni circa una convenzione franco-italiana da allegarsi al piano. Sforza arrivò a contattare il governo americano perché facesse da intermediario con il governo francese e a minacciare di rivedere la sua posizione riguardo al Pool<sup>41</sup>. Un progetto di telegramma per Taviani, proveniente dal ministero dell'Industria, autorizzava il Presidente della delegazione italiana a dichiarare per iscritto che, nel caso in cui le richieste italiane non fossero state accettate, la delegazione avrebbe continuato a partecipare alle discussioni solo "ad referendum"<sup>42</sup>. A metà settembre, la situazione veniva sbloccata dall'intervento dello stesso De Gasperi presso Schuman, il quale, come riferisce Grazzi, s'impegnò a trovare con il collega una soluzione soddisfacente, anche in via bilaterale, affermando che difficoltà erano sorte per "incomprensioni da parte di alcuni ministri tecnici circa il lato politico del problema"<sup>43</sup>. Seguirono, in dicembre, nuove conversazioni franco-italiane<sup>44</sup>, finché l'insistenza del governo italiano nel cercare di ottenere una quantità di minerale di ferro algerino adeguata ai bisogni di un paese trasformatore non trovò una soluzione positiva nel corso delle riunioni di Santa Margherita, nel febbraio 1951, tra De Gasperi, Sforza, Schuman e Pleven. L'accordo di Santa Margherita stabiliva l'impegno di forniture di minerale di ferro all'Italia in misura crescente per i primi cinque anni.

#### 4. *Interessi nazionali e unificazione europea*

In numerose occasioni, il Governo italiano sostenne che l'Unione europea era necessaria per risolvere i problemi economi-

<sup>41</sup> Cfr. Lettera di Sforza a Taviani, 5 settembre 1950, in Arch. Taviani, fald. "1950-1951 Piano Schuman. Originali", fasc. 4.

<sup>42</sup> Progetto di telegramma per l'on. Taviani firmato Borza, del ministero dell'Industria, *ibid.*

<sup>43</sup> Tel. n. 630, Grazzi a Taviani, 22 settembre 1950, *ibid.*

<sup>44</sup> Si veda il *Compte-rendu sommaire des conversations officieuses entre la délégation française et la délégation italienne au sujet du mineral de fer nord-africain*, 19 dicembre 1950. V. inoltre la Nota verbale del ministero degli Esteri, Direzione generale Affari economici, all'ambasciata di Francia, con richieste relative al minerale di ferro nordafricano, *ibid.*

---

ci e sociali dell'Italia, un paese povero di materie prime e ricco di forza lavoro, auspicando la libera circolazione della manodopera e la liberalizzazione degli scambi. Il benessere economico era letto come problema d'interdipendenza tra le singole nazioni.

Già nel novembre del '50, in occasione di una discussione in Senato su una mozione federalista, De Gasperi accennò agli interessi nazionali, spiegando che essi esigevano "un organismo politico economico unitario federativo in Europa, vincolato a un patto di collaborazione e di solidarietà"<sup>45</sup>. Egli affermò che la politica europeistica del ministro Sforza, oltre che a profonde ragioni ideali, si ispirava anche a esigenze di ordine economico e sociale. "Ogni sforzo, infatti, che si esaurisse nell'ambito nazionale – sosteneva –, sarebbe incapace di risolvere il grave problema economico e sociale che travaglia il paese"<sup>46</sup>.

La collaborazione internazionale, se rispondeva ai profondi sentimenti e agli ideali dei dirigenti italiani, rispondeva nondimeno anche ad esigenze pratiche, secondo una stretta corrispondenza tra ragioni di stato e interessi economici della collettività. Una politica, dunque, realistica, che andava perseguita con uno sforzo "tenace e graduato nel tempo", cui certamente l'integrazione per settori ideata da Monnet rispondeva adeguatamente. Nella stessa occasione, il ministro degli Esteri Sforza ribadiva come sino a quel momento egli si fosse attenuto alla linea di condotta intesa a presentare gli interessi italiani come parte essenziale degli interessi complessivi europei. Queste posizioni di Sforza erano peraltro consolidate.

Lo stesso Einaudi, come De Gasperi, pur proiettato in una dimensione europea e mondiale dei problemi tipica di un liberalismo originario privo di confini, non trascurava peraltro le speci-

<sup>45</sup> ADSTANS [Paolo Canali], *Alcide De Gasperi nella politica estera italiana 1944-1953*, Milano, Mondadori, 1953, p. 134. De Gasperi proseguiva sottolineando che "questo problema di dilatazione, di allargamento è il problema del progresso perché va parallelamente col progresso delle comunicazioni, col progresso meccanico in genere; è l'apertura verso l'avvenire".

<sup>46</sup> Intervento di De Gasperi al Senato, in Senato della Repubblica, Resoconto sommario della discussione di mercoledì 15 novembre 1950, Archivio centrale dello Stato (ACS), carte Parri, b. 66.

fiche questioni italiane e, pur senza eccessive indulgenze nei confronti di un mondo largamente protetto, proponeva una difesa transitoria dell'industria italiana consistente in una decrescente temporanea protezione doganale<sup>47</sup>.

Anche Taviani ebbe a ribadire in più occasioni la stretta connessione tra integrazione europea e interessi nazionali. Tra i punti con cui sintetizzò in quegli anni una relazione sul tema "La funzione e il divenire dell'Italia nell'Europa e nel mondo", è proprio questo aspetto ad emergere: "1. Particolare impossibilità di una politica nazionalistica e autarchica per l'Italia. 2. Convenienza per l'Italia di una integrazione sul piano sopranazionale. 3. Maggiore convenienza di una integrazione sopranazionale rispetto alle semplici e tradizionali alleanze internazionali"<sup>48</sup>.

La scelta europea era indicata come l'unica via per risolvere annosi problemi nazionali. Ma certamente non per porre le basi a una sorta di anacronistica politica di potenza dell'Italia. "Il federalismo europeo – affermava Taviani – non significa affatto la svalutazione dei valori nazionali. Esso ne è anzi l'unica possibile rivalutazione, nella sfera del sopranazionale, che si va fatalmente affermando"<sup>49</sup>.

Tra le rivendicazioni che l'Italia avanzò alla Conferenza di Parigi, la libera circolazione della manodopera fu quella più slegata da considerazioni meramente lobbistiche e più rispondente agli interessi della popolazione italiana e della comunità europea in senso lato. Il fatto che non si trattasse di un'idea nuova, poggiando invece su un'esigenza di liberalizzazione del mercato del lavoro che già aveva prodotto accordi bilaterali tra il nostro ed altri paesi di immigrazione, e che fosse destinata a rimanere uno dei cardini dell'integrazione europea, dimostra come essa trascen-

<sup>47</sup> LUIGI EINAUDI, *Sul Piano Schuman*, in *Lo scrittoio del Presidente 1948-1955*, Torino, Einaudi, 1956, pp. 47-55.

<sup>48</sup> Appunti relativi a "La funzione e il divenire dell'Italia nell'Europa e nel mondo", in Arch. Taviani, Fald. "Documenti Europa e Patto Atlantico anni Cinquanta", fasc. 10.

<sup>49</sup> PAOLO EMILIO TAVIANI, *Una politica per l'Europa federata*, discorso al convegno internazionale per lo studio delle problematiche economiche della Federazione europea (Genova, 11-14 settembre 1952), in TAVIANI, *Solidarietà atlantica e Comunità europea* cit., p. 197.

---

desse la mera congiuntura e il mero fattore geografico. L'Italia non poteva accettare un sistema di unificazione dei settori che non tenesse conto della manodopera, la quale settore distinto non poteva essere considerata perché, concernendo l'occupazione, metteva in gioco il benessere collettivo.

Il problema della manodopera coniugava alla perfezione ragioni di stato e ideali, esigenze pratiche vitali per il paese e slanci utopistici che in Italia trovavano terreno fertile perché, come acutamente sottolineò Taviani in un discorso alla Camera nel luglio del '49, "noi siamo privi di preconcetti, più di quanto non siano francesi e inglesi"<sup>50</sup>. Il problema del lavoro, che già da tempo l'Italia aveva sollevato, veniva affrontato in una prospettiva di grandissima innovazione. Da un lato, esso diventava il cardine della sicurezza e della stabilità del paese, dall'altro, precorrendo quel concetto di sicurezza comune che era destinato ad affermarsi con la cultura del *Welfare*, la sua soluzione veniva prospettata non più come semplicemente nazionale, ma come interesse prioritario dell'intera comunità dei popoli democratici. De Gasperi affrontava l'argomento in una lettera del gennaio 1950 all'American Committee on United Europe: "mentre da una integrazione europea – scriveva – potrà derivare la soluzione di alcuni dei nostri principali problemi interni, questi problemi debbono a loro volta esser tenuti in considerazione dal complesso degli Stati se non si vuole che la nostra esuberanza di popolazione e l'insufficienza dell'occupazione limitino gli effetti dell'integrazione"<sup>51</sup>.

L'insistenza su questo tema non sortì peraltro il successo sperato, anche se le trattative su questo punto vennero presentate da Taviani come un successo<sup>52</sup>: l'Italia ottenne l'accordo sulla libera circolazione solo per un numero limitato di impieghi specializzati in settori specifici. L'applicazione di questa mobilità venne demandata a un comitato intergovernativo.

<sup>50</sup> Discorso di Taviani a nome del gruppo parlamentare di maggioranza nel corso della discussione alla Camera del disegno di legge per la ratifica ed esecuzione del Trattato del Nord Atlantico, 14 luglio 1949, in TAVIANI, *Solidarietà atlantica e Comunità europea* cit., p. 46.

<sup>51</sup> Cfr. CATTI DE GASPERI, *La nostra patria Europa* cit., pp. 24-27.

<sup>52</sup> Cfr. Lettera di Taviani a Sforza, 21 novembre 1950, cit.

## 5. *La ratifica*

Che l'atteggiamento iniziale della delegazione italiana fosse favorevole a una rapida conclusione delle trattative, la quale avrebbe impedito alla stessa di far valere in sede negoziale le rivendicazioni degli ambienti siderurgici, è confermato sia dai documenti che dallo stesso Taviani, in due recenti interviste. "Meglio sarebbe stato – si legge in un documento conservato tra le carte Taviani – se, come del resto la nostra delegazione aveva proposto, le conversazioni per il piano Schuman si fossero limitate ad una rapida approvazione del progetto approvato in un primo momento dai tecnici francesi. Era un progetto di trattato breve, in cui non mancavano certo i difetti. Ma quale legge o trattato non ha i suoi inevitabili difetti? Le difficoltà frapposte dai paesi del Benelux ed in particolare, in un primo momento, dall'Olanda, nonché l'incapacità politica della Francia a scegliere la via di un rapido accordo a tre (con la Germania e l'Italia), hanno condotto le conversazioni su un piano di discussioni tecniche di dettaglio particolarmente spinose ed irte di ostacoli"<sup>53</sup>. Nelle interviste, poi, Taviani testimonia con chiarezza che non c'erano obiettivi economici nell'adesione e che l'atteggiamento degli industriali – Confindustria compresa – non ebbe alcun peso sulla ratifica del piano. Egli arriva a sostenere che il governo italiano avrebbe ratificato anche se non avesse visto soddisfatta nessuna delle richieste avanzate nel corso della conferenza<sup>54</sup>. Un'affermazione – quest'ultima – che dovrebbe far riflettere tutti coloro che, dalle minuziose vicende che caratterizzarono le trattative diplomatiche, hanno tratto spunto per inconsistenti tentativi di revisionismo storiografico.

<sup>53</sup> *Facciamo il punto*, s.d. (ma inverno 1951), *Ibid.* La pubblicazione dell'articolo, di Piero Sampieri, come viene spiegato in un telegramma allegato al documento inviato a Giuseppe Sampieri da Colombi, venne vietata e autorizzata solo sotto forma di intervista a Taviani, perché in "netto contrasto nostro atteggiamento".

<sup>54</sup> Interviste rilasciate dal sen. Paolo Emilio Taviani, rispettivamente il 16 marzo e il 10 ottobre 2000, conservate presso il Dipartimento storico-geografico dell'Università di Pavia.

Non è casuale il fatto che anche la stampa, nelle corrispondenze sulle pagine economiche, affermasse senza mezzi termini, confermando il valore politico della scelta, che non era possibile "orientare sul serio l'esame che del piano Schuman debbono effettuare i nostri ambienti parlamentari verso una valutazione concreta e realistica delle conseguenze"<sup>55</sup>.

La ratifica del piano non fu mai messa seriamente in discussione, nonostante l'iter di approvazione del progetto di Trattato istituyente la CECA fosse lungo e non privo di difficoltà<sup>56</sup>.

Il dibattito per la ratifica iniziò con la presentazione del relativo disegno di legge al Senato, l'8 agosto 1951. La Commissione per l'industria, per prima, espresse parere favorevole l'8 gennaio 1952, con una maggioranza ridottissima: nove voti favorevoli contro otto. Seguì, il 24 gennaio, l'approvazione della Commissione finanze e tesoro<sup>57</sup> e – il 31 – quella della Commissione affari esteri<sup>58</sup>. Il dibattito in aula fu aperto l'11 marzo 1952 e si chiuse con l'approvazione definitiva a scrutinio segreto – con 148 voti contro 97 – il 15 marzo 1952. Il disegno di legge venne quindi trasmesso alla Camera dei Deputati il 17 marzo. Le Commissioni esteri e industria di questa, riunite, diedero il loro parere favorevole il 6 maggio 1952<sup>59</sup> e il dibattito in aula iniziò il 12 giugno. L'approva-

<sup>55</sup> ITALO MINUNNI, *Aspetti economici e politici nella ratifica del Piano Schuman*, in "L'industria lombarda", 12 gennaio 1952, cit. in DECLEVA, *op. cit.*, p. 392.

<sup>56</sup> L'andamento delle trattative per la CECA fu seguito attentamente dagli organi di stampa democristiani. Si vedano, in particolare, VITTORIO BACHELET, *Primi echi del Piano Schuman*, in "Civitas", giugno 1950; V. CECCHINI, *Il Piano Schuman*, in "Il Popolo", 28 gennaio 1951; VITTORIO BACHELET, *Svolgimento e conclusione delle trattative per il Piano Schuman*, in "Civitas", n. 5, 1951.

<sup>57</sup> Il 24 gennaio 1952, la Commissione finanze e tesoro approvava la relazione favorevole dei senatori Mott e Tomé con 15 voti contro 6.

<sup>58</sup> Avviato il dibattito sul piano Schuman il 20 dicembre 1951, la Commissione per gli affari esteri lo concludeva il 31 gennaio 1952 approvando la relazione Jacini con 14 voti contro 7 e la trasmissione del disegno di legge al Senato con relazione favorevole di maggioranza.

<sup>59</sup> La discussione era iniziata l'8 aprile 1952. Le Commissioni, ottenuto il parere favorevole della Commissione del lavoro, approvavano con 28 voti contro 10. Le relazioni di maggioranza Ambrosiani e Quadrello venivano presentate alla Camera il 26 maggio.

zione definitiva veniva data dalla Camera il 16 giugno, a scrutinio segreto, con 265 voti contro 98.

Sin dagli inizi, e anche nel corso delle riunioni parlamentari che portarono all'approvazione, una tra le critiche più convincenti portate al piano fu quella relativa al suo aspetto dirigistico, caratteristico della linea di pianificazione propria di Monnet. Nella più corretta accezione liberale (si pensi per esempio alle critiche di Falck e degli ambienti liberoscambisti diffusi tra i tessili e i produttori della meccanica leggera) era difficile, infatti, spiegarsi perché, per evitare la creazione di cartelli, si dovesse di fatto sfociare in una sorta di super cartello.

Critiche all'aspetto dirigistico del piano vennero portate in Parlamento da destra e da sinistra. I senatori Sanna Randaccio e Falk sottolineavano come la prima stesura del piano fosse più liberistica rispetto all'elaborazione definitiva. Alla critica rispondeva Taviani, al termine della discussione in Senato: un'impostazione liberistica non sarebbe stata sufficiente a evitare lo slittamento del piano, concepito come anticartello, verso forme, sia pure larvamente, cartellistiche. Non sembrava a Taviani casuale il fatto che tutte le Confindustrie dei paesi coinvolti erano state contrarie al piano. In particolare, il Comité des Forges aveva manifestato una radicale opposizione al piano Schuman, dal momento in cui esso aveva assunto non solo l'orientamento anticartellistico che aveva sin dall'inizio, ma anche un indirizzo ben preciso teso a impedire ai cartelli di riaffiorare. La posizione della Confindustria italiana appariva meno rigida e più equilibrata delle altre, tenacemente legate ai loro privilegi.

Altre critiche riguardavano l'intervento dell'Alta Autorità nel fissare i prezzi e il problema dell'unità monetaria. Dallo spoglio degli interventi parlamentari emerge poi con chiarezza che uno dei cavalli di battaglia dell'opposizione fu la richiesta della parità con le altre nazioni. Questa ambizione generale spinse a sua volta verso una serie di singole richieste "minori" sui temi più disparati, a difesa delle posizioni italiane, secondo le consuetudini della diplomazia.

Sta di fatto che, a dispetto delle vibranti proteste con cui il progetto di trattato fu accolto nel paese, uscendo dall'ottica nazio-

---

nalistica, l'Italia, la cui produzione di acciaio si attestava sull'8-9 % e la cui produzione di carbone era limitata all'1% del totale europeo occidentale, otteneva in sede di negoziati una parità di diritto con gli altri paesi che di fatto, come generalmente accade in ogni sistema sovranazionale quando si tratta della rappresentanza dei paesi minori, le assegnava un ruolo ben maggiore di quanto fosse lecito prevedere<sup>60</sup>.

#### 6. *L'atteggiamento di De Gasperi*

Il pieno sostegno di De Gasperi al piano Schuman è fuor di dubbio. Ci si può chiedere, tuttavia, perché il Presidente del Consiglio italiano si sia soffermato pochissimo nei suoi scritti e nei suoi discorsi sulla pur rivoluzionaria iniziativa di Monnet.

I diari di Taviani sono eloquenti. Fu Sforza, afferma Taviani, ad aderire immediatamente al piano Schuman; De Gasperi non era del tutto convinto. Il Presidente del Consiglio italiano riteneva infatti che un'integrazione del settore carbone-acciaio non sarebbe stata sufficiente a mettere in moto il cambiamento e che una vera unificazione europea potesse raggiungersi solo a partire dalla moneta unica o dall'esercito unitario<sup>61</sup>. Campilli, Ferrari Agradi e Taviani lo convinsero della bontà dell'iniziativa, ma solo dopo la riunione di Santa Margherita nel febbraio 1951 con Schuman egli poté dirsi finalmente soddisfatto, perché in quella circostanza, oltre alle problematiche relative al piano Schuman, era stato affrontato seriamente la questione dell'esercito europeo.

In De Gasperi, forse anche in virtù della frequentazione del Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi, era viva, da un lato, la consapevolezza che l'integrazione economica non sarebbe sfociata inevitabilmente in quella politica, dall'altro, la considerazione del fattore tempo.

<sup>60</sup> La clausola più contestata riguardava il sistema di votazione all'interno del Consiglio dei ministri laddove questo prevedeva, in alcuni casi ben definiti dal Trattato, la decisione a maggioranza semplice con partecipazione di almeno uno degli Stati che producesse il 20% del materiale.

<sup>61</sup> Dal diario inedito di Paolo Emilio Taviani, Parigi giovedì 22 giugno 1950.

In un discorso a Sorrento, il 14 aprile 1950, a conclusione del convegno delle *Nouvelles Équipes Internationales*, egli affermava: “Forse che l’unità europea può essere ottenuta sul piano economico con la bilancia dei pagamenti fra l’Europa e l’America? Noi siamo tutti ammiratori del piano Marshall e lo apprezziamo, ma non bisogna nutrire esagerate speranze circa i suoi effetti quanto alla collaborazione europea (...). Non è dunque la soluzione soltanto economica che ci porterà a quella politica”<sup>62</sup>. E, d’altra parte, “L’Unione politica e il processo di unificazione europea nel campo economico e commerciale sono termini interdipendenti che si ripercuotono l’uno sull’altro”<sup>63</sup>.

Le parole di De Gasperi erano in perfetta sintonia con quelle di Einaudi: “È un grossolano errore dire che si comincia dal più facile aspetto economico per passare poi al più difficile risultato politico – sosteneva Einaudi –. È vero il contrario. Bisogna cominciare dal politico, se si vuole l’economico”<sup>64</sup>. Proprio sul piano Schuman Einaudi si soffermò a lungo in un saggio del giugno 1950. Dopo aver affermato, confermando così gli orientamenti del governo italiano, che qualunque sacrificio doveva essere fatto per sostenere un piano grazie al quale la Germania potesse essere indotta a rientrare nella società europea a condizioni di parità con gli altri paesi, Einaudi si dilungava a tratteggiare i caratteri che l’Alta Autorità avrebbe dovuto presentare per poter essere adeguata allo scopo, scagliandosi in particolare contro il principio dell’unanimità – che fatalmente avrebbe privato l’organizzazione di autorità riducendola alla stregua di altre sfortunate organizzazioni internazionali quali la Società delle Nazioni, le Nazioni unite, il Consiglio d’Europa – e chiedendo che i componenti

<sup>62</sup> Discorso pronunciato a Sorrento, a conclusione del convegno delle NEI, il 14 aprile 1950 e pubblicato da “Il Popolo”, 15 aprile 1950, poi in *De Gasperi e l’Europa. Scritti e discorsi*, a cura di MARIA ROMANA DE GASPERI, Brescia, Morcelliana, 1979, pp. 85-90, con il titolo *L’idea europea nel solidarismo cristiano* (la citazione trovasi alle pp. 85-86).

<sup>63</sup> Lettera di De Gasperi all’American Committee on United Europe, 20 gennaio 1950, in CATTI DE GASPERI, *La nostra patria Europa* cit., p. 27.

<sup>64</sup> LUIGI EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, Einaudi, 1956, p. 68 (l’osservazione di Einaudi qui citata porta la data del 2 giugno 1952).

---

dell'Alta Autorità fossero nominati per un tempo definito e non revocabili a volontà e che questa potesse godere di giurisdizione propria. La sua prosa era diretta, sobria, assolutamente priva di quella demagogia a cui spesso si lasciano andare gli uomini politici, e scaturiva dalla lunga esperienza di economista liberale: "Il piano – diceva – può benissimo funzionare anche senza l'Inghilterra". "Una Autorità relativa al carbone e all'acciaio – aggiungeva –, ridotta all'ufficio di una Società delle Nazioni per il carbone e l'acciaio, sarebbe veramente istituto troppo vuoto perché valga la pena di associarvisi"<sup>65</sup>. Occorreva a suo parere fare "il grande salto"<sup>66</sup>, cioè "bandire dal vocabolario l'idea del diritto alle materie prime"<sup>67</sup>. Si soffermava poi sugli aspetti economici, sottolineando l'importanza che, all'interno del piano Schuman, tutti potessero acquistare carbone, ferro, acciaio, senza limitazioni, pagando il prezzo "giusto", cioè il prezzo di mercato. Ciò significava che l'Alta Autorità non avrebbe dovuto a suo parere fissare prezzi, né ordinare alle singole miniere e stabilimenti di produrre questa o quella qualità o quantità, né fissare contingenti d'importazione ed esportazione, che essa non avrebbe dovuto assegnare mercati ai singoli produttori di ogni paese né dare premi di produzione<sup>68</sup>. In

<sup>65</sup> EINAUDI, *Sul Piano Schuman* cit.

<sup>66</sup> *Ibidem*. Proprio il 'salto di qualità' di cui parla Einaudi è quello che ancor oggi molti storici faticano a percepire, togliendo valore al Piano stesso nel vano tentativo di legittimare la continuità con i cartelli del periodo tra le due guerre. Su questo tema si veda, a titolo esemplificativo, il recente intervento di A. WURM, *Les cartels internationaux de l'acier de l'entre-deux-guerres: précurseurs du Plan Schuman?*, al convegno «Le Plan Schuman. Une nouvelle architecture pour l'Europe?», organizzato dall'Istituto storico tedesco (Parigi, 28-29 aprile 2000), i cui atti sono in corso di stampa a cura di Andreas Wilkens.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 52. Di ugual parere era Tomlinson, il giovane consigliere americano di Monnet, quando sosteneva che la questione dei minerali algerini si sarebbe potuta risolvere semplicemente mettendoli in vendita al miglior offerente. Cfr. RUGGERO RANIERI, *L'approvvigionamento di materie prime nella ricostruzione italiana*, Atti della giornata di Studio in ricordo di Sergio Angelini sul tema "Politica ed economia nelle relazioni internazionali dell'Italia del secondo dopoguerra" (Perugia 16 novembre 1999), in corso di stampa.

<sup>68</sup> Einaudi era destinato ad essere contraddetto. La CEECA non fu il trionfo del libero mercato, ma per molti versi dell'esatto contrario. V. ALAN S. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*. Londra, 1994, p. 418.

caso contrario, era concreto il pericolo della trasformazione dell'Alta Autorità in uno dei soliti cartelli internazionali diffusi già prima delle due guerre "e per ottenere il quale non vale la pena che si disturbino uomini politici seri"<sup>69</sup>.

Sulla stessa lunghezza d'onda era anche il ministro per il Commercio con l'Estero, Ivan Matteo Lombardo, che perorava negli ambienti economici la causa del piano Schuman, sostenendo la necessità di ridurre i costi attraverso l'ampio mercato europeo, tramite divisione del lavoro e specializzazione, anche a prezzo della decadenza ed eliminazione di attività sino ad allora protette<sup>70</sup>. A conclusioni analoghe a quelle di De Gasperi giungeva, infine, Taviani, rispondendo al quesito se per costruire l'Europa si dovesse partire dall'economia per poi passare alla politica o viceversa: "Per fare l'Europa – affermava – occorre una volontà politica; si può anche usare il metodo di unificare determinati settori economici, ma per realizzare questo, come qualsiasi altro processo di unificazione, sono necessarie, in sede politica, una precisa convinzione, una decisa volontà, tali da imporsi anche sul piano degli interessi economici"<sup>71</sup>. Taviani si concentrava poi su aspetti specifici del piano, sottolineando, per esempio, che l'Alta

Cova arriva a definire la CECA come l'esempio più alto di integrazione economica e il tentativo più completo di regolazione dell'economia. Cfr. ALBERTO COVA, *Le vie dell'unificazione del mercato e i piani economici*, in CIAMPANI, *L'altra via per l'Europa* cit., pp. 282-303.

<sup>69</sup> EINAUDI, *Sul Piano Schuman* cit., p. 54. L'atteggiamento liberista di Einaudi era condiviso da Enrico Falck, il quale arrivò a dissentire dal Piano Schuman per i mezzi con cui era stato realizzato, non per gli obiettivi che si proponeva: da mezzi dirigistici per un obiettivo liberale la CECA si era venuta trasformando, a suo parere, in "un'organizzazione che cerca pretesti liberali per un finalismo dirigistico" e "autoritario". Cfr. ENRICO FALCK, *Saggi politici e sociali*, Milano, Ambrosianeum ed., 1955, p. 250.

<sup>70</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, il discorso alla Consulta economica provinciale, in "Vita camerale", *Studi e statistiche*, novembre 1950.

<sup>71</sup> TAVIANI, *Solidarietà atlantica e Comunità europea* cit., p. 92 (discorso del 1951). La necessità di una volontà politica per costruire l'Europa è ribadita da Taviani in numerosi articoli e discorsi di quegli anni. Si veda, tra gli altri, PAOLO EMILIO TAVIANI, *Unione europea e Unione atlantica*, in "Civitas", n. 6, 1950 e in "Associazione nazionale degli italiani all'estero" (rivista mensile), I (1951), n. 2 (febbraio-marzo).

---

Autorità avrebbe dovuto avere un carattere sovranazionale e non internazionale, perché in quest'ultimo caso non si sarebbe superato lo scoglio dello Stato nazionale. "Di qui – concludeva – la nostra contrarietà a criteri di unanimità e a ogni forma di veto"<sup>72</sup>. E, interrogandosi sulla priorità da darsi all'integrazione economica o a quella politica, affermava che l'estrema lentezza con cui procedeva l'OECE e il fallimento dell'Unione doganale italo-francese costituivano esempi efficaci della difficoltà di realizzare un'integrazione economica a prescindere dagli aspetti politici. Lo stesso metodo adottato per avviare il processo di unificazione europea – l'integrazione per settori – gli pareva inefficace, sulla base del teorema di Ricardo relativo all'unificazione di mercati economici non complementari, poiché nell'integrazione settoriale "il danno viene sempre a gravare sulla più povera delle economie unificate"<sup>73</sup>. "Crediamo noi, crede il governo italiano alla unificazione economica per settore? Vi crede – rispondeva – assai relativamente"<sup>74</sup>. L'Italia aveva ciononostante aderito al piano Schuman, dal momento che nel settore carbosiderurgico l'incidenza degli inconvenienti per l'economia italiana poteva dirsi limitata, per motivi esclusivamente politici. "La Comunità carbosiderurgica è stata vista dal Governo italiano come il *noyau* della nuova Europa"<sup>75</sup>, un *noyau* destinato a svilupparsi mediante processi integrativi piuttosto che mediante giustapposizioni. Da qui l'adozione di un atteggiamento non contrario, ma tiepido nei confronti delle comunità settoriali in fase di studio, quali il pool agricolo e quello aereo. "La via maestra oggi non è quella di altre comunità specializzate: è quella dell'unificazione politica"<sup>76</sup>. Da qui, inoltre, il grande sostegno che venne invece riversato sulla CED che, interessando un settore di vitale importanza nazionale quale quello della difesa, implicava sviluppi dell'integrazione in senso politico.

<sup>72</sup> TAVIANI, *L'Italia e il Piano Schuman*, in "Die Zeit" cit.

<sup>73</sup> TAVIANI, *Una politica per l'Europa federata*, in *Solidarietà atlantica e Comunità europea* cit., p. 200.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 199.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 202.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 203.

La necessità di giungere rapidamente a soluzioni concrete era strettamente connessa con la percezione dell'importanza storica del momento. Già a partire dal '49 in più di un'occasione De Gasperi ebbe a ribadire la necessità di agire in fretta. Lo ricorda Pastorelli, citando un telegramma di Dunn: per accelerare i tempi dell'integrazione europea, De Gasperi si rivolse agli Stati Uniti, esortandoli ad utilizzare gli aiuti economici presenti e i futuri aiuti militari per indurre i singoli stati sovrani europei a una più stretta collaborazione<sup>77</sup>.

Nel discorso di Sorrento, affermava: "Dobbiamo fare presto (...). Io rivolgo un amichevole appello ai nostri amici di Francia e di Germania; io li prego di fare presto e di vedere lontano. Bisogna superare le barriere del passato in nome del futuro europeo, in nome della salvezza comune"<sup>78</sup>. E la strategia avviata con la CECA non prometteva certo di essere breve. Ma fu un anno dopo, nel bel mezzo della battaglia per la CED, che De Gasperi arrivò a stabilire una stretta connessione tra il settore prescelto per costruire l'Europa e il fattore tempo: "È vero che alcuni potrebbero pensare di proseguire quest'opera di coordinamento in altri settori più facili, ma ciascuno sente che questa è l'occasione che passa e non tornerà più"<sup>79</sup>. Con riferimento alla ratifica della CED, Einaudi, nel 1954, avrebbe parlato dell'"errore di non saper cogliere l'attimo fuggente"<sup>80</sup>.

La CECA, così come gli altri organismi speciali, veniva quindi considerata una tappa nel cammino verso l'Unione europea, cui doveva necessariamente seguire la creazione di un "cappello politico", cioè di un'Autorità federale. De Gasperi seppe percepire che l'integrazione economica, e il superamento con essa dell'arretratezza economico-sociale del paese così come di altre zone svantaggiate in Europa, sarebbe stata raggiungibile solo nel quadro dell'unità politica federale europea.

<sup>77</sup> PASTORELLI, *La politica europeistica di De Gasperi* cit., p. 359 (il telegramma di Dunn citato, del 12 novembre 1949, trovasi in FRUS, 1949, IV, pp.348-350).

<sup>78</sup> *De Gasperi e l'Europa* cit., pp. 87-88.

<sup>79</sup> Discorso di De Gasperi all'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa, in *ibidem*, p. 122. Il discorso è riportato anche in CATTI DE GASPERI, *La nostra patria Europa* cit., pp. 53-61.

<sup>80</sup> EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente* cit., p. 89.

---

In questa prospettiva, sono comprensibili i suoi dubbi sul metodo funzionalista avviato con la CECA, così come le speranze poste nell'esercito europeo che, con il suo carattere rivoluzionario, contribuiva a rendere più vicina l'unità dell'Europa. Si può forse affermare che il governo italiano rimase fedele e, in qualche modo, cercò di portare avanti l'impostazione primitiva, fortemente federalistica, che Jean Monnet aveva dato al piano e che era stata in parte stravolta nel corso dei negoziati che avevano condotto alla firma del Trattato CECA<sup>81</sup>.

Era netta la convinzione che un trattato vale per la giurisprudenza che lo sorregge e, rendendolo vitale, lo integra. Per questo c'era la consapevolezza negli ambienti governativi di non essere nemmeno a metà dell'opera. «E se non si coagulerà, non si codificherà il presupposto politico? – si chiedeva Taviani – Io sono pure convinto che se ciò non accadesse il piano finirebbe per abortire (...). Se questo piano non dovesse allargarsi e approfondirsi, se non dovesse dare maggiore forza e solidità al supporto politico, è chiaro che il piano finirebbe per non potersi realizzare così com'è concepito. Rimarrebbe forse un contratto, un accordo economico (...). Ma non sarà più il piano Schuman, bensì un'altra cosa, un accordo multilaterale fra Stati»<sup>82</sup>.

«Questa Comunità, nel pensiero e nella volontà dei suoi promotori e aderenti, vuole essere un primo nucleo, un embrione, dell'unità politica dell'Europa (...). Noi (...) siamo stati e siamo per il piano Schuman proprio perché esso è una fase del processo di unificazione dell'Europa. Esso non può restare a sé stante, a rischio di intisichire o di ridursi a un modesto accordo economico multilaterale. Deve svilupparsi. Come e quando? Sul come, la

<sup>81</sup> Lo stesso Monnet rievoca nelle sue memorie le idee fondamentali che erano scaturite durante la prima riunione da cui aveva preso le mosse il famoso memorandum, a metà aprile 1950, con Etienne Hirsch e Paul Reuter. Inizia così: «L'Europe doit être organisée sur une base fédérale. Une union franco-allemande en est un élément essentiel, et le gouvernement français est décidé à l'entreprendre». MONNET, *Mémoires*, Parigi, Fayard, 1976, p. 350.

<sup>82</sup> Discorso di Taviani alla Camera dei Deputati in occasione del dibattito sulla ratifica del Piano Schuman, in TAVIANI, *Solidarietà atlantica e Comunità europea* cit., pp. 186-187.

risposta (...) non dovrebbe lasciar dubbi: si svilupperà attraverso la Comunità dell'esercito europeo (...) e attraverso l'ulteriore evoluzione federativa, prevista – grazie all'azione lungimirante di De Gasperi – nel famoso articolo 38 di quel Trattato. Sul quando non c'è che da formulare un augurio: il più presto possibile<sup>83</sup>.

Analoghe considerazioni avrebbero costituito il fulcro dell'adesione italiana al progetto di trattato della CED. "Noi abbiamo accettata la proposta francese della Comunità di Difesa – affermava De Gasperi – (...) non semplicemente per le ragioni gravi, ma pur sempre contingenti della difesa, ma perché la Comunità di Difesa è destinata a diventare, sia pure entro determinati limiti, comunità politica ed economica dell'Europa (...). Molte difficoltà ed esitazioni sono sorte in vari Stati: ma ogni volta che ci raduniamo, nessuno osa spegnere una così grande speranza, anzi la fiamma si ravviva"<sup>84</sup>.

Il compimento di questa prospettiva, che portava il governo italiano ad assumere un ruolo di avanguardia nel processo di costruzione dell'unità europea, si aveva con la proposta di inserire nel progetto di trattato della CED l'impegno di studiare e progettare proprio un'Autorità politica dell'Europa, sfociato nell'inserimento nel progetto di trattato dell'art. 38. È lo stesso Paolo Canali, segretario e stretto collaboratore di De Gasperi, a sottolineare l'importanza dell'azione di De Gasperi in quel frangente: "Se alla Francia spetta il merito, attraverso Schuman e Pleven, di aver concepito e avviato gli organismi specializzati europei dell'esercito comune e della comunità siderurgica, l'Italia, attraverso De Gasperi, faceva constatare che tali organismi non potevano essere vitali senza una base politica adeguata, senza cioè un'Autorità politica che animasse gli organismi tecnici (...). Particolarmente nei rapporti economici, la collaborazione unitaria, che comporta

<sup>83</sup> Discorso di Taviani in occasione dell'insediamento a Lussemburgo dell'Alta Autorità della CECA, 10 agosto 1952, *ibidem*, pp. 191-192.

<sup>84</sup> Discorso tenuto da De Gasperi a Roma, Palazzo Barberini, il 29 giugno 1953, a conclusione dei lavori del Consiglio nazionale della Democrazia cristiana, in "Il Popolo", n. 180, 30 giugno 1953 e in Alcide De Gasperi, *Discorsi politici 1923-1954*, a cura di GIOVANNI ALLARA-ANGELO GATTI, Roma, ed. Cinque Lune, 1990, pp. 505-508. La citazione trovasi alle pp. 506-507.

rischi e iniziali reciproche rinunce, deve dirsi inattuabile o per lo meno effimera, qualora non sia preceduta dall'intesa e dalla fiducia sul piano politico"<sup>85</sup>.

Dopo i noti interventi di De Gasperi a Strasburgo nel dicembre del '51 e le sue dichiarazioni alla radio del 6 gennaio 1952, numerosi quotidiani pubblicavano, quello stesso giorno o il successivo, un articolo del sottosegretario agli Esteri, Paolo Emilio Taviani, evidentemente pensato allo scopo di spiegare all'opinione pubblica la posizione del Presidente del Consiglio che a molti era apparso come "un fanatico propugnatore dell'unificazione europea a qualunque costo", "un liquidatore senza inventario dell'autonomia nazionale italiana", "un visionario accecato dall'ideologia"<sup>86</sup>. Taviani, ricordando come molti avessero applaudito al "Presidente federalista", si domandava: "cosa cerca l'Italia in Europa?". "È semplice – rispondeva – la costituzione di un'unità politica organica europea"<sup>87</sup>. Spiegava come le soluzioni intermedie non potessero che essere transitorie e di breve durata essendo legate alla buona volontà dei promotori e ai capricci delle maggioranze parlamentari. "Un legame federale deve essere una istituzione – affermava – non una politica; deve essere inteso come permanente (...); deve dare origine a competenze formalmente piene, anche se limitate a materie determinate"<sup>88</sup>. E guardava con preoccupazione alla creazione di autorità senza potere proprio, in balia del compromesso tra le parti, in cui le soluzioni erano fatalmente lente, difficili, estenuanti, tali da sottoporre le istituzioni a una grande usura. Con un'autorità dotata di poteri, invece, l'Europa sarebbe entrata nel diritto e nella realtà storica, diventando attore mondiale e non più rassegnato comprimario. Le prospettive si

<sup>85</sup> ADSTANS, *Alcide De Gasperi* cit., pp. 201-202.

<sup>86</sup> Cfr. GIACOMO GHIRARDO, *Le assurde voci di dissensi tra De Gasperi e il ministro Pella*, in "Il Mattino", 7 gennaio 1952.

<sup>87</sup> PAOLO EMILIO TAVIANI, *Il cammino dell'Europa verso una Comunità politica*, in "Il Popolo", 6 gennaio 1952. Lo stesso articolo appariva su altri quotidiani con titoli diversi: *Perché l'Europa* (titolo originale, in arch. Taviani, fald. "1950-1953 Europa"), in "Corriere del Pomeriggio", 7 gennaio 1952; *Il nostro europeismo*, in "Sicilia del Popolo", 6 gennaio 1952.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

sarebbero allargate: l'Europa non sarebbe più stata semplicemente il prodotto contingente della paura, la soluzione al problema della sicurezza e del dissidio franco-tedesco. La politica europea avrebbe potuto diventare propositiva. Quando? "Il giorno in cui - rispondeva Taviani - gli europei liberi saranno chiamati a eleggere la loro assemblea federale"<sup>89</sup>.

Dunque non solo il cammino della semplice integrazione, della gestione comune di parti anche importanti della sovranità nazionale, secondo il metodo funzionalista. I mezzi tecnici, le soluzioni amministrative erano importanti, ma dietro a queste doveva esserci una forte volontà politica, un'azione politica.

Era lo stesso De Gasperi a illustrare questo concetto nel discorso pronunciato il 10 dicembre 1951 di fronte all'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa: "La costruzione degli strumenti e dei mezzi tecnici, le soluzioni amministrative sono senza dubbio necessarie (...). Queste costruzioni formano l'armatura: rappresentano ciò che lo scheletro rappresenta per il corpo umano. Ma non corriamo il rischio che si decompongano, se un soffio vitale non vi penetri per vivificarle oggi stesso? Se noi non costruiamo altro che amministrazioni comuni - senza una volontà politica superiore, vivificata da un organismo centrale, nel quale le volontà si incontrino, si precisino e si animino in una sintesi superiore - noi rischiamo che questa attività europea appaia, al confronto della vitalità nazionale particolare, senza calore, senza vita ideale; potrebbe anche apparire una sovrastruttura superflua, e forse anche oppressiva, quale apparve in certi periodi del suo declino il sacro romano impero"<sup>90</sup>.

## 7. Conclusioni

Le paure e le speranze degli italiani: così s'intitola un volume di Ennio Di Nolfo dedicato al secondo dopoguerra che ben in-

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> Discorso pronunciato da De Gasperi all'Assemblea del Consiglio d'Europa a Strasburgo, il 10 dicembre 1951, in CATTI DE GASPERI, *La nostra Patria Europa* cit., pp. 55-56.

---

quadra la situazione psicologica del paese in quel delicato e cruciale momento storico, individuando l'emergere di una dicotomia che passava attraverso le coscienze dei singoli, traducendosi poi in divisione politica<sup>91</sup>.

La lettura che gli italiani diedero del piano Schuman può ben essere inquadrata in questa prospettiva: i primi passi verso l'integrazione europea suscitarono, per un verso, speranze e apertura al nuovo, per l'altro, paure e chiusura nei confronti del nuovo, ma anche – più sottilmente – diffidenza nei confronti del vecchio che gattopardescamente si ripresentava sotto le mentite spoglie dell'unione europea “La verità è che da un lato c'è la volontà di costruire l'Europa, c'è una fede e c'è una vitalità – esclamava Taviani alla Camera dei Deputati in occasione del dibattito sulla ratifica della CECA –; dall'altro (...) c'è lo scetticismo e forse c'è la paura”<sup>92</sup>. E all'on Roveda, che in sede di discussione al Senato criticava il Trattato della CECA perché basato solo su speranze, Taviani replicava sottolineando come la critica si basasse di fatto sulle sole paure.

Le lacerazioni dell'Italia erano destinate a rimanere a lungo, anche in virtù, da entrambe le parti, di una lettura quasi esclusivamente “atlantica” del processo di unificazione europea, cui la stessa storiografia non si è peraltro sottratta. Ma la progettualità insita nel piano Schuman era l'espressione di forze profonde che non potevano venir meno. La nuova linea di divisione tra progressisti e reazionari tracciata da Rossi e Spinelli nel *Manifesto di Ventotene* riecheggiava nelle parole di Taviani, quasi a voler rivendicare al piano Schuman e all'azione a favore dell'unificazione europea condotta nei primi anni Cinquanta dal governo De Gasperi quel ruolo di motore della storia che i movimenti talora stentavano a interpretare: “C'è peraltro una differenza – sosteneva Taviani, continuando la sua polemica in aula con le sinistre – tra

<sup>91</sup> ENNIO DI NOLFO, *Le paure e le speranze degli italiani: 1943-1953*, Milano, Mondadori, 1986.

<sup>92</sup> Discorso di Taviani alla Camera dei Deputati, in occasione del dibattito sulla ratifica del Trattato istituito la CECA, 13 giugno 1952, pubblicato in TAVIANI, *Solidarietà atlantica e Comunità europea* cit., p. 185.

la vostra ingenuità che è negatrice, scettica e direi reazionaria, e la nostra che è positiva, fideistica e, credete pure, è una posizione rivoluzionaria, perché fino ad oggi non c'è stato nulla di simile nella storia: un piano che possa veramente superare le posizioni nazionalistiche tradizionali<sup>93</sup>.

Il superamento, con l'unificazione europea, della sovranità statale assoluta avrebbe costituito la nuova frontiera, il grande traguardo con cui la storia sfidava gli uomini del secondo dopoguerra. Realizzato questo obiettivo, l'Europa avrebbe avuto dalla sua parte la fierezza della straordinaria rivoluzione compiuta, superando immobilismo, rassegnazione e subordinazione alle grandi potenze. "Per questi motivi – concludeva Taviani, evocando una pregnante immagine einaudiana – vogliamo l'unità federale europea; e ci pare che essi siano ispirati al miglior realismo: quello che sa cogliere l'occasione che passa e che sa come essa difficilmente si presenti alle stesse generazioni una seconda volta"<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 184.

<sup>94</sup> TAVIANI, *Il cammino dell'Europa verso una Comunità politica* cit.



GIAN PIERO ORSELLO  
Università di Roma "La Sapienza"

## **Le prospettive istituzionali dopo il trattato di Amsterdam**

In vista dell'allargamento, nei tempi e secondo le modalità di cui all'Agenda duemila, si è avviato un processo che dovrebbe portare alla costituzionalizzazione dell'Unione europea. A questo proposito di particolare significato appaiono le dichiarazioni dei Presidenti Ciampi e Rau, il discorso del Ministro degli affari esteri tedesco Fischer, gli interventi di Schroeder e di Chirac e l'intervista di Jacques Delors. Del resto, l'inserimento anche delle modifiche alle procedure per la realizzazione delle cooperazioni rafforzate fra i temi in discussione nella Conferenza intergovernativa oltre ai temi del numero dei Commissari, della riponderazione dei voti del Consiglio dei Ministri e della regola del voto a maggioranza al posto di quello all'unanimità che rappresentano le mancate soluzioni del trattato di Amsterdam su punti particolarmente qualificanti, apre la via a profonde trasformazioni con l'avvio di una prospettiva basata su un'avanguardia federale.

Nel frattempo sono ad uno stadio avanzato i lavori della Convenzione, presieduta da Herzog e costituita dai rappresentanti del Parlamento europeo, dei Parlamenti nazionali, dei Governi e della Commissione di Bruxelles, secondo le decisioni adottate fin dal Consiglio europeo di Colonia. La costituzione della Convenzione è di per sé un passo avanti importante rispetto al metodo delle Conferenze intergovernative.

---

Il Consiglio europeo informale di Biarritz dei giorni 13 e 14 ottobre 2000, dovrà approvare il testo della Carta europea dei diritti umani fondamentali, che poi sarà ufficialmente promulgato nel Consiglio europeo di Nizza il 7 e 8 dicembre 2000, come solenne dichiarazione politica. Da più parti – tra cui i rappresentanti del governo italiano, in armonia con affermazioni più volte espresse dal Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, si è ripetutamente sostenuta la tesi dell’inserimento di tale testo nei trattati comunitari anche per dare concretamente la possibilità alla Corte di Giustizia dell’Unione europea di renderlo effettivamente vincolante con la sua tutela in stretto senso giuridico per gli Stati membri e per i cittadini dell’Unione. Soprattutto per contrastare tale possibilità questa tesi è fortemente combattuta da alcuni governi, soprattutto da quelli della Gran Bretagna e dei Paesi scandinavi, ma il rilievo politico del documento non potrà essere in alcun modo contestato, anche perchè è logico, ed in un certo senso fatale, che tale testo possa rappresentare in un futuro, che ci auguriamo prossimo, il preambolo della Costituzione federale europea, come più volte sostenuto dai rappresentanti dei Governi italiano e tedesco.

L’elaborazione di una Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione europea, è stata decisa dal Consiglio europeo di Colonia; successivamente, durante la presidenza finlandese, è stata decisa la costituzione della Convenzione, organismo nuovo ed originale anche per i riflessi che potrà avere in futuro in ordine alla elaborazione delle riforme dei trattati comunitari; essa è costituita da sessantadue membri, di cui sedici membri del Parlamento europeo, trenta membri dei Parlamenti nazionali, quindici rappresentanti dei Governi dei Paesi componenti l’Unione europea, un rappresentante della Commissione europea, il Commissario portoghese Vitorino.

La Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione europea, consta di un Preambolo e di 54 articoli, divisi in sette capi: dignità (artt. 1-5), libertà (artt. 6-19), uguaglianza (artt. 20-26), solidarietà (artt. 27-38), cittadinanza (artt. 39-46), giustizia (artt. 47-50), disposizioni generali (artt. 51-54).

È evidente come la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea risenta dei principi contenuti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 10 dicembre 1948 nonché della Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, redatta a cura del Consiglio d'Europa e sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950.

Tuttavia il carattere del documento è molto più stringente e si pone sulla linea dei principi fondamentali contenuti nelle Costituzioni di molti Paesi europei, che costituiscono la parte più solennemente impegnativa delle stesse Costituzioni e, come tale, sostanzialmente immutabile.

Il Preambolo della Carta proclama "una unione sempre più stretta tra i popoli europei" prevedendo "un futuro di pace fondato su valori comuni". Facendo riferimento al "suo patrimonio spirituale e morale" dichiara che "l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà" nonché "sui principi di democrazia e di stato di diritto", ponendo "la persona al centro della sua azione", istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

L'Unione "contribuisce al mantenimento ed allo sviluppo dei valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati e dell'ordinamento dei pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale" cercando di "promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile" e assicurando "la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali" nonché "la libertà di stabilimento".

La Carta successivamente dichiara che "è necessario rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, rendendoli più visibili, alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici".

La Carta riafferma "i diritti derivanti dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali, dai Trattati sull'Unione europea e dai Trattati comunitari, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle Carte sociali della Comunità e del Consiglio d'Europa", nel

---

rispetto delle competenze comunitarie e del principio di sussidiarietà”, nonché i diritti derivanti “dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea e della Corte europea dei diritti dell’uomo”. Il godimento di tali diritti comporta “responsabilità e doveri nei confronti della comunità umana”, anche “delle generazioni future”. Conseguentemente “l’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi” indicati nella Carta.

Il capo primo, sotto l’indicazione della “dignità”, riconosce come “inviolabile la dignità umana” (art. 1), il “Diritto alla vita”, con l’esclusione della pena di morte (art. 2), il “diritto all’integrità della persona” fisica e psichica, con il divieto della clonazione e di altre pratiche incompatibili (art. 3), “la proibizione della tortura” e di pene inumane e degradanti (art. 4), la “proibizione della schiavitù e del lavoro forzato” nonché della “tratta degli essere umani” (art. 5).

Il capo secondo, sul tema della “libertà”, stabilisce il “diritto alla libertà ed alla sicurezza” (art. 6), il “rispetto della vita privata” nonché “del domicilio e delle comunicazioni” (art. 7), la “protezione dei dati di carattere personale” secondo il consenso degli interessati ed il diritto alla rettifica, sotto l’apposito “controllo di un’autorità indipendente” (art. 8), “il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia” (art. 9), “la libertà di pensiero, di coscienza e di religione” il che implica la libertà di cambiare religione e di manifestare la propria fede individualmente o collettivamente, nonché “il diritto all’obiezione di coscienza” (art. 10), “la libertà di espressione, di informazione” e di opinione senza ingerenza delle autorità “senza limiti di frontiera”, compresa “la libertà dei mezzi di comunicazione ed il loro pluralismo” (art. 11), “la libertà di riunione e di associazione” compreso “il diritto di fondare sindacati e di aderirvi, mentre è espressamente dichiarato che “i partiti politici a livello dell’Unione contribuiscono ad esprimere la volontà politica dei cittadini (art. 12), “la libertà delle altrui, delle scienze e della ricerca scientifica”, compresa “la libertà accademica” (art. 13), “il diritto all’istruzione”, il che comporta l’accesso gratuito all’istruzione obbligatoria, “il diritto all’accesso alla formazione professionale e continua”, mentre è garantita “la libertà

di creare istituti di insegnamento” e “il diritto dei genitori a provvedere all’educazione ed all’istruzione dei figli secondo le loro convinzioni” (art. 14), la libertà professionale ed il diritto al lavoro in qualsiasi stato membro, compresa la possibilità “per i cittadini dei paesi terzi di lavorare nel territorio degli stati membri” a condizioni di lavoro equivalenti a quelle dei cittadini dell’Unione (art. 15), “la libertà di impresa” (art. 16), “il diritto di proprietà, compresa la protezione della proprietà intellettuale”, salvo i casi di pubblico interesse e sulla base di una congrua indennità (art. 17), “il diritto di asilo”, sulla base delle norme della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, relative allo status dei rifugiati (art. 18), il divieto delle espulsioni collettive”, nonché quello di espellere o di estradare persone “verso uno stato in cui esiste il rischio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene inumane o degradanti” (art. 19).

Il capo terzo statuisce il principio di “uguaglianza davanti alla legge”(art. 20), le norme relative al divieto “di discriminazione, fondata sul sesso, la razza, il colore della pelle, l’origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione, le convinzioni personali, le opinioni politiche, l’appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l’età o le tendenze sessuali o fondata sulla cittadinanza” (art. 21); “l’Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica” (art. 22), assicura “la parità tra uomini e donne” in tutti i campi, compresa “l’occupazione, il lavoro e la retribuzione”, pur rispettando l’adozione di misure che prevedano vantaggi specifici “a favore del sesso sottorappresentato” (art. 23). L’art. 24 afferma “i diritti del bambino” prevedendo “la protezione e le cure necessarie per il suo benessere” e considerando l’interesse superiore del bambino come “preminente” e il diritto di relazioni personali “con entrambi i genitori”; l’art. 25 prevede “i diritti degli anziani ad una vita dignitosa ed indipendente” con la partecipazione ad attività sociali e culturali, mentre l’art. 26 fa riferimento all’ “inserimento dei disabili” ed al loro “diritto di beneficiare di misure intese a garantirne l’autonomia, l’inserimento sociale e professionale”.

---

Il capo quarto è dedicato al principio di "solidarietà": l'art. 27 stabilisce "il diritto dei lavoratori (o dei loro rappresentanti) all'informazione ed alla consultazione nell'ambito dell'impresa nonché il diritto di "negoziare e concludere contratti collettivi", con la possibilità "di ricorrere ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero" (art. 28), il diritto "all'accesso ai servizi di collocamento gratuito" (art. 29), la tutela in caso di "licenziamento ingiustificato" (art. 30). La Carta stabilisce poi che "ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose", ad una limitazione della durata massima del lavoro, a periodo di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite (art. 31), mentre l'art. 32 prevede "il divieto del lavoro minorile" (al termine della scuola dell'obbligo) e la protezione dei giovani nel luogo di lavoro, "contro lo sfruttamento economico" e contro ogni attività "che possa minarne la sicurezza, la salute, lo sviluppo fisico mentale, morale o sociale, in grado di turbare la loro istruzione; "è garantita la protezione della famiglia e la possibilità "di conciliare la vita familiare e la vita professionale" contro ogni licenziamento per motivi legati alla maternità, mentre sono stabiliti diritti ai congedi di maternità e parentali (art. 33). L'Unione riconosce "il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale ed ai servizi sociali" (a protezione della maternità, delle malattie, degli infortuni sul lavoro, della dipendenza o vecchiaia, della perdita del posto di lavoro), quando risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione mentre si dichiara la volontà di lottare "contro l'esclusione sociale e la povertà", riconoscendo "l'assistenza sociale ed abitativa per garantire un'esistenza dignitosa" (art. 34); riconosce "la protezione della salute" con il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria ed alle cure mediche in modo da garantire "un livello elevato di protezione della salute umana" (art. 35) nonché "l'accesso ai servizi di interesse economico generale al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione" (art. 36), "la tutela dell'ambiente ed il miglioramento della sua qualità conformemente al principio dello sviluppo sostenibile (art. 37) ed inoltre "la protezione dei consumatori" ad un livello elevato (art. 38).

Il capo quinto definisce i rapporti relativi alla "cittadinanza", prevedendo il diritto di voto attivo e passivo per il parlamento europeo "nello stato in cui il cittadino risiede alle stesse condizioni dei cittadini di tale stato" e stabilendo che "i membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto" (art. 39). Queste norme sembra possano effettivamente avere una vera e propria rilevanza costituzionale che appare ancora più evidente di tutti i principi, i diritti e le libertà che costituiscono, come avviene per le Costituzioni degli stati, la parte costituzionale relativa ai diritti fondamentali, come è, per esempio, per la prima parte della costituzione italiana, appunto dedicata ai principi fondamentali ed ai diritti e doveri dei cittadini, e, come tale, considerata sostanzialmente immutabile.

Il dibattito sulla globalizzazione non manca di suscitare valutazioni contrastanti: in effetti, si tratta di un'espressione – che si riscontra dopo la scomparsa del sistema sovietico, ma la cui origine ormai lontana si può ritrovare negli effetti del "villaggio globale" – di rilevanza multipla, culturale, sociale, politica, economica, con evidenti implicazioni di carattere ideologico. Negli anni novanta l'integrazione dei mercati finanziari si riflette sull'economia reale e si impone come evidente e primaria connotazione della globalizzazione, che già in precedenza si caratterizzava per gli ampi processi di liberalizzazione, di privatizzazione, di una deregulation selvaggia, realizzata sulla base di uno slancio neoliberista senza precedenti, che ha fatto trionfare sostanzialmente ovunque l'economia di mercato, qua e là soltanto garantita da un forte impegno di governo tale da non lasciarle completamente libero il campo.

La globalizzazione si configura, quindi, come l'ultima tappa di un processo evolutivo dell'economia mondiale nella quale si manifesta la connessione fra aree geografiche e geopolitiche per dar vita a forme di integrazione ed anche ad un abbassamento dei costi dei trasporti delle merci su scala nazionale. Il mercato unico mondiale è perciò "il punto di arrivo di un processo iniziato in tempi lontani con il consumo familiare" ed in esso, nell'attuale fase storica, "le industrie di ogni tipo stanno perdendo la loro

---

identità nazionale e si spargono per il pianeta alla ricerca di capitali, mercati, lavoro e tecnologie”.

Di fronte ad un tale fenomeno nella sua espansione mondiale, che appare sotto molti aspetti ineluttabile ed ingovernabile nei suoi valori di integrazione commerciale e finanziaria, si leva il sistema di integrazione economica regionale che contraddistingue l'Unione europea, pur basata fundamentalmente sul principio della concorrenza, ma che presenta evidenti caratteri di una propria autonoma capacità di governo.

Nella realtà internazionale si sono succedute nel tempo varie forme di regolamentazione degli scambi, tali da consentire lo sviluppo dell'economia di mercato, in grado anche di creare una vasta rete di diritti e di obblighi internazionali che hanno quindi posto precisi limiti ad una indiscriminata libertà attraverso organizzazioni a carattere mondiale che sono rette da norme comuni, che consentono attività di controllo e di verifica e che possono se necessario applicare sanzioni.

Così è avvenuto, sulla base degli accordi di Bretton Woods, prima, con l'OCSE, con il GATT, con il Fondo monetario e con la Banca mondiale, e successivamente con l'Organizzazione mondiale del commercio, della quale i due partner principali sono, da un lato, gli USA – che hanno realizzato una fase trionfante dell'economia di mercato – e, dall'altro, l'Unione europea, che ha saputo raggiungere una vera sovranazionalità economica: in questo senso, il processo di liberalizzazione multilaterale degli scambi si riferisce a varie forme di integrazione regionale, tra le quali la più rilevante, la più evoluta e la più completa è l'Unione europea nella quale si è già attuato un processo di trasferimento di sovranità dagli Stati alle competenze sovranazionali con decisioni autonome.

È evidente che i poteri esercitati nell'Unione europea dalle istituzioni comunitarie, in applicazione dei relativi trattati, che hanno trasferito, peraltro, competenze sempre più ampie dagli stati alla realtà sovranazionale, sono circoscritti alle materie loro riservate con le procedure per ciascuna decisione previste.

Negli USA si sostiene che l'interesse nazionale coincida con quello delle sue grandi multinazionali che ne favoriscono la com-

petitività, senza tuttavia avvertire che, nonostante le enormi risorse dedicate alla ricerca e allo sviluppo nonché alla progettazione ed alla produzione ed inoltre all'impegno crescente di manodopera straniera ed alla utilizzazione progressiva di impianti situati all'estero è rilevabile una ostinata miopia nel difendere gli interessi delle aziende nazionali nei confronti degli investitori stranieri. È peraltro evidente che appare sempre più superato il ruolo di uno Stato nazionale che non è più in grado, nella liberalizzazione dei mercati finanziari, di esercitare forme autarchiche di controllo sulle proprie politiche monetarie, anche di fronte a transazioni di capitali sempre più facilitate da una potente tecnologia dell'informazione, che ha costituito proprio il volano della globalizzazione, nella quale si confrontano processi di industrializzazione, di riconversione delle attività produttive, di trasformazione del territorio, del ruolo dei trasporti e delle comunicazioni nonché delle "grandi autostrade" dei beni immateriali: ciò vale sia in ordine ad una economia resa fortemente espansiva da uno slancio senza precedenti, come accade in questi anni negli Stati Uniti d'America, sia nella realtà di una economia sempre più caratterizzata dalla sovranazionalità, come avviene nell'Unione europea.

La struttura e le forme di governo dell'economia internazionale appaiono dunque radicalmente cambiate rispetto a quelle a lungo prevalenti: in realtà, le economie dei paesi più sviluppati dominano l'economia internazionale per quanto attiene agli scambi ed agli intendimenti, mentre i paesi in via di sviluppo partecipano in una percentuale assai ridotta all'economia internazionale; conseguenza di tale situazione la formazione di grandi blocchi economici e commerciali a carattere sostanzialmente (ed in alcuni casi anche formalmente) sovranazionale, con una maggiore prospettiva di regionalizzazione piuttosto che di internazionalizzazione, in una visione che sottolinea la complementarità tra regionalismo e multilateralismo.

Per quanto concerne l'Unione europea, il trasferimento di molteplici forme di competenze statali alla dimensione comunitaria sovranazionale costituisce il fattore principale del processo di integrazione che realizza la sua espressione più completa nell'at-

---

tuazione del mercato unico europeo, che consente di affermare che per gli stati dell'Unione europea globalizzazione significa anzitutto europeizzazione, in una regione che esprime la più alta incidenza di scambi commerciali all'interno dell'area, passata dal 46% del 1950 ad oltre il 60% alla vigilia del 2000.

L'integrazione economica internazionale costringe tutti i paesi a notevoli sforzi di adeguamento, mentre la sfera di discrezionalità delle decisioni nazionali di politica economica e sociale si contrae con la conseguenza di comprimere anche lo spazio della partecipazione democratica dei cittadini. Molte delle resistenze protezionistiche contro l'integrazione internazionale si annidano nella pretesa difesa delle singole sovranità nazionali contro l'omologazione imposta dalle esigenze dei mercati e dall'univocità della direzione di marcia, per cui può sembrare che soltanto la sovranità nazionale, ormai peraltro superata e sorpassata, possa rappresentare la rinuncia ai benefici della globalizzazione, che il processo di integrazione economica internazionale arreca a tutti i paesi. È quindi evidente il carattere dinamico e positivo che assume nell'Unione europea il superamento delle singole sovranità nazionali ed il crescente ruolo, anche sul piano istituzionale, determinato dalla sovranazionalità.

Tuttavia l'iniziativa dell'Unione europea rappresenta una risposta attiva alla globalizzazione giacché un'Unione europea economica e finanziaria più stretta tra gli stati membri consente una maggiore autonomia nella formulazione delle politiche economiche, la salvaguardia di un modello europeo di società, l'influenza determinante nella realtà del commercio internazionale, senza cadere nel protezionismo ma invece resistendo a protezionismi altrui e determinando un libero scambio all'interno dell'Unione e imponendo misure di contingentamento nei confronti dell'estero. Una politica coerente da parte dell'Unione europea, massima potenza commerciale nel mondo, nei confronti delle altre aree mondiali ha fatto sì che la politica commerciale dell'Unione europea, specie dopo l'avvento del mercato unico del 1993, costituisca uno degli strumenti fondamentali non solo nell'accelerazione del mercato intracomunitario, che ammonta a due terzi del commer-

cio totale dei membri dell'Unione, ma anche nell'apertura dell'Unione europea al resto del mondo, considerando pure il valore della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo, e quindi anche nei riflessi della forza politica che l'Unione europea esercita nei confronti della realtà mondiale.

Inoltre va rilevato che l'Unione europea sostiene meccanismi di integrazione economico-commerciale in altre parti del mondo, soprattutto nell'America Latina e di coopera allo sviluppo in Africa e in Asia, nonché varie forme di partenariato, ed esercita un ruolo fondamentale – anche attraverso un diretto ruolo di responsabilità attiva – nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, a proposito della quale non può essere tralasciata la considerazione del clamoroso fallimento della terza conferenza ministeriale dell'OMC a Seattle, determinato da reazioni di tipo popolare terzomondista contro la globalizzazione, che si sono ripresentati anche in occasione di altre riunioni governative a livello mondiale, a carattere non soltanto economico ma anche politico, con ripercussioni negative anche nei confronti di conferenze europee, come è avvenuto recentemente con un carattere eminentemente politico a Biarritz per iniziativa delle minoranze basche.

Le polemiche manifestatesi in varie sedi e non soltanto nell'ambito dell'OMC hanno reso problematica l'ipotesi europea di lanciare all'inizio del 2000 il "millenium round" ed hanno determinato sostanzialmente, al di là delle sue velleitarie manifestazioni, il fallimento della terza conferenza ministeriale dell'OMC a Seattle, determinato soprattutto dalle pretese egemoniche dell'intervento degli Stati Uniti d'America, con la mancata attribuzione al Presidente Clinton da parte del Congresso della facoltà preventiva di negoziare, e quindi di fatto limitando la credibilità negoziale degli Stati Uniti, che se si sono riscontrate nell'ambito dell'OMC importanti differenze di posizioni tra Unione europea e USA in ordine alla liberalizzazione del settore agricolo, come in precedenza era avvenuto in ordine alla politica ambientale, e se, più in generale, appaiono evidenti le ragioni di una profonda modificazione del ruolo dell'OMC in corrispondenza con l'evoluzione dell'economia internazionale e a seguito di un progressivo

---

miglioramento della trasparenza dei suoi processi decisionali. È opportuno tenere presente al riguardo che l'Unione europea ha chiesto all'organizzazione mondiale del commercio di essere autorizzata ad imporre sanzioni commerciali nei confronti degli Stati Uniti d'America a causa di agevolazioni fiscali alle imprese esportatrici americane che l'OMC aveva già criticato per violazione delle regole del commercio internazionale. L'inatteso rafforzamento dell'inflazione negli Stati Uniti, causa dell'aumento del costo del denaro, è stato valutato a Montreal nel corso del vertice G 20: si tratta di verificare la staffetta tra l'economia americana e quella europea nel ruolo del propulsore della crescita economica con riferimento anche all'aumento dei costi dei prodotti petroliferi.

Pesano, comunque, sugli Stati Uniti d'America, come è noto, due concezioni della realtà e conseguentemente della politica: da un lato, una posizione sostanzialmente isolazionista ("orientato a vedere l'America come un universo autosufficiente") ed una posizione più internazionalista, aperta al confronto con il resto del mondo.

Per quanto riguarda i rapporti USA - Unione europea sono da considerare i "grandi cambiamenti storici" realizzatisi nelle diverse epoche: l'intesa tradizionale, che aveva retto da Yalta agli anni del presidente Reagan, ha perso vigore con il Trattato di Maastricht dell'Unione europea e con la riunificazione tedesca. "Rispetto agli anni successivi alla seconda guerra mondiale l'Europa ha molto meno bisogno dell'America e l'America ha minori ragioni di temere l'Europa", per cui l'attenzione degli USA "potrebbe concentrarsi meno del passato sull'Europa", a torto concepita come "fortezza europea" espressione di un protezionismo di cui l'Europa è in verità più oggetto che soggetto, mentre appare tuttora evidente "l'attivo coinvolgimento americano" nella realtà europea, soprattutto sotto l'aspetto politico-militare, mentre, dopo il fallimento della CED negli anni cinquanta, l'Unione europea soprattutto a seguito della dura esperienza in Bosnia, nel Kosovo e in Albania, tende ad un maggiore impegno diretto nel campo della PESC e dell'iniziativa autonoma dell'Unione europea occidentale nel quadro dell'Unione europea. Al riguardo è opportuno tenere presente che già l'anno scorso al Consiglio europeo di

Helsinki si è decisa la costituzione di una forza militare di pronto intervento dell'Unione europea e nei giorni scorsi i ministri degli esteri e della difesa dei Paesi membri hanno stabilito un primo contingente comune di circa 60 mila uomini a disposizione per ogni eventualità di intervento in grado di intervenire con un breve preavviso e di operare anche in aree lontane. Tale contingente sarà operativo a partire dal 2003 e riguarda non solo il contingente militare ma anche gli aerei e i mezzi navali necessari.

In effetti, la fine della guerra fredda ha avuto una forte influenza sia sull'integrazione europea sia nei rapporti tra gli Stati uniti d'america ed un'Unione europea destinata ad un allargamento tale da far coincidere in prospettiva la dimensione economica e politica con quella geografica e con un progressivo rafforzamento del suo ruolo, anche mediante un progressivo rapporto di partenariato che investa le ragioni frontaliere della riva sud del Mediterraneo, tale da avviare "un ripensamento radicale del concetto stesso dello sviluppo europeo", come appare evidente nelle considerazioni contenute nel Libro bianco dell'Unione europea su "crescita, competitività e occupazione" dettato dal Presidente Delors nel 1993, che anche se non ha avuto molte conseguenze d'ordine pratico operativo nel senso indicato, resta pur sempre un documento di grande rilievo sulle effettive intenzioni della politica dell'Unione e nella reale dimensione della sua coesione economica e sociale. Tali tendenze devono proporsi di ridurre almeno in Europa i contrasti derivanti dalla demarcazione fra "aree economicamente forti ed aree marginalizzate" e, quindi, di operare per consentire un'integrazione del fenomeno della globalizzazione che non costituisca soltanto un corollario della affermazione degli interessi delle aree più forti a danno di quelle più deboli.

Non vi è dubbio che l'avvento dell'Unione economica e monetaria ed il ruolo dell'euro – nonostante quella che si pensa possa essere una sua temporanea crisi di assestamento – ha consentito di contrastare le situazioni di instabilità regionali che si manifestino nella realtà europea ed incide sia sulla stabilità dei prezzi sia sulla fiducia nella capacità di conservazione del potere d'acquisto della moneta. Ciò comporta una conseguente positiva influenza

---

sulla stabilità politica, peraltro, necessaria per consentire maggiore forza alla moneta europea, dotandola anche di coerenti istituzioni di governo dell'economia, strumento indispensabile per consentire all'euro una sfida effettiva nei confronti del dollaro, tenuto conto che l'opinione pubblica americana non teme tanto l'impatto con lo yen quanto appunto il rafforzamento "politico" della moneta europea nel quadro della globalizzazione, in ordine alla quale occorre sempre più l'impegno non soltanto degli stati e dei mercati ma anche delle società civili, il terzo pilastro necessario, secondo la valutazione di Ralf Dahrendorf. La società civile, infatti, deve sempre più essere considerata una forma organizzativa nazionale per consentire alle realtà sottostanti di dare risposte positive alla globalizzazione.

La quasi totalità dei politici e degli osservatori in Europa ritiene che l'allargamento dell'Unione europea non sia realizzabile con le attuali istituzioni. Tutti riconoscono che organi e meccanismi decisionali pensati per governare un'Europa a sei non potrebbe funzionare in un'Europa che comprenda da ventisette a trenta membri. E l'impossibilità di governare l'Unione avrebbe come conseguenza la sua diluizione in una semplice zona di libero scambio.

Alcuni tra quelli che condividono questa idea credono che tale pericolo possa essere scongiurato bloccando l'allargamento o rinviandolo sine die. Si tratta soltanto di un'illusione. Il blocco dell'allargamento non sarebbe solo un tradimento ai paesi candidati, che vedono nell'adesione all'Unione il logico risultato della loro difficile emancipazione dalla dominazione dell'Unione sovietica e la garanzia dell'irreversibilità del passaggio alla democrazia. Sarebbe anche completamente inutile. Le istituzioni dell'Unione sono già del tutto incapaci di gestire i problemi essenziali che devono affrontare. La paralisi dei meccanismi decisionali, l'impotenza in materia di politica estera, il deficit democratico sono fatti la cui evidenza ci dispensa dal dare prova di queste affermazioni.

Bisogna, quindi, impegnarsi nel cammino che porta all'allargamento, procedendo con una riforma delle istituzioni dell'Unione che le permetta di funzionare in modo efficace nel suo contesto. Molti se ne rendono conto, pochi sono coscienti dell'im-

portanza della posta in gioco. La maggior parte, a causa dei paracchi nazionali. Così, molti credono o vogliono far credere che una decisione sui cosiddetti "residui" di Amsterdam (estensione del voto a maggioranza, nuova ponderazione dei voti in seno al Consiglio, riforma della composizione della Commissione), eventualmente integrata dall'adozione di procedure più flessibili per l'introduzione delle cooperazioni rafforzate, potrebbe essere sufficiente a garantire una gestione accettabile dell'Unione. Si tratta di obiettivi importanti, ma assolutamente insufficienti.

Il vicolo cieco in cui si trova l'Unione europea da molto tempo mostra con la maggiore chiarezza possibile che il metodo intergovernativo con il quale oggi è organizzata l'Unione e in ragione del quale i Trattati sono stati via via modificati non è più in grado di rispondere alle sfide attuali. La fase in cui il processo è potuto avanzare per tappe intermedie – di cui non si vuole qui sminuire l'importanza – è giunta al termine. Ci si trova di fronte al nodo finale che è quello del trasferimento della sovranità dagli Stati-nazione all'Europa, cioè la fondazione della Federazione europea. È l'unica condizione che permetterebbe di impedire che il processo di costruzione dell'Europa si incammini verso la dissoluzione.

La mondializzazione sta svuotando gli stati-nazione europei di qualsiasi potere. Sarebbe irrealistico da parte dei governi tentare di resistere a questo movimento arroccandosi su sovranità nazionali ormai irreversibilmente superate. Tuttavia la sovranità è la condizione essenziale per il perseguimento del bene pubblico, la tutela della sicurezza, il benessere e la dignità del cittadini. Non si tratta di accettare la tesi secondo cui la sovranità è una realtà che appartiene al passato e che lo Stato stesso sta scomparendo lasciando posto a una rete di rapporti giuridici e commerciali di natura privata che farebbero presagire l'avvento di un secondo medio evo, ma che in realtà dissimula l'egemonia militare, politica ed economica sempre più pervasiva degli Stati Uniti. Bisogna difendere la sovranità e con essa il primato della politica, ma ristabilendola in un contesto più ampio – quello europeo – nel quale lo stato possa recuperare l'autonomia interna e la libertà d'azione internazionale necessarie perché la sovranità non sia soltanto una parola sostanzialmente ormai priva di contenuto.

---

Ciò non comporta la, rinuncia ad alcuno dei valori linguistici, culturali e politico-morali legati all'idea di nazione. Al contrario, questi trarrebbero vigore dal fatto che sarebbero promossi in un contesto politico stabile all'interno e forte nei rapporti internazionali. Un'Europa democratica e capace di agire non mortificherebbe, ma valorizzerebbe le nazioni e le gloriose tradizioni alle quali sono legate.

Le linee direttrici della riforma istituzionale in cui la fondazione della Federazione europea dovrebbe concretizzarsi sono sufficientemente chiare. Occorre trasformare la Commissione in vero governo, organo democratico, responsabile davanti al Parlamento; fare del Consiglio dei ministri la Camera, alta dell'Unione, priva di ogni potere esecutivo ma dotata, su un piano egualitario con il Parlamento, dei pieni poteri legislativi; dare al Consiglio europeo il ruolo di capo di stato collettivo della federazione. Tali istituzioni dovrebbero disporre del potere di fissare, in collaborazione con gli altri livelli di governo dell'Unione, il tetto del bilancio federale e di mobilitare, con l'imposizione di tributi, le risorse necessarie alla realizzazione delle loro politiche. Inoltre, dovrebbero essere investite delle competenze in materia di politica estera, sicurezza e difesa.

È assolutamente evidente che non è pensabile che la volontà politica necessaria per compiere una trasformazione di questa portata sia concepita nell'ambito dell'Unione allargata. Potrebbe manifestarsi soltanto in un ambito più ristretto, nel quale il grado di interdipendenza sia particolarmente forte e la maturità dell'opinione pubblica, grazie all'esperienza di un lungo processo di integrazione, sia maggiore che nel resto dell'Unione. Quest'ambito non potrebbe essere che quello dei Sei paesi fondatori della CECA e del Mercato comune, insieme con gli altri paesi che lo desidereranno, almeno otto con l'utilizzazione dello strumento previsto e praticabile della cooperazione rafforzata. Tali paesi potrebbero formare il nucleo federale all'interno dell'Unione a partire dal quale, con il tempo, si svilupperebbe una grande federazione che comprenda tutta l'Europa.

L'unificazione politica dell'Europa non avverrà in circostanze normali. Una trasformazione così radicale può avvenire solo in

una situazione eccezionale, quando le contraddizioni e le difficoltà del processo si esasperino ulteriormente. Allora, nei paesi del nucleo, l'idea di rinunciare alla sovranità nazionale assoluta nell'ambito di una federazione sarebbe percepita come realistica, ammesso che il terreno sia stato pazientemente preparato.

Occorre sottolineare che l'idea di un nucleo federale non comporta la dissoluzione dell'Unione. Al contrario, il nucleo deve costituirsi all'interno dell'Unione. Non comporta neanche la divisione permanente degli Stati membri dell'Unione in categorie con diversa dignità. Persegue lo scopo di unificare l'Europa intera in una sola grande federazione. Ma si fonda su una verità innegabile: che l'obiettivo può essere raggiunto soltanto con un processo e che ogni processo deve decollare da qualche parte. Nel caso dell'Europa, aspettare che tutti siano d'accordo su un progetto di stato federale che comprenda l'insieme dell'Unione significherebbe rendere impossibile ogni inizio. La scelta è quindi tra il cominciare da un nucleo o non cominciare affatto; la qual cosa avrebbe come conseguenza, a medio termine, la fine del processo di unificazione che ha garantito agli Europei dell'occidente la pace e la prosperità per più di mezzo secolo; e il ritorno in forze in Europa del nazionalismo, dei razzismo e della xenofobia.

Si tratta ora di capire come la linea del nucleo federale possa essere inserita nelle conclusioni dalla Conferenza intergovernativa, che il prossimo dicembre a Nizza, dopo aver adottato le necessarie soluzioni istituzionali, approvi un mandato per il "dopo Nizza" nel senso che si dovrebbe presentare un progetto di revisione dei trattati, come auspicato dalla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo.

Potrebbe prevedersi un mandato a una Convenzione (con le stesse caratteristiche di quella che sta per elaborare la Carta dei diritti fondamentali) di preparare un progetto di Unione federale che possa essere adottato anche da una minoranza di Stati. Si tratterebbe, infatti, di realizzare il principio delle cooperazioni rafforzate senza alcun diritto di veto (come nel caso dell'UEM e del Trattato di Schengen) anche sul piano della procedura, introducendo così un metodo democratico e non soltanto intergovernativo di realizzazione dell'Unione federale.

---

In concreto, nelle conclusioni della Conferenza intergovernativa che si dovrebbero adottare a Nizza, è auspicabile un risultato positivo mediante conseguenti decisioni sui seguenti punti: parità legislativa tra Parlamento e Consiglio dei Ministri, codecisione generalizzata per il Parlamento europeo, voto a maggioranza qualificata nelle decisioni del Consiglio, riponderazione del voto che tenga conto sia dell'importanza dei Paesi membri sia dell'entità delle loro popolazioni; rafforzamento del ruolo della Commissione come perno del sistema di governo; carattere operativo dell'integrazione, rafforzata attraverso una adeguata flessibilità; adeguamento del ruolo della Corte di Giustizia anche alla possibilità di accesso dei cittadini per la tutela dei loro diritti fondamentali; ridefinizione dello Statuto e delle competenze del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale; disciplina dello statuto dei partiti europei nel rispetto dei principi di democrazia e di partecipazione nonché approvazione di una procedura elettorale uniforme che consenta anche la possibilità di concorrere all'elezione del Parlamento europeo con liste a carattere transnazionale.

Peraltro, il carattere della Conferenza intergovernativa mostra sempre più la propria inadeguatezza, evidenza di non essere in grado di assumere le decisioni necessarie per quanto concerne le riforme indispensabili del sistema politico dell'Unione europea, che rischia così di perdere progressivamente il proprio equilibrio a danno della sua efficienza, della sua trasparenza e in definitiva del suo carattere democratico, con conseguente accentuato distacco dei cittadini europei dalle Istituzioni dell'Unione.

È ormai necessario e urgente rilanciare l'Unione europea con una Costituzione federale che deve essere elaborata da una assemblea rappresentativa del tipo della Convenzione che ha predisposto la Carta dei diritti fondamentali. La Costituzione federale dovrà poter conciliare la necessità di una azione unitaria di fronte a problemi comuni che gli stati non possono risolvere da soli ed il rispetto dell'autonomia degli stati e delle regioni nelle materie di loro competenza.

Il progetto della costituzione federale dovrebbe essere pronto per la fine del 2002 ed essere ratificato entro il 2004 prima della

fine dell'attuale legislatura europea e prima dell'avvio delle adesioni dei paesi candidati, ed è il caso di sottolineare la particolare responsabilità dell'Italia a cui toccherà la presidenza del Consiglio europeo nel secondo semestre del 2003.

Ancora una volta si dovrà provvedere a preparare una nuova Conferenza intergovernativa – o un altro strumento decisionale più efficace nell'auspicabile speranza che ci si fosse al fine liberare del vincolo costituito dall'art. 48 del Trattato dell'Unione europea, che prevede l'unanimità per le riforme dei trattati – che dovrà concludere i propri lavori con una nuova fase istituzionale destinata a realizzare con la Costituzione europea il processo costituente della nuova Europa in cui l'unità politica deve ormai corrispondere a quella geografica.



FRANCO PRAUSSELLO  
Università degli Studi di Genova

## Le risposte europee alla globalizzazione

Negli ultimi anni il processo di globalizzazione ha assunto caratteri inediti, grazie principalmente alla diffusione delle tecnologie dell'informazione. Almeno dalla metà degli anni Settanta, la rivoluzione scientifica e tecnologica aveva progressivamente cambiato il quadro di riferimento dei processi produttivi, ampliandolo dal livello nazionale a quello internazionale e mondiale. Il passaggio dal modo tradizionale di produzione basato sul taylorismo e sul fordismo al nuovo modo di produrre, in cui la scienza e la tecnologia svolgono una funzione di produzione centrale e diretta, aveva alimentato la formazione del mercato mondiale, accelerando la liberalizzazione dei movimenti delle merci e dei capitali. Tuttavia, alcuni dei tratti del nuovo paradigma economico sono emersi in piena luce solo in tempi recenti.

La globalizzazione, o mondializzazione secondo la dizione utilizzata in modo più appropriato nella letteratura di lingua francese, ha inizialmente messo in evidenza due aspetti di struttura strettamente interrelati. Da una parte la centralità del capitale umano e della conoscenza nell'ambito dei nuovi processi di produzione, e dall'altro la rilevanza del mercato mondiale come requisito necessario per mettere a frutto le potenzialità delle nuove forze produttive. Si tratta di elementi, che differenziano la globalizzazione dalle esperienze di liberalizzazione manifestatesi in periodi precedenti della storia mondiale, e segnatamente fra la fine del secolo XIX e l'avvento della prima guerra mondiale. Non-

---

stante che per certi versi in quegli anni alcuni indicatori relativi alla libertà di movimento delle merci e dei fattori (specificamente per i movimenti dei capitali) superassero in termini quantitativi gli indicatori corrispondenti dei giorni nostri, i due fenomeni sono decisamente diversi. Allora, quella in cui erano immersi i singoli paesi si definiva a ragione economia internazionale, mentre oggi siamo di fronte ad un sistema economico mondiale, o economia mondo, che tende sempre più a operare come sistema unitario, sia pure con segmentazioni e contrapposizioni fra i diversi gruppi di paesi. Concettualmente la mondializzazione nasce quando si transita dall'economia internazionale all'economia mondo. Quando l'orizzonte dei processi produttivi cessa di essere fondamentalmente quello del mercato nazionale per abbracciare l'intero mercato mondiale. Quando gli scambi con gli altri paesi cessano di svolgere una funzione di complemento rispetto alle transazioni del mercato nazionale per diventare la rete di un processo di produzione unitario, che identifica mercati di approvvigionamento dei fattori, di decentramento di segmenti della produzione e mercati di sbocco dei prodotti in un'ottica globale.

Un riflesso di questo passaggio si è avuto anche nell'analisi degli economisti, che fra la fine degli anni settanta e la metà degli anni ottanta del novecento dà vita a nuove prospettive teoriche. La nuova teoria del commercio internazionale di Krugman e associati consente di descrivere in modo analiticamente rigoroso gli scambi fra paesi nelle condizioni tipiche del nuovo paradigma, ovvero in presenza di economie di scala crescenti e forme di mercato imperfettamente concorrenziali. A sua volta l'approccio della crescita endogena di Romer e Lucas individua un nuovo motore del processo di crescita nell'accumulazione del capitale umano, il fattore produttivo tipico, che si ritrova al centro dei nuovi processi di produzione.

Solo negli ultimi tempi, tuttavia, l'estensione delle tecnologie dell'informazione, in ispecie attraverso l'impiego sempre più ampio della rete mondiale di internet, ha fatto emergere nuovi elementi, in precedenza non sufficientemente delineati. Vediamone alcuni. Nell'ambito di quella che può ormai definirsi l'economia della conoscenza e del sapere in senso lato, accanto alla diffusione

di processi produttivi con costi marginali virtualmente nulli (si pensi alla vendita dei software, che dopo l'investimento iniziale richiede solo il costo della duplicazione e del dischetto), si osserva un innalzamento dei livelli di produttività. In particolare, la diffusione dell'utilizzo dei computer in tutti i settori della vita produttiva sembra aver accresciuto stabilmente la produttività del sistema economico, nei paesi in cui la quota della new economy è rilevante.

Secondo il presidente della Banca centrale europea (BCE) Duisenberg, sarebbe questo il carattere più innovativo, che emerge dal panorama degli sviluppi della globalizzazione. Con una formula, si potrebbe affermare che la new economy è data dal nuovo modo di produrre in presenza di un elevato livello di produttività.

In realtà questi argomenti sono ancora controversi, e non mancano autori che osservano criticamente come l'aumento della produttività abbia riguardato fondamentalmente il settore della produzione delle tecnologie dell'informazione, piuttosto che il sistema economico nel suo complesso. Ed è un fatto che alcune delle predizioni più estreme circa gli effetti della new economy, propiziate dalla lunga fase di crescita dell'economia statunitense negli anni Novanta, si sono rivelate quanto meno azzardate o discutibili, come quelle della fine del ciclo economico, del boom senza limite dei corsi di borsa e della riduzione stabile del tasso naturale di disoccupazione.

Quali che siano i contorni precisi di questi sviluppi, l'ipotesi plausibile è che con essi aumentino sia i benefici sia i costi della mondializzazione. I primi a vantaggio dei sistemi che sapranno attrezzarsi per coglierli; i secondi a carico dei paesi che non saranno in grado di approntare difese efficaci, che almeno li contengano.

Tra i nuovi benefici della formazione del mercato mondiale possiamo citarne almeno due, probabilmente assai rilevanti: l'effetto favorevole alla crescita esercitato dagli elementi già messi in evidenza e l'attenuazione di alcuni vincoli tradizionali, che limitano le possibilità di produzione. L'innalzamento della produttività, comunque presente, consente tassi di crescita più elevati in condizione di stabilità dei prezzi, potendo anche condurre ad una attenuazione dei movimenti ciclici, per quanto non alla loro scom-

---

parsa. Inoltre, il lavoro e la trasmissione delle informazioni in rete permettono di allentare i vincoli di tempo e di spazio, cui devono sottostare i processi di produzione. Questi fenomeni sono peraltro tanto più accentuati, quanto maggiore è l'inserimento delle produzioni nei distretti locali, in cui circolano le conoscenze non formalizzate sotto forma di saperi applicati ai processi produttivi.

Peraltro, gli effetti favorevoli alla crescita e la riduzione dei vincoli richiedono la presenza di un quadro istituzionale e di politiche appropriate. L'Unione europea, con il passaggio all'UEM, ha appunto fatto fronte a questa prima serie di sfide poste dalla globalizzazione. Con la nascita dell'euro e l'accentramento della politica monetaria presso la BCE sono state poste le premesse per un rafforzamento nell'economia europea delle produzioni basate sulle nuove tecnologie, l'innalzamento della produttività e la conduzione di politiche di crescita e di sostegno all'occupazione in condizioni di stabilità dei prezzi. Nel contempo le economie esterne operanti all'interno dei distretti industriali in Europa sono state rafforzate dal rilancio delle politiche strutturali dell'Unione, deciso in occasione del varo dell'euro.

L'elenco dei costi (o *bads*) della globalizzazione è non breve e comprende fenomeni noti da tempo. Anche qui, tuttavia, ne sono emersi di nuovi, un tempo non sufficientemente netti, mentre il peso di quelli già identificati è andato aggravandosi. Tradizionalmente, il vincolo maggiore è rappresentato dall'eclisse della sovranità dello stato nazionale. Sotto il profilo delle politiche economiche ciò comporta il venir meno della capacità di gestire in modo autonomo il sistema economico nazionale. Nel mondo della globalizzazione, per i singoli paesi si assiste alla fine della regolazione nazionale dell'economia. La sola eccezione è rappresentata dagli Stati Uniti, il cui dominio economico mondiale è sostenuto da un ampio e dinamico mercato e dalla posizione privilegiata del dollaro, come moneta internazionale per antonomasia.

Incidentalmente, in questo contesto l'apertura dei mercati e la formazione del mercato mondiale costituiscono una delle spiegazioni della crisi delle teorie e delle politiche keynesiane. Com'è noto, il pensiero keynesiano presuppone una sostanziale chiusura del sistema economico nazionale e non è attrezzato per far fronte

al fenomeno delle interdipendenze crescenti fra paesi. Queste ultime possono essere invece comprese e governate con l'ausilio delle categorie introdotte nell'analisi economica da Robbins, con i suoi scritti sul sistema economico e la moneta internazionali.

Tra i costi della globalizzazione che solo di recente hanno acquisito un carattere netto spiccano la segmentazione della società e dei paesi a livello mondiale, da un lato, e la minaccia ai modelli di sviluppo e ai valori delle culture locali, dall'altro. I benefici delle nuove tecnologie sembrano favorire soprattutto i gruppi sociali più dinamici e dotati di risorse, sul piano interno, mentre i paesi più avanzati consolidano la loro posizione di vantaggio nei confronti dei paesi in via di sviluppo, nell'ambito dell'economia mondo. Almeno in termini relativi, il divario fra gruppi sociali e paesi si rafforza.

Nel contempo, quello che è stato definito il "pensiero unico", di fatto l'omologazione al modello neo-liberista adottato negli Stati Uniti, si diffonde in tutti gli angoli del mondo, mettendo a repentaglio la sopravvivenza delle esperienze di vita locali.

Questi aspetti della mondializzazione hanno provocato reazioni, che per ora non sembrano in grado di proporre delle alternative credibili. Da un lato si assiste ad una spinta in direzione della rivalutazione delle autonomie locali, la quale passa attraverso il rafforzamento del federalismo interno, ma che in alcune esperienze si traduce in una spinta verso la secessione e la formazione di microstati. L'ipotesi, in questo ultimo caso, sarebbe che l'inserimento nel mercato mondiale non renderebbe più necessario partecipare ad un mercato nazionale sufficientemente vasto, ma si dimentica che in ogni modo la sovranità economica di tali microstati sarebbe veramente prossima allo zero. Dall'altro si osserva la comparsa di un movimento transnazionale di contestazione degli assetti della mondializzazione (da parte del cosiddetto "popolo di Seattle"), che per ora non sembra aver superato la fase della denuncia e della protesta.

Rispetto a questo quadro l'UE ha fornito delle risposte in termini progressivi. In effetti, in linea del tutto generale, a fronte delle interdipendenze crescenti fra le economie e al rafforzarsi delle effetti di *spillover* delle politiche di una giurisdizione sulla

---

situazione economica di un'altra, come della diminuita efficacia degli strumenti di politica economica, sono possibili reazioni di segno contrario. In estrema sintesi, l'alternativa fondamentale è fra il ricorso all'opzione della disintegrazione, con l'impiego di strumenti che tentino di isolare un paese dal resto del mondo, e il ricorso al coordinamento delle politiche e a forme di cooperazione economica internazionale. Sotto il profilo del benessere, non vi è dubbio che la situazione Pareto ottima non è quella della disintegrazione, attuata attraverso strumenti quali il protezionismo od anche la flessibilità dei cambi, ma quella della soluzione cooperativa, come indicano i modelli basati sul dilemma del prigioniero. Di fatto poi, anche l'opzione estrema di chiudere le frontiere a qualsiasi tipo di influenza e di rapporto con l'estero nel mondo della globalizzazione non è perseguibile, e gli stessi cambi flessibili non sono in grado di isolare un paese dagli shock provenienti dal resto del mondo.

L'UE ha adottato invece l'approccio della cooperazione, nella sua forma più avanzata, che è quella dell'integrazione economica internazionale. Con l'avvertenza che si tratta di un approccio di tipo progressivo, perché migliora la situazione di benessere delle popolazioni, rispetto all'alternativa dell'assenza di coordinamento e della disintegrazione.

Con la creazione dell'unione doganale, dell'unione economica agricola, del mercato interno e da ultimo dell'unione monetaria, l'Unione si è dotata degli strumenti necessari per far fronte alle sfide della globalizzazione e dell'eclisse della sovranità economica nazionale. Con questa costruzione imponente, l'Europa ha riacquisito il ruolo di protagonista nell'ambito del sistema economico mondiale, mentre i singoli paesi, attraverso di essa, sono ritornati ad esercitare una qualche influenza: rinunciando ad una sovranità assoluta ormai solo di facciata e mettendo a fattor comune le loro risorse hanno preso ad esercitare congiuntamente una sovranità economica condivisa, capace di esprimere numerosi gradi di autonomia, rispetto ai vincoli della mondializzazione.

Sotto questo profilo, si conferma che fra integrazione economica mondiale, ovvero il processo di globalizzazione, e l'integrazione economica regionale esistono dei rapporti di tipo dialettico,

come risulta anche dal diffondersi delle esperienze di integrazione regionale non solo in Europa, ma virtualmente in tutto il mondo. La prima si esprime anche attraverso la seconda, ma questa è in grado di fornire gli strumenti che consentono di mettere a frutto le opportunità offerte dal processo di mondializzazione, senza sopportarne per intero i costi, ed anzi riducendoli. In altri termini, permettendo il recupero di quote di sovranità ormai perdute, attraverso l'impiego di strumenti comuni, consente di sfuggire alla tragedia della morte della politica economica e di acquisire una qualche capacità di regolazione del sistema economico. In sintesi, l'integrazione economica regionale rappresenta uno strumento di difesa dai *bads* della globalizzazione.

Questo elemento è emerso con particolare evidenza in occasione della nascita dell'unione monetaria. Ciò che ha spinto, ad esempio, la classe politica francese a richiedere il passaggio alla politica monetaria comune e alla moneta unica è stato soprattutto la volontà di recuperare una sovranità monetaria ormai illusoria perché perduta a vantaggio dei decisori esterni. Anche l'establishment gollista e nazionalista che a vario titolo governa la Francia è stato mosso dal desiderio di non limitarsi a prendere atto delle scelte della Bundesbank, ma di partecipare con essa, nel quadro della BCE, alle decisioni relative alla politica monetaria e ai tassi di interesse.

Con il completamento dell'unione monetaria è stato raggiunto il punto più alto del tentativo dell'Europa di sottoporre a forme di controllo i fenomeni della mondializzazione. L'euro può essere considerato come lo strumento più avanzato con cui l'Europa tenta di difendere la propria identità e il proprio modello di sviluppo, chiaramente distinto da quello statunitense del capitalismo senza (o con poche) regole.

Sul piano interno risulta infatti possibile utilizzare i maggiori gradi di libertà di cui si dispone rispetto alla situazione preesistente, per ridurre l'influenza dei mercati finanziari internazionali sull'economia della zona dell'euro. Con il passaggio all'UEM il grado di apertura dell'economia europea si è ridotto, mentre la zona euro come un tutto risulta relativamente chiusa, a somiglianza di quanto accade per il mercato degli Stati Uniti. Se i governi

---

della zona euro lo volessero, potrebbero così condurre una politica relativamente autonoma dai condizionamenti che provengono dal mercato mondiale, attraverso i canali dei flussi reali e finanziari che la collegano con il resto del mondo. Anche qui, in sintesi, l'euro può essere considerato come uno strumento di difesa dal predominio dei mercati internazionali.

Affinché queste virtualità si possano realizzare, è tuttavia necessario che l'UE affronti i problemi della stabilità della nuova costruzione monetaria. Al proposito, è in corso una grande sfida fra i padri dell'UEM e gli economisti anglosassoni, che prevedono un rapido fallimento dell'unione, in quanto la zona dell'euro non avrebbe le caratteristiche di un'area monetaria ottimale. Vi è chi, come Feldstein, si spinge a prevedere una fine catastrofica dell'esperienza di unificazione monetaria, con conseguenze negative per tutto il processo di integrazione europea, al punto che l'elemento storico cruciale, che noi europei diamo ormai per scontato, la pace in Europa dopo la fine dell'antagonismo fra Francia e Germania, verrebbe rimesso in discussione.

Per sconfiggere questi profeti di sventura l'UE deve risolvere il problema della stabilità della nuova costruzione monetaria. Si tratta, in particolare, di assicurare un coordinamento efficace tra la politica monetaria, ormai accentrata a livello europeo, e le politiche di bilancio, ancora di competenza dei paesi membri, sia pure nel quadro del Patto di stabilità e di crescita, che vincola l'ampiezza dei disavanzi pubblici. La soluzione per ora proposta, il rafforzamento della concertazione fra i ministri dei paesi della zona euro, non sembra sufficiente a garantire un coordinamento efficace.

Inoltre, occorre dotare l'UEM degli strumenti con cui far fronte agli effetti degli shock asimmetrici che possano colpire le regioni meno avanzate dell'unione, con perdita di produzione e di occupazione. Se sufficientemente forti, tali effetti potrebbero ridurre la credibilità dell'unione monetaria, mettendone a repentaglio la stessa sopravvivenza nel lungo periodo. È noto che le caratteristiche e le dimensioni attuali del bilancio comunitario (1,27 per cento del PIL dell'UE) non lo rendono adatto a esercitare effetti di stabilizzazione apprezzabili, e che pertanto occorrerebbe

effettuare passi decisi in direzione di un rafforzato federalismo fiscale a livello europeo, se del caso creando in via transitoria un Fondo di stabilizzazione regionale, secondo le proposte contenute nel rapporto *Stable Money, Sound Finances* del 1992.

In effetti, l'ipotesi della Commissione dell'UE, in base alla quale dopo la costituzione dell'unione monetaria la convergenza fra le economie dei paesi che la costituiscono è destinata a ridurre la probabilità e la portata degli shock asimmetrici, si presenta piuttosto azzardata. Alla interpretazione della Commissione può essere facilmente contrapposta l'interpretazione di Krugman, secondo la quale i processi di specializzazione produttiva che hanno luogo all'interno di un'unione economica sono destinati a rendere più frequenti gli shock che colpiscono una singola regione, nella misura in cui in essa sono concentrate alcune produzioni, anziché altre. Senza contare che shock di natura simmetrica, ad esempio il rincaro dei prezzi del petrolio, possono esercitare effetti asimmetrici, a causa delle differenze strutturali ancora esistenti nelle economie delle singole regioni dell'unione.

Passando ora alle opportunità offerte sul piano esterno dalla creazione dell'UEM, è probabile che la presenza dell'euro contribuisca a rilanciare le prospettive di una riforma del sistema monetario internazionale, in grado di renderlo meno instabile. L'euro può costituire il pilastro europeo di un nuovo ordine economico e monetario internazionale, che fornisca il bene pubblico della stabilità e dell'apertura del sistema, con vantaggi anche per i mercati emergenti e in generale per i paesi in via di sviluppo.

Un'ultima osservazione di carattere generale. Le risposte fornite dall'Europa ai problemi posti dalla mondializzazione si inseriscono in un quadro istituzionale, i cui caratteri rappresentano a loro volta lo strumento più efficace con cui governare i fenomeni della globalizzazione. Si tratta dell'impiego delle istituzioni di tipo federale, anche se è vero che per ora l'Europa una federazione ancora non è, ma si sta muovendo con fatica verso questo obiettivo.

La rinascita della governance di politica economica cui oggi si assiste nell'ambito dell'Europa dell'UEM preannuncia la capacità di sottoporre a forme di governo democratico il sistema economico mondiale, se questo potrà essere gestito da strutture di carat-

---

tere federale. In attesa che maturino le condizioni che renderanno plausibile la prospettiva di un governo mondiale – in primis il completamento del processo di costruzione dello stato federale in Europa –, è questo il principio che dovrebbe ispirare la riforma dei vari organismi che operano nel quadro dell'economia mondo con responsabilità di tipo globale. G8, Fondo monetario internazionale, Banca mondiale, Organizzazione mondiale del commercio, e in genere l'intero sistema delle Nazioni unite, continueranno ad essere organi inefficaci del governo della globalizzazione finché rimarranno ancorati al principio della sovranità nazionale e della cooperazione intergovernativa.

GAETANA TRUPIANO

Università degli Studi Roma Tre - Osservatorio europeo

## **Il ruolo e le proposte di riforma del bilancio dell'Unione europea**

### *Introduzione*

Il problema del bilancio dell'Unione europea (Ue) viene ampiamente discusso in relazione al ruolo che esso svolge e alle possibili riforme da introdurre al fine di eliminare distorsioni e carenze. Obiettivi del bilancio europeo, che rappresenta la fonte principale per l'analisi degli interventi finanziari, sono il finanziamento delle politiche comuni, della coesione economica e sociale, delle politiche interne e esterne; sono compresi anche stanziamenti in previsione dell'allargamento dell'Ue.

La dimensione del bilancio Ue supera appena l'1% del Prodotto nazionale lordo dei paesi aderenti all'Unione. Questa percentuale può sembrare piccola, ma il suo impatto economico finale è molto significativo; gli interventi Ue hanno, infatti, importanti effetti moltiplicativi. Attraverso alcune politiche, in particolare, essi riescono a mobilitare una massa finanziaria pubblica e privata superiore all'intervento iniziale.

La ridotta dimensione del bilancio dipende dal fatto che il documento non si occupa in maniera specifica della fornitura di servizi pubblici quali l'istruzione, la sanità, oppure di trasferimenti sociali. La politica redistributiva è attuata attraverso sussidi vincolati (*specific purpose grants*) del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione. È favorita, quindi, la redistribuzione interregionale a fini di equità,

---

oltre che per raggiungere obiettivi di coesione e sviluppo economico.

La struttura delle spese mostra una concentrazione nel settore agricolo e degli interventi regionali, mentre le entrate riguardano trasferimenti dagli Stati membri al centro al di fuori di qualsiasi logica federalista. Il potere di imposizione è dei singoli Stati e non esiste alcuna "imposta europea".

Non è possibile per l'Ue, quindi, svolgere una reale politica di bilancio sia per la struttura e la dimensione ridotta delle entrate e delle spese, sia per i rapporti tra l'Ue e i bilanci dei singoli Stati vincolati (Trattato di Maastricht) da un punto di vista macroeconomico nel livello del disavanzo e dell'indebitamento in percentuale del Pnl. Il bilancio europeo è, inoltre, rigido sia dal punto di vista delle spese che delle entrate. Non può essere paragonato al bilancio di federazioni esistenti e, per quanto riguarda le competenze, si richiama il principio di sussidiarietà secondo il quale restano agli Stati tutte le competenze, tranne per alcuni temi di interesse generale.

I giudizi sul possibile ampliamento del bilancio europeo non sono concordi. Da una parte si pongono coloro che temono aumenti considerati eccessivi dell'intervento pubblico a livello europeo, tenuto conto delle esigenze finanziarie di copertura, ritenendo che l'introduzione di un sistema di ampi trasferimenti potrebbe rendere gli Stati membri dipendenti dai trasferimenti stessi e dalla burocrazia europea. Secondo altri, l'attuale struttura Ue appare debole e non in grado di tutelare i suoi cittadini da un punto di vista economico e sociale.

Le proposte dell'Agenda 2000 riguardano una rigida politica di controllo della spesa e la revisione del sistema di finanziamento; queste proposte intendono rendere, inoltre, più efficaci le politiche dell'Ue dotandola dei necessari strumenti finanziari a medio termine.

Il lavoro esamina il problema della riforma della spesa e del finanziamento del bilancio europeo, affronta anche la questione controversa dei saldi di bilancio. Vengono presentate le proposte relative alle nuove prospettive finanziarie (2000-2006) sia nell'attuale composizione dell'Ue a 15 membri che a 21 membri; nel

quadro finanziario bisogna, infatti, distinguere nettamente le spese che si riferiscono all'Ue da quelle riservate ai paesi che saranno compresi successivamente, tenuto conto del processo di ampliamento in particolare verso i paesi dell'Est europeo.

## 1. *Le riforme in discussione*

### 1.1. *La spesa*

Le spese dell'Unione europea riguardano le spese agricole, le azioni strutturali (politica di coesione e fondi strutturali), le altre politiche interne, le azioni esterne, la preparazione all'ampliamento, le spese amministrative.

Gli ultimi dati disponibili sulla struttura della spesa riguardano il 1999 (Tabella 1 e Grafico 1).

Tab. 1 - *Le spese. Stanziamenti per impegni (prezzi 1999, milioni di euro)*

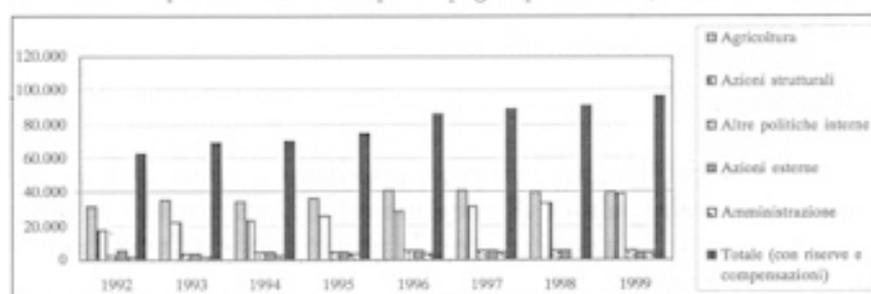
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agricoltura	32.095	35.352	34.787	36.897	40.828	40.805	39.937	40.060
Azioni strutturali	18.109	22.192	23.176	26.329	29.131	31.477	33.461	39.001
Altre politiche interne	2.905	4.108	4.555	5.055	5.321	5.594	5.765	5.864
Azioni esterne	5.976	4.111	4.297	4.871	5.264	5.607	5.721	4.672
Amministrazione	1.912	2.296	2.434	4.001	4.184	4.283	4.505	4.504
<b>Totale (con riserve e compensazioni)</b>	<b>62.850</b>	<b>69.283</b>	<b>70.780</b>	<b>75.438</b>	<b>86.580</b>	<b>89.137</b>	<b>90.663</b>	<b>96.665</b>

Fonte: Commissione europea

In percentuale del totale, considerando soltanto le voci più significative, la spesa agricola si pone al 41,4% e quella relativa alle azioni strutturali al 40,3%; a forte distanza sono le spese per le altre politiche interne al 6,1%; le spese per azioni esterne al 4,8% e le spese amministrative al 4,7%. Il confronto con il 1992 evidenzia la riduzione graduale della spesa agricola (51,1% del totale in quell'anno), delle altre politiche interne (4,6%); in aumento le spese per azioni strutturali che rappresentavano soltanto

il 28,8% del totale. La percentuale delle spese agricole sul bilancio totale è diminuita negli anni recenti per effetto del forte sviluppo delle altre politiche Ue e della volontà di stabilizzare la spesa agricola.

Graf. 1 - Le spese. Stanziamenti per impegni (prezzi 1999, milioni di euro)



Fonte: Commissione europea

Il Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999 ha suggerito alcune misure al fine di rendere più equo il quadro finanziario complessivo a partire dal 2000. Alcune di queste misure avranno un effetto immediato sulle spese in modo da consentire all'Ue di sviluppare le proprie politiche e di predisporre l'ingresso di nuovi membri. Le spese dell'Ue non debbono aumentare più velocemente delle spese pubbliche degli Stati membri; è importante ridurre la concentrazione dei pagamenti a fine esercizio al fine di un migliore controllo delle spese, mentre la valutazione dei risultati ottenuti e del rapporto costi-efficacia dovrebbe essere sistematica.

È possibile di mobilitare lo strumento di flessibilità per consentire il finanziamento, per un dato esercizio di bilancio, delle spese che non possono essere finanziate all'interno dei limiti delle prospettive finanziarie. Questo strumento consente di trasferire impegni delle linee operative verso la riserva in funzione delle condizioni di esecuzione; in contropartita, nel regolamento finanziario verrà inserita la prassi attuale di porre a riserva impegni fuori bilancio. Strumento di flessibilità e revisione delle prospettive finanziarie accrescono i limiti degli impegni previsti.

Secondo Agenda 2000 la spesa complessiva non dovrebbe superare l'1,22% del Pnl nel 2006, mentre le spese riguardanti i 15 Stati attualmente aderenti resterebbero all'1,10%. L'aumento della spesa (stanziamenti per impegni) si pone al 17,1% tra il 1999 e il 2006, tenuto conto di un primo gruppo di nuove adesioni all'Ue a metà periodo.

Obiettivi prioritari della Politica agricola comune proposti nell'ambito dell'Agenda 2000 riguardano il funzionamento della "linea direttrice agricola", secondo la quale le spese del Feog garanzia non dovranno aumentare più del 74% del ritmo di crescita annua del Pnl complessivo. La riforma, in particolare, della Politica agricola comune (Pac) sarà realmente rilevante all'interno di parametri di bilancio rigidi decrescendo nell'ambito del periodo di 7 anni delle nuove prospettive finanziarie. La riforma della Politica agricola è stata indicata dal Consiglio agricoltura nel marzo 1999; sulla base dell'accordo raggiunto, le spese agricole saranno stabilizzate al livello di 40,5 miliardi di euro l'anno, rinviando la riforma complessiva<sup>1</sup>. Sarà rafforzata la politica di sviluppo rurale, che diventa secondo pilastro della Pac. Nel 2002 la Commissione dovrà presentare al Consiglio un rapporto sull'evoluzione delle spese agricole contenente proposte idonee al raggiungimento degli obiettivi della riforma.

L'instabilità della politica agricola dipende in gran parte dalla sensibilità ai parametri esterni quali i prezzi mondiali e il tasso di cambio del dollaro, anche se questa sensibilità si è ridotta per effetto della riforma della Pac tanto che è stata decisa la soppressione della riserva monetaria.

Le riforme previste da Agenda 2000 riguardano anche il miglioramento dell'efficacia dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione per il perseguimento dell'obiettivo della coesione economica e sociale concentrando maggiormente l'aiuto strutturale, migliorando la gestione finanziaria dei Fondi strutturali e semplificandone il funzionamento. L'adozione delle proposte di riforma

<sup>1</sup> L'Italia riceverà ogni anno 900 milioni circa di euro per effetto della revisione parziale della politica agricola.

---

dei fondi strutturali, la conclusione di un nuovo accordo interistituzionale e le nuove prospettive finanziarie per il 2000-2006 modificheranno la programmazione stessa delle azioni strutturali dell'Ue.

La maggiore concentrazione dei Fondi strutturali sarà realizzata attraverso una riduzione sostanziale del numero degli obiettivi, portati a tre.

Nell'ambito delle azioni strutturali, i Fondi strutturali dovranno essere così ripartiti:

- il 69,7% della dotazione dei Fondi strutturali sarà destinato all'obiettivo 1<sup>2</sup>, compreso il 4,3% a titolo di aiuto transitorio;
- l'11,5% della dotazione dei Fondi strutturali sarà destinato all'obiettivo 2<sup>3</sup>, compreso l'1,4% a titolo di aiuto transitorio;
- il 12,3% della dotazione dei Fondi strutturali sarà destinato all'obiettivo 3<sup>4</sup>.

Sulla base delle proposte della Commissione, la destinazione delle risorse agli stati membri per gli obiettivi 1 e 2 sarà operata sulla base di criteri oggettivi quali la popolazione, lo sviluppo regionale, lo sviluppo nazionale e la gravità dei problemi strutturali, in particolare la disoccupazione. Per quanto riguarda l'obiettivo 3, la ripartizione tra gli stati membri si fonderà essenzialmente sulla popolazione, la situazione occupazionale e la gravità dei problemi strutturali, come la discriminazione sociale, il livello d'istruzione, la formazione professionale e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

In sette anni ai fondi strutturali saranno assegnati 213 miliardi di euro compresi 18 miliardi di Fondi di coesione dei quali beneficino Irlanda, Grecia, Spagna e Portogallo. Il totale degli aiuti annuali ricevuti dagli Stati membri a titolo di azioni strutturali non dovrà superare il 4% del Pil nazionale.

<sup>2</sup> L'obiettivo 1 tende a promuovere lo sviluppo e l'aggiustamento strutturale nelle regioni in ritardo di sviluppo.

<sup>3</sup> L'obiettivo 2 tende a favorire la riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturale.

<sup>4</sup> L'obiettivo 3 vuole favorire l'adattamento e la modernizzazione delle politiche e sistemi di educazione, formazione e occupazione.

Bisogna, comunque, tenere presente che gli aiuti strutturali per loro natura non possono avere carattere durevole e che la riforma del 1988 ha istituito il principio di addizionalità per evitare che le risorse dei Fondi strutturali siano utilizzate in sostituzione di spese dei singoli Stati per infrastrutture e opere pubbliche. I sussidi vincolati del Fondo di sviluppo regionale e del Fondo sociale attuano una politica redistributiva che si concentra in alcuni settori strategici.

Le altre politiche interne sono di natura molto diversa; si tratta di interventi nel campo della ricerca, delle reti transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, dell'istruzione e formazione professionale e della gioventù, ambiente, audiovisivo e cultura, informazione e comunicazione.

In particolare, per le politiche esterne sono richiesti impegni supplementari per il 2001 (revisione delle prospettive finanziarie 2000-2006) che il Parlamento europeo vuole finanziare utilizzando lo strumento di flessibilità. Questi fondi saranno impiegati, tra l'altro, per la ricostruzione della Serbia e, in generale, dell'area dei Balcani. Altre destinazioni riguardano gli aiuti allo sviluppo e quelli alimentari e umanitari a favore anche dei paesi dell'Est, alla cooperazione economica e finanziaria con l'America latina, l'Asia, il Medio Oriente, la Russia, l'Africa e il bacino del Mediterraneo. Tra le politiche esterne rientrano le spese per la preparazione all'adesione.

Le spese amministrative riguardano il funzionamento delle istituzioni europee (immobili, attrezzature, retribuzioni del personale).

## *1.2. La modifica del finanziamento*

Le entrate di bilancio sono fissate ogni anno sulla base del totale delle spese decise dal Parlamento e dal Consiglio (autorità di bilancio). Le entrate debbono essere uguali alle spese al fine di non determinare deficit di bilancio.

Pure essendo necessaria una disciplina di bilancio rigida, il sistema delle risorse proprie dell'Ue deve assicurare disponibilità sufficienti per lo sviluppo delle politiche di intervento in

---

modo equo, trasparente, semplice e con un rapporto costi-efficacia soddisfacente. Il sistema deve essere basato su criteri che esprimano nella maniera migliore la capacità fiscale di ogni Stato membro.

L'evoluzione recente del finanziamento del bilancio dell'Ue mostra una modifica strutturale dei contributi al bilancio. Oltre che dalle "risorse proprie tradizionali"<sup>5</sup>, diminuite nel tempo per effetto della riduzione delle tariffe doganali e degli ampliamenti intervenuti, il bilancio Ue è finanziato da trasferimenti dai bilanci degli Stati membri<sup>6</sup> che si basano principalmente sul volume dei consumi nazionali (risorsa Iva)<sup>7</sup> e sull'ammontare totale del reddito (risorsa Pnl)<sup>8</sup>. La risorsa Iva presenta, come tutte le imposte sui consumi, prelievi tendenzialmente regressivi con deviazioni sistematiche tra pagamenti legati all'Iva e pagamenti calcolati sul Pnl di alcuni Stati membri; queste deviazioni possono assumere caratteristiche strutturali oppure temporanee per effetto di andamenti ciclici.

La Tabella 2 e il Grafico 2 indicano l'evoluzione della struttura delle risorse proprie.

<sup>5</sup> Le Traditional Own Resources (Tor) sono composte da dazi doganali derivanti dalla tariffa doganale comune applicata agli scambi commerciali con i paesi terzi, prelievi agricoli sulle importazioni agricole da paesi terzi.

<sup>6</sup> I trasferimenti sono calcolati applicando una percentuale fissa, uguale per i diversi Stati, alla base Iva armonizzata e al Pnl.

<sup>7</sup> La riforma del finanziamento del 1992 ha ridotto progressivamente il peso della risorsa Iva portando la percentuale massima di prelievo dall'1,4% del 1994 all'1% del 1999 e introducendo un sistema di tetti massimi alla base Iva armonizzata di ogni paese membro. Corrisponde al teorico prodotto di un'Iva percepita all'aliquota 1% su una base imponibile armonizzata.

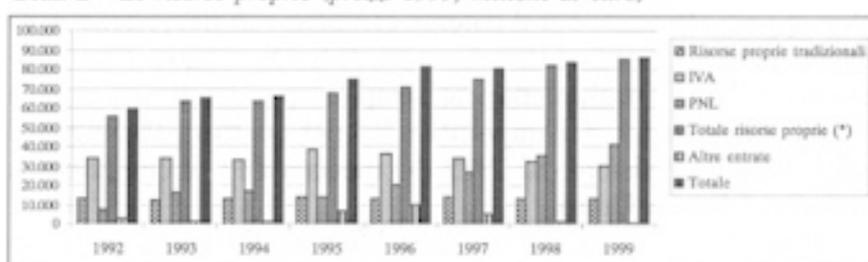
<sup>8</sup> La risorsa basata sul Pnl è stata introdotta dalla riforma del finanziamento del 1988. Dopo la decisione sulle risorse proprie del 1994, la quota della risorsa Pnl nel finanziamento del bilancio è aumentata notevolmente. Ha carattere complementare e consente di equilibrare le esigenze di finanziamento del bilancio.

Tab. 2 - Le risorse proprie (prezzi 1999, milioni di euro)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Risorse proprie tradizionali	13.280	12.985	13.252	14.453	13.584	14.172	13.743	13.815
Iva	34.763	34.689	33.219	39.127	36.535	34.352	32.753	30.374
Pnl	8.168	16.414	17.657	14.188	21.067	26.891	35.985	41.530
Totale risorse proprie (*)	56.262	63.993	64.189	67.828	71.099	75.293	82.481	85.720
Altre entrate	3.450	1.680	1.813	7.250	10.176	5.255	1.628	631
Totale	59.712	65.673	66.002	75.077	81.275	80.548	84.109	86.350

Fonte: Commissione europea

Graf. 2 - Le risorse proprie (prezzi 1999, milioni di euro)



Fonte: Commissione europea

La risorsa Iva nel periodo considerato (1992-1999) ha ridotto il proprio peso sul totale delle risorse proprie dal 58,1% nel 1992 al 35,2% nel 1999; le diminuzioni più sensibili sono state registrate negli anni recenti. Si è ridotto l'apporto anche delle risorse proprie tradizionali dal 22,2% del 1992 al 16,0% nel 1999. La risorsa Pnl dal 13,7% nel 1992 è salita al 48,1% nel 1999; ha caratteristiche proporzionali.

La Commissione europea il 7 ottobre 1998 ha approvato un rapporto sul funzionamento del sistema delle risorse proprie al fine di stabilire un nuovo quadro finanziario<sup>9</sup>. Il rapporto esamina

<sup>9</sup> Com (1998) 560. La presentazione di questo rapporto era prevista nel

---

il funzionamento attuale del finanziamento sulla base di cinque criteri: adeguatezza, equità, autonomia finanziaria, trasparenza, semplicità e efficienza in rapporto ai costi. Sulla base del criterio dell'adeguatezza delle risorse e equità dei contributi lordi, secondo il rapporto, il sistema ha funzionato abbastanza bene. Le risorse sono risultate adeguate in relazione all'aumento progressivo, dal 1994, del massimale delle risorse proprie insieme ad un certo contenimento delle spese. Il sistema di finanziamento è diventato più equo per effetto della sostituzione progressiva, dal 1988, della risorsa Iva con quella legata al Prodotto nazionale lordo.

Il sistema vigente non ha assicurato una reale autonomia finanziaria all'Ue e non è efficiente, trasparente e semplice. Non è autonomo in quanto, riducendo l'apporto delle risorse proprie tradizionali, dipende strettamente dai trasferimenti governativi. Non appare efficiente per il sistema complesso di riscossione delle risorse proprie tradizionali con rischi di frodi, irregolarità e controversie. Non è trasparente né semplice per effetto di misure quali l'abbattimento dell'imponibile Iva per quattro paesi membri nel 1998 e il persistere dal 1985 del meccanismo di correzione a favore del Regno Unito.

Potrebbe essere modificato semplificando il sistema contributivo attuale, introducendo nuove risorse proprie da aggiungere a quelle esistenti e ridimensionando ampiamente il ricorso alla risorsa Iva; a Berlino nel marzo 1999 è stato deciso che questo ricorso sarà ridotto. La risorsa Iva presenta alcuni problemi sotto il profilo dell'equità e della trasparenza<sup>10</sup>.

L'intera struttura del finanziamento dovrà essere rivista attraverso la sostituzione delle risorse esistenti con contributi basati esclusivamente sugli apporti finanziari allegati al Pnl con effetti,

1999 ai termini dell'art. 10 della Decisione 94/728/Ce relativa al sistema delle risorse proprie; è stata anticipata affinché la questione fosse discussa nel quadro complessivo del dibattito sulle proposte di Agenda 2000. G.U. L 293 del 12.11.1994, Rapporto generale 1994, n.1119 e Rapporto generale 1996, n. 987.

<sup>10</sup> Attualmente l'aliquota uniforme varia secondo l'entità della correzione per il Regno Unito con un sistema complesso che vorrebbe legare il finanziamento della correzione per il Regno Unito con la risorsa Iva.

tuttavia, come già affermato, negativi in termini di autonomia finanziaria.

La riforma del sistema di risorse proprie dovrebbe essere applicata all'inizio del 2002. Tenuto conto della capacità fiscale di ogni Stato membro e dell'esigenza di correggere elementi di regressività dell'attuale sistema, l'aliquota massima di prelievo della risorsa Iva, oggi all'1%, sarà dimezzata in due tappe; il tasso di richiesta massima della risorsa Iva sarà portato infatti allo 0,75% nel 2002 e nel 2003 per attestarsi allo 0,50% dal 2004 in poi spostando la metà dei contributi attualmente calcolati sul gettito Iva di ciascun paese al Pnl. Il sistema definitivo di finanziamento dell'Ue si avrà nel 2006. Il rapporto sulle risorse proprie prevede l'applicazione di una aliquota uniforme<sup>11</sup> per tutti gli Stati che prenda a base gli imponibili Iva armonizzati.

Per il calcolo del finanziamento si passerà, quindi, a privilegiare il Pnl con una forte penalizzazione per l'Italia; infatti, mentre la base Iva sulla quale si calcola il contributo Ue non tiene conto affatto dell'evasione, nel calcolo del Pnl Eurostat da tempo considera anche l'economia sommersa; si pagherà sul sommerso che, ovviamente, non fornisce gettito<sup>12</sup>.

Aumenta la percentuale delle "risorse proprie tradizionali" trattenuta dagli Stati a copertura delle spese di riscossione di queste risorse (in gran parte dazi doganali e prelievi agricoli) dal 10% al 25% a partire dal 2001. La motivazione è legata ai costi per adempimenti e controlli su frodi e irregolarità.

Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a procedere ad una revisione generale del funzionamento del sistema delle risorse proprie, che comprenda le conseguenze dell'allargamento, prima del 1 gennaio 2006.

<sup>11</sup> L'aliquota uniforme corrisponde alla differenza tra l'aliquota massima di prelievo della risorsa Iva fissata e un'aliquota "congelata" pari al rapporto tra l'importo della compensazione e la somma degli imponibili Iva di tutti gli Stati membri.

<sup>12</sup> L'aggravio per l'Italia è calcolato in 400-500 milioni di euro a partire dal 2002 e 800 milioni-1 miliardo di euro dal 2004.

---

I criteri per la scelta delle nuove risorse riguardano l'assegnazione di imposte a livello di Unione se sono presenti effetti esterni all'area nella quale sono riscossi; questo criterio è chiamato dell'efficienza economica. Un altro criterio è quello dell'arbitrarietà regionale che si determina quando è impossibile definire la base imponibile, oppure se la riscossione di imposte a livello locale provoca una ripartizione arbitraria del gettito a livello di regioni. È necessario, inoltre, rispettare l'equità orizzontale, per cui Stati con la stessa capacità fiscale debbono contribuire nella stessa misura, e verticale per cui i contributi versati dagli Stati membri al bilancio Ue variano in relazione alla diversa capacità fiscale degli Stati stessi.

In particolare, le nuove risorse proprie che sono in linea, almeno in parte, con i criteri proposti riguardano:

1. una risorsa Iva ristrutturata;
2. una ritenuta alla fonte sugli interessi;
3. un'imposta sul CO<sub>2</sub>/sull'energia;
4. accise sul tabacco, alcool e oli minerali;
5. un'imposta sugli utili derivanti dagli interessi prodotti dai prestiti di Stato e altre attività della Banca centrale europea (signoraggio della Bce);
6. un'imposta sul reddito delle persone giuridiche;
7. un'imposta sul reddito delle persone fisiche;
8. un'imposta nuova sulle comunicazioni.

Interessante è la proposta di introdurre a medio termine un sistema di modulazione dell'Iva. Si tratta di una risorsa costituita da una percentuale determinata di Iva trasferita all'Ue e riscossa insieme con l'Iva statale, si avrebbe una aliquota Iva combinata. La proposta rispetterebbe criteri quali l'adeguatezza, la trasparenza e i costi/efficienza e potrebbe essere considerata in linea con le altre politiche Ue. Il criterio dell'equità potrebbe non essere rispettato in quanto l'Iva è un tributo di natura regressiva rendendo necessaria l'introduzione di un meccanismo di perequazione basato sul Pnl.

Nel medio periodo, per accrescere l'autonomia finanziaria Ue, si potrebbe fare ricorso a diverse soluzioni quali il signoraggio della Bce, una ritenuta alla fonte sugli interessi, le accise, un'im-

posta sulle comunicazioni e un'imposta sul CO<sub>2</sub>/sull'energia che presenta motivazioni legate al benessere.

Meno praticabile sembra l'introduzione di nuove risorse proprie basate su imposte sugli utili delle società, nonostante numerosi studi ne prevedano l'applicazione con una base imponibile del tipo cash flow a livello sopranazionale con base imponibile standardizzata e aliquota proporzionale.

La richiesta di inserire un elemento di progressività nel sistema di finanziamento si concretizza in una ponderazione della base della risorsa Pnl con un coefficiente in funzione della prosperità relativa di ogni Stato membro o gruppo di Stati membri. La proposta, secondo la Commissione, non accrescerebbe l'autonomia finanziaria e neppure la trasparenza del bilancio Ue. La solidarietà finanziaria viene attuata oggi attraverso decisioni sull'ammontare e la destinazione delle spese e non ricorrendo ad articolazioni del prelievo. Molto forti sono gli ostacoli all'introduzione di un'imposta personale sui redditi.

Il sistema di finanziamento non risponde, comunque, né agli schemi di Stati federali né a schemi di finanziamento di organismi internazionali.

## 1.2. I saldi di bilancio

Il Consiglio europeo di Fontainebleau ha riconosciuto la possibilità che si formino squilibri di bilancio<sup>13</sup>. Il rapporto sulle risorse proprie citata affronta anche la questione dei saldi di bilancio sollevata da alcuni Stati membri e presenta in maniera semplificata la compensazione per la Gran Bretagna<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Consiglio europeo di Fontainebleau, Diciottesimo rapporto generale, n. 80.

<sup>14</sup> La decisione 94/728/Ce richiama due concetti: "importo base" e "compensazione di riferimento". Il primo concetto (introdotto nel 1988) non sembra utile al calcolo della riduzione. La Commissione propone, quindi, di indicare soltanto il modo per calcolare la riduzione. La correzione per la Gran Bretagna deve essere calcolata in base ai dati di competenza al fine di garantire la coerenza tra calcolo delle stime provvisorie e calcolo della riduzione definitiva.

---

La politica di bilancio dovrebbe evitare che si formino questi squilibri, anche se è possibile prevedere una correzione a favore degli Stati membri che sopportano un onere di bilancio considerato eccessivo in rapporto al livello del proprio reddito. Diversi fattori agiscono direttamente e indirettamente sulla formazione degli squilibri di bilancio quali il livello complessivo delle spese, la riforma delle diverse politiche, la composizione delle spese e la struttura delle risorse proprie.

Il concetto stesso di "saldo di bilancio" è in discussione. Le motivazioni che avevano giustificato la correzione a favore della Gran Bretagna non sembrano più così rilevanti, tenuto conto che numerosi Stati membri registrano squilibri simili o superiori a quelli di questo paese prima della correzione.

Il Consiglio europeo di Berlino ha deciso di lasciare, almeno per il momento, la compensazione a favore della Gran Bretagna, anche se l'ammontare non comprenderà eventuali vantaggi derivanti dalla modifica del sistema di finanziamento<sup>15</sup>. Questo sistema di compensazione è stato, comunque, nel tempo, modificato per rendere più equo il quadro finanziario complessivo e consentire alla Germania<sup>16</sup>, all'Austria, all'Olanda e alla Svezia di correggere il proprio onere finanziario attraverso aggiustamenti dei propri contributi al bilancio Ue<sup>17</sup>. Questi aggiustamenti decorreranno nel primo anno di applicazione delle nuove decisioni sulle risorse proprie sulla base dei dati dell'anno precedente.

Il meccanismo correttivo a favore della Germania e degli altri paesi comporta, secondo la Corte dei conti Ue, calcoli complessi

<sup>15</sup> La Gran Bretagna perderà 220 milioni di euro.

<sup>16</sup> La Germania, che rappresenta il maggior contribuente al bilancio Ue, paga ogni anno 11 miliardi di euro (pari ad oltre 21 mila miliardi di lire) in più di quanto riceve dalle politiche comuni. Al vertice di Berlino del marzo 1999 la Germania ha ottenuto che il proprio contributo scendesse dallo 0,55% allo 0,43% del Pnl, oltre a maggiori aiuti per i Länder dell'Est. Prima dell'incontro la Germania aveva chiesto il rimborso di un terzo degli 11 miliardi di euro trasferiti al bilancio europeo nel 1997.

<sup>17</sup> Austria, Olanda e Svezia hanno ottenuto una riduzione dei propri contributi per compensare la riduzione a favore della Gran Bretagna; copriranno soltanto il 25% della propria quota alla compensazione inglese, mentre il restante 75% sarà distribuito tra tutti, Italia compresa.

in quanto si spalma sui diversi esercizi finanziari con un sistema di "previsione, revisione e fissazione definitiva". Era questa l'occasione invece di semplificare il calcolo e il finanziamento della correzione, in modo da rendere il sistema più trasparente.

Già dal 1984 era stato stabilito che i paesi che avessero sopportato oneri di bilancio eccessivi rispetto alla loro prosperità relativa potessero beneficiare di meccanismi di correzione. Manca, secondo la Corte dei conti Ue, una definizione precisa e obiettiva dei concetti di "onere di bilancio" e di "prosperità relativa di uno stato membro"; sarebbe impossibile, di conseguenza, stabilire un sistema generalizzato.

Nel settembre 2000 la Commissione europea ha pubblicato in un rapporto dettagliato, per il secondo anno consecutivo, le cifre relative alla ripartizione delle spese dell'Ue tra gli Stati membri.

I paesi che nel 1999 hanno ricevuto dal bilancio più di quanto hanno versato sono la Grecia (3755,6 milioni di euro), il Portogallo (2802 milioni), l'Irlanda (1930,5 milioni), la Spagna (7090,7 milioni) e, in misura inferiore, la Danimarca. Gli altri paesi sono "contribuenti netti", cioè hanno versato più di quanto hanno ricevuto dalle diverse politiche dell'Unione. L'Olanda (-2014 milioni), il Lussemburgo (-94,3 milioni), la Germania (-9478 milioni), la Svezia (-1004,6 milioni) e l'Austria sono stati, in percentuale del loro prodotto nazionale lordo, i principali contribuenti netti dell'Ue, seguiti dalla Gran Bretagna (-3506,8 milioni), la Finlandia (-252,8 milioni), il Belgio (-426,4 milioni), l'Italia (-1260,2 milioni) e la Francia (-640,6 milioni).

I quattro principali paesi beneficiari sono gli stessi che usufruiscono del Fondo di coesione, strumento destinato a consentire loro di colmare i ritardi nel campo delle infrastrutture e dell'ambiente, e degli stessi Fondi strutturali. Questa coincidenza corrisponde a quanto deciso e alle stesse attese. Si sottolinea, inoltre, che i paesi beneficiari netti destinano al massimo lo 0,57% del loro Pnl al "contributo netto".

L'ampliamento e le riforme attese relative alle spese modificheranno la situazione e, se si presenterà l'esigenza di regolare il problema dei saldi finanziari, secondo la Commissione, si avranno tre opzioni:

- 
1. semplificare il sistema del finanziamento basandolo sulla risorse Pnl e riducendo, fino ad annullarlo, il meccanismo di correzione;
  2. ridurre le spese di bilancio attraverso la modifica, in particolare, degli aiuti diretti agli agricoltori nell'Ue e ai suoi Stati membri;
  3. introdurre un meccanismo di correzione generalizzato.
- Sarà, comunque, necessario procedere ad una revisione globale del regolamento finanziario, migliorare la gestione finanziaria, il controllo finanziario e la lotta alla frode.

## *2. Le nuove prospettive finanziarie*

### *2.1. La struttura delle nuove prospettive finanziarie*

Il bilancio annuale viene fissato rispettando il quadro finanziario a medio termine le prospettive finanziarie. Il quadro finanziario, che considera più anni, rende più facile l'adozione del bilancio annuale e individua l'evoluzione delle spese in un periodo definito.

Gli accordi interistituzionali tra Parlamento, Consiglio e Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio riguardano l'evoluzione delle spese e lo svolgimento della procedura annuale di bilancio. Questi accordi, relativi ad un periodo pluriennale, sono adottati congiuntamente da Parlamento, Consiglio e Commissione. Per quanto riguarda la disciplina di bilancio, le prospettive finanziarie fissano massimali<sup>18</sup> per ampie categorie di spese al fine di controllarne l'espansione all'interno delle risorse proprie.

Le prospettive finanziarie sono state introdotte nel 1988; si tratta di un quadro finanziario pluriennale nel quale si inseriscono le politiche annuali di bilancio. Definiscono i grandi orientamenti

<sup>18</sup> La prassi di fissare massimali per i vari esercizi, adottati di concerto da Commissione, Parlamento europeo e Consiglio, è stata istituita dal 1988 (Pacchetto Delors I).

del bilancio a medio termine nel quale sono fissati ammontari massimi che rappresentano obiettivi di spesa. Non è una programmazione finanziaria indicativa, ma un quadro finanziario vincolante che individua scelte di politica economica per l'intero periodo; sono definite priorità con l'indicazione dei mezzi finanziari per raggiungere le priorità stesse. Per ogni anno considerato, le prospettive finanziarie fissano per ciascuna rubrica o sottorubrica massimali di spesa per stanziamenti di impegno; massimali di spesa globali sono stabiliti per stanziamenti di impegno e stanziamenti di pagamento.

Il nuovo accordo interistituzionale, che è stato concluso da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione il 6 maggio 1999, comprende le prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006; l'accordo riguarda l'attuazione della disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura annuale di bilancio, tenuto conto della scadenza delle precedenti prospettive finanziarie 1993-1999. Questo accordo dovrebbe consentire all'Unione di rafforzarsi e di ampliare il numero degli Stati aderenti, pur rispettando regole finanziarie rigorose per quanto riguarda la spesa che viene stabilizzata.

Le nuove prospettive finanziarie sono state fissate per un periodo di sette anni, dal 2000 al 2006, nell'ipotesi, che sembra già in pratica superata, che prevede l'adesione di nuovi Stati membri a partire dal 2002. Sono stabilite a prezzi costanti 1999 considerando, come avviene anche attualmente, aggiustamenti tecnici automatici che tengano conto dell'evoluzione del Prodotto nazionale lordo e dei prezzi<sup>19</sup>.

Il massimale delle risorse proprie resta fisso al livello dell'1,27% del Pnl<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Il 17 febbraio 2000 la Commissione ha effettuato, come ogni anno, prima della procedura di bilancio, l'adeguamento tecnico delle prospettive finanziarie in funzione dell'andamento del Pnl e dei prezzi per l'anno 2001.

<sup>20</sup> Per quanto riguarda il calcolo del Pnl, è possibile che l'applicazione del nuovo sistema dei conti economici integrati (regolamento del Consiglio n. 2223/96, Sec 95) possa portare a stime diverse del Pnl per ciascuno Stato membro e per l'Ue considerata nel suo complesso. È importante, quindi, prevenire variazioni delle risorse finanziarie dovute soltanto a modifiche nelle metodologie statistiche. Nel Sec 95 la nozione di Pnl è stata sostituita con

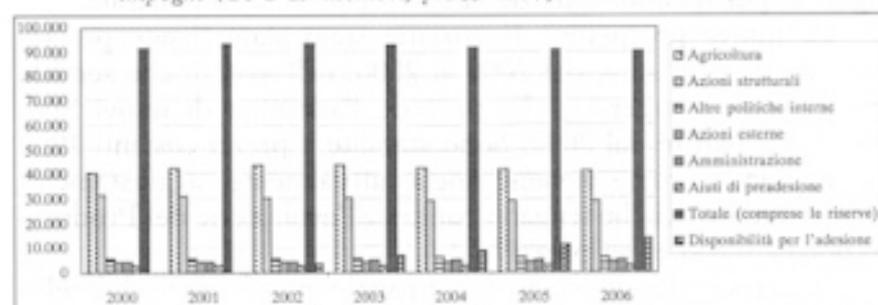
Le prospettive finanziarie per l'Europa a 15 membri sono indicate nella Tabella 3 e nel Grafico 3.

Tab. 3 - *Prospettive finanziarie semplificate per il 2000-2006. Stanziamenti per impegni (Ue a 15 membri, prezzi 1999, milioni di euro)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricoltura	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
Azioni strutturali	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
Altre politiche interne	5.900	5.950	6.000	6.050	6.100	6.150	6.200
Azioni esterne	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
Amministrazione	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100
Aiuti di preadesione	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Totale (comprese le riserve)	91.995	93.385	93.805	93.005	91.465	90.795	90.260
Disponibilità per l'adesione	-	-	4.140	6.710	8.890	11.440	14.220

Fonte: Commissione europea

Graf. 3 - *Prospettive finanziarie semplificate per il 2000-2006. Stanziamenti per impegni (Ue a 15 membri, prezzi 1999, milioni di euro)*



Fonte: Commissione europea

quella di Reddito nazionale lordo (Rnl); nonostante il Rnl ai prezzi di mercato sia uguale al Pnl p.m., si rileva che nel Sec 79 il Pnl p.m. era stato calcolato in maniera diversa portando a differenze sensibili per gli Stati più piccoli. Il Consiglio, su proposta della Commissione, applicherà la definizione inserita nel regolamento Ce n. 2223/96 e adotterà una nuova direttiva sul Pnl in sostituzione della direttiva 89/130/Ce, Euratom. Per adeguare gli attuali massimali, la decisione sulle risorse proprie propone l'utilizzo di una formula matematica; sono individuati anche gli elementi rilevanti per l'adeguamento degli attuali massimali dell'1,27% per i pagamenti e dell'1,335% per gli impegni.

Comprendono sette rubriche principali: agricoltura, azioni strutturali (politica di coesione e fondi strutturali), politiche interne, azioni esterne, spese amministrative, riserve e aiuto di preadesione (spese per la preparazione all'ampliamento).

L'agricoltura (rubrica 1), spese Pac (escluso lo sviluppo rurale) e sviluppo rurale e spese di accompagnamento, presenterà un aumento iniziale delle spese fino al 2003 seguito da una riduzione negli ultimi anni considerati; lo sviluppo rurale riceverà un decimo delle spese. La linea direttrice agricola sarà riesaminata sulla base di un rapporto presentato al Consiglio da parte della Commissione prima dell'inizio dell'allargamento dell'Ue al fine di procedere agli adattamenti che saranno ritenuti necessari. Per quanto riguarda la copertura finanziaria della linea direttrice, entrano nel quadro delle disponibilità gli ammontari previsti nelle prospettive finanziarie per lo strumento agricolo di preadesione e per la quota dell'ammontare "disponibilità per l'adesione" relativa alle spese agricole.

Il livello globale di dotazione dei Fondi strutturali e dei Fondi di coesione è iscritto nelle azioni strutturali (rubrica 2). Per l'intero periodo considerato dalle prospettive finanziarie si avrà una riduzione delle spese per azioni strutturali; il settore è stato infatti ristrutturato in relazione alla concentrazione geografica e alla scelta del tipo di interventi.

Le rubriche relative all'agricoltura e alle azioni strutturali rappresentano la quota più importante delle spese previste dalle prospettive finanziarie.

La rubrica altre politiche interne (rubrica 3): reti transeuropee, ricerca e innovazione, istruzione e formazione, ambiente, azioni a favore delle piccole e medie imprese evidenzia un lieve aumento delle spese.

Per le azioni esterne (rubrica 4) e le spese amministrative (rubrica 5) si registra lo stesso andamento.

Stabili le riserve (rubrica 6): monetaria, per aiuti di emergenza<sup>21</sup> e per garanzia di prestiti, che nella Tabella 3 sono sommate

<sup>21</sup> La riserva serve a coprire le esigenze per eventi imprevedibili a favore di paesi terzi in particolare a fini umanitari.

al totale; soltanto per la riserva monetaria, in forma di stanziamenti accantonati per fronteggiare le conseguenze dell'andamento della parità euro/dollaro, è prevista la soppressione dal 2003.

Per gli aiuti di preadesione (rubrica 7) è previsto un massimale di spesa anno; le spese sono ripartite tra agricoltura, strumento strutturale di preadesione e Phare (paesi candidati).

Nella tabella sono previsti stanziamenti, al di sotto del massimale delle risorse proprie, per disponibilità per l'adesione, a partire da 2002 fino al 2006; si tratta di livelli massimi di stanziamenti per pagamenti per fronteggiare le spese derivanti da nuove adesioni nel periodo.

È interessante il fatto che le nuove prospettive finanziarie prevedano meccanismi di adeguamento che ne aumentano la flessibilità: procedura di revisione dei massimali per fronteggiare situazioni impreviste; riassegnazione di stanziamenti tra rubriche o sottorubriche all'interno delle prospettive finanziarie, con alcune limitazioni già evidenziate; strumento di flessibilità generale dotato di un massimale annuale. Viene garantita anche una certa flessibilità nella gestione.

## 2.2. Il quadro finanziario per l'Ue a 21 membri

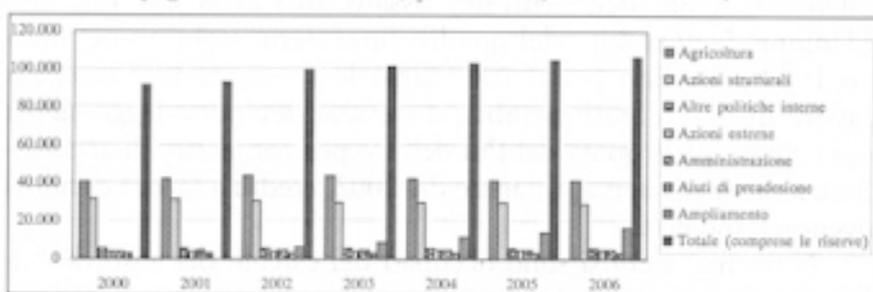
Le prospettive finanziarie sono accompagnate da un quadro finanziario indicativo per l'Ue a 21 membri come appare nella Tabella 4 e nel Grafico 4.

Tab. 4 - *Prospettive finanziarie semplificate per il 2000-2006. Stanziamenti per impegni (Ue a 21 membri, prezzi 1999, milioni di euro)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricoltura	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
Azioni strutturali	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
Altre politiche interne	5.900	5.950	6.000	6.050	6.100	6.150	6.200
Azioni esterne	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
Amministrazione	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100
Aiuti di preadesione	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Ampliamento	-	-	6.450	9.030	11.610	14.200	16.780
Totale (comprese le riserve)	91.995	93.385	100.255	102.035	103.075	104.995	107.040

Fonte: Commissione europea

Graf. 4 - Prospettive finanziarie semplificate per il 2000-2006. Stanziamenti per impegni (Ue a 21 membri, prezzi 1999, milioni di euro)



Fonte: Commissione europea

Sono compresi gli stanziamenti relativi all'ipotesi di adesione di sei nuovi Stati membri (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Lituania, Cipro) indicando sotto la voce ampliamento (rubrica 8) l'onere totale dell'ampliamento per ciascuno degli anni dal 2002 al 2006 espresso in ammontari massimi di stanziamenti per impegni per l'agricoltura, le azioni strutturali, le politiche interne e l'amministrazione. Se si avrà l'adesione di ulteriori 4 paesi, poichè si prevede che si tratterà di piccoli Stati, non sono previste gravi conseguenze finanziarie e il margine di manovra potrà essere sufficiente.

Nel corso dell'ampliamento, le prospettive finanziarie per l'Ue-15 dovranno essere riviste ed adeguate tenuto conto del numero effettivo dei paesi aderenti e degli ammontari massimi previsti nella rubrica relativa all'ampliamento; per la decisione sull'aggiustamento il Consiglio vota a maggioranza qualificata.

L'integrazione delle spese derivanti dall'ampliamento sarà coperta da disponibilità previste dalle prospettive finanziarie, da risorse proprie aggiuntive per l'aumento del Prodotto interno lordo (Pnl) dell'Unione senza accrescere il massimale delle risorse proprie.

I margini di manovra inseriti nel quadro finanziario per il 2000-2006 dovrebbero essere sufficienti a finanziare un ampliamento che considera 10 Stati membri aggiuntivi. Questi margini

---

di manovra si ricavano per differenza tra le spese previste fino al 2006 e il limite delle entrate, fissato all'1,27% del Pnl dell'Unione. Nell'ambito del quadro finanziario stabilito nel marzo 1999 a Berlino per il 2000-2006 le spese, escluse quelle a favore di nuovi Stati membri, dovevano diminuire leggermente ogni anno, quale quota del Pnl dell'Ue per consentire di accantonare a titolo di riserva, a partire dal 2002, crediti a favore di nuovi eventuali membri.

Numerosi studi si sono occupati del calcolo dei costi dell'allargamento, in particolare per quanto riguarda i paesi dell'Est europeo. Le stime più recenti del Ministero degli esteri tedesco indicano in 80 miliardi di euro (circa 160 mila miliardi di lire) tra il 2000 e il 2006 l'onere per l'allargamento. Questa cifra è composta da una quota di 58 miliardi di euro (circa 115 mila miliardi di lire) che saranno versati ai paesi dell'Est dopo la loro effettiva adesione e 22 miliardi (circa 45 mila miliardi di lire) di aiuti per consentire loro di realizzare le riforme necessarie ad adeguare le proprie strutture economiche e politiche alle richieste dell'Ue.

Per quanto riguarda i tempi dell'allargamento, le valutazioni della Commissione europea continuano a fissare, almeno le prime adesioni, tra la fine del 2002 e il 2003 con effettivi ingressi non prima del 2005.

#### *4. La procedura di bilancio*

Lo schema dell'iter di bilancio illustra la procedura dalla elaborazione del "progetto preliminare di bilancio" all'approvazione del bilancio definitivo.

### Schema dell'iter di bilancio per l'esercizio finanziario 2001<sup>22</sup>



<sup>22</sup> Fonte: Commissione europea, Direzione generale bilancio, Bruxelles, 2000.

---

La Commissione elabora il "progetto preliminare di bilancio" stimando le esigenze finanziarie e le priorità politiche dell'Ue per l'anno successivo. Il documento è presentato, quindi, al Consiglio che apporta modifiche e adotta il "progetto di bilancio" trasmesso al Parlamento europeo.

Per quanto riguarda le spese obbligatorie<sup>23</sup> il Parlamento europeo può soltanto proporre modifiche al Consiglio che ha il potere di fissare il livello di questo tipo di spese. Per le altre spese, non obbligatorie<sup>24</sup>, il Parlamento può modificare il progetto di bilancio.

Dopo due letture sia del Consiglio che del Parlamento europeo, il bilancio definitivo è approvato dal Parlamento e il Presidente del Parlamento europeo stesso lo firma.

Dall'esame dell'iter di bilancio si rileva che Parlamento europeo e Consiglio condividono il potere di bilancio rappresentando, quindi, le autorità di bilancio. Il Parlamento ha il diritto di respingere il bilancio determinando la ripresa dall'inizio dell'iter di bilancio.

La Commissione europea cura l'esecuzione del bilancio annuale; la Corte dei conti analizza l'esecuzione del bilancio annuale dell'anno precedente e pubblica la sua relazione annuale; il Consiglio esamina le osservazioni della Corte dei conti e trasmette una raccomandazione al Parlamento europeo; la Commissione per il controllo del bilancio del Parlamento europeo, infine, esamina le osservazioni della Corte dei conti e dà scarico alla Commissione.

La Commissione vuole riformare il metodo di elaborazione e presentazione del bilancio semplificando le procedure. Il bilancio nella nuova versione sarà basato su grandi aree d'azione, divise in attività, alle quali saranno assegnati i diversi tipi di risorse: umane, amministrative e operative. Preparazione e adozione del bilancio saranno modificate: una nuova unità di pianificazione strategica e

<sup>23</sup> Le spese obbligatorie rappresentano il 40% delle spese e riguardano, in particolare, il sostegno ai mercati agricoli. Esse derivano obbligatoriamente dai trattati europei o dagli atti derivanti dai trattati stessi.

<sup>24</sup> Si tratta del 60% delle spese relative alle spese a favore delle regioni del Fondo europeo di sviluppo regionale, degli interventi contro la disoccupazione e per la formazione professionale del Fondo sociale europeo e di programmi culturali, umanitari, ecc.

programmazione, assistita dalla Direzione generale bilancio, sarà preposta al coordinamento di richieste e indicazioni delle Dg e per stabilire un progetto di strategia politica, accompagnato da proposte di destinazione delle corrispondenti risorse. Un dibattito annuale di orientamento politico della Commissione servirà quale base per la preparazione del progetto di bilancio. Dopo l'adozione del bilancio da parte del Consiglio e del Parlamento europeo, la Commissione adotterà il proprio programma di lavoro; ad ogni Dg saranno assegnati obiettivi di lavoro la cui realizzazione sarà valutata nell'ambito di un rapporto annuale.

Ciò che importa è garantire una maggiore flessibilità nella gestione del bilancio da parte delle istituzioni attribuendo loro il potere esclusivo che appartiene alla Commissione di trasferire impegni da un capitolo all'altro del bilancio. Disporre di questo tipo di autonomia, nei limiti, ovviamente, della complessiva dotazione finanziaria, potrebbe determinare un più razionale utilizzo delle risorse finanziarie disponibili.

Una importante revisione riguarda il regolamento finanziario, che definisce le regole di bilancio e finanziarie dell'Ue; per attuare questa riforma è necessario l'accordo del Consiglio e del Parlamento europeo. Si tratta di semplificare il regolamento finanziario attuale, rivedere alcuni principi di bilancio e stabilire regole contabili precise.

Si discute anche di modificare composizione e compiti della Corte dei conti europea. Per quanto riguarda l'eventuale riorganizzazione della Corte dei conti, la Corte stessa propone il mantenimento dell'attuale regola che prevede un componente per ogni Stato membro. Potrebbero, altrimenti, verificarsi reazioni negative e difficili negoziati con richieste di compensazioni. Per garantire una maggiore efficienza e indipendenza, i componenti dovrebbero essere nominati direttamente dai governi degli Stati membri e non, come avviene attualmente, dal Consiglio dopo il parere del Parlamento europeo. La durata del mandato dovrebbe essere portata a 12 anni non rinnovabili.

---

## 5. Conclusioni

Il problema della riforma del bilancio europeo si collega ad importanti revisioni dal punto di vista della spesa e dei metodi di finanziamento.

Timori di aumento della spesa riguardano anche l'ampliamento dell'Ue a paesi poveri dell'Est europeo.

Competenze che potrebbero essere gestite a livello Ue, con un incremento significativo delle entrate riguardano la difesa, la politica estera, i trasporti, l'ambiente, la sicurezza sociale, la redistribuzione dei redditi. Sono compiti che attualmente soltanto in parte sono affrontati a livello di Unione anche se sembrano diventare sempre più pressanti. È necessario rivedere le relazioni tra le istituzioni europee e i differenti livelli di governo nazionali, analizzando in maniera concreta l'interpretazione del principio di sussidiarietà.

Per il finanziamento si discute della revisione delle risorse proprie attribuendo un ruolo maggiore alla risorsa calcolata sul Pnl considerata un migliore indicatore della ricchezza nazionale, tenuto conto che non esiste alcuna potestà impositiva a livello di Unione europea. Il sistema di finanziamento resta fondamentale quello in vigore dal 1988 che presenta problemi di funzionamento, incoerenza, complessità e mancanza di trasparenza. In pratica, fino ad oggi, si è tentato soltanto di compensare i saldi netti negativi di Germania, Austria, Olanda e Svezia riducendo gli sconti accordati sui contributi della Gran Bretagna.

È necessario mantenere, anche se in una logica di maggiore flessibilità, il principio del pareggio obbligatorio di bilancio assicurando l'equilibrio tra entrate e spese. Le entrate debbono essere uguali alle spese; viene fissato un limite quale percentuale sul totale del prodotto nazionale lordo dell'Ue.

Importanti e alla base di qualunque riforma finanziaria sono, comunque, le questioni sul futuro assetto istituzionale per un più stabile equilibrio di forze tra le istituzioni europee in considerazione che il Trattato di Amsterdam ha accresciuto il ruolo del Parlamento europeo che avrà poteri di codecisione su 40, e non più 12 ambiti legislativi; questi ambiti vanno dalla libera circolazione dei cittadini ai sussidi regionali.

Il Parlamento sarà interlocutore diretto della Banca centrale europea e potrà porre veti alle scelte della Commissione. Temi istituzionali rilevanti in discussione sono quelli della composizione e dei compiti della Commissione, della riponderazione dei voti al Consiglio e dell'estensione del voto a maggioranza qualificata anche in campo fiscale; si parla anche dell'opportunità di un graduale passaggio ad una forma di finanza federale prendendo a modello ampi Stati federali quali gli Stati Uniti e il Canada, ma anche l'India e il Brasile.

I problemi finanziari aperti riguardano il coordinamento delle politiche economiche, fiscali e monetarie; la riforma delle finanze europee, il completamento del mercato interno, lo sviluppo dei negoziati per l'apertura ad est e dei rapporti con Russia e Ucraina.

Questione più generale è quella di quale tipo di bilancio sia necessario per l'Ue se si avrà una evoluzione verso una associazione di Stati con un modello di confederazione, oppure una federazione; si tratta di analizzare e di selezionare le spese da gestire al centro e in periferia e le questioni collegate al finanziamento del bilancio, decidendo la stessa struttura dei prelievi. Nella realtà i paesi federali presentano strutture differenziate e forme di suddivisione dei poteri eterogenee tra i diversi livelli di governo; gli stessi metodi di finanziamento non sono simili e spesso non sono confrontabili con la realtà e le esigenze dell'Ue.

Per alcuni aspetti, quali l'attività di regolamentazione per la creazione del mercato unico oppure per la politica monetaria, l'Ue ha caratteristiche di federazione; per altri argomenti presenta la natura di confederazione che si finanzia con apporti degli Stati membri. L'applicazione dei criteri fiscali di Maastricht amplia il ruolo del potere centrale dell'Ue.

Si potrebbe parlare di uno stato prefederale con un bilancio di scarsa ampiezza rispetto a quello degli stati aderenti.

---

## BIBLIOGRAFIA

- BACHE J.P., JOURET P., "Le budget de la Communauté après Maastricht", in *Revue du Marché Commun*, 1992.
- BIELH D., "A Federalist Budgetary Policy Strategy for European Union", in *Policy Studies*, Vol. 6, Part 2, October, 1985.
- BIELH D., *Financing the EU budget*, in R. PRUD'HOMME (ed.), *Public Finance with Several Levels of Government*, Public Finance, 1991.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, Bruxelles, 8 luglio 1999.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento del Consiglio riguardante la disciplina di bilancio*, Bruxelles, 6 settembre 1999.
- EUROPEAN COMMISSION, *Financing the European Union*, Commission Report on the Operation of the Own Resources System, Brussels, 7 October 1998.
- MAJOCCHI A., *La sostenibilità dell'Unione monetaria e il ruolo del bilancio comunitario*, in L. BERNARDI (a cura), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 1998*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- NAVA M., *La finanza europea. Storia, analisi, prospettive*, Carocci editore, Roma, 2000.
- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, COMMISSIONE, *Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio*, Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, C 172 del 18 Giugno 1999.
- SPAHN P.B., *The Community Budget for an Economic and Monetary Union*, MacMillan, London, 1993.
- STRASSEN D., *Les finances de l'Europe*, LGDJ, Paris, 1990.
- TERRASSE Y., *Le budget de la Communauté européenne*, Masson, 1991.
- TRUPIANO G., *Il bilancio dell'Unione europea*, Poligrafico generale dello Stato, Roma, 1997.
- TRUPIANO G., "Enlargement of the European Union and its Impact on EU Institutions and Budget", in *The European Union Review*, No. 3, 1999.
- TRUPIANO G., "Enlarging the European Union and Co-ordinating Corporate Taxes", in *Journal of Public Finance and Public Choice, Economia delle scelte pubbliche*, No. 2-3, 1999.
- VON HAGEN J., *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*, Economic Paper, Brussels, Commission of the European Communities, 1992.

OSCAR GARAVELLO  
Università degli Studi di Milano

**Occupazione delle casemadri e delle filiali estere:  
a proposito di una recente ricerca  
sugli investimenti diretti esteri dell'Italia\***

1. *Introduzione*

Il mercato del lavoro dei paesi sviluppati, e soprattutto dell'Unione europea (Ue), è continuamente sottoposto ad una serie di shocks interni ed internazionali che fanno apparire situazioni di grave squilibrio. Si tratta ora dell'apparire di un tasso notevole di disoccupazione solamente mitigato dalla favorevole congiuntura internazionale; ora dell'emergere di una dinamica dei salari assai inferiore a quella profitti; ora infine dell'aggravarsi dei differenziali salariali fra lavoratori a differenti livelli di qualificazione.

Questa è l'immagine della realtà dei paesi sviluppati che richiede solamente di essere meglio precisata, più accuratamente misurata e qualificata nelle differenti manifestazioni. La ricerca delle cause dei fenomeni ricordati è assai più complessa e si scontra con differenti interpretazioni. A volte si ritiene che le situazioni di grave squilibrio siano originate da fattori tipicamente domestici quali la rigidità delle politiche monetarie e fiscali oppure le rigidità del mercato del lavoro. Altre volte si fanno intervenire fenomeni generalizzati di più lungo periodo che si incentrano sul

\* GARAVELLO O., BARBA NAVARETTI G. (a cura di), *Investimenti esteri delle imprese italiane nei paesi emergenti*, Milano, Giuffrè, 2001.

---

progresso tecnico *labour-saving* e sullo spostamento dei consumi finali ed intermedi verso beni a minore intensità di lavoro. Da qualche tempo ai ricordati fattori si aggiunge sempre più frequentemente il flusso degli investimenti diretti esteri (ide) dai paesi sviluppati a quelli emergenti (paesi in via di sviluppo ed economie in transizione) che sembrano prendere il posto degli investimenti domestici sostituendo l'occupazione delle casemadri con l'occupazione delle filiali (una sorta di *crowding out* concernente il fattore lavoro). In realtà niente di nuovo sotto il sole poiché preoccupazioni nei paesi di provenienza si erano manifestate anche nel passato più o meno remoto come ad esempio nel periodo iniziale della rivoluzione industriale per i flussi di ide verso i paesi coloniali o "vuoti", alla fine del secolo scorso per gli investimenti esteri verso i paesi a ritardata industrializzazione ed infine dopo il secondo conflitto bellico a causa delle risorse (finanziarie e tecniche) inviate ai paesi da poco indipendenti. Al di là dei ricorrenti atteggiamenti, dall'inizio degli anni '90 le preoccupazioni sugli effetti occupazionali degli ide sembrano accentuarsi nei paesi sviluppati per l'emergere di nuove tendenze sul mercato internazionale dei capitali.

In primo luogo si è assistito ad una imprevista quanto vigorosa *capital re-entry* verso i paesi emergenti, dopo gli anni bui degli anni '80 culminati con la crisi del debito estero e con la conseguente decelerazione del tasso di crescita. Le cause del fenomeno sono molteplici e si possono ricondurre alla adozione di modelli di sviluppo *outward looking*, la messa in opera di processi di aggiustamento strutturale, le politiche di liberalizzazione finanziaria verso l'estero, l'abbattimento degli squilibri macroeconomici, la riduzione delle distorsioni settoriali e microeconomiche, il più favorevole atteggiamento verso i capitali, imprenditori e tecnologie straniere, ecc. La *capital re-entry* riguarda tutte le varie categorie di capitali esteri come ad esempio gli investimenti di portafoglio, i prestiti bancari, l'assistenza finanziaria pubblica, i crediti commerciali, il *project financing* ma assume aspetti assai più convincenti per quanto riguarda gli ide. Infatti, negli anni '90 essi hanno registrato un tasso di sviluppo assai elevato, superiore a quello dell'interscambio dei beni e servizi, contribuendo in questo

modo alla globalizzazione dei sistemi emergenti ed alla attenuazione di strozzature esiziali per i processi di crescita. Inoltre gli ide hanno mostrato anche un tasso notevole di stabilità non solo bene reggendo al variare della congiuntura reale ed alle crisi finanziarie ma anche svolgendo in molti casi un ruolo compensatore.

Secondariamente, si è profondamente modificata la direzione settoriale e la tipologia degli ide che rispetto al paradigma dominante obbliga ad uno sforzo suppletivo per interpretare i loro effetti sul mercato del lavoro. Detto in termini più specifici, da un lato i nuovi investimenti esteri si indirizzano sempre più verso le attività manifatturiere e terziarie trascurando quasi del tutto il settore primario (agricolo e minerario); dall'altro lato le motivazioni degli imprenditori tendono non solo a ricercare nuova domanda solvibile ma anche una maggiore efficienza della produzione (da ide *market seeking* a *labour seeking* o più in generale *efficiency seeking*).

Sotto il primo aspetto, negli anni '90 si sono fortemente ridotti rispetto a pochi anni prima gli ide rivolti al settore primario, certamente in senso percentuale ed a volte anche in senso assoluto. Tale dinamica si può spiegare con la progressiva riduzione dei margini di profitto a causa del deterioramento dei corsi mondiali dei beni di base alla quale si deve tuttavia aggiungere la volontà dei pubblici poteri dei paesi emergenti di controllare direttamente o tramite imprese nazionali l'offerta dei beni agricoli e minerari di esportazione. Il progressivo inaridimento degli ide fluenti verso il settore primario può produrre effetti negativi sulla occupazione dei paesi industriali in quanto la produzione delle imprese locali delle aree emergenti non riesce a soddisfare la crescente domanda mondiale. In presenza di squilibri consistenti fra domanda ed offerta di beni primari si creano tensioni sui corsi mondiali, nei paesi importatori si accentuano tensioni inflazionistiche, emergono squilibri della bilancia dei pagamenti e quindi si rendono necessarie politiche di tipo *stop and go* con effetti perversi sul mercato del lavoro. Si deve poi ricordare *ad abundantiam* che, se si escludono ristretti comparti, la offerta generata dagli ide nel settore primario dei paesi emergenti non crea effetti negativi sul livello occupazionale dei paesi avanzati in quanto non strettamen-

---

te concorrenziale con la produzione locale, spesso di trascurabile dimensione e comunque facilmente assorbita dal mercato domestico.

Sotto il secondo aspetto si fa luce una interessante novità negli ide che sempre più cospicuamente si indirizzano al settore manifatturiero e terziario dei paesi emergenti: ai tradizionali ide di tipo orizzontale si aggiungono ide di tipo verticale che accentuano le preoccupazioni sul futuro della occupazione nei paesi industriali. Non è possibile offrire dati attendibili sulla distribuzione degli ide nelle due categorie ricordate ma molti indicatori mostrano come la seconda, pur meno rappresentata della prima, registra un tasso di sviluppo assai forte ed investe un sempre più esteso numero di settori anche a tecnologia intermedia e di territori ai diversi gradi di sottosviluppo.

Da un lato, quindi, si pongono gli ide orizzontali che tendono a soddisfare la domanda di beni manifatturati e terziari dei paesi emergenti, replicando la struttura di produzione dei paesi sviluppati. L'origine di tali investimenti esteri deve essere ricercata nell'adozione di processi *inward looking* tramite i quali la domanda dei paesi emergenti viene soddisfatta dalla produzione delle imprese localizzate sul territorio nazionale riservando alle importazioni solo ristretti comparti produttivi. Anche a causa della carenza di capitali, tecnologia e imprenditorialità le nuove imprese vengono in parte create e gestite tramite gli ide che vengono preferiti rispetto ad altre forme di collaborazione *non-equity* (subfornitura, *franchising*, accordi commerciali e tecnologici, ecc.). Gli imprenditori esteri vengono stimolati anche dall'elevamento delle tariffe doganali sulle importazioni (ide del tipo *tariff jumping*) e dalla costituzione di unioni regionali fra paesi in via di sviluppo ma non si possono escludere incentivi pubblici di tipo monetario, fiscale ed infrastrutturale. Questo nuovo tipo di ide si manifesta soprattutto in alcuni comparti del settore manifatturiero ma non si esclude possa investire, prima o dopo, anche il settore terziario che ha visto crescere enormemente la sua importanza anche perché la liberalizzazione dell'interscambio internazionale ha scarso significato per servizi, e questi sono una notevole percentuale del totale, non commerciabili (*non-tradeable services*).

Gli effetti degli ide orizzontali sulla occupazione domestica dei paesi industriali nel complesso si possono considerare positivamente in quanto permettono di attivare flussi primari di esportazione per la creazione e l'attivazione della nuova capacità di produzione e flussi secondari derivanti dalla accelerazione del tasso di crescita dei paesi emergenti. Naturalmente tale giudizio deve tenere conto dell'emergere di difficoltà di aggiustamento del settore di esportazione dei paesi industriali che deve maggiormente rivolgersi ai beni capitali ed intermedi rispetto a quelli di consumo. Tuttavia, questa modificazione della struttura delle esportazioni giova alla lunga anche ai paesi sviluppati poichè permette di specializzarsi in beni a più elevata tecnologia, con elevata elasticità della domanda rispetto al reddito, e debolmente concorrenziali dalla produzione dei paesi emergenti.

Dall'altro lato, ed è la novità più recente, si sviluppa un nuovo tipo di ide che tende a spostare nei paesi emergenti produzioni (o fasi produttive) da sempre localizzate nei paesi sviluppati per aumentare l'efficienza della produzione di questi ultimi sistemi (ide *efficiency seeking*). Si tratta della cosiddetta delocalizzazione produttiva (*outsourcing*) che coinvolge ampiamente i paesi emergenti in quanto nei territori ricordati la disponibilità di particolari fattori di produzione riesce a contenere i costi di produzione. Per quel che più ci concerne, è il costo del lavoro a stimolare la delocalizzazione di produzioni o fasi produttive a più alta intensità di mano d'opera (si tratta quindi di ide *labour seeking*) ma non si esclude la disponibilità a condizioni vantaggiose nei paesi emergenti di altri fattori produttivi (risorse naturali, infrastrutture, capitale, ecc.) che danno luogo rispettivamente ad ide *natural resource seeking*, *infrastructure seeking*, *skill seeking*, ecc. Il più delle volte la delocalizzazione produttiva è spinta dalle forze del mercato e quindi corrisponde ad una migliore allocazione delle risorse a livello mondiale tuttavia non si può escludere l'intervento dei pubblici poteri rivolti ad attrarre gli ide, specialmente in ristretti settori produttivi, con sussidi, facilitazioni, incentivazioni, ecc. (ide *incentive seeking*). La produzione delocalizzata viene poi esportata verso il paese di origine degli ide oppure verso altri paesi sviluppati dando luogo ad un vivace commercio

---

fra casemadri e filiali per cui, a differenza degli ide orizzontali, quelli verticali sono *trade creating*.

Quando gli ide sono di tipo verticale i timori circa il futuro della occupazione nei paesi industriali ovviamente si moltiplicano poiché vengono delocalizzate soprattutto quelle produzioni ad elevata intensità di lavoro che già soffrono di gravi problemi strutturali. L'aspetto assume aspetti ancora più preoccupanti quando gli ide concernono il settore manifatturiero venendo ritenuti, almeno in parte, responsabili del fenomeno della de-industrializzazione, cioè della perdita progressiva di occupazione di quel settore che per lunghi periodi è stato alla base della potenza economica delle nazioni più progredite.

Bisogna subito ricordare che prima ancora degli ide verticali, identici timori per il mercato del lavoro dei paesi sviluppati erano stati sollevati in diverse sedi per quanto riguarda le importazioni industriali dai paesi emergenti che avevano sostituito la produzione domestica di alcuni prodotti ad elevata elasticità della domanda rispetto al prezzo. Dati i differenziali dei prezzi dei fattori produttivi e la possibilità di applicare le moderne tecniche produttive, le imprese dei paesi emergenti non hanno difficoltà ad offrire particolari categorie di beni manifatturati (beni "leggeri") a prezzi assolutamente competitivi sul mercato mondiale. L'abbattimento delle tariffe doganali ed anzi la messa in opera di sistemi di preferenze tariffarie in favore dei paesi emergenti facilitano ancora maggiormente la conquista di quote sempre più ampie del mercato mondiale per cui il modello di sviluppo dei sistemi ricordati è non solo aperto ma anche trascinato dalla domanda estera (*export-led growth*).

Nell'ambito della problematica ricordata si pone il lavoro seguente che intende sostituire alcuni risultati delle ricerche economiche ai timori ed alle preoccupazioni pur legittime circa gli effetti occupazionali degli ide verso i paesi emergenti. Infatti, ad una visione più serena della realtà, sembra che i pericoli ricordati siano per larga parte esagerati non solo per le ancora ridotte dimensioni degli ide verso i paesi emergenti ma anche per i loro effetti indiretti sulla capacità competitiva del paese a livello mondiale, lo *up-grading* della struttura di produzione, la induzione di nuovi flussi di commercio, la incentivazione a comportamenti più dinamici, ecc.

Più in particolare nelle pagine seguenti si cercherà in primo luogo di fare il punto sulla situazione delle ricerche empiriche effettuate in paesi sviluppati che più del nostro affrontano simile tematica, mettendo a confronto i diversi approcci utilizzati ed il cammino ancora da compiere (par. 2). In secondo luogo ci si avvicinerà maggiormente ad una fra le più brucianti ed attuali tematiche del nostro paese proponendo i risultati di una recente ricerca in corso di pubblicazione: essa è centrata sugli effetti "diretti" degli ide italiani verso i paesi emergenti sul mercato domestico del lavoro che già presenta così forti squilibri settoriali e territoriali anche in confronto con gli altri paesi sviluppati (par. 3)<sup>1</sup>.

Si ricorda come la tematica ricordata entra di pieno diritto nell'odierno seminario di studi dell'Ause in quanto larga parte degli ide fluenti dai paesi avanzati verso le aree emergenti riguarda in modo diretto ed indiretto l'Ue. Dai paesi comunitari (per quel che più ci riguarda Italia ma a stesse considerazioni si giunge per Germania, Francia, Regno Unito, ecc.) deriva una larga parte di ide che si dirigono verso le due serie di paesi emergenti legati per diversi motivi e con differenti accordi alla Ue: si tratta dei Paesi dell'Europa centro-orientale (Peco) e dei Paesi terzi mediterranei (Ptm), signatari rispettivamente degli *Europe Agreements* e degli *Euro-Mediterranean Agreements*.

## 2. *Alcune ricerche empiriche sui rapporti fra ide ed occupazione nei paesi sviluppati*

La *capital re-entry* degli anni '90 non poteva non dare l'avvio ad un insieme di ricerche empiriche rivolte a mettere in luce i suoi effetti sui paesi di provenienza e di destinazione e sul sistema

<sup>1</sup> Nel volume oltre ai due contributi che verranno analizzati nel testo si trovano altri quattro contributi: GARAVELLO O., *Gli investimenti diretti esteri verso i paesi emergenti: l'attuale dibattito nel mondo industriale*; MUTINELLI M., *L'internazionalizzazione produttiva delle imprese italiane: caratteristiche strutturali, tendenze evolutive e motivazioni*; BASEVI G., OTTAVIANO G. M., *Distretti industriali e mercato globale: esportazioni o investimenti diretti?* e BARBA NAVARETTI G., *La promozione delle joint ventures italiane nelle economie in via di sviluppo ed in transizione*.

---

finanziario internazionale<sup>2</sup>. Se ci si concentra sui paesi di provenienza degli ide, cioè sui paesi sviluppati, le ricerche empiriche riguardano soprattutto la dinamica del mercato del lavoro che, trascurando le inevitabili oscillazioni congiunturali, si presenta in modo non soddisfacente<sup>3</sup>. Assai minori sono gli studi empirici sui rapporti fra ide e mercato del lavoro dei paesi emergenti essendo caratterizzato da squilibri e distorsioni strutturali di grande ampiezza difficilmente eliminabili anche se esistono interessanti analisi sugli effetti degli ide sulla produttività, sui salari e sui differenziali salariali nelle imprese estere che poi danno luogo a rilevanti *spillovers* sul sistema produttivo locale<sup>4</sup>.

Il compito di verificare empiricamente le relazioni fra ide verso i paesi emergenti ed occupazione nei paesi sviluppati non è certamente facile per l'assenza di validi modelli teorici, la inattendibilità della documentazione statistica e, certamente nel passato, la debole rilevanza quantitativa dei capitali ricordati. Almeno tre tipi di approcci sono astrattamente possibili ma nel complesso i risultati empirici risultano convincenti solo per l'ultima categoria che tuttavia abbraccia una tematica assai più limitata, di equilibrio parziale, riferendosi solo ai rapporti fra occupazione della casamadre e delle filiali estere.

La strada maestra è la costruzione di un modello econometrico aggregato rivolto da un lato ad inserire gli ide fra le variabili determinanti l'occupazione ed il salario come ad esempio gli investimenti, la produttività del lavoro, il costo del capitale, ecc. e dall'altro a mostrare come le macrovariabili endogenamente determinate (costo del lavoro, tasso di cambio, crescita della doman-

<sup>2</sup> La *capital re-entry* degli anni '90 è stata abbondantemente analizzata ma non sempre con l'accentuazione che si rivela utile per i nostri obiettivi di ricerca.

<sup>3</sup> Le differenze fra le tre grandi aree geo-economiche sono molto forti come dimostrano molti analisi del mercato del lavoro come, ad esempio, GUNDLACH E., NUNNENKAMP P., "Globalization and Labour Markets in the Triad: Different Adjustment Patterns", in *Transnational Corporations*, december 1997, e KRUGMAN P., "Growing World Trade: Causes and Consequences", *Brookings Papers on Economic Activity*, n. 1, 1995.

<sup>4</sup> Tali effetti sono esaminati soprattutto nel Messico a causa dei rilevanti flussi di ide dagli Stati Uniti, per di più geograficamente assai concentrati.

da finale, ecc.) influenzano gli ide. La serie completa di interdipendenze fra le numerose variabili endogene permette di vedere gli effetti diretti ed indiretti degli ide sul mercato del lavoro e quindi di intervenire sulle variabili più rilevanti<sup>3</sup>. La costruzione di tale modello tuttavia incontra forti difficoltà anche perché si deve considerare una ampia rete di imprese domestiche investenti all'estero ma con forti agganci con la struttura domestica di produzione (modello microfondato). Inoltre gli ide sono motivati da differenti variabili di mercato e di politica economica che sono difficilmente enucleabili in un modello aggregato anche di grandi dimensioni e questa osservazione assume tutto il suo valore se si tengono presenti le differenti categorie di ide ora *natural resources seeking*, ora *market seeking*, ora infine *labour seeking*.

In mancanza di tale modellistica sofisticata si può scegliere una assai più agevole via alternativa tendente a studiare singolarmente gli effetti degli ide su quelle variabili che determinano le condizioni del mercato del lavoro. Per motivi evidenti si selezionano variabili più facilmente analizzabili come ad esempio investimenti domestici, bilancia commerciale, tasso di cambio, ecc. trascurando fattori di più ampio respiro come il progresso tecnico, la forza dei sindacati, il livello della concorrenza, ecc. Questa analisi riesce a mettere in luce gli effetti degli ide solo su occupazione e salari senza tuttavia presentare una visione completa delle

<sup>3</sup> Stranamente tali modelli sono più frequenti nei paesi emergenti forse perché gli ide sono uno dei fattori determinanti della crescita economica anche se i riscontri empirici sono alquanto controversi: si vedano SALTZ I. S., "The Negative Correlation Between Foreign Direct Investment and Economic Growth in the Third World: Theory and Evidence", in *Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali*, luglio 1992; BLOMSTROM M., LIPSEY R. E., ZEJAN M., *What Explains the Growth of Developing Countries?*, in BAUMOL W. J., NELSON R. R., WOLFF E. N. (eds), *Convergence of Productivity: Cross National Studies and Historical Evidence*, New York, Oxford University Press, 1994; DE MELLO L. R., "Foreign Direct Investment in Developing Countries and Growth. A Selective Survey", in *Journal of Development Studies*, n.1, 1997; BORENSZTEIN E., DE GREGORIO J., LEE J. W., "How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth", in *Journal of International Economics*, June 1998; DE MELLO L. R., "Foreign Direct Investment-Led Growth: Evidence from Time Series and Panel Data", in *Oxford Economic Papers*, 1999.

---

molteplici interrelazioni fra macrovariabili che possono accentuare o attenuare i loro effetti sul mercato del lavoro. Inoltre mancano gli effetti di feedback dal mercato del lavoro agli ide che possono essere assai forti se si tratta di ide *labour seeking*, assai sensibili al costo del lavoro. In terzo luogo si rivela improbabile una analisi delle varie categorie di ide senza un modello aggregato che metta in luce le loro variabili determinanti (costo del lavoro, tasso di crescita dei consumi, livello di tassazione, ecc.) e gli effetti differenziali sul mercato del lavoro (ora sulla occupazione, ora sui salari, ora sui differenziali salariali)<sup>6</sup>.

Poiché anche il secondo approccio si presenta difficoltoso spesso ci si limita ad analizzare gli effetti degli ide sull'occupazione delle casemadri localizzate nei paesi sviluppati trascurando quanto avviene nei settori a valle ed a monte e più in generale all'insieme delle restanti attività. Si tratta beninteso solo del primo passo per indagini assai più ambiziose e lo stesso percorso metodologico era stato compiuto qualche anno prima a proposito degli effetti delle importazioni o di altri indicatori quantitativi della *import competition* sull'occupazione, salari e differenziali salariali<sup>7</sup>. Le ricerche

<sup>6</sup> Si veda per esempio BASSINO J. P., "Japanese Foreign Direct Investment in East Asia and Job Destruction in Japan's Manufacturing", Cepr/Isesao, in *European Network on the Japanese Economy*, Milano, 16/17 January 1998; ANDERSEN P. S., HAINAUT P., *Foreign Direct Investment and Employment in Industrial Countries*, Basle, B.I.S., W.P. n. 61, 1998. Per gli effetti degli ide sul progresso tecnico e la forza dei sindacati si vedano con differenti prospettive, ad esempio WOOD A., *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford, Clarendon Press, 1994; ZHAO L., "The Impact of Foreign Direct Investment on Wages and Employment", *Oxford Economic Papers*, April 1998, e FAINI R., *Globalizzazione e mercato del lavoro: una breve rassegna critica*, in ACOCELLA N. (a cura di), *Globalizzazione e stato sociale*, Bologna, Il Mulino, 1999.

<sup>7</sup> Le analisi degli effetti della "import competition" sul mercato del lavoro sono assai importanti anche se riguardano soprattutto il livello aggregato come ad esempio GROSSMAN G., "Imports as a Cause of Injury. The Case of U.S. Steel Industry", in *Journal of International Economics*, May 1986; REVENGA A., "Exporting Jobs? The Impact of Import Competition on Employment and Wages in U.S. Manufacturing", in *Quarterly Journal of Economics*, February 1992; LAWRENCE R. Z., SLAUGHTER M. J., "International Trade and American Wages in the 1990's: Giant Sucking Sounds or Small Hiccup?", in *Brookings Papers on Economic*

empiriche sugli effetti occupazionali degli ide sulla casamadre della costituzione di filiali estere nei paesi emergenti sono più o meno sofisticate ma in entrambi i casi non sfuggono a critiche pungenti che, oltre agli aspetti documentari ed alle tecniche statistiche, coinvolgono il realismo e la consistenza dei vari modelli da verificare.

Senza indagini statistiche particolarmente sofisticate si può ricostruire il percorso delocalizzativo di importanti imprese o gruppi di imprese che, pur nella loro specificità, bene raffigurano la molteplicità degli effetti delle trasformazioni aziendali avvenute negli ultimi anni per effetto dell'inserimento nell'orizzonte geografico dei paesi emergenti. Pur non negando significative esperienze, l'interesse spesso si concentra sulle delocalizzazioni favorite da accordi regionali di integrazione (*deep integration*) nord-sud come ad esempio quelli che vedono come protagonisti gli Usa (imprese *maquilladora* in Messico), l'Unione europea (imprese tedesche ed italiane nell'Est europeo) ed il Giappone (imprese nel sud-est asiatico)<sup>8</sup>. Spesso l'analisi si concentra non sulle singole imprese ma su uno intero settore che se da un lato elimina alcune specificità aziendali, dall'altro lato mostra la ineluttabilità della delocalizzazione stessa a causa della progressiva perdita di competitività di interi comparti produttivi.

Un esempio particolarmente interessante riguarda gli ide dell'industria automobilistica statunitense per combattere la concor-

*Activity*, 1993; SACHS J. D., SHATZ H. J., "Trade and Jobs in U.S. Manufacturing", in *Brookings Papers on Economic Activity*, 1994; SACHS J. D., SHATZ H. J., "U.S. Trade With Developing Countries and Wage Inequality", in *American Economic Review*, may 1996; KONINGS J., VANDENBUSSCHE H., "The Effects of Foreign Competition on U.K. Employment and Wages: Evidence from Firm-Level Panel Data", in *Weltwirtschaftliches Archiv*, heft 4, 1995; SLAUGHTER M. J., SWAGEL P., "The Effect of Globalization on Wages in the Advanced Economies in I.M.F.", in *Staff Studies of the World Economic Outlook*, december 1997.

<sup>8</sup> Particolare enfasi viene rivolta agli accordi di integrazione regionale Nord-Sud che si sforzano di definire addirittura un nuovo regime degli ide, come appare in GRAHAM E. M., "Towards an Asia-Pacific Investment Code", in *Transnational Corporations*, august 1994; GESTRIN M., RUGMAN A. M., "The North American Free Trade Agreement and Foreign Direct Investment", in *Transnational Corporations*, february 1994, e EDEN L., "The Emerging North American Investment Regime", in *Transnational Corporations*, december 1996.

---

renza delle imprese giapponesi che si erano installate nell'America del Nord. In risposta ai comportamenti aggressivi delle imprese giapponesi i tre colossi statunitensi vengono costretti ad effettuare ide *efficiency seeking* tendenti a migliorare il sistema integrato di produzione (Isop: *integrated system of production*)<sup>9</sup>. La stessa conclusione vale per quanto concerne l'industria dell'abbigliamento Usa che si deve delocalizzare nei Caraibi e nel Messico ancora una volta per combattere la concorrenza dei "giovani" paesi asiatici in settori a forte intensità di lavoro.

Le analisi più sofisticate dal punto di vista statistico circa gli effetti occupazionali degli investimenti esteri sulla casamadre non sono molto numerose e, soprattutto a causa della insufficiente documentazione statistica, devono essere integrate da indagini campionarie che spesso si rivelano insoddisfacenti. Le ricerche più affidabili ed i risultati più interessanti concernono soprattutto gli Stati Uniti e pochi altri paesi (Svezia) e riguardano la occupazione, produzione e la intensità fattoriale della produzione nelle casemadri e nelle filiali estere.

Un primo approccio consiste nel ricavare le funzioni di domanda degli input produttivi (lavoro e capitale) delle imprese multinazionali tendenti alla minimizzazione dei costi di produzione<sup>10</sup>. Gli input produttivi (lavoro e capitale) sono considerati distintamente a seconda la loro localizzazione geografica, identificata con impianti ubicati in differenti paesi. Sulla base delle funzioni di domanda degli inputs si stimano le elasticità incrociate della domanda di lavoro nella casamadre e nelle consociate estere dalle quali si può ricavare l'effetto della variazione del salario in un dato impianto rispetto alla domanda di lavoro nei restanti impianti localizzati in altri paesi<sup>11</sup>. Nonostante l'interesse, bisogna sotto-

<sup>9</sup> Per gli ide statunitensi si veda MORTIMER M., "Corporate Strategies for Foreign Direct Investment in the Context of Latin America's New Economic Model", in *World Development*, september 2000.

<sup>10</sup> Sul piano teorico lo studio della impresa multinazionale ha già compiuto notevoli passi in avanti per quanto riguarda sia gli ide orizzontali che verticali dopo mentre la trascurato quelli rivolti allo sfruttamento delle risorse naturali.

<sup>11</sup> Le ricerche più interessanti concernono la casamadre e le filiali estere

lineare due importanti limiti del tentativo: il primo riguarda l'utilizzazione di un approccio statico anche per l'assenza di una documentazione statistica sufficientemente estesa nel tempo per cui non si riesce a distinguere fra elasticità di breve e di lungo periodo<sup>12</sup>; il secondo concerne l'assimilazione fra nuovi investimenti all'estero, ove una certa sostituzione fra occupazione della casa-madre e delle filiali è possibile, e variazione della occupazione negli impianti già ubicati all'estero ove si fanno luce soprattutto rapporti di complementarità.

Per quanto i risultati siano difficilmente riassumibili non sembra esistere una forte relazione di sostituibilità fra le forze di lavoro impiegate nei differenti impianti della impresa multinazionale mentre più elevata è l'elasticità di sostituzione fra l'occupazione delle filiali localizzate in diversi paesi emergenti<sup>13</sup>. Degno di nota è il ruolo svolto dal tasso di cambio nel determinare i costi del lavoro nei vari paesi come risulta da accurate indagini sugli effetti di un deprezzamento (apprezzamento) della moneta nazionale sull'entrata (uscita) di capitali esteri (domestici)<sup>14</sup>.

statunitensi come ad esempio, SLAUGHTER M. J., *Multinational Corporations, Outsourcing and American Wage Divergence*, Nber, W.P. n. 5.252, 1995; BRAINARD S. L., RIKER D., *Are Us Multinational Exporting Jobs*, Nber, W.P. n. 5.958, 1997; BRAINARD S. L., RIKER D., *U.S. Multinationals and Competition from Low-Wages Countries*, Nber, W.P. n. 5959, 1997; SLAUGHTER M. J., "Production Transfer Within Multinational Enterprises and American Wages", in *Journal of International Economics*, 1998. Per l'esperienza delle multinazionali svedesi si vedano, HATZIUS J., "Domestic Jobs and Foreign Wages, Scandinavian", in *Journal of Economics*, n. 4, 1998, e BRACONIER H., EKHOLM K., *Swedish Multinationals and Competition From Low-Wage Countries*, Conferenza Erwit, 1999.

<sup>12</sup> Un interessante tentativo in questa direzione è compiuto da BRUNO G., FALZONI A. M., *Multinational Corporations, Wages and Employment: Do Adjustment Costs Matter?*, Università degli Studi di Bergamo, W.P. n. 8, 1999.

<sup>13</sup> Alcuni risultati danno l'impressione che le imprese effettuanti investimenti all'estero sono del tipo "run-away", "footloose", ecc. e si portano continuamente alla ricerca di paesi a più basso tasso di salario, regolamentazioni fiscali lassiste, mancanza o inosservanza della legislazione di difesa ambientale, ecc. Gli spostamenti ipotizzati non sono tuttavia confermati dall'analisi empirica e comunque sono difficilmente fattibili per le multinazionali di piccole e medie dimensioni operanti in quei settori produttivi che richiedono ingenti ed irricuperabili costi di prima installazione degli impianti.

<sup>14</sup> Si vedano ad esempio ANDERSON, HAINAUT, 1998, etc., op. cit.; HATZIUS,

---

Una variante del metodo proposto tenta di rispondere alla domanda se l'elasticità del lavoro rispetto ai salari tende ad aumentare quanto più un paese è aperto all'interscambio commerciale ed ai capitali con l'estero. L'indicazione empirica riscontra una elevata correlazione per un certo numero di settori produttivi fra l'elasticità del lavoro rispetto ai salari ed il grado di internazionalizzazione del settore stesso, misurato dalla penetrazione delle importazioni e degli investimenti esteri. Il grado di correlazione è più elevato e significativo quando la globalizzazione viene misurata con la quota di lavoratori nelle filiali estere rispetto al grado di apertura commerciale. I risultati quindi sembrano indicare che quando le imprese investono pesantemente all'estero, i lavoratori ed i sindacati vedono peggiorata la loro posizione<sup>15</sup>.

Un secondo tipo di ricerca vuole verificare l'ipotesi se la delocalizzazione di parte della produzione all'estero aumenta o diminuisce l'intensità di lavoro nella produzione realizzata nella casamadre: per i motivi sopraccennati l'analisi si è concentrata soprattutto sulle multinazionali svedesi e statunitensi<sup>16</sup>. Gli occupati presso la casamadre vengono correlati con la produzione locale e delle affiliate estere per verificare l'ipotesi che l'intensità del lavoro presso la casamadre si riduca al crescere degli ide lasciando impregiudicato il livello assoluto della occupazione.

1998, op. cit. per l'esperienza della Svezia e BASSINO, 1998, op. cit., per l'esperienza giapponese.

<sup>15</sup> FAINI R., FALZONI A. M., GALEOTTI M., HELG R., TURRINI A., *Importing Jobs and Exporting Firms? A Close Look at the Labour Market of Italy's Trade and Foreign Direct Investment Flows*, Centro L. d'Agliano, W.P. n. 120, december 1998.

<sup>16</sup> BLOMSTROM M., FORS G., LIPSEY R. E., "Foreign Direct Investment and Employment: Home Country Experience in the United States and Sweden", in *Economic Journal*, November 1997; FORS G., KOKKO A., *Home Country Effects of Foreign Direct Investment: Foreign Production and Structural Change in Home Country Operations*, in Seventh Sorbonne International Conference, 17-18 june 1999, Paris e LIPSEY R. E., *Foreign Production by Us Firms and Parent Firm Employment*, in Seventh Sorbonne International Conference, 17-18 june 1999, Paris.

I risultati mostrano come una maggiore produzione delle filiali estere è associata con l'abbandono delle fasi produttive a più alta intensità di lavoro, per cui nella casamadre una data produzione porta ad una occupazione tanto minore quanto più elevata è la produzione delle filiali estere. Le multinazionali Usa risultano avere una minore intensità di lavoro della produzione domestica rispetto alle multinazionali svedesi alla crescita dei livelli di produzione realizzata all'estero poiché le imprese Usa più di quelle svedesi investono all'estero per avvantaggiarsi dei differenziali dei prezzi dei fattori produttivi<sup>17</sup>. Si può estendere l'analisi assumendo come unità di osservazione non le singole imprese ma la regione industriale identificata come l'insieme di imprese operanti in un medesimo comparto industriale corrispondente a numerosi settori interdipendenti appartenenti ad una stessa filiera produttiva<sup>18</sup>.

Se gli approcci ricordati sembrano i più fruttuosi per il problema esaminato non si possono neppure trascurare altri tentativi che offrono risultati empirici di un certo interesse. Così, ad esempio, si possono esaminare il grado di complementarità o di sostituzione della produzione delle affiliate estere nei confronti della produzione della casamadre e delle altre imprese domestiche<sup>19</sup> op-

<sup>17</sup> Questi risultati ovviamente non si ottengono quando la delocalizzazione produttiva avviene fra i paesi sviluppati come mette bene in luce AGARWAL J. P., "Effect of Foreign Direct Investment on Employment in Home Countries", in *Transnational Corporations*, august 1997.

<sup>18</sup> Secondo MARIOTTI S., MUTINELLI M., PISCITELLO L., "Investimenti diretti esteri ed occupazione: l'esperienza italiana", in *Rivista italiana degli economisti*, n. 1, aprile 2000, si registra in Italia (1985-95) una non trascurabile riduzione della intensità del lavoro nella produzione locale associata al deflusso degli ide verticali nei paesi a basso costo del lavoro. È interessante notare che tale conclusione è valida quando gli ide sono intrapresi da imprese mono-regionali mentre l'impatto sulla intensità del lavoro non risulta significativa in caso di imprese pluri-regionali, sintomo probabile di una strategia di natura mista, allo stesso tempo *market seeking* e *labour seeking*.

<sup>19</sup> Si vedano FRANK R. H., FREEMAN R. T., *The Distributional Consequences of Direct Foreign Investment*, U.S. Department of Labour, Bureau of International Labour Affairs, Washington, 1978; JORDAN G. L., VAHLNE J. E., *Domestic Employment Effects of Direct Investment Abroad by Two Swedish Multinationals*, W.P. n. 13, 1981, Multinational Enterprises Programme, Geneva, Ilo; GLICKMAN N. J., WOODWARD D. P., *The New Competitors. How Foreign Inve-*

---

pure gli effetti della delocalizzazione verso i paesi emergenti sulla domanda di lavoro per qualifiche e quindi sui salari differenziali<sup>20</sup>.

Le conclusioni delle precedenti analisi descrittive e quantitative sono difficilmente riassumibili ma nel complesso non avallano l'interpretazione pessimistica della delocalizzazione produttiva poiché le imprese industriali utilizzano la strategia di investire all'estero per sfidare la concorrenza internazionale e più in generale affrontare le continue sfide tecnologiche, organizzative, sociali, ambientali, ecc. Il superamento delle difficoltà dell'oggi tramite un processo di *learning by doing* fa acquisire comportamenti e mentalità che permettono di superare le difficoltà ancora maggiori del domani; restare abbarbicati alla situazione quo ante salva certamente i posti di lavoro oggi esistenti ma li fa perdere più facilmente domani. Le possibilità offerte dalla delocalizzazione fanno parte del gioco darwiniano della concorrenza che permette la

*stors are Changing U.S. Economy*, New York, Basic Books, Harper Collins, 1989; BLOMSTROM M., KOKKO A., *Home Country Effects of Foreign Direct Investment: Evidence from Sweden*, Nber, W.P., n. 4.639, 1994; KRUGMAN P., "Does Third World Growth Hurt First World Prosperity?", in *Harvard Business Review*, july-august 1994; LAWRENCE R. Z., *Trade, Multinationals and Labour*, Nber, W.P. n. 4.836, 1994; LAWRENCE R. Z., *Single World Divided Nations? International Trade and Oecd Labour Markets*, Brookings Institution Press, Virginia, Harrisonburg, 1996; LIPSEY R. E., *Outward Direct Investment and the U.S. Economy*, Nber, W.P. n. 36/2672, 1994; MESSERLIN P. A., *The Impact of Trade and Capital Movements on Labour: Evidence on the French Case*, in *Oecd Economic Studies*, n. 1997.

<sup>20</sup> L'ipotesi prevalente a livello aggregato è che nei paesi industriali l'aumento dei differenziali salariali derivi da uno spostamento della domanda di lavoro a scapito di quello non qualificato a causa del crescente *outsourcing* delle multinazionali che delocalizzano fasi del processo produttivo ad alta intensità di lavoro nei paesi a basso salario. Le varie verifiche empiriche non danno tuttavia grande importanza al ruolo degli ide almeno rispetto al progresso tecnico come ad esempio, appare in LAWRENCE R. Z., *Trade, Multinationals and Labour*, Nber, W.P. n. 4.836, 1994; FEENSTRA R. C., HANSON G. H., "Globalization, Outsourcing and Wage Inequality", in *American Economic Review*, may 1996; FEENSTRA R. C., HANSON G. H., *Foreign Investment, Outsourcing and Relative Wages*, in FEENSTRA R. C., GROSSMAN G. M., IRWIN D. A. (eds), *Political Economy of Trade Policy: Essays in Honor of Jagdish Bhagwati*, Cambridge, Ma., Mit Press, 1996 e SLAUGHTER M. J., *Multinational Corporations, Outsourcing and American Wage Divergence*, Nber, W.P. n. 5.253, 1995.

selezione dei migliori imprenditori ampliando l'orizzonte dal campo domestico a quello internazionale ed investendo anche, a differenza di quanto accadeva solo pochi anni fa, le imprese di più modeste dimensioni.

Naturalmente non bisogna fare di ogni erba un fascio poiché quella presentata è solo una faccia della medaglia particolarmente suadente in quanto gli interessi delle casemadri dei paesi industriali non si rivelano conflittuali rispetto a quelli delle filiali nei paesi emergenti. La realtà può tuttavia discostarsi dalla precedente presentazione quando il livello occupazionale nella casa madre viene messo a rischio da inadeguate scelte imprenditoriali dovute agli errori di strategia, alle mutate condizioni dei vari mercati ed agli imprevedibili comportamenti dei pubblici poteri.

### *3. I risultati empirici della ricerca sugli ide delle multinazionali italiane*

Sulla base delle indagini empiriche che sempre più abbondantemente appaiono a livello internazionale si possono meglio comprendere la validità e l'originalità dei risultati ottenuti dalla ricerca che si presenta. Essa si riferisce agli ide effettuati da un campione di imprese italiane durante il corso degli anni '90 nel settore manifatturiero (tessile/abbigliamento e meccanico) sulla base di una accurata documentazione statistica e delle risposte a questionari inviati alle imprese stesse. Si tendono a mettere in luce due fenomeni: 1) le determinanti delle decisioni di investire in paesi a basso salario e 2) l'impatto sulla occupazione della casamadre del fenomeno delocalizzativo. Per quanto parzialmente diverse quanto ad obiettivi finali, metodi di analisi e campioni di imprese, entrambe le indagini ci offrono la possibilità di trarre indicazioni valide per l'intero spettro di imprese italiane coinvolte nel processo di internazionalizzazione delle loro attività.

3.1. La prima analisi sfrutta i dati di un campione di 167 imprese italiane sia effettuanti investimenti all'estero sia esclusivamente domestiche<sup>21</sup>. Nella prima categoria, 41 imprese apparten-

<sup>21</sup> FALZONI A. M., TURRINI A., *Le determinanti della decisione di investire*

---

gono al settore tessile e dell'abbigliamento con 106 partecipazioni estere ed 81 all'industria meccanica con 156 consociate estere. La maggior parte delle consociate estere è localizzata nei paesi a basso costo del lavoro e più in particolare il 67% nel settore tessile ed abbigliamento ed il 57% nel comparto meccanico<sup>22</sup>. Nell'ambito delle aree a basso costo del lavoro, i paesi dell'Europa orientale sono la principale area di destinazione delle imprese investitrici del settore tessile/abbigliamento (con 32 consociate su 106) mentre nel settore meccanico le consociate estere sono per larga parte concentrate nell'Estremo oriente (39 su 156) ed in Europa occidentale (47 consociate)<sup>23</sup>.

I risultati precedenti dimostrano, anche se in modo impressionistico, come sia abbastanza diffusa la strategia di riduzione dei costi tramite il decentramento internazionale delle produzioni in paesi a basso costo del lavoro. Per sondare meglio l'attendibilità dei primi risultati si è fatto ricorso ad un questionario con il quale si è chiesto alle imprese investitrici di chiarire le strategie perseguite dopo averle individuate in tre categorie: 1) strategie di prodotto basate su qualità, differenziazione, marchio, penetrazione di nuove nicchie di mercato, ecc, 2) strategie di riduzione dei costi di produzione tramite il decentramento produttivo a livello nazionale ed internazionale e 3) strategie di flessibilizzazione e di riduzione dei costi di lavoro basate su automazione, informatizzazione e nuove tecnologie<sup>24</sup>.

*in paesi a basso salario delle multinazionali italiane*, in GARAVELLO, BARBA NAVARETTI (a cura di), 2001, op. cit.

<sup>22</sup> I paesi a basso costo del lavoro comprendono i paesi dell'Africa, dell'America latina, dell'ex-Urss, dell'Europa dell'Est, Cina, India, Pakistan, Corea, Hong Kong, Singapore, Tailandia, Giordania e Turchia.

<sup>23</sup> Il contributo di MUTINELLI M., 2001, op. cit., Tabella 10, ripartisce gli addetti all'estero delle imprese industriali estere con partecipazione italiana in 12 settori a tre scadenze (1.1.1986, 1.1.1992 e 1.1.1998). Secondo i dati aggregati, il numero totale degli addetti delle imprese estere partecipate da imprese italiane è passato dal 1986 al 1998 da 244.188 a 606.266 unità.

<sup>24</sup> Si può ricorrere ad una analisi *clusters* per raggruppare i vari ide in categorie omogenee, di tipo sia puro sia ibrido nel senso che vengono consi-

Le risposte permettono di trarre utili indicazioni poiché nei settori considerati le strategie di prodotto sembrano "molto importanti" per la maggioranza delle imprese intervistate (61 su 87 nel settore meccanico e 26 su 49 nel settore tessile/abbigliamento). La riduzione dei costi di produzione tramite il decentramento produttivo a livello nazionale ed internazionale sembra invece essere la "strategia" più importante per un numero più ridotto di imprese (21 nel meccanico e 18 nel tessile/abbigliamento) e le percentuali scendono ancora per la strategia basata sull'aumento del grado di automazione dei processi produttivi<sup>25</sup>.

Dalle risposte emerge anche che la concorrenza più forte per le imprese intervistate proviene dall'apparato produttivo del nostro paese e degli altri paesi industriali e tale risultato non cambia di molto se prospettato nel prossimo futuro. Le risposte ottenute dipendono anche dal fatto che le imprese intervistate appartengono a due settori di tradizionale specializzazione del nostro paese e detengono una quota rilevante di mercato nel contesto mondiale. Le risposte portano a ritenere che, con molta probabilità, la collocazione dei prodotti dei paesi emergenti non potrà avvicinarsi in modo significativo a quella dei prodotti italiani anche nel prossimo futuro<sup>26</sup>.

derate più di una motivazione. Ad esempio MUTINELLI M., PISCITELLO L., "Tipologie e determinanti degli investimenti diretti italiani nei paesi dell'Europa centrale ed orientale", in *L'Industria*, gennaio-marzo 1997, suddividono gli ide diretti all'Est europeo nella Tabella 5 in *market seeking, resource seeking e labour seeking*. Una analisi di questo tipo si ritrova anche in MARIOTTI S., PISCITELLO L., *Internazionalizzazione e delocalizzazione produttiva delle piccole e medie imprese italiane*, in DEL PRETE F., MARITI P., VALLERI M. E., (a cura di), *L'economia italiana fra centralità europea e marginalità mediterranea*, Università degli Studi di Bari, Dipartimento per lo studio della società mediterranea, Quaderno n.17, Bari, Cacucci, 1999, dove gli ide vengono raggruppati in 8 *clusters*.

<sup>25</sup> Si vedano le Tabelle 2 a) e b) riferite rispettivamente al settore meccanico e tessile/abbigliamento. Non esistono differenze notevoli nelle risposte per quanto riguarda le strategie importanti fra gli ultimi ed i prossimi 3 anni mentre si fanno luce quando si passa alle strategie importanti e poco importanti.

<sup>26</sup> Le Tabelle 4 e 5 replicano le Tabelle 2 e 3 per quelle imprese del campione che hanno investito in paesi a basso costo del lavoro. Anche per quelle imprese che hanno dimostrato un'attenzione particolare alla riduzione dei costi, le motivazioni riguardanti il prodotto sono sempre molto forti.

---

È interessante notare come per i due settori considerati la costituzione di joint venture e/o filiali produttive e commerciali sia la forma di internazionalizzazione adottata più frequentemente rispetto a forme "non-equity" come la subfornitura, il traffico di perfezionamento passivo ed accordi di *franchising* (distributivi) che richiedono minori risorse finanziarie ed organizzative. La scelta degli ide rispetto ad altre forme di internazionalizzazione è considerata molto importante soprattutto nel settore meccanico. Le motivazioni che fanno propendere per la scelta degli ide sono più chiaramente visibili nelle imprese del settore tessile/abbigliamento e si concentrano sulla maggiore autonomia decisionale e sul maggiore controllo delle attività estere e della qualità dei suoi prodotti. Nel settore meccanico oltre ai fattori già ricordati si debbono annoverare il controllo sul know-how aziendale, la maggiore redditività, la presenza di barriere commerciali e l'acquisizione di specifiche competenze sul mercato locale.

Dal complesso delle risposte delle interviste emerge una strategia assai articolata delle imprese che effettuano ide poiché se da un lato si basa su fattori diversi dal prezzo, dall'altro lato non può trascurare la riduzione dei costi di produzione anche se questo comporta quasi necessariamente una minore qualità. La scelta delocalizzativa non è quindi una priorità assoluta ma deve essere vista come una delle componenti della già ricordata strategia articolata per cui le imprese si atteggiano sul mercato internazionale con un ruolo attivo e con prospettive di medio-lungo periodo.

Le precedenti informazioni non danno tuttavia ancora una sufficiente spiegazione delle determinanti della scelta di investire in paesi a basso costo del lavoro e soprattutto non permettono di enucleare quei fattori che si possono considerare *firm specific*. L'aspetto ricordato è assai importante poiché, anche all'interno dei settori e territori considerati, il campione di imprese esaminate tende a comportarsi in modo assai differenziato per quanto riguarda il fenomeno delocalizzativo.

L'analisi teorica permette di affermare che la probabilità di delocalizzare nei paesi a basso livello di salario si riduce all'accrescersi degli *intangibile assets* posseduti dall'impresa, si accresce in

presenza di investimenti a prevalente natura verticale e si associ ad elevati volumi di scambi commerciali *intra-firm*<sup>27</sup>.

I risultati dell'esercizio econometrico delle determinanti *firm specific* della delocalizzazione nei paesi a basso salario sono in linea con le attese, specialmente per quanto riguarda il settore tessile/abbigliamento. La probabilità che una consociata estera sia localizzata in una area a basso costo del lavoro è tanto maggiore quanto più elevati sono:

- il grado di verticalità dell'investimento (rapporto addetti/fatturato)<sup>28</sup>,
- il valore degli scambi commerciali *intra-firm*<sup>29</sup> ed
- il rapporto occupazione totale/lavoratori qualificati (inverso del valore degli *intangibile assets*)<sup>30</sup>.

3.2. La seconda analisi è più direttamente connessa agli effetti della delocalizzazione produttiva sulla occupazione domestica<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> La equazione da testare è quindi:

$$P_{ij} = b_1 + b_2C_j + b_3C_i + e_i$$

ove  $P_{ij}$  è la probabilità che la consociata  $i$  appartenente alla casamadre  $j$  sia localizzata in un paese a basso salario,  $C_j$  è un vettore delle variabili specifiche della casamadre e  $C_i$  un vettore delle variabili specifiche delle consociate.

<sup>28</sup> Il grado di verticalità dell'investimento viene indicato da "Labint" che mette in relazione il rapporto addetti/fatturato delle consociate estere con quello della casamadre: esso varia da 1,4 per il Nord America, a 1,8 per l'Europa occidentale, 6,0 per l'Asia e 13,9 per l'Europa centrale ed orientale. Naturalmente un elevato valore di Labint può significare sia un decentramento delle fasi *labour intensive* sia una più intensa utilizzazione del lavoro nell'ambito di un processo produttivo che replica quello della casamadre. Le rilevanti differenze dell'indice fra le diverse aree geografiche fanno supporre che la prima ipotesi è più probabile poiché le differenze nelle tecniche produttive non sono sufficientemente rilevanti.

<sup>29</sup> Le due variabili considerate sono *Parent Sales* e *Local Sales*: la prima misura le vendite della consociata estera alla casamadre rispetto al fatturato totale della consociata; la seconda indica la quota di fatturato della consociata estera venduta sul mercato locale.

<sup>30</sup> La variabile considerata è *White* cioè il rapporto fra il numero dei lavoratori qualificati e l'occupazione totale della casamadre. Più elevata è la quota di lavoratori specializzati e quindi migliore la qualità del prodotto, tanto minore è la probabilità che l'impresa adotti una strategia di delocalizzazione in paesi a basso salario.

<sup>31</sup> BARBA NAVARETTI G., FALZONI A. M., TURRINI A., *La delocalizzazione*

---

Dall'iniziale campione di 167 imprese si è selezionato un sottocampione di 115 imprese per le quali si possiede una serie completa di dati sull'occupazione nelle casemadri e nelle consociate estere. Tra le imprese che hanno effettuato ide, 30 appartengono al settore tessile e dell'abbigliamento e 48 all'industria meccanica mentre tra le imprese esclusivamente domestiche prevalgono quelle del settore tessile (23) rispetto al settore meccanico (14).

La documentazione statistica mostra in tutti i settori considerati un aumento della occupazione estera delle multinazionali italiane tuttavia mentre nel comparto meccanico sono aumentati anche gli addetti delle casemadri in Italia, nelle attività del tessile/abbigliamento si registra una diminuzione<sup>32</sup>. Vale la pena notare che nel 1997 l'occupazione delle filiali estere del campione delle imprese del settore tessile/abbigliamento è superiore a quello domestico e che dal 1990 al 1997 la crescita della occupazione estera è dovuta per larga parte ai nuovi investitori, cioè alle imprese che per la prima volta nel periodo considerato hanno delocalizzato<sup>33</sup>.

I risultati sono più interessanti allorché la dinamica dell'occupazione nelle imprese investitrici all'estero viene confrontata con quanto accaduto nel campione di controllo formato da imprese esclusivamente domestiche. Infatti non senza sorprese, si registra che mentre nel settore meccanico l'occupazione aumenta nelle

*delle imprese italiane: l'impatto sull'occupazione dalla casamadre*, in GARAVELLO O., BARBA NAVARETTI G., (a cura di), op.cit. Si veda pure una prima stesura del lavoro in BARBA NAVARETTI G., FALZONI A. M., TURRINI A., *Italian Multinationals and De-Localisation of Production*, Centro Studi L.d'A., april 1999.

<sup>32</sup> Dal 1990 al 1997 gli addetti delle filiali estere nel settore tessile/abbigliamento sono aumentati da 9.604 a 15.268 mentre gli addetti in Italia si sono ridotti anche se di poco, da 14.488 a 13.692. I dati riportati si riferiscono solo a quelle imprese che hanno investito all'estero e di cui si dispongono di informazioni sugli addetti esteri al 1990 ed al 1997. Nel settore meccanico, invece, di fronte ad un aumento della occupazione estera (da 1.265 a 5.335) si aggiunge un aumento della occupazione in Italia (da 14.507 a 16.974).

<sup>33</sup> Nel settore tessile/abbigliamento l'aumento della occupazione nelle consociate estere (5.664 unità) si deve per il 69,5% (3.940) alla crescita della occupazione per i vecchi investitori e per il restante 30,5% (1.724) ai nuovi investitori; nel settore meccanico le percentuali relative ai nuovi investimenti si riduce leggermente portandosi al 60,6%.

due categorie di imprese, nel settore tessile/abbigliamento, considerato il più vulnerabile alla concorrenza dei paesi a basso costo del lavoro, gli addetti nelle casemadri diminuiscono maggiormente nelle imprese esclusivamente domestiche<sup>34</sup>.

La migliore difesa dell'occupazione domestica da parte delle imprese delocalizzanti nel settore tessile/abbigliamento fa sorgere tuttavia un problema di grande interesse. Si tratta di accertarsi se le imprese delocalizzanti sono quelle ex-ante particolarmente vulnerabili alla concorrenza dei paesi a basso costo del lavoro oppure le più dinamiche, aggressive, tecnologicamente all'avanguardia e comunque in grado di mantenere i livelli occupazionali.

La risposta a questo quesito può provenire dalla osservazione della dinamica nella composizione della forza di lavoro fra lavoratori qualificati e non<sup>35</sup>. All'inizio del periodo di osservazione (1990), nel settore tessile/abbigliamento la quota dei colletti bianchi è superiore fra le imprese effettuanti ide (33,71%) rispetto a quelle puramente domestiche (19,65%) ed anche se meno ampiamente tale caratteristica appare anche nel settore meccanico (40,27% rispetto a 36,77%): si può quindi concludere che le imprese delocalizzanti non sembrano essere considerate le più esposte alla competizione internazionale. Nell'arco di tempo considerato (1990-97), la quota dei colletti bianchi aumenta nelle imprese che hanno delocalizzato appartenenti al settore tessile/abbigliamento (da 33,71% a 36,54%) ed ancora maggiormente in quelle del settore meccanico (da 40,27% a 46,06%); nelle imprese puramente domestiche la dinamica è più varia poiché la quota di colletti bianchi aumenta nel settore tessile/abbigliamento (da 19,65% a 22,95%) mentre addirittura si riduce nel settore meccanico (da 36,77% a 34,51%).

<sup>34</sup> Nel settore tessile/abbigliamento, l'occupazione delle imprese che investono all'estero si riduce da 14.488 a 13.692 assai meno rispetto alle imprese puramente domestiche, passata da 8.374 a 5.820. Nel settore meccanico l'aumento della occupazione delle imprese investitrici all'estero da 14.507 a 16.974, è più forte in senso assoluto rispetto alle imprese non investitrici (da 4.658 a 5.982).

<sup>35</sup> Purtroppo i dati riportati si riferiscono ad un numero limitato di imprese (76) per le quali erano disponibili informazioni sulla struttura della occupazione per qualifiche per cui debbono essere considerati con cautela.

Anche se purtroppo i dati riguardano solo un numero limitato di imprese (76), dall'esercizio precedente appare chiaramente come le imprese delocalizzanti non sono le più esposte alla concorrenza internazionale. Per di più nel periodo considerato la quota di colletti bianchi aumenta per le imprese investitrici all'estero per cui i processi produttivi vengono modificati qualitativamente e si rafforza nelle casemadri il ruolo dei lavoratori qualificati, come numerosi studi teorici avevano già lasciato chiaramente intendere.

L'indagine può proseguire in modo più rigoroso ricorrendo ad una regressione statistica fra la quota degli addetti all'estero delle imprese ed alcune caratteristiche delle imprese che investono<sup>36</sup>. La quota di addetti delle filiali estere (sugli addetti totali della casamadre) nei paesi a basso costo del lavoro viene regredita su una *dummy* temporale e su una serie di variabili *firm specific* per l'insieme dei settori, per il settore tessile/abbigliamento e per il settore meccanico. Le stime econometriche permettono di giungere ad interessanti risultati:

- la *dummy* temporale indica come dai primi anni '90 sia iniziata una nuova fase della delocalizzazione dell'industria nazionale nei paesi a basso costo del lavoro<sup>37</sup>,
- le *dummy* sezionali non sono mai significative<sup>38</sup>,
- la variabile quota dei lavoratori qualificati è molto significativa per cui le imprese delocalizzanti non sono quelle ex-ante maggiormente vulnerabili dalla competizione dei Pvs<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> L'equazione da verificare è la seguente:

$$S_{i,t} = c_1 + c_2T + c_3D_i + c_4Whitecom_{i,t-1} + c_5Lemp_{i,t} + e_{i,t}$$

dove  $S_{i,t}$  è la quota di addetti nelle sussidiarie localizzate in paesi a basso costo del lavoro sul totale degli addetti nella casamadre per l'impresa  $i$  al tempo  $t$ ;  $T$  è una *dummy* temporale,  $D$  è una *dummy* settoriale,  $Whitecom$  è la quota di lavoratori non qualificati al tempo  $t-1$  e  $Lemp$  il logaritmo degli addetti al tempo  $t$ .

<sup>37</sup> La *dummy* temporale ( $T = 1$  se  $t = 1997$ ) è sempre significativa e con segno positivo.

<sup>38</sup> La *dummy* settoriale si ritrova nell'equazione totale ( $Dset=1$  se settore tessile) e nell'equazione riferita al settore tessile ( $Dsubsec=1$  se sottosettore abbigliamento e 0 se tessile).

<sup>39</sup> La variabile  $Whitecom$  è molto significativa per la regressione generale e per quella del settore tessile/abbigliamento.

La regressione per il settore tessile/abbigliamento dà risultati migliori rispetto alla regressione del settore meccanico confermando che gli ide verso i paesi ricordati sono un fenomeno significativo per i settori tradizionali.

#### 4. *Considerazioni conclusive*

I risultati riportati certamente permettono di giungere a qualche approssimativa risposta circa i rapporti fra i mercati del lavoro dei paesi inviati e riceventi gli ide. Più in particolare, restringendo il campo di visuale agli ide fluenti dai paesi sviluppati a quelli emergenti, appare che i timori circa l'effetto sostitutivo della occupazione estera rispetto a quella domestica debbono essere nella maggior parte dei casi attenuati. Pur con tutte le incertezze della indagine statistica effettuata su un campione di imprese in due soli settori, appare abbastanza chiaramente come la strategia di delocalizzazione sembra permettere alle imprese italiane di meglio difendere la occupazione domestica di fronte ad una concorrenza internazionale sempre più agguerrita.

Tuttavia non bisogna estendere al di là del dovuto e troppo velocemente le conclusioni raggiunte dalla verifica empirica qui presentata che analizza un paese atipico come il nostro per quanto riguarda dinamica, caratteristiche e tipologia degli ide. Troppe volte ci si è resi conto della provvisorietà di conclusioni che sembravano assai solide per il sopraggiungere di fatti imprevisti oppure solo per l'estendersi e l'approfondirsi del fenomeno in oggetto. Tuttavia la pur necessaria cautela non si rivela sufficiente per ottenere risultati sempre più aggiornati e sofisticati mentre occorre procedere con ulteriori ricerche empiriche, estendendole lungo direzioni che si possono solo indicare.

In primo luogo bisogna sottolineare la necessità di una più adeguata documentazione statistica che riesca a far piena luce sul fenomeno analizzato specialmente quando si passa dalla presentazione allo studio delle sue cause ed effetti. Oltre alla documentazione statistica ufficiale è necessario ricorrere alle più diverse fonti di informazione anche se subito ci si scontra con non poche dif-

---

ficoltà ed il confronto dei dati è reso ancora più problematico. Bisogna infine aggiungere che, oltre alla indispensabile documentazione statistica, le ricerche empiriche sarebbero di molto agevolate dalla presenza di modelli teorici facilmente testabili che inquadrino gli ide nel contesto dei rapporti economici fra paesi a diverso livello di reddito.

In secondo luogo l'analisi dal livello aziendale (casamadre-filiali estere) deve essere allargata al livello macroeconomico, aggiungendo agli effetti diretti quelli indiretti in modo da ottenere una visione globale degli ide sull'intero mercato del lavoro. Gli effetti considerati quindi si estendono dalle imprese direttamente interessate ai settori a valle ed a monte delle attività delocalizzate e più in generale alle restanti attività che non hanno alcuna possibilità di essere delocalizzate per problemi tecnici, di convenienza, regolamentari, ecc. Trascurare gli effetti indiretti è forse giustificabile quando gli ide sono una modesta percentuale delle macrovariabili strategiche (Pil, investimenti, ecc.) ma appare sicuramente sfuocato quando una molteplicità di settori e di territori sono potenzialmente delocalizzanti.

In terzo luogo bisogna allargare l'analisi all'intero fenomeno della globalizzazione che sempre più sta interessando anche i paesi emergenti e che comprende oltre agli ide (ed altre categorie di capitali esteri) anche l'interscambio di beni e servizi ed i fenomeni migratori. Si rivela così sempre più importante considerare i rapporti di complementarietà o di sostituzione fra la mobilità dei beni e servizi da un lato e dei fattori produttivi (ed in primo luogo del lavoro e capitale) dall'altro lato. Solo in questo modo si riuscirà ad avere una visione più precisa della crescente interdipendenza dei mercati del lavoro dei vari paesi innovando anche rispetto alla modellistica tradizionale che fa leva solamente sulla domanda e sulla offerta di lavoro domestico.

Infine, ed è forse l'aspetto che ci interessa di più, occorre spostare l'ottica dalla spiegazione dei fenomeni al tentativo di intervenire nel modo più adeguato. Non basta osservare il fenomeno degli ide, prevedere la dinamica nel prossimo futuro e mettere in luce gli effetti sul mercato del lavoro anche se non si tratta di una analisi né facile né inutile. Bisogna anche individuare

se e quale politica economica porre in essere a livello micro, macro e settoriale e se l'ottica più conveniente è nazionale, regionale o internazionale. Sin quando questo compito non verrà adeguatamente compiuto, il comportamento dei vari paesi inevitabilmente risentirà dei più vari obiettivi e delle diverse situazioni, spesso privilegiando il breve periodo, interessi sezionali ed una visione tipicamente nazionalistica. È invece necessario predisporre un quadro coordinato di interventi ai più vari livelli in modo che gli ide contribuiscano alla allocazione ottimale delle risorse fra paesi a diversi livelli di sviluppo, accelerino il tasso di crescita dei paesi emergenti e non accentuino squilibri sul mercato del lavoro dei paesi sviluppati.



ANTONIO MAJOCCHI  
Università degli Studi dell'Insubria

## La dimensione economica della *governance* europea

Con la recente fissazione dei tassi di cambio irrevocabili tra le monete europee la maggioranza dei paesi dell'Unione ha definitivamente rinunciato alla sovranità monetaria nazionale per adottare una politica monetaria comune. Questo passaggio istituzionale ha alimentato un ampio dibattito sia sulle prevedibili conseguenze a livello macro-economico sia sui possibili effetti pratici per il mondo delle imprese, in termini di adeguamento contabile, amministrativo oltre che di marketing e distributivo. Minor attenzione è stata invece dedicata agli effetti in termini di strategia e *governance* delle imprese. Questo aspetto tuttavia ci pare di importanza fondamentale. Partendo dalla considerazione che il processo d'integrazione europea ha storicamente avuto un profondo impatto sulle scelte strategiche delle imprese riteniamo possibile tentare di individuare fin da ora le conseguenze che la nuova moneta avrà non solo con riferimento a queste ultime, ma anche sulle modalità di *governance*. L'euro, come cercheremo di dimostrare, rappresenta infatti un salto di qualità nel processo di integrazione i cui effetti si faranno sentire, non solo sulle strategie degli operatori privati e di quelli pubblici, ma anche sui rapporti tra i primi e i secondi, modificando di fatto l'intero sistema di *governance* a livello europeo.

A questo proposito, nel presente lavoro, ripercorreremo le principali tappe del processo di integrazione europea valutandone gli effetti sul sistema delle imprese per poi cercare di riproporre l'analisi effettuata sul passato alla situazione attuale.

---

### 1. *Le imprese europee nella prima fase di integrazione europea*

A partire dal secondo dopoguerra si sono affermati in Europa diversi modelli di capitalismo e di *governance* delle imprese<sup>1</sup>. Questi modelli, frutto delle differenti esperienze nazionali, hanno trovato un comune punto di riferimento nel quadro del processo di integrazione europea il quale, essendosi sviluppato prioritariamente proprio dal punto di vista economico, ha costituito il contesto di riferimento condiviso delle diverse esperienze nazionali, contribuendo a orientare le scelte di politica industriale e le strategie e le modalità di governo delle imprese. Il contesto europeo quindi, mettendo tra loro in competizione le imprese, ha indirizzato in maniera decisiva le scelte dei diversi operatori economici nei differenti sistemi nazionali.

Al fine di valutare gli effetti che la recente introduzione della moneta unica porterà sul sistema industriale europeo ci pare dunque utile ripercorrere le principali tappe del processo di integrazione, valutando gli effetti del processo e i contributi che il sistema delle imprese ha portato al processo stesso.

A questo proposito è possibile individuare quattro fasi distinte del processo di integrazione che corrispondono a diverse fasi evolutive del sistema europeo delle imprese<sup>2</sup>:

- la fase dello sviluppo che parte dal primo dopoguerra per concludersi alla fine degli anni '60;
- la fase della crisi europea degli anni '70;

<sup>1</sup> La letteratura sui modelli di capitalismo e di governance delle imprese è oggi vastissima. Tra i numerosi contributi in materia si veda: THURLOW L.C., *Head to Head: the Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*, William Morrow and Company, 1992, ALBERT M., *Capitalismo contro capitalismo: Il Mulino*, 1993, DE JONG H.W., "The Governance Structure and Performance of Large European Corporation", in: *Journal of Management and Governance*, vol. 1, 1997, n. 1, pag. 5-27, GOLINELLI G.M., "Economia e finanza nel governo dell'impresa", in *Sinergie*, n. 39, 1996, GUATRI L. e VICARI S., *Sistemi d'impresa e capitalismi a confronto*, EGEA, 1994.

<sup>2</sup> Per un'analisi approfondita delle diverse fasi dello sviluppo europeo si veda USAI G. e VELO D., *Le imprese e il mercato Unico europeo*, Pirola Editore, 1990.

- la ripresa del processo d'integrazione con l'avvio del Sistema monetario europeo;
- la creazione del Mercato unico e l'ultima fase con la realizzazione dell'Unione economica e monetaria e l'introduzione dell'euro.

Il primo periodo, quello che può essere definito dello sviluppo europeo, vede la nascita del processo con la formazione del Mercato comune e si conclude alla fine degli sessanta con il completamento dell'Unione doganale. Questa fase è caratterizzata da elevati tassi di crescita dell'economia e del livello della domanda interna ed estera. La crescita costante della domanda interna si giustifica alla luce del processo di ricostruzione dell'apparato produttivo europeo. La consistente crescita di questo periodo, nella sua fase di avvio, fu favorita dal flusso di capitali pubblici provenienti dagli Stati Uniti nel quadro del Piano Marshall che, stabilizzando la situazione economica e politica del Continente, permise di creare un contesto favorevole anche all'afflusso di capitali privati<sup>3</sup>.

Il periodo successivo alla seconda guerra mondiale in Europa si caratterizza altresì per la realizzazione di un processo di profonda ridefinizione delle politiche economiche con il superamento progressivo delle politiche di chiusura verso l'estero e l'apertura delle economie nazionali agli scambi internazionali. In particolare, questo processo si sviluppa a livello europeo. L'avvio della integrazione in campo economico e la progressiva realizzazione del Mercato comune permettono al processo economico di superare le dimensioni nazionali, che non corrispondevano più alle esigenze della produzione di massa moderna già realizzata negli Stati Uniti, e di raggiungere dimensioni continentali. Con questa decisione gli Stati europei – con l'eccezione dell'Inghilterra che aderirà successivamente al progetto di integrazione ma che già fin

<sup>3</sup> Nel periodo compreso tra il 1946 e il 1960 gli investimenti diretti all'estero mondiali originano per circa il 50% da imprese statunitensi, di questi circa il 34% si sono diretti verso i paesi europei. Per un'analisi più approfondita del fenomeno, anche a livello quantitativo, si veda DUNNING J. H. (1981), "Explaining the International Direct Investment Position of Countries: Towards a Dynamic or Developmental Approach", in *International Capital Movements*, (ed. by) Black J. e Dunning J.H.; MacMillan, London, pag. 85-121.

---

dalla fine del secolo precedente si era aperta agli scambi mondiali – abbandonano progressivamente le politiche di protezionismo. Il mercato continentale diventa il quadro di riferimento per lo sviluppo delle imprese europee che perseguono percorsi simili a quelli già tracciati dalle imprese americane.

Questo processo di apertura internazionale delle economie è stato altresì favorito dalla significativa stabilità monetaria che ha caratterizzato il sistema monetario internazionale in quegli anni in cui il dollaro, grazie al peso preponderante svolto dall'economia americana nel contesto economico mondiale, ha svolto il ruolo di moneta di riserva internazionale.

Le condizioni economiche generali che si realizzano in Europa nel secondo dopoguerra si caratterizzano quindi per il fatto di essere estremamente favorevoli allo sviluppo delle imprese. Da un lato, infatti, la forte crescita della domanda si dimostra sufficiente per assorbire tutta la capacità produttiva disponibile, permettendo così la sopravvivenza sul mercato anche delle imprese marginali. La relativa stabilità delle principali variabili economiche internazionali, inoltre, favorisce la pianificazione delle imprese che si trovano a operare in un contesto sostanzialmente privo di shocks esterni.

In secondo luogo, il compito delle imprese europee è stato agevolato dalla possibilità di imitare un modello di sviluppo che era già stato sperimentato negli Stati Uniti, dove le imprese da tempo si confrontavano con un mercato di dimensioni continentali realizzando modalità di gestione dell'impresa secondo il paradigma di tipo «fordista» progressivamente divenuto lo standard a livello mondiale. Questo paradigma si basa essenzialmente sulle tecniche di produzione di massa, che si caratterizzano per i grandi volumi di produzione realizzati al fine di ottenere il raggiungimento di economie di scala, per l'elevato grado di standardizzazione delle procedure e per lo sviluppo delle risorse manageriali volte a coordinare e pianificare processi di grande complessità e dimensione<sup>4</sup>. Le imprese europee hanno potuto pertanto adottare

<sup>4</sup> Per un'analisi dettagliata delle modalità di produzione fordiste si veda VOLPATO G., *La gestione d'impresa*, Cedam, 1996. Per una visione critica del

tecnologie di produzione e modelli organizzativi simili a quelli già diffusi tra le imprese americane. Questa situazione ha garantito l'esistenza di un punto di riferimento certo e omogeneo per il management delle imprese europee favorendo al contempo il processo di pianificazione. A questo proposito, con riferimento all'industria automobilistica ovvero al settore di punta dal punto di vista tecnologico del periodo, Womack, Jones e Roos<sup>5</sup> così si esprimono: [...] "Così, fu soltanto negli anni Cinquanta, oltre trent'anni dopo l'introduzione della produzione di massa da parte di Henry Ford, che questa tecnologia, comune in ogni angolo degli Stati Uniti, si estese oltre i confini del Paese di Ford. Alla fine degli anni Cinquanta le aziende di Wolfsburg (Volkswagen), Flins (Renault) e Mirafiori (Fiat) producevano su scala paragonabile alle maggiori industrie di Detroit. [...] Tuttavia, come divenne chiaro alla fine degli anni Ottanta [...] i sistemi europei di produzione erano semplici copie di quello di Detroit. Con minore efficienza e accuratezza nella lavorazione".

Considerazioni simili sono valide, oltre che per i modelli manageriali, anche per quanto riguarda quelli organizzativi come dimostra la progressiva adozione nel secondo dopoguerra da parte delle grandi imprese europee della struttura divisionale già ampiamente diffusasi sul mercato statunitense<sup>6</sup>. Nei primi anni '50 questa forma organizzativa infatti era pressoché sconosciuta tra le imprese europee<sup>7</sup>; vent'anni dopo, nel 1970, circa il 40% delle grandi imprese francesi e tedesche nonché il 25% di quelle italiane avevano adottato questa struttura.

paradigma fordista si veda altresì DI BERNARDO B. e RULLANI E., *Il management e le macchine. Teoria evolutiva dell'impresa*, Il Mulino, 1990.

<sup>5</sup> Si veda: J. P. WOMACK, D. T. JONES, D. ROOS (1990), *The Machine That Changes the World*, MacMillan International, New York, trad. it. *La macchina che ha cambiato il mondo*, 1991, Rizzoli, pag. 50-51.

<sup>6</sup> Cfr. CHANDLER R. JR., "The Emergence of Managerial Capitalism", in *Business History Review*, 58, pag. 473-503, 1984 e FRANKO L. G., "The Move Towards a Multidivisional Structure in European Organisation", in: *Administrative Science Quarterly*, N. 19, pg. 493-506, 1974.

<sup>7</sup> Cfr. DJELIC M.L., *Exporting the American Model: the Post-War Transformation in European Business*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

---

## 2. *Le risposte delle imprese alla crisi degli anni '70*

La fase di forte sviluppo europeo si conclude con i primi anni '70. Se i primi venticinque anni del dopoguerra erano stati caratterizzati da un'elevata stabilità e da una sostenuta crescita internazionale, il periodo successivo si contraddistingue proprio per l'esistenza di condizioni opposte. Questa seconda fase del processo d'integrazione può essere definita il periodo della crisi. In questo caso è possibile individuare il momento a partire dal quale si modificano profondamente le condizioni di contesto: il 15 agosto 1971. È in questa data infatti che, con la dichiarazione di inconvertibilità del dollaro pronunciata dal Presidente Nixon, cessa di esistere anche formalmente il quadro monetario che, garantendo la stabilità basata sulla convertibilità del dollaro in oro, aveva favorito la prolungata fase di crescita iniziata nel dopoguerra. Le principali condizioni che avevano permesso lo sviluppo prolungato del secondo dopoguerra vengono a mancare: al caos monetario internazionale si associano fenomeni di stagnazione delle economie mondiali e l'acuirsi di fenomeni inflattivi favoriti dal drammatico aumento del prezzo del petrolio<sup>8</sup>. Da un lato, è stato il successo stesso del processo d'integrazione europea e la crescita economica dei paesi del Mercato comune a mettere in crisi l'equilibrio internazionale fondato sulla leadership indiscussa degli Stati Uniti. D'altro lato, giunta a conclusione la prima fase del processo di integrazione europea che, a livello economico, si concretizza soprattutto nell'abolizione dei dazi interni, si assiste all'incapacità dei paesi membri del Mercato comune di avviare una nuova fase di integrazione positiva, destinata a svilupparsi al di là della semplice unione doganale già realizzata.

<sup>8</sup> Per un'analisi delle condizioni relative al disordine monetario internazionale il riferimento d'obbligo è costituito dai lavori di Triffin. Per una panoramica del contributo di Triffin si veda TRIFFIN R. (1997), *Dollaro, Euro e moneta mondiale*, Il Mulino. Per gli effetti sulle imprese e i mercati finanziari si vedano anche: VELO D., (a cura di), *Le imprese multinazionali. Caratteristiche funzionali della loro gestione finanziaria*. Giuffrè Editore, Milano 1974, COTTA RAMUSINO E., *Imprese e industria finanziaria nel processo di globalizzazione*, Giuffrè Editore, Milano, 1998.

La crisi del sistema colpisce tuttavia l'intero sistema economico europeo. La crescita reale europea che nel periodo 1960-1973 era stata mediamente del 4,6% scende drasticamente attestandosi nel periodo successivo 1973-81 all'1,9%; una simile decelerazione si verifica anche con riferimento al tasso di redditività delle imprese europee. Di fronte alla crisi internazionale tuttavia i paesi europei, invece di accelerare il processo di integrazione, perseguono riposte nazionali. Queste, tuttavia, si dimostrano assolutamente inefficaci nell'affrontare una crisi che, avendo dimensioni internazionali, richiederebbe proprio interventi su scala sovranazionale. A questo proposito la Commissione europea (1979, pag. 14) così si esprime: «Dopo due decenni di crescente liberalizzazione degli scambi, il ricorso sempre maggiore a misure di restrizione all'importazione[...] è fra gli elementi di maggior rilievo di questi due ultimi anni. In effetti questo è il risultato di un mancato accordo tra i vari paesi circa la natura dei problemi da risolvere».

Il rallentamento della domanda interna e internazionale, mette in difficoltà in primo luogo quei settori ormai maturi che avevano guidato lo sviluppo economico negli anni precedenti: settori quali quello del tessile-abbigliamento, dell'automobile e quello siderurgico. Tuttavia, l'importanza di alcuni di questi comparti per le singole economie nazionali europee induce le singole autorità nazionali a promuovere misure di sostegno di questi settori provocando il doppio effetto negativo di rallentare il processo di riconversione industriale e di alimentare reazioni protezionistiche e tensioni commerciali anche all'interno del Mercato comune europeo<sup>9</sup>. In secondo luogo, la mancanza di una strategia europea di gestione della crisi e, in particolare, l'assenza di una politica comune di sostegno alle iniziative di ricerca e sviluppo, provoca la frantumazione delle iniziative a sostegno della ricerca applicata e della promozione dei settori più innovativi laddove l'elaborazione di progetti comuni europei avrebbe invece portato al raggiungimento di quelle economie di scala che costituiscono una pre-

<sup>9</sup> Su questo punto si veda: VELO D., "Una strategia nazionale di transizione verso una soluzione europea", in *Crisi della grande impresa e integrazione europea*, a cura di A. MOSCONI e E. RULLANI, Franco Angeli Editore, 1979, pag. 147-164.

---

condizione necessaria per il successo. Infine, la ricostituzione di barriere commerciali fra gli stati europei rallenta l'implementazione e la realizzazione di disegni strategici su scala continentale da parte delle imprese europee, con la conseguenza di ostacolare i necessari processi di ristrutturazione su scala internazionale da parte delle imprese stesse.

A questo proposito è opportuno rilevare come l'affermarsi di condizioni di marcata instabilità abbiano provocato l'inizio della crisi del paradigma fordista che aveva guidato i manager di tutto il mondo nel processo di pianificazione nel secondo dopoguerra. È in questi anni che si afferma il concetto di turbolenza come criterio fondamentale di cui tenere conto per l'elaborazione delle strategie aziendali. Ai principi di controllo e standardizzazione che avevano guidato i comportamenti strategici e strutturali delle imprese si sostituisce l'imperativo dell'apprendimento e della flessibilità, intensa in senso sia organizzativo che strategico, con il perseguimento prioritario dello sviluppo di competenze esclusive<sup>10</sup> in grado di garantire l'innovazione e la pronta reattività delle imprese alle mutevoli condizioni di mercato<sup>11</sup>. Come sostiene Sciarelli<sup>12</sup>: "il concetto di flessibilità si pone al centro della moderna gestione aziendale. Principi classici come quelli di standardizzazione e specializzazione delle operazioni sono stati soppiantati dall'esigenza di rispondere ad un mutamento esterno, intenso e più difficilmente prevedibile"<sup>13</sup>. Questo passaggio fondamentale

<sup>10</sup> Cfr. PRAHALAD C.K. e HAMEL G., "The Core Competence of the Corporation", in: *Harvard Business Review*, May/June, 1990, pag. 79-91.

<sup>11</sup> Sul superamento del paradigma fordista nella teoria manageriale la letteratura è vastissima. Oltre ai già citati Womack, Jones e Roos *op. cit.* si vedano tra gli altri anche VARALDO R. (a cura di), *Ristrutturazioni industriali e rapporti tra imprese*, Franco Angeli, Milano, 1979, RULLANI E., "Flessibilità del lavoro e flessibilità di impresa: le nuove regole dello sviluppo industriale", in: *La sfida della flessibilità*, a cura di: M. REGINI, Franco Angeli, Milano, 1988; RULLANI E., "Una mappa dell'evoluzione in corso", in Supplemento al n. 4 di *Finanza Marketing e produzione*, pag. 259-302, 1994.

<sup>12</sup> SCIARELLI S., *L'impresa flessibile*, Cedam, Padova, 1987, pag. 100.

<sup>13</sup> Nello stesso senso si veda anche tra gli altri DI BERNARDO B., *Le dimensioni d'impresa: scala, scopo, varietà*, Franco Angeli, Milano, 1991, pag. 435: «Al

nelle tecniche di management è stato illustrato efficacemente da Mintzberg<sup>14</sup> allorché sostiene che la pianificazione strategica, così come elaborata nelle imprese americane nel secondo dopoguerra, “produce una rigidità di base nelle organizzazioni e, dunque, resistenze a cambiamenti sostanziali [...]. La pianificazione è fondamentalmente un processo conservativo: opera per preservare l'orientamento di fondo dell'organizzazione, vale a dire le categorie esistenti”. Questa contraddizione tra uno scenario economico in profonda e rapida mutazione e il processo di pianificazione emerge chiaramente negli anni '70. È proprio in questo periodo infatti che inizia ad affermarsi il concetto di strategia intesa come capacità dell'impresa di leggere e anticipare il corso degli eventi.

Questo passaggio, sicuramente difficile da gestire per le imprese americane, che hanno dovuto affrontare cambiamenti significativi quali l'emergere della concorrenza giapponese e lo shock petrolifero, è stato ancora più arduo per le imprese europee. Proprio nella fase in cui queste avevano iniziato ad assimilare i principi manageriali sviluppati negli Stati Uniti cambia la situazione di contesto che aveva portato alla formulazione di questi stessi principi.

Il paradigma manageriale americano viene sostituito a livello internazionale da tecniche gestionali definite con il termine di *lean production* in cui il management si confronta quotidianamente con i problemi di indeterminatezza delle variabili economiche e con la difficoltà alla programmazione deterministica. Questo passaggio, che richiede una profonda trasformazione non solo manageriale e organizzativa ma anche culturale e delle relazioni tra impresa e *stakeholder*, ha posto le imprese europee di fronte ad una difficile fase di transizione che è durata per l'intero decennio degli anni '70. Gli effetti di questa fase di ristrutturazione delle grandi imprese europee e la mancanza di una pronta risposta

posto della precedente idea dell'accumulazione del sapere manageriale e di crescente strutturazione (di cui l'obiettivo della crescita era la proiezione più visibile) subentra la necessità di *destrutturare* l'organizzazione per poter rispondere con maggiore elasticità al mutare dei problemi».

<sup>14</sup> Cfr. MINTZBERG H., *The Rise and Fall Of Strategic Planning*, Prentice Hall International, Hempsted; trad. it., *Ascesa e declino della pianificazione strategica*, ISEDI, Torino, 1994, pag. 133.

---

alle nuove condizioni di contesto si sono fatti sentire anche a livello della redditività che si è significativamente contratta<sup>15</sup>.

3. *La nascita di uno spazio economico europeo: le strategie delle imprese dallo Sme e al Mercato unico*

Le basi per il superamento della fase più acuta della crisi europea e per la realizzazione di un vero e proprio Mercato unico vengono poste nel 1979 con il varo del Sistema monetario europeo. L'introduzione di un meccanismo di coordinamento delle politiche monetarie e di gestione comune dei meccanismi di cambio tra le valute europee costituisce la condizione necessaria affinché potessero essere ripristinate condizioni di stabilità monetaria e avviate politiche di rientro dall'inflazione. Con lo SME si apre la terza fase del processo di integrazione economica europea che porterà alla formazione in Europa del Mercato unico, creando le condizioni per il passaggio all'ultima fase con l'avvio dell'Unione economica e monetaria. La ripresa del processo di integrazione a livello monetario costituisce infatti il quadro entro cui sono stati realizzati la liberalizzazione e l'integrazione dei mercati europei; un processo che si era interrotto con la crisi monetaria e lo shock petrolifero dei primi anni '70. Con il Mercato unico, sancito nell'Atto Unico europeo ed entrato in vigore il 1 luglio 1987, la Commissione europea ha individuato come obiettivo primario

<sup>15</sup> Diversa invece è stata la reazione delle imprese medio piccole che, proprio grazie alle loro maggiore flessibilità, hanno saputo in questa fase meglio rispondere alla nuova situazione di mercato. Le imprese di dimensioni minori tuttavia si sono limitate ad adattarsi al cambiamento senza perseguire percorsi di innovazione. Questo spiega il buon andamento del settore in questi anni di cambiamento ma anche le difficoltà che questa tipologia di impresa ha avuto nella fase successiva. Con riferimento alla situazione delle Pmi italiane, ad esempio, CIAPPEI C. e CHIARI E., *Strategie e assetti imprenditoriali nelle piccole e medie imprese. Forme di governo e percorsi di apprendimento*, Cedam, Padova, 1996, mettono in luce come la redditività delle imprese italiane negli anni '70 aumenti al diminuire delle dimensioni d'impresa a causa del doppio effetto dovuto al processo di ristrutturazione in corso a livello delle grandi imprese e dell'elevato livello di flessibilità che caratterizza le imprese minori.

della sua azione la creazione di un unico grande spazio economico privo di barriere interne sia di tipo tariffario che di tipo non tariffario<sup>16</sup> nel quale venisse assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Pur non essendo riuscita a garantire la completa realizzazione delle quattro libertà – essendo rimaste in essere alcune barriere fiscali, la barriera valutaria oltre ad alcune barriere tecniche e regolamentari – il progetto promosso dalla Commissione europea si è rivelato comunque un potente fattore catalizzatore dei comportamenti delle imprese. La strategia adottata infatti è risultata credibile e, in quanto tale, ha orientato il comportamento delle imprese e degli operatori economici accelerando e rendendo più efficace il processo. Con l'Atto Unico la Commissione ha adottato una linea differente rispetto a quanto fatto negli anni '60 quando, per ottenere l'abolizione delle barriere interne, le autorità europee avevano tentato di realizzare un'armonizzazione molto avanzata delle diverse normative nazionali. Con l'obiettivo '92 la Commissione ha invece posto alla base della sua azione i principi dell'armonizzazione minima e del riconoscimento reciproco. Il primo principio, attraverso l'adozione di apposite direttive comunitarie, ha mirato ad ottenere un livello minimo di norme comuni necessarie al funzionamento del Mercato unico. Il secondo principio garantendo il riconoscimento reciproco da parte degli Stati membri delle rispettive legislazioni, ha permesso agli operatori di muoversi nel mercato europeo seguendo almeno in parte le norme del paese d'origine.

La strategia adottata ha favorito in primo luogo un processo di modernizzazione dei sistemi nazionali. La possibilità per gli operatori di muoversi nello spazio europeo sulla base delle legislazioni nazionali ha affiancato alla concorrenza tra le imprese quella tra i sistemi normativi. Gli operatori che in base alle normative nazionali si sono trovati in posizione di svantaggio hanno promos-

<sup>16</sup> Cfr. LORUSSO S. e USAI G., *La internazionalizzazione delle imprese. Implicazioni economiche e tecniche connesse con la realizzazione del mercato interno europeo*, Franco Angeli, Milano, 1990.

---

so la revisione di quelle norme nazionali più restrittive. Questo processo ha favorito la progressiva convergenza dei diversi sistemi nazionali evitando al contempo, grazie all'armonizzazione minima, che la concorrenza tra le normative si trasformasse in una rincorsa senza fine verso la realizzazione di legislazioni sempre meno rigorose e garantiste<sup>17</sup>.

L'adozione a livello comunitario dei principi del "mutuo riconoscimento" e dell'"armonizzazione minima" ha inoltre ampliato l'ambito competitivo ai sistemi nazionali, rendendo quindi la competitività delle imprese stesse dipendente, non solo dalle strategie implementate, ma anche dalla competitività del sistema nazionale di appartenenza e quindi dall'efficienza del sistema legislativo, amministrativo, finanziario ed infrastrutturale.

Il fenomeno ha influenzato tutti gli operatori ma, in misura prevalente, ha inciso su quei settori che erano stati mantenuti al riparo da pressioni concorrenziali. Il processo d'integrazione europea ha messo in competizione tra loro, introducendo elementi di mercato in passato assenti, anche settori quali quello finanziario e bancario, quello della sanità, l'istruzione e la pubblica amministrazione. Il mercato di riferimento per tutti gli operatori economici è diventato sempre più il mercato europeo e non più quello nazionale. Da questo punto di vista il Mercato unico rappresenta quindi il primo passo verso un nuovo modello di regolamentazione dei rapporti tra il settore pubblico e quello privato, introducendo quindi problematiche di *governance* dell'economia.

Per analizzare gli effetti del Mercato unico sul sistema delle imprese ci pare opportuno partire dalle trasformazioni realizzate sui mercati finanziari. È infatti in questo settore, di importanza decisiva per la definizione delle modalità di *governance* delle imprese che si sono fatti sentire in maniera più significativa gli effetti dovuti alla armonizzazione minima e al mutuo riconoscimento. Questo in quanto il processo di integrazione europea si è sviluppato storicamente a livello industriale, agricolo e commerciale, mentre il settore finanziario, e più in generale quello dei servizi, sono stati a lungo estranei a tale processo. Il progetto di Mercato

<sup>17</sup> Cfr. USAI G. e VELO D., *op. cit.*

unico si è posto come principale obiettivo proprio quello di liberalizzare i settori più protetti tra cui appunto il settore finanziario. Il processo d'integrazione è divenuto pertanto un fattore dirompente dei vecchi equilibri e il propulsore fondamentale dell'innovazione per i sistemi bancari e finanziari della Comunità, allo stesso modo di quanto era avvenuto in passato negli altri comparti produttivi dell'economia. Questo processo, iniziato nei primi anni '80, è tuttora in corso e ha accompagnato un più generale processo di ristrutturazione a livello mondiale del settore finanziario. Di fronte alla crisi ed alla forte instabilità dei mercati finanziari internazionali sviluppatasi a partire dall'inizio degli anni '70, in molti paesi industrializzati, a cominciare dagli Stati Uniti e dal Regno Unito, si è assistito ad un profondo rinnovamento che ha coinvolto i mercati dei capitali. Sui mercati finanziari si è realizzato un progressivo abbandono da parte delle autorità pubbliche di un atteggiamento vincolistico volto principalmente a garantire la stabilità mentre, al contempo, ha preso corpo un disegno di riforma mirato ad attribuire nuovamente al mercato dei capitali una funzione di selezione comparativa dei progetti e di allocazione ottimale delle risorse.

In questo contesto caratterizzato da rilevanti mutamenti e da un forte aumento della concorrenza e dell'integrazione a livello sovranazionale, anche il sistema finanziario europeo ha dovuto attuare una serie di riforme volte a mantenere la competitività del sistema. È in questo quadro che si inserisce la II direttiva bancaria che ha introdotto a livello europeo la possibilità di realizzare il modello di banca universale, di matrice tedesca<sup>18</sup>. In questa prospettiva è possibile interpretare sia il profondo rinnovamento normativo volto a modernizzare i mercati di borsa, sia il significativo processo di ristrutturazione e di concentrazione tuttora in

<sup>18</sup> Per un'analisi esaustiva degli effetti del Mercato unico sui sistemi finanziarie e bancari nazionali in Europa si vedano le raccolte di contributi a cura di VACLAGO G., *Manuale per il 1993 e oltre. Strutture sistemi e strategie bancarie*, Edibank, Milano, 1990; FORESTIERI G. e ONADO M., *Il sistema bancario italiano e l'integrazione dei mercati*, Egea, Milano, 1989 e FORESTIERI G. e ONADO M., *Banche e mercati mobiliari. Teoria ed esperienze europee*, Egea, Milano, 1992.

---

atto nel settore bancario e finanziario. Questo processo ha avviato la creazione di uno spazio finanziario europeo i cui effetti si sono fatti sentire a livello industriale e sul sistema delle imprese europee le quali a loro volta, realizzando in misura crescente strategie di dimensione continentale, hanno favorito il raggiungimento dell'obiettivo<sup>19</sup>. La risposta delle imprese costituisce infatti un punto centrale per quanto riguarda la possibilità di creare un effettivo spazio economico senza frontiere. Come già sostenuto da Kindleberger (1966 pg. 89) "[...] per ottenere progressi decisivi verso la piena integrazione economica è necessario che si sviluppino imprese che si trovano ugualmente a loro agio in tutti i contesti e i paesi coinvolti nel processo di integrazione".

La prospettiva del Mercato unico, accompagnata alla ritrovata stabilità monetaria in Europa, è alla base del processo di profonda ristrutturazione delle strategie e delle strutture organizzative delle imprese europee. Per analizzare queste trasformazioni lo schema che segue, proposto da Urban e Vendemini<sup>20</sup>, permette di sintetizzare gli effetti della creazione del Mercato unico europeo in termini sia di breve e medio periodo (*allocation effects*), sia di più lungo termine (*accumulation effects*)<sup>21</sup>. Gli effetti del primo tipo fanno essenzialmente riferimento alle politiche attuate dalle imprese e volte al miglioramento dell'efficienza e della produttività attraverso politiche di contenimento dei costi e di sviluppo di economie di scala e di scopo. Gli effetti di tipo *accumulation* si

<sup>19</sup> Cfr. GILLY J.P., *L'Europe industrielle horizon 93*, La documentation Française, Paris, 1991.

<sup>20</sup> Si veda URBAN S. e VENDEMINI S., *European Strategic Alliances. Co-Operative Corporate Strategies in the New Europe*, Blackwell Business, 1992, Oxford.

<sup>21</sup> A questi effetti andrebbero aggiunti anche gli effetti sulla allocazione geografica delle imprese. Su questo tema si è aperto un ampio dibattito in campo economico che esula tuttavia dai fini del presente scritto. Per un'analisi degli effetti del Mercato unico europeo sulla concentrazione geografica si vedano KRUGMAN P. e VENABLES A.J., "Integration, Specialization, and Adjustment", in: *European Economic Review*, 40, 1996, pag. 959-967 e, per una visione alternativa: EUROPEAN COMMISSION, "Economic Evaluation of the Internal Market", in *European Economy, Reports and Studies*, n. 4, European Commission, Brussels, 1996.

dispiegano invece nel più lungo periodo e sono il frutto dell'aumento del reddito medio e del livello degli scambi intra-area. Questi effetti di tipo macroeconomico, ampliando le dimensioni del mercato di riferimento delle imprese, le inducono a rivedere le modalità di governo e quindi ad attuare politiche di ristrutturazione, di cooperazione e di concentrazione favorendo dunque gli investimenti<sup>22</sup>.

Che la realizzazione del Mercato unico abbia avuto effetti a breve sui comportamenti delle imprese è dimostrato dal fatto che dal 1987 al 1992 i margini, in termini di differenziale tra prezzi al consumo e costi di produzione, hanno subito una compressione che la Commissione europea<sup>23</sup> ha stimato nell'ordine dello 0,2% annuo. Questo dato dimostra come il programma del Mercato unico abbia effettivamente incrementato il livello medio di concorrenza inducendo le imprese a politiche *cost-saving* che si sono poi trasferite, almeno in parte, anche ai consumatori finali portando ad un generale incremento dell'efficienza del settore produttivo.

Gli effetti di queste strategie di contenimento dei costi adottate dalle imprese non si sono distribuite tuttavia omogeneamente tra le imprese. L'allargamento del mercato e il trasferimento sui prezzi delle politiche di contenimento dei costi hanno costretto numerose imprese ad allinearsi ai migliori standard internazionali in termini di strategie con la conseguente progressiva emarginazione dal mercato delle imprese meno efficienti<sup>24</sup>.

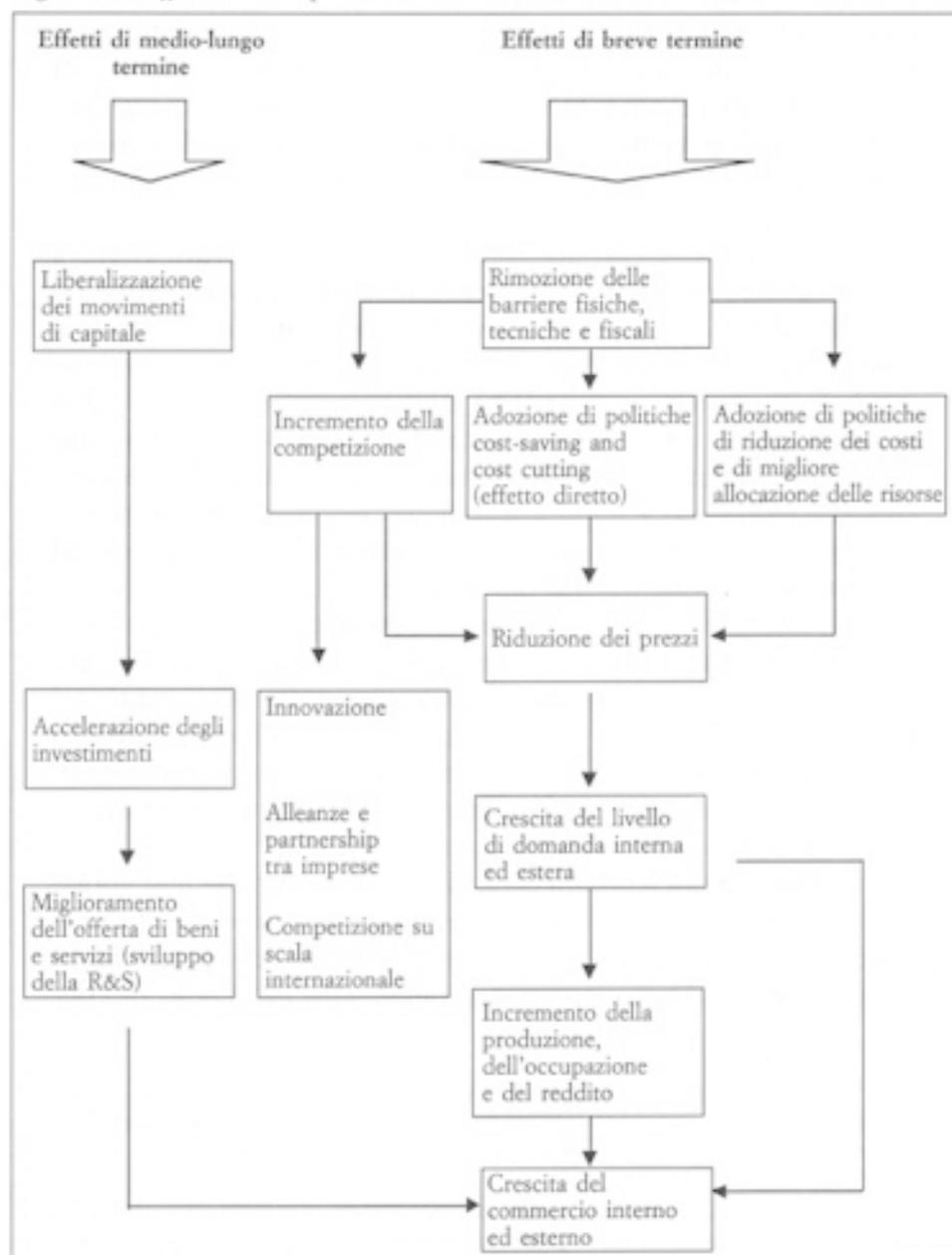
Di fatto quindi le politiche di tipo *cost-cutting* che non abbiano fatto parte di un più ampio disegno di riposizionamento strategico non sono state in grado di reggere l'urto della concorrenza internazionale. Questo aumento generalizzato del livello di con-

<sup>22</sup> Cfr. EUROPEAN COMMISSION *op. cit.* e BUIGUES P. e JACQUEMIN A., "Strategies of Firms and Structural Environments in the Large Internal Market", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 28, no. 1, 1989, pg. 54-67.

<sup>23</sup> *Op. cit.*

<sup>24</sup> Per un'analisi degli effetti sulle imprese marginali si veda PENCARELLI T., *Piccola impresa, alleanza strategiche ed integrazione europea*, Aspi/Ins-Edit, Urbino, 1995 e SMALLBONE ET AL., "Internationalisation, the Single Market and SMEs", in *Piccola Impresa/Small Business*, n. 3, 1998, pg. 27-49 et al.

Fig. 1 - Gli effetti sulle imprese della realizzazione del Mercato unico



Fonte: Adattato da: URBAN S. e VENDEMINI S., *op. cit.*, pg. 37.

correnza è alla base delle politiche di più lungo termine che hanno modificato le strategie delle imprese in Europa. Gli effetti di questo processo di riposizionamento sono riscontrabili a più livelli.

Da un alto, nel periodo che precede il completamento del Mercato unico, si è assistito a un generale aumento delle dimensioni medie delle imprese con un incremento medio stimato dalla Commissione<sup>25</sup> dell'11% nel periodo 1985-1992. Coerentemente con questi dati la quota di processi di acquisizioni e fusioni realizzate in ambito europeo è cresciuta sensibilmente. Il livello di *merger & acquisition* europee è passato da circa il 10% rispetto al totale mondiale nel biennio 1985-1987, al 23% nel periodo 1988-90, a quasi il 30% nel periodo 1991-93.

Il processo di concentrazione e di crescita dimensionale tuttavia non ha avuto dimensione esclusivamente europea. In alcuni settori il Mercato unico ha indotto le imprese a realizzare processi di ristrutturazione in ambito quasi esclusivamente nazionale favorendo le fusioni tra imprese domestiche. In questi casi le ristrutturazioni sembrano quindi aver seguito una logica più di tipo nazionale che continentale. Questa risposta nazionale alla sfida competitiva è risultata particolarmente evidente in alcuni settori quali quello bancario e finanziario, quello delle telecomunicazioni e quello dei trasporti; ovvero in quei settori che meno avevano risentito del processo di integrazione nelle prime due fasi e in cui conseguentemente ancora più elevato era il livello di regolamentazione domestico.

Pur con queste limitazioni riferite a settori specifici<sup>26</sup> è possibile affermare che la creazione del Mercato Unico abbia favorito il processo di internazionalizzazione delle imprese europee<sup>27</sup>.

Questa crescita del livello d'internazionalizzazione delle imprese sembra essere una risposta alla crescente competizione do-

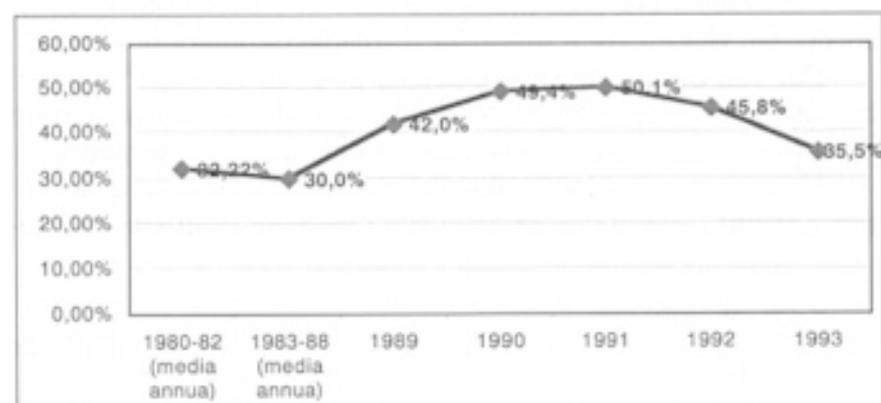
<sup>25</sup> *Op. cit.*

<sup>26</sup> Per un'analisi riferita agli effetti del Mercato unico con riferimento alle diverse tipologie di settori si veda BUIGUES P. e JACQUEMIN A., *op. cit.*

<sup>27</sup> Secondo DAVIES S. RONTI L. e SEMBENELLI A., *SEM and the Changing Structure of EU Manufacturing, 1987-1993*, Ceris-CNR, W.P. N° 5, Torino, 1998, ad esempio con riferimento a imprese di grandi dimensioni la percentuale di fatturato generato all'estero dalle imprese europee nel periodo 1987-1993 è cresciuta dal 30% al 37%.

vuta all'allargamento del mercato e al superamento di tutte le barriere agli investimenti diretti esteri. Questa tendenza emerge – oltre che dalle evidenze sulle *merger & acquisition* già citate – dal più generale dato sul flusso di investimenti esteri diretti in Europa che nel periodo 1983-1988 sono passati da una media di 27.425 miliardi di dollari ad un massimo di 77.978 miliardi di dollari nel 1992. Ancor più significativi tuttavia sono i dati in termini percentuali che esprimono il rapporto tra il flusso di investimenti diretti in entrata in Europa e il totale degli investimenti esteri nel mondo. Questo rapporto, con riferimento al decennio precedente al 1992, è illustrato nella tabella che segue, la quale mostra come l'Europa sia divenuta la principale area di destinazione dei processi di internazionalizzazione delle imprese proprio in coincidenza con la formazione del Mercato Unico. La percentuale di investimenti diretti in Europa sul totale passa infatti da una media compresa tra il 30 e il 32% nei primi anni '80 per attestarsi intorno al 50% nel 1992. Questa percentuale si abbassa con il 1993 in concomitanza della recessione che ha colpito l'area e del completamento della prima fase di realizzazione del Mercato unico (cfr. Figura 2).

Fig. 2 - Percentuale flussi di investimenti diretti esteri in entrata in Europa su totale mondo



Fonte: nostre elaborazioni su dati World Investment Report, anni vari

Va rilevato come una percentuale consistente di questa crescita degli investimenti diretti in entrata sia attribuibile alla rapidissima crescita degli investimenti diretti intra-europei ovvero dovuti a strategie di internazionalizzazione interne al Mercato unico realizzate da imprese comunitarie. Infatti, mentre all'inizio degli anni '80 circa un quarto degli investimenti diretti in entrata in Europa erano provenienti da altri paesi dell'area<sup>28</sup>, alla fine del decennio questa percentuale aveva superato il 40%. In termini di strategie adottate per servire i mercati esteri, ancor più significativo è il confronto tra il tasso di crescita delle esportazioni intra-area negli anni '80 cresciute ad una media del 9% e il tasso di crescita degli investimenti pari a circa il 17%. Questi dati dimostrano come le imprese abbiano sempre più fatto ricorso alla presenza diretta per crescere sui mercati esteri europei piuttosto che ricorrere alle tradizionali forme dirette e indirette di esportazione<sup>29</sup>.

In questa prospettiva si inquadra anche lo sviluppo di accordi internazionali su scala europea. Questo sviluppo, così come la crescita delle strategie d'internazionalizzazione, si colloca nell'ambito di un trend mondiale<sup>30</sup> ma, con particolare riferimento all'esperienza europea<sup>31</sup>, sembra essere particolarmente accentuato.

Il quadro generale che emerge dall'analisi – pur con le ovvie differenze tra settore e settore e tra tipologie di imprese – è che le imprese europee abbiano risposto in maniera significativa allo

<sup>28</sup> Cfr. UN, *World Investment Report 1990*, United Nations Centre for Transnational Corporation, New York e Geneve.

<sup>29</sup> Lo sviluppo di strategie di dimensioni continentali da parte delle imprese europee è sostenuto anche dal United Nations Centre for Transnational Corporations (UN *op. cit.*, pag. 34) secondo il quale: "In terms of corporate strategy, the increasing importance of intraregional foreign direct investment within the EC can be characterized as the "regionalization" of the EC-owned industry, motivated in large part by the 1992 programme to unify the regional market".

<sup>30</sup> Si veda: DUNNING J. H., *Alliance Capitalism and Global Business*, Routledge, London & New York, 1997, e CONTRACTOR F. J. e LORANGE P., *Cooperative Strategies in International Business*, Lexington Books, Lexington, 1988.

<sup>31</sup> Cfr. MYTELKA L. e DELAPIERRE M., "The Alliance Strategies of European Firms and the Role of ESPRIT", in *Multinational Corporation and European Integration*, Basic Blackwell, Oxford, 1988, pag. 231-253 e PENCARELLI *op. cit.*

---

stimolo costituito dall'obiettivo 1992<sup>32</sup>. L'assunzione della dimensione europea come quadro di riferimento delle strategie delle imprese è un processo che si è sviluppato in maniera significativa proprio a partire dall'adozione del progetto di Mercato unico<sup>33</sup>. Questo trend varia in intensità a seconda dei settori di appartenenza e delle strategie delle imprese, con alcuni settori in cui il mercato domestico è oramai completamente europeo ed altri settori – sempre meno — ancora con dimensioni locali e nazionali<sup>34</sup>. A questo proposito Buigues e Jacquemin<sup>35</sup> hanno proposto una griglia interpretativa per classificare, sulla base delle caratteristiche strategiche dei settori, la tendenza delle imprese ad adottare più o meno rapidamente strategie di dimensione continentale. La matrice adotta come criteri di classificazione la convenienza ad assumere il ruolo di leader nel settore e le opportunità di differenziazione.

Combinando questi due criteri emerge una classificazione dei business che permette di individuare quali comparti siano stati più influenzati dal processo d'integrazione.

La matrice mostra come la dimensione europea sia diventata negli anni '90 il quadro di riferimento per la larga maggioranza dei settori con l'eccezione di quei comparti ancora estremamente frammentati e in cui i vantaggi della leadership sono insignificanti. In questo caso tuttavia la dimensione della concorrenza non pare neanche nazionale ma, più frequentemente, locale.

<sup>32</sup> DAVIES S. RONDI L. e SEMBENELLI A., *op. cit.* (pg. 28). a questo proposito così si esprimono: "At first glance however, this rate of turbulence, over such a relatively short time period, and amongst the very large European firms, is suggestive of considerable change. Whilst the wave of merger activity, FDI and divestment appears to have left the level of aggregate concentration unchanged on balance, the fates of individual firms within the top 100 have been quite diverse".

<sup>33</sup> Si veda: FRANKO L. G., "Europe 1992: the Impact on Global Corporate Competition and Multinational Corporate Strategy", in *European Business Journal*, 1990, pag. 23-32.

<sup>34</sup> Questa tendenza trova conferma nei dati (v. DAVIES S. RONDI L. e SEMBENELLI A., *op. cit.*) che mostrano come la presenza su scala europea delle imprese sia significativamente aumentata, ovvero sempre più imprese hanno servito il mercato europeo non concentrando le loro attività in un'unica locazione ma disperdendole nei diversi paesi dell'Unione.

<sup>35</sup> Cfr. BUIGUES P. e JACQUEMIN A., *op. cit.*

Figura 3

	<b>Settori frammentati</b>	<b>Settori specializzati</b>
Alto	Settori a prevalenza di micro-imprese marginalmente influenzati dalla moneta unica (settori artigiani, catering, edilizia convenzionale...)	Settori con forti economie di scala nel comparto distributivo e a forte dipendenza dalla funzione di marketing (settore farmaceutico, software, automobili di lusso...). Settori con mercato europeo domestico
	<b>Settori maturi</b>	<b>Settori di scala</b>
Basso	Settori in cui non vi sono vantaggi europei rispetto ai concorrenti provenienti da paesi terzi (acciaio, industria navale) Settori poco influenzati dalla moneta unica ma molto influenzati dalle politiche pubbliche europee (commesse, anti-dumping...)	Settori a forti economie di scala in cui la variabile prezzo è la leva decisiva di marketing (aerospaziale, pneumatici, automobilistico). Settori fortemente influenzati dalla moneta unica: Europa come trampolino di lancio verso i mercati globali
	Debole	Alto
	<i>Vantaggi ad essere l'impresa leader</i>	

Fonte: BUIGUES P. e JACQUEMIN A., *op.cit.*, pg. 55

A queste tipologie strategiche vanno poi aggiunti i casi delle imprese esterne al Mercato europeo alcune delle quali – tipicamente le imprese americane – già presenti sul Continente. Queste hanno avviato processi di riorganizzazione su base continentale delle attività europee. Altre, quali ad esempio le imprese giapponesi, hanno invece approfittato dell'opportunità in termini di dimensioni del mercato e della minaccia dell'istituzione di barriere verso l'esterno per avviare processi di crescita diretta sul mercato.

Il Mercato unico ha quindi costituito un importante stimolo per l'adozione di strategie europee, questo processo, come vedremo, è stato successivamente rafforzato dall'adozione della moneta unica e dalla conseguente abolizione della più importante barriera non tariffaria costituita dalla esistenza di differenti valute.

#### 4. *Dalla crisi valutaria alla moneta unica*

Il successo del progetto del Mercato unico e della stabilizzazione monetaria introdotta con il Sistema monetario europeo hanno posto il processo di integrazione di fronte a un bivio. La rimozione di tutte le barriere alla libera circolazione dei capitali, non accompagnata da una fissazione irrevocabile dei tassi di cambio tra le valute, ha infatti creato una situazione che, come dimostra la crisi valutaria dei primi anni '90, è insostenibile nel medio lungo termine. Una volta rimosse tutte le barriere alla libera circolazione dei capitali questi hanno potuto muoversi liberamente nello spazio unico europeo sulla base delle aspettative relative alla situazione dei tassi d'interesse, dei tassi di cambio e delle prospettive di redditività delle imprese. Questa completa libertà di movimento si è dimostrata inconciliabile con un regime di tassi di cambio amministrato secondo la nota formulazione del cosiddetto "quartetto incoerente"<sup>36</sup>, in base al quale nel lungo periodo è insostenibile la contemporanea presenza di:

- 1) completa mobilità di capitali;
- 2) piena libertà degli scambi;
- 3) tassi di cambio fissi o comunque oscillanti all'interno di margini predefiniti;
- 4) autonomia nazionale nella conduzione delle politiche monetarie.

Di fronte a questa incoerenza strutturale le strade perseguibili si sono ridotte alla scelta tra l'abbandono del regime amministrato del tasso di cambio, i cui effetti in termini di integrazione delle economie europee e di rientro dall'inflazione si erano dimostrati

<sup>36</sup> Padoa Schioppa (PADOA SCHIOPPA T., *Efficiency, Stability and Equity*, Oxford University Press, Oxford, 1987) ha tra i primi formulato la teoria del «quartetto incoerente» in cui sosteneva l'inconciliabilità della piena libertà degli scambi con politiche monetarie nazionali autonome. Lo stesso Padoa Schioppa (PADOA SCHIOPPA T., "Lo SME: una visione di lungo termine", in: *Il Sistema Monetario Europeo*; a cura di): F. GIAVAZZI, S. MICCOSSI, M. MILLER. Collana internazionale di saggi monetari creditizi e bancari, Cariplo, Milano, 1992, pag. 371-387, pag. 375) a proposito così si esprime: "Questi quattro elementi formano il "quartetto incoerente": la teoria economica e l'esperienza storica hanno ripetutamente dimostrato che essi non possono coesistere, e almeno uno deve essere abbandonato".

efficaci nel corso degli anni '80, e il completamento del processo di integrazione con il passaggio all'Unione monetaria.

La strada scelta in Europa è stata la seconda. La firma del trattato di Maastricht e la sua entrata in vigore a partire dal novembre 1993 sanciscono la decisione degli europei di dotarsi di una moneta comune completando il processo di formazione del Mercato unico. Nella seconda metà degli anni '90 si assiste quindi alla progressiva convergenza delle economie europee. Questo processo, essendo incentrato sui parametri di Maastricht relativi al contenimento dei deficit pubblici eccessivi e alla convergenza in termini di tassi d'inflazione e tassi d'interesse, ha coinvolto in prima istanza gli operatori pubblici. Le conseguenze tuttavia non ci pare si limitino alla sola sfera pubblica ma, a nostro parere, riguardano anche il sistema delle imprese. L'analisi degli effetti dell'unificazione monetaria sulle strategie e sulle strutture delle imprese europee è tuttavia resa più difficile dalla contemporanea presenza di più fenomeni che hanno contribuito a modificare radicalmente lo scenario competitivo in questi ultimi anni. Accanto alle prospettive di introduzione dell'Euro anche la globalizzazione dei mercati<sup>37</sup> – un processo questo che si è sviluppato proprio a partire dagli anni '80 – e, più recentemente, la diffusione delle nuove tecnologie di comunicazione, hanno rivoluzionato lo scenario competitivo. L'agire congiunto di questi fenomeni ha provocato, e sta tuttora provocando, un processo di revisione delle strategie da parte delle imprese europee. Non solo, l'integrazione dei mercati e le risposte strategiche adottate dalle imprese europee stanno modificando anche alcuni aspetti dei modelli di *governance* favorendo una progressiva convergenza tra i differenti sistemi nazionali. Questo aspetto, che al momento è ancora *in fieri*, ci pare tuttavia il più significativo e si sta realizzando sia con

<sup>37</sup> Sul fenomeno della globalizzazione la letteratura è vastissima. Per una sintesi del contributo dato dalle imprese al fenomeno si vedano ad esempio gli ormai classici lavori: OHMAE K., *Triad Power*, The Free Press, New York, 1985 e OHMAE K. (edited by), *The Evolving Global Economy: Making Sense of the New World Order*, Harvard business school Press, Boston, 1995) e PORTER M. E., (ed by), *Competition in Global Industries*, Harvard University Press, Boston, 1986.

---

riferimento alle imprese sia con riferimento alle modalità di *governance* dell'intero sistema economico e, più in particolare, alla gestione dei complessi rapporti tra la sfera pubblica e la sfera privata del settore economico.

#### 4.1 *La creazione di uno spazio finanziario europeo*

Adottando come punto di vista la *governance* delle imprese, un ruolo fondamentale è svolto dal processo di integrazione dei mercati finanziari. Le diverse caratteristiche strutturali dei sistemi finanziari<sup>38</sup> infatti hanno costituito tradizionalmente il principale elemento di differenza tra il modello di capitalismo anglosassone, in cui il compito di monitoraggio del management è stato affidato principalmente ai mercati, e il capitalismo continentale in cui più importante è il ruolo del sistema bancario.

Con l'adozione del trattato di Maastricht, e la conseguente introduzione di una politica monetaria europea, anche l'ultima barriera alla creazione di uno spazio finanziario europeo – l'esistenza di un rischio di cambio interno all'area – è stata abbattuta. Questo processo sta avendo un profondo impatto sui sistemi finanziari nazionali favorendo la loro progressiva integrazione e, conseguentemente, la creazione di un mercato e di operatori di dimensione continentale. Nonostante le autorità di controllo siano rimaste nazionali accanto alla strategie dei campioni nazionali stanno emergendo comportamenti strategici di dimensione continentale sia da parte delle imprese del settore che da parte delle istituzioni che gestiscono i mercati. Questo processo ha favorito la convergenza in campo finanziario, un processo che si inserisce a sua volta nell'ambito del più ampio quadro di ristrutturazione e d'integrazione a livello mondiale dei mercati finanziari.

Dal punto di vista delle imprese europee la conseguenza più rilevante è costituita dal progressivo avvicinamento di alcuni aspetti dei modelli di finanziamento con l'attenuazione delle dif-

<sup>38</sup> Per un'analisi approfondita si veda: DE JONG H.W., *op. cit.*

ferenze tra i modelli orientati ai mercati e i modelli *bank-oriented*. Questo processo è il frutto di numerosi fattori:

- la liberalizzazione dei mercati su scala nazionale;
- l'affermazione di una regolamentazione minima europea che faticosamente si è affermata sui meccanismi protezionistici nazionali;
- l'accelerazione tecnologica subita dal settore finanziario;
- la globalizzazione dei mercati;
- l'incremento della domanda di servizi sofisticati per le imprese e per i risparmiatori;

con l'introduzione dell'Euro che ha agito come catalizzatore di tutte queste forze<sup>39</sup>. La convergenza tra i sistemi si esplica in particolare lungo due direttrici: da un lato si è verificata una maggior presenza degli investitori istituzionali nel monitoraggio delle imprese finanziate avvicinando questi intermediari alle modalità operative che sono tipiche delle banche nel modello renano. D'altro lato, nei mercati orientati agli intermediari, si è assistito a una rilevante crescita sia dei mercati diretti che degli investitori istituzionali che hanno visto incrementare significativamente il loro peso nel quadro dei sistemi finanziari nazionali. I casi di Germania, Francia e Italia a proposito sono illuminanti. Il peso del mercato borsistico rispetto al PIL nei tre paesi nel 1990 era infatti rispettivamente del 23%, 26% e del 14% con un numero di imprese quotate sui tre mercati rispettivamente di 413, 578 e 220. Alla fine del decennio il peso dei mercati azionari è salito rispettivamente al 68%, al 105% e al 62% con un numero di imprese quotate che si è quasi raddoppiato passando rispettivamente a 1.043, 968 e 264. Progressi simili sono rinvenibili con riferimento al ruolo degli investitori istituzionali – fondi comuni, fondi pensione, assicurazioni e gestioni patrimoniali – la cui quota delle attività gestite sul totale delle attività finanziarie delle famiglie è cresciuta sensibilmente negli anni '90 raggiungendo rispettivamente nei tre paesi il 46%, il 50% e il 37%. Queste percentuali sono sicuramente significative, ma rimangono ancora distanti

<sup>39</sup> Cfr. BCE, (2000), *Rapporto annuale 1999*, Banca centrale Europea, Francoforte.

---

dai valori dei paesi anglosassoni superiori al 70%. Questo processo è destinato ad essere rafforzato ulteriormente con la realizzazione in corso di mercati azionari su scala europea<sup>40</sup>.

### *Conclusioni*

Con la creazione di uno spazio finanziario europeo e la convergenza dei modelli di finanziamento anche le modalità di *governance* delle imprese, prima segmentate in modelli nazionali<sup>41</sup>, hanno progressivamente iniziato a indirizzarsi verso un condiviso standard europeo.

Questo elemento costituisce la vera novità introdotta dalla moneta unica con riferimento al sistema delle imprese. Il processo è ancora nella sua fase iniziale e al momento è possibile individuare i primi segnali di un percorso che si esplicherà nei prossimi anni.

Da un lato, la necessità di realizzare strategie europee ha dato rilevanza al perseguimento di percorsi di crescita e di ristrutturazione. In questo quadro il ruolo dei mercati finanziari è cresciuto di importanza sia nell'ambito del finanziamento dei progetti che nella guida dei processi di ristrutturazione. La creazione di un mercato finanziario europeo ha fatto sì che le logiche perseguite nei diversi ambiti nazionali convergessero. La crescente importanza dei mercati finanziari ha portato il sistema delle imprese a condividere con i mercati finanziari le logiche e i modelli valutativi già adottati da questi. Le imprese, nei loro processi di pianificazione strategica, hanno quindi utilizzato in misura crescente, accanto ai criteri classici relativi al posizionamento strategico, criteri di natura finanziaria compatibili con le logiche di quegli operatori di mercato che, come gli investitori istituzionali, giocano un ruolo di primo piano nell'allocazione dei capitali su scala na-

<sup>40</sup> Cfr. BRI, (2000), *70<sup>th</sup> Annual Report*, BIS, Basel.

<sup>41</sup> Relativamente all'esistenza di un modello europeo delle imprese rimandiamo alla più approfondita analisi sviluppata in: VELO D. e MAJOCCHI A., "Imprese europee", voce, *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 2001.

zionale ed europea. Nel mercato finanziario europeo, sempre più integrato e con intermediari di dimensioni continentali, i capitali tendono a essere convogliati verso quei progetti imprenditoriali che presentano agli occhi degli operatori le migliori combinazioni di rischio-rendimento. In questa prospettiva sempre più imprese tendono a seguire le logiche dei mercati finanziari anche al fine di non venir escluse dai circuiti di finanziamento<sup>42</sup>.

La liberalizzazione dei mercati finanziari ha inoltre reso più competitivo il mercato dei diritti di controllo delle imprese europee. Il capitalismo continentale si sta conseguentemente sempre più aprendo rendendo contendibili imprese la cui proprietà era stata storicamente chiusa al mercato. Inoltre, anche laddove il controllo è rimasto nelle mani degli azionisti di riferimento (le famiglie in Italia, banche e enti locali in Germania), la necessità di perseguire strategie europee da parte delle imprese e dei loro finanziatori ha imposto l'apertura del capitale delle imprese a nuovi partner. Il fenomeno è evidente sia in Italia, con l'apertura al mercato di un numero crescente di imprese famigliari, sia in Germania dove la recente riforma fiscale, detassando le plusvalenze sulle partecipazioni di controllo detenute dagli intermediari creditizi, ha aperto la via alla loro progressiva dismissione.

Il processo ha coinvolto anche le imprese medio piccole che costituiscono sia dal punto di vista numerico che da quello dell'occupazione impiegata il principale comparto industriale europeo. L'introduzione della moneta unica ha costituito un chiaro segnale per le Pmi europee della realizzazione di un mercato unificato a livello europeo. La risposta delle Pmi a questo nuovo contesto competitivo si è concretizzata in un processo di riconversione strategica che ha visto le piccole e medie imprese realizzare innovazioni che si sono concretizzate in processi di internazionalizzazione, crescita manageriale, sviluppo di relazioni su basi internazionale<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> La recente enfasi posta sia in letteratura che nella pratica manageriale europea sugli obiettivi di creazione del valore sono il frutto di questo processo. Su questo punto si veda COTTA RAMUSINO E., 1998, *op. cit.*

<sup>43</sup> Per un approfondimento di questo punto rimandiamo a D. VELO e A. MAJOCCHI, *L'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese nell'Europa centro-orientale*, Fondazione Giordano Dell'Amore, Giuffrè Editore, Milano, 2001.

---

Il processo di avvicinamento alla moneta unica ha anche modificato il ruolo svolto dall'operatore pubblico nell'economia. I "criteri di convergenza" identificati nel trattato di Maastricht quali condizione necessaria per l'adesione all'Unione monetaria hanno infatti posto l'obiettivo del contenimento dei deficit pubblici eccessivi. Sulla base di questa esigenza anche la funzione del governo dell'economia ha subito delle profonde trasformazioni. In tutti i paesi dell'Unione si è assistito ad un processo che ha visto l'operatore pubblico ritirarsi in misura crescente dal ruolo di produttore diretto di beni e servizi per assumere un ruolo, sempre più rilevante, di regolatore del mercato. Questa evoluzione ha comportato un crescente ricorso allo strumento delle privatizzazioni che hanno portato numerosi grandi gruppi europei a seguire logiche di mercato. Nuovi spazio di mercato si sono conseguentemente aperti alle imprese grazie all'apertura alla concorrenza di importanti mercati quali quello delle telecomunicazioni o quello delle *public utilities*, laddove vi era precedentemente un monopolio pubblico. In questo modo il sistema europeo è stato orientato verso una struttura di mercato che può essere definita di concorrenza regolamentata. In questo quadro i poteri pubblici, essendo sempre meno coinvolti nella produzione diretta, hanno potuto assumere un ruolo crescente di garante delle regole di mercato attraverso la realizzazione di una normativa antitrust sia a livello europeo che al livello nazionale.

PASQUALE SACCA  
Università degli Studi di Messina

### **L'euro non è solo moneta Il processo d'integrazione europea e la spinta propulsiva dell'euro**

L'euro non è solo moneta, ma lo strumento più visibile dell'irreversibilità dell'integrazione dell'Unione europea, ed è, anche, il più palpabile sia dal cittadino europeo che dagli attori del contesto internazionale.

I popoli europei stanno realizzando l'unità dell'Europa, la nascita della moneta unica europea è la logica conseguenza.

La lettura dei trattati di pace, a conclusione del secondo conflitto, ci aiuta a comprendere meglio le motivazioni di una scelta "saggia" e di un cammino lento, ma sicuro verso l'Unione.

Infatti, il processo pacifico d'integrazione dell'Europa inizia nel dopo guerra e prosegue tra alterne vicende, ma in modo irreversibile, sorretto dalle sfide interne ed esterne alle Comunità prima ed all'Unione europea dopo.

L'integrazione, inizialmente, riguarda gli stati e le istituzioni, conseguentemente il territorio ed il cittadino; il cammino verso l'Unione è divisibile in due periodi, uno prima della caduta del muro di Berlino e l'altro dopo il novembre 1989.

Nel primo periodo è palese che questo processo coinvolge i paesi dell'Europa occidentale, e nasce come un'esigenza responsabile per evitare ulteriori conflitti; risponde già allora al bisogno di pace ed all'avvio sul continente europeo di condizioni di vita migliore.

A questo stesso sentimento di pace si richiama l'art. 11 della nostra costituzione, che "aiuta" la Corte costituzionale italiana a recepire l'ordinamento comunitario.

---

Schuman "dichiara" nel 1950 l'indispensabilità di una federazione europea al mantenimento della pace.

È, quindi, sotto il segno della pace che i trattati di Parigi e di Roma pongono le basi, affinché paesi come la Germania e la Francia, in futuro, non si predispongano più ad ulteriori guerre; la posizione geografica e gli interessi economici, ad essa legati, permettono anche ai paesi del Benelux di essere tra i fondatori delle Comunità, così pure all'Italia fortunatamente posta al centro del mediterraneo.

Inizialmente, le sfide "esterne" che questi paesi devono affrontare riguardano l'Europa occidentale e, particolarmente, il nord, non neutrale, ed il sud del mediterraneo.

Ma un'altra chiave di lettura per capire la forza d'attrazione delle Comunità europee è l'attenta analisi dell'atteggiamento degli inglesi.

Come tutti sappiamo la geografia e, conseguentemente, la storia pone il Regno unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord ad avere una visione diversa d'Europa rispetto ai paesi fondatori delle Comunità europee.

La visione del Regno unito è essenzialmente a difesa degli interessi che questo ex-impero ha creato nel mondo.

Non dimentichiamo che è stato padrone dei mari, che la sua moneta è stata una moneta principe.

Il *Commonwealth*, ha rappresentato e rappresenta un centro d'interesse vitale, in particolare se si pone l'attenzione all'agricoltura, si comprende bene perché la Comunità economica europea è vista da Londra come un'area di libero scambio.

Il cammino fatto dal processo d'integrazione, come costatato, costringe il Regno unito ad entrare nella Comunità economica europea, evidenziando il successo della scelta fatta dagli stati continentali. Il 1973 segna, infatti, il primo allargamento con Regno unito ed Irlanda del Nord, Danimarca ed Irlanda.

Certo la fine dell'era De Gaulle in Francia e l'avvento di un governo laburista nel Regno Unito hanno facilitato questo ingresso, infatti, il vertice dell'Aja del 1969, dovuto all'iniziativa francese, segna un punto di svolta nel cammino verso l'integrazione europea. In quella sede, si riafferma la necessità di realizzare

un'Europa, che svolga il ruolo di elemento d'aggregazione e di sviluppo nel contesto mondiale, oltre ad essere un'entità di carattere economico.

La Francia coglie subito l'occasione di cambiare rotta politica. Proprio all'indomani viene redatto il piano Werner (1970), che è un primo progetto che definisce le tappe dell'Uem. Il vertice accenna alla necessità per l'Europa di una politica sociale, già sancita al Titolo III del trattato di Roma, approva il regime definitivo della politica agricola comune, e definisce un sistema di risorse proprie per il bilancio Cee a partire dal 1971, sostituendo il precedente sistema, basato sui contributi finanziari degli stati.

Il ricorso sistematico al voto unanime in seno al Consiglio porta un blocco quasi totale della Comunità, per un periodo che va dalla fine degli anni '70 al 1984, tale da indurre i governi, su pressione del Parlamento europeo, ad impegnarsi in una profonda revisione dei Trattati di Roma.

Nonostante, ciò, va sottolineato il significato del vertice di Copenaghen dell'aprile del 1978, durante il quale viene decisa la creazione di uno spazio monetario europeo, unica via praticabile per uscire dalla situazione di paralisi in cui si trovava la Comunità. Il sistema monetario vede la luce al vertice di Brema del luglio dello stesso anno, per poi entrare in vigore un anno dopo. Il suo obiettivo è quello di garantire una zona di relativa stabilità monetaria all'interno dell'Europa, attraverso una più stretta cooperazione tra le autorità monetarie centrali dei singoli stati membri. Il sistema monetario avrebbe agevolato la convergenza dello sviluppo economico, dando un nuovo impulso al processo d'integrazione europea.

Dobbiamo attendere il 1981 perché un decimo paese faccia parte della Comunità europea, con esso si allargano i confini della Comunità verso quel mediterraneo che noi vogliamo debba essere un mare di pace.

A metà degli anni '80 entrano a far parte della Cee la Spagna ed il Portogallo. Continua, quindi, questo processo d'integrazione dell'Europa di Yalta.

È bene soffermarsi sulle logiche e gli strumenti che accompagnano le varie fasi di adesione. È storicamente dimostrato che la

---

Comunità europea non può non rispondere alla richiesta di adesione degli altri paesi, perché eventuali situazioni d'ingovernabilità ai suoi confini potrebbero risultare letali all'affermarsi della pace in Europa.

L'ingresso nelle Comunità e nell'Unione di altri paesi non deve mettere in discussione l'*acquis communautaire* e, contemporaneamente, non deve danneggiare i paesi aderenti.

Per rispondere a questa esigenza, nel momento dell'adesione della Spagna e del Portogallo, paesi con colture simili alla Francia, all'Italia ed alla Grecia, la Commissione europea ha attivato (come strumenti di compensazione) i Pim (programmi integrati mediterranei) in aiuto ai paesi comunitari mediterranei.

I Pim sono stati, anche, uno strumento pilota che, mettendo assieme i tre fondi, ha sperimentato e permesso la prima riforma dei Fondi strutturali, che come sappiamo consente alle regioni periferiche e bisognose di aiuto di non rimanere ai margini del consenso all'Unione europea.

Questo metodo acquisito e vincente si è ripetuto in tutti i successivi allargamenti, compresi questi ultimi in fase di realizzazione.

In questo divenire e nel rispetto dei Trattati, determinante è stato ed è il ruolo svolto dalle istituzioni europee: Parlamento, Commissione e Consiglio, ai quali si aggiungono, quali organi di controllo per i settori di loro competenza, la Corte di giustizia e la Corte dei conti.

Il momento istituzionale non è statico, ma è sottoposto all'ampliarsi delle sfide interne ed esterne alla Comunità, dalle quali si evince il successo, nel contesto di una cultura europea, dell'irreversibilità di una Unione sempre più integrata ed aperta.

Così, nell'evoluzione della dialettica istituzionale si coglie l'affermarsi nel tempo dell'aspetto comunitario di questo processo pacifico di aggregazione di Stati e di cessione di sovranità, che non ha riscontro nella storia.

Infatti, l'Europa comunitaria tende sempre più ad integrarsi, rafforzando l'importanza e le funzioni delle sue istituzioni.

Conseguentemente, con l'elezione diretta del Parlamento europeo del 1979, il cittadino assume quel ruolo proprio della tradizione delle democrazie occidentali.

La fine degli anni settanta va ricordata, sia per la nascita dello Sme, ma, soprattutto, perché coincide con la prima elezione a suffragio universale del Pe, che segna la prima vera partecipazione democratica dei popoli europei alla vita comunitaria. Evento, questo, sicuramente fondamentale nel processo di democratizzazione della struttura comunitaria. Infatti, inizialmente, il Pe, vero organo rappresentativo dell'Europa dei popoli, non ha una influenza politica, nel processo decisionale, tale da colmare il "deficit democratico", evidente in seno alle istituzioni, in quanto nell'iter legislativo la decisione finale, per l'adozione degli atti comunitari, spetta sempre al Consiglio dei ministri.

Situazione anomala rispetto al sistema delle democrazie occidentali, ma di svolta, in quanto cresce maggiormente la presa di coscienza che bisogna colmare "il deficit democratico". Questa espressione continuerà ad essere una costante, nei dibattiti in seno alle istituzioni comunitarie, unita alla necessità di avvicinare di più l'Europa ai cittadini, con l'adozione di misure idonee a rafforzare e promuovere l'identità e l'immagine della Comunità.

In tal senso s'indirizza "il rapporto Adonnino", sull'Europa dei cittadini, redatto nel 1983 e poi discusso al vertice di Milano del 1985, inteso, sostanzialmente, a proporre misure concrete al fine di migliorare la partecipazione dei cittadini alla vita comunitaria. Esso contiene proposte relative alla libera circolazione dei cittadini della Comunità, alla libera circolazione dei beni, compresi i servizi di trasporto, le formalità amministrative per il traffico nelle zone di frontiera e l'estensione delle possibilità d'impiego e di soggiorno.

Il 1985 è l'anno di svolta, il vertice di Milano (1985) segna l'avvio della Cig, che porta all'Atto unico europeo ed all'istituzionalizzazione del Consiglio europeo, inoltre dà l'avvio alla prima grande riforma dei Fondi strutturali e fissa l'appuntamento del 1992, del grande Mercato unico europeo.

Il merito più evidente di Jacques Delors è nell'aver fissato questo appuntamento con la consapevolezza che la libera circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi e delle persone, con un ordinamento comunitario capace di legiferare in tutti i 12 paesi, avrebbe svolto un ruolo determinante, nell'avvicinare i popoli, le imprese ed i capitali, alla nascita della Moneta unica europea; così

---

pure era consapevole che la politica monetaria, strumento della politica economica, avrebbe posto l'Europa ad assumere un ruolo politico.

La caduta del muro di Berlino 1989 accelera questo processo ed il Trattato di Maastricht ne è la prova dal momento che rappresenta la risposta possibile ai nuovi scenari internazionali non definibili in quel momento.

Si aprono, quindi, inaspettatamente nuovi confini indefinibili e dagli esiti imprevedibili, il più grande esercito del mondo dal punto di vista offensivo, ai confini dell'Europa possibile, non è più in condizione di operare nei paesi a sovranità limitata; però l'Europa di Kohl e di Mitterand sa, anche, che quell'esercito possiede un arsenale nucleare letale per tutti, ma non sa se la Russia sarà capace di andare verso la democrazia o verso un "governo forte"; in questo improvviso allargamento dei confini virtuali e potenziali delle Comunità europee si collocano i percorsi stabiliti nel Trattato di Maastricht, che riguardano le istituzioni e l'Unione economica e monetaria.

L'11 dicembre 1991 nasce a Maastricht l'Unione europea, segue l'approvazione del Trattato di Maastricht con i referendum, danesi e francese, che spiegano ulteriormente, perché il processo d'integrazione europea a differenza del dissolvimento delle Urss ha avuto successo.

La Comunità europea nel suo integrarsi lascia sempre che i paesi scelgano, liberamente, quando, come e dove porsi nel cammino dell'Europa, non a caso la Gran Bretagna rimane fuori nella politica sociale, poi "entra" con il governo laburista, mentre rimangono fuori (ancora per poco) dalla moneta unica, per libera scelta, Gran Bretagna, Danimarca e Svezia.

In questa nuova realtà l'Europa si trova ad affrontare le sfide esterne, accelerando, però, la risposta ai bisogni interni.

La Finlandia, l'Austria e la Svezia entrano, velocemente e prima possibile (gennaio 1995), i paesi del centro/est vogliono far parte dell'Unione e della Nato, in sostanza tutti bussano a questo castello felice, che è l'Unione europea.

Le istituzioni ed i governi europei devono dare una risposta che contenga delle certezze ed una prospettiva.

Le certezze riguardano i paesi dell'Europa centro-orientale, la prospettiva riguarda la Russia.

In questi nuovi confini l'Europa deve affrontare e risolvere la questione turca; ma la Turchia significa i curdi, l'Iraq, l'Iran: golfo persico; ma significa, anche, Caucaso e mar caspio ed, inoltre, Mediterraneo e con esso il medio oriente con tutte le sue contraddizioni.

Come è difficile coniugare diritti umani, tradizioni diverse e fonti d'energia (golfo persico e mar caspio)!

In questo contesto l'Europa non può distrarsi, la guerra dei Balcani la richiama ad una dura realtà; le istituzioni europee devono essere in grado di decidere cercando di mettere assieme interessi governativi e necessità d'integrazione comunitaria.

Il Trattato di Amsterdam, giugno 1997, con il suo patto di stabilità non è certo una svolta, però dimostra che anche se a piccoli passi l'Europa comunitaria s'ingrandisce ed i governi prendono coscienza che le grandi scelte non possono essere prese al di fuori dell'Unione europea.

Integrazione interna e sfide esterne procedono velocemente, la moneta unica, 3 maggio 1998, conseguenza del mercato interno, pone, incessantemente, un governo politico europeo.

L'euro non è solo moneta, con esso finisce per gli undici paesi il vecchio Stato con la sovranità monetaria.

Il processo è irreversibile il recente vertice di Feira ha portato a dodici i paesi di Eurolandia con l'ingresso della Grecia dall'1.1.2001, così pure si preparano all'euro la Svezia e la Danimarca con un referendum; però quanto resisterà il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord? Ironia del fato il 3 maggio 1998 Blair presiedeva il vertice di Bruxelles, che decise quali erano gli undici paesi, che per primi avrebbero avuto la moneta unica.

Il 14 febbraio è iniziata la nuova Cig. Tutti sanno che bisogna rafforzare le istituzioni, bisogna allargare il voto a maggioranza e bisogna rivedere la ponderazione dei voti che si basa sul principio di un equilibrio tra piccoli e grandi paesi.

In un futuro allargamento questo principio dovrebbe essere "garantito", tenendo però conto anche della popolazione, ma è palese che il processo d'integrazione imporrà nuovi equilibri nei rapporti tra gli stati.

---

La Commissione se non dovrà superare i 20 membri dovrà anche scegliere un metodo per designare i nuovi commissari, che se la logica non c'inganna questa volta rimarranno avulsi dalla loro nazionalità.

Per il Parlamento, che non potrà andare al di là di 700 membri, si dovrà rivedere la distribuzione del numero dei deputati tra i diversi paesi.

Così pure dovrà essere definito il ruolo istituzionale del Consiglio europeo.

Inoltre, fino a che punto i due pilastri intergovernativi di Maastricht, rimarranno tali? Anche qui le sfide esterne impongono un'accelerazione verso un cammino comunitario, così come è stato per la politica economica, che ha "costretto" immemori e distratti di porre all'ordine del giorno un governo politico dell'economia europea e dell'intera Europa. La stabilità della moneta e le implicazioni con il resto del mondo non lasciano alternative.

Il processo ha avuto un'accelerazione: Fischer, Chirac, Ciampi e Jospin non pongono solo il governo della moneta, così pure si percepisce che i cittadini europei, detentori della stessa moneta, saranno più attenti alle politiche di Bruxelles.

A tal proposito, come non ricordare il voto del Pe sugli ingredienti del cioccolato? Quello che voglio sottolineare, in questa sede, sono le conseguenze della nascita dell'euro e della perdita del potere sovrano di battere moneta, certamente per gli undici o dodici paesi

La politica monetaria spetta alla Banca centrale europea, rimane la politica fiscale, quale strumento di politica economica, che certamente non può essere usata per creare discriminanti finanziarie e sociali.

Non sfugge, come lo Stato non possa svalutare e, quindi, per rendere competitive le proprie merci, debba investire nelle risorse umane, incentivando la ricerca.

In questa fase di transizione l'euro è strutturalmente debole, nonostante i fondamentali economici buoni, s'impone un incoraggiamento reale verso politiche di convergenza che rendano competitivo il sistema Europa nella new economy, ma, soprattutto, la sfida va oltre l'economia, l'Unione economica e monetaria non

può sopravvivere, anche in vista dell'allargamento, senza dotarsi di una unione politica: euro è democrazia.

L'euro ed il suo ruolo globalizzante accelera il dibattito ed evidenza che, oltre le monete, la società civile, Seattle insegna, sente l'esigenza di partecipare ad un governo mondiale, quale momento di un consenso sempre più ampio in risposta ai bisogni di tutti.

Come si può rispondere alle sfide esterne ed interne? La "ricerca" di una democrazia europea deve coniugare la "debolezza" dell'euro con l'efficacia delle "Istituzioni di Nizza", mentre il mondo scientifico deve rispondere alla globalizzazione con nuove figure professionali, superando la sfida di uno sviluppo endogeno mortificato.

Tutti gli attori del processo d'integrazione sono chiamati ad assumere un ruolo costruttivo, l'Unione deve essere un soggetto politico.

In questo, i professori Jean Monnet e le Università europee possono svolgere un ruolo centrale con la loro capacità di aprirsi al mondo e di partecipare ad azioni di ricerca, che rendano competitive e vicine, alle istituzioni di Bruxelles, le diverse realtà dell'Unione.

L'Università deve guardare all'Europa, così da preparare i giovani ad essere sempre più consapevoli che il loro destino si gioca nelle organizzazioni internazionali, il loro destino è il futuro del proprio paese e della sua capacità di integrarsi in Europa e nel mondo.

Un'ultima riflessione: quando nacquero le Comunità europee, la Corte di giustizia assunse un ruolo di supplenza politica con le sue sentenze che resero il diritto comunitario preminente rispetto all'ordinamento interno degli Stati membri, oggi questo ruolo con la moneta, in economia con i suoi risvolti sociali, lo sta svolgendo la Bce; i tempi però sono cambiati le accelerazioni della storia impongono, e la nuova Cig insegna, un ruolo politico al nuovo disegno istituzionale.

Concludendo, in questo contesto, è significativo questo appuntamento di Venezia tra professori di studi europei e la Commissione di Bruxelles. I contributi scaturiti, anche da comuni riflessioni, hanno evidenziato come il processo d'integrazione pervada tutti i rami del sapere ed imponga uno stretto rapporto, tra lo studio, la ricerca e l'essere cittadino europeo.

---

A questo proposito esprimo la certezza e l'augurio che i professori Jean Monnet sapranno partecipare in modo significativo, dando il loro contributo di idee al processo di allargamento, e sottolineerei d'integrazione della regione mediterranea, poiché chi vi parla è un attento e convinto sostenitore che l'Europa deve saper coniugare, in un governo della democrazia, le ragioni del sud del mediterraneo e dell'est dell'Europa.

GIULIO QUERINI  
Università "La Sapienza" di Roma

## L'Europa per l'ambiente, l'ambiente per l'Europa

### 1. *Scenario culturale alla soglia del XXI secolo*

Il forte e crescente interesse per la tutela delle risorse ambientali è la principale novità culturale degli ultimi decenni del XX secolo. Esistono notevoli analogie tra questo fenomeno culturale e l'emergere dell'esigenza di maggiore tutela del lavoro alla fine del secolo XIX. Il secolo che si sta concludendo è stato caratterizzato dalle lotte sociali per affermare i diritti sindacali dei lavoratori. Il secolo XXI si prospetta come un'epoca di forti contrasti tra gruppi sociali, a livello nazionale ed internazionale, sulle scelte relative alla tutela dell'ambiente naturale.

Come le lotte per l'emancipazione sociale dei lavoratori, anche le battaglie ambientaliste prendono l'avvio da fenomeni culturali. Il "Club di Roma" non ha trovato *leaders* del calibro di Marx, ma ha comunque costituito una solida base per dare dignità culturale alle prime battaglie dei nascenti movimenti ambientalisti.

Nella Europa alle soglie del 2000, l'esigenza di tutela ambientale è ormai profondamente radicata in ampi strati della opinione pubblica: la "sensibilità ambientale" è un fenomeno ampiamente diffuso in tutti i paesi della Unione europea e costituisce un importante elemento di unità culturale.

Questa realtà stenta tuttavia a trovare sbocchi a livello di rappresentanza e di azione politica. I fermenti ambientalisti che agitano la società civile europea – così come quelli sindacali dell'ini-

---

zio del XX secolo – rischiano di assumere i connotati di pura, e talora violenta, protesta: ne consegue un accentuarsi delle tensioni sociali, già ampiamente diffuse, nella Unione europea, a causa degli elevati livelli di disoccupazione.

## 2. *Problemi economico-sociali*

Sarebbe troppo semplice attribuire alla scarsa “sensibilità ambientale” dei politici la lentezza con la quale si attuano misure concrete di tutela ambientale. Infatti l’inversione della attuale tendenza al degrado irreversibile delle risorse ambientali – su scala regionale e mondiale – richiede preventivamente l’analisi scientifica di vari e complessi problemi, che si possono raggruppare in tre categorie.

### 2.1. Collegamento tra “tempo liberato” e qualità ambientale

Nelle società moderne, le ore di lavoro rappresentano ormai, in media, una quota inferiore al 10% della vita complessiva di un individuo (circa 42.000 ore di lavoro rispetto a 650.000 ore di esistenza). Grazie al progresso tecnologico ed alla conseguente crescita della produttività di ogni ora lavorata – oltre che al prolungamento della durata della vita – questa quota tende ulteriormente a ridursi. Conseguentemente si dilata, per la maggior parte degli individui, la disponibilità di “tempo liberato” da dedicare ad attività autonomamente scelte. Il dramma della disoccupazione – cioè di una situazione nella quale il “tempo liberato dal lavoro” non è frutto di una libera scelta, e quindi provoca disagio economico e psicologico – tende ad oscurare il problema della valorizzazione del tempo libero. Tuttavia questo problema esiste, soprattutto per i giovani e gli anziani, e tende ad aggravarsi, provocando gravi difficoltà sociali (criminalità, alcolismo, razzismo, etc.). In effetti, manca, nelle società occidentali, dominate dall’efficientismo della *American Way of Life*, una “cultura del tempo libero”: quella cultura che è invece patrimonio non solo di alcune grandi culture asiatiche, ma anche della Europa dei secoli pre-industriali.

Il “che fare?” nel tempo liberato dal lavoro è un grande problema sociale: la sua soluzione richiederebbe una nuova ed originale sintesi tra la “cultura dei sindacati” e la “cultura dei movimenti ambientalisti”. In questo contesto, anche questioni pressanti come quella della “sostenibilità” del turismo di massa potrebbero trovare soluzioni innovative, rendendo compatibile il godimento del tempo libero a contatto con la natura con la tutela dell’ambiente.

## 2.2. Attuazione di strategie ambientali sovra-nazionali

Il degrado ambientale del pianeta preoccupa – sia pure per motivi diversi – non solo i paesi ricchi, ma anche i paesi poveri. I paesi ricchi individuano, in tale degrado, una minaccia al godimento del benessere materiale del quale attualmente beneficiano, consapevoli che tale minaccia è ancora più grave per le generazioni future. I paesi poveri constatano, invece, che esiste attualmente un circolo vizioso tra povertà ed inquinamento, sia nelle aree urbane che nelle zone rurali: in entrambe queste realtà sociali i comportamenti sia dei produttori che dei consumatori – deforestazione, saccheggio del suolo e delle risorse idriche, emissione incontrollata di rifiuti – si ispirano al principio che “la tutela dell’ambiente è un lusso che i poveri non possono permettersi”.

Non sorprende, quindi, che i vari accordi internazionali sulla tutela ambientale – partendo da queste diverse premesse – si basino su un ambiguo consenso, e vengano spesso disattesi. Sempre più chiaramente emerge, quindi, il conflitto sul problema cruciale: chi deve sopportare il costo – in termini di rallentamento della crescita della produzione (quindi meno beni, e meno rifiuti) – di una più rigorosa tutela ambientale su scala planetaria?

Questo conflitto non è solo ideologico, ma assume connotati molto operativi quando si tratta di contrastare il “dumping ecologico” – vero o presunto – al quale i paesi poveri ricorrono per esportare merci a basso costo verso i mercati dei paesi ricchi. Talvolta, queste esportazioni – che riguardano merci che hanno un basso prezzo, in quanto prodotte con tecnologie molto inqui-

---

nanti – violano effettivamente gli accordi stipulati nell'ambito della Wto. In taluni casi, tuttavia, l'accusa di "dumping ecologico" costituisce un pretesto al quale i paesi ricchi ricorrono per proteggere le proprie produzioni, meno efficienti, dalle esportazioni, più competitive, provenienti dai paesi emergenti.

### 2.3. Le nuove caratteristiche della povertà

I paesi membri della Unione europea sono stati consapevoli, fin dalla fase di avvio del processo di integrazione europea, delle proprie responsabilità nei confronti dei paesi poveri, molti dei quali già loro colonie.

Gli aiuti finanziari e commerciali forniti dalla Unione europea perseguono tradizionalmente un duplice obiettivo. Da una parte alleviare la povertà, stimolando la crescita e la diversificazione produttiva; dall'altra parte consolidare, nei paesi assistiti, l'influenza economica e culturale europea, spesso in competizione con gli Usa.

Negli ultimi anni è aumentata la consapevolezza della forte interazione tra povertà e degrado ambientale. Infatti, sia nelle aree rurali che nelle megalopoli dell'Asia e dell'America latina, la povertà assume connotati sostanzialmente nuovi: la sua caratteristica non è più tanto la scarsità diffusa e persistente di prodotti alimentari, ma piuttosto le insostenibili condizioni igienico-sanitarie derivanti dal degrado ambientale. Questa nuova realtà economico-sociale stenta ad essere recepita dai responsabili politici ed amministrativi della cooperazione internazionale della Unione europea.

Vi è certamente in questa difficoltà, un mancato aggiornamento culturale: ma vi sono anche ragioni di altra natura, che vanno ricercate nelle motivazioni stesse della cooperazione internazionale. È, infatti, molto più in sintonia con gli interessi agricoli e commerciali dei "poteri forti" dell'Unione europea combattere contro "la fame nel mondo", piuttosto che trasferire ai paesi poveri quel "know how" tecnologico moderno che è indispensabile per la riconversione alla sostenibilità ambientale dei loro modelli di produzione e di consumo. Sulla tutela di questi interes-

si la *unity* – tra i paesi della Unione europea – è nettamente prevalente rispetto alla *diversity* che pure in molte circostanze tende talvolta a manifestarsi.

### 3. *Orientamenti strategici della Unione europea*

La motivazione principale delle politiche ambientali della Unione europea consiste nel modificare i comportamenti degli operatori economici. Di fronte alla constatazione che gli interventi coercitivi – che hanno caratterizzato la prima fase delle politiche ambientali – risultavano inefficaci, si è preferito ricorrere a “strumenti di mercato”. In altri termini, si è adottata la strategia di modificare le convenienze economiche a monte dei comportamenti, lasciando poi l'autonomia ai soggetti di agire in conseguenza. Esercitando autonome scelte sul mercato, sia i produttori che i consumatori tendono a realizzare la convergenza tra la propria convenienza economica ed il miglioramento delle condizioni ambientali. In quelle situazioni nelle quali questa convergenza, malgrado tutto, non si realizzi spontaneamente sul mercato, restano necessari interventi pubblici. Le conseguenti misure di politica ambientale devono tuttavia ispirarsi al “principio di sussidiarietà”. Tale principio – valido in molti ambiti comunitari, ma particolarmente importante per la politica ambientale – implica che si intervenga “al livello più basso”, cioè il più vicino possibile alla realtà che si vuole governare. Non spetta quindi alla normativa statale, né tantomeno a quella comunitaria, regolamentare quei fenomeni di rilevanza ambientale che possono essere direttamente gestiti a livello locale.

In questo scenario strategico, i principali orientamenti della politica ambientale europea possono così sintetizzarsi.

#### 3.1. Principio del “chi inquina paga” (polluter pay principle)

Tra gli “strumenti di mercato”, le tasse ambientali sono lo strumento che ha il più solido fondamento nella teoria economica. Nel famoso “rapporto Delors” (1994), viene individuato uno

---

stretto collegamento tra i due più gravi squilibri economici della Unione europea: la disoccupazione e il degrado ambientale. Negli ultimi decenni, infatti, il sistema produttivo europeo ha sovrautilizzato le risorse ambientali e sottoutilizzato il fattore lavoro. I prezzi relativi di questi due fattori produttivi – troppo bassi i prezzi delle risorse ambientali, troppo alti quelli del lavoro – hanno indotto a scelte sbagliate le imprese: pertanto, la correzione di questi prezzi costituisce la condizione essenziale per indurre comportamenti ecologicamente e socialmente corretti. L'imposizione di tasse sulle risorse ambientali – in particolare sull'uso dell'energia – può costituire un segnale determinante per disincentivare lo spreco e per indurre le imprese alla introduzione di tecnologie che sostituiscono l'uso di tali risorse con l'impiego aggiuntivo di lavoratori.

### 3.2. Trasversalità degli interventi ambientali

Così come in molte aziende private, anche nella Commissione europea si è consolidata la consapevolezza che la tutela dell'ambiente è una materia troppo complessa per essere affidata esclusivamente agli "esperti" ambientali. Da tale consapevolezza nasce il principio della trasversalità settoriale degli obiettivi ambientali: ciò significa che, in tutti gli interventi della Unione europea, va valutata preventivamente la compatibilità con gli obiettivi della sostenibilità ambientale. In altri termini, la tutela dell'ambiente non è affidata esclusivamente agli organi direttamente competenti (Dg XI), ma deve permeare trasversalmente tutte le politiche comunitarie. Particolarmente rilevante, a tale proposito, è l'interazione tra la tutela ambientale e altri due ambiti degli interventi comunitari: l'agricoltura e i trasporti.

L'impatto ambientale dell'agricoltura è particolarmente elevato nelle coltivazioni intensive che fanno ampio uso di fertilizzanti chimici. L'orientamento attualmente prevalente verso forme più estensive di produzioni agricole e di allevamento può rallentare il degrado del suolo e delle risorse idriche, in alcune regioni europee già fortemente deteriorate. Per quanto riguarda i trasporti, si tende ad incentivare l'innovazione tecnologica sia nei veicoli che

nei carburanti, nel tentativo di modificare i comportamenti dei consumatori e degli operatori economici nel senso di un maggiore equilibrio tra le esigenze di mobilità e di tutela ambientale.

### 3.3. Certificazione della qualità ambientale

La qualità ambientale costituisce un elemento sempre più importante nella concorrenza tra imprese. Sia il mercato comunitario che quello mondiale tendono a premiare, con prezzi più elevati e con quote crescenti di vendite, le imprese che si dimostrano sensibili alla qualità ambientale. Queste imprese sono fortemente agevolate dalle politiche ambientali della Unione europea con vari incentivi economici: tra questi, un ruolo importante riveste la certificazione ambientale sia dei processi produttivi (Via, Emas, Rapporto ambientale d'impresa) sia dei prodotti finali (Eco-label). L'orientamento prevalente è quello di estendere progressivamente questi strumenti di certificazione – attualmente utilizzabili soprattutto dalle imprese industriali – all'agricoltura, ai servizi e alle entità territoriali.

La certificazione ambientale ha molteplici obiettivi, trasversali alle varie politiche comunitarie. Coerentemente con l'ideologia liberoscambista che attualmente egemonizza la cultura economica mondiale, l'obiettivo principale della certificazione ambientale è quello di stimolare la penetrazione commerciale delle imprese europee sui mercati internazionali. Inoltre, con tale certificazione, vengono perseguiti due ulteriori obiettivi: da una parte una più rigorosa tutela dei consumatori, dall'altra una concorrenza trasparente e leale tra imprese comunitarie, in un'ottica di completamento del "mercato unico".

### 3.4. Vincoli di sostenibilità ambientale nella cooperazione internazionale

Anche di fronte alla sfida della mondializzazione degli scambi internazionali, non si indeboliscono le responsabilità che l'Unione europea ha contratto con quei paesi ai quali è, per la storia o per

---

la geografia, più strettamente legata: i Paesi ex-coloniali dell'associazione Africa-Caraibi-Pacifico (Acp), i paesi dell'Europa entro orientale (Peco) e i Paesi terzi mediterranei (Ptm).

Il problema *Unity in Diversity* investe in pieno i rapporti tra i paesi dell'Unione europea e queste tre categorie di paesi. Motivazioni storiche e geografiche creano diversità, fratture e a volte conflitti interni tra i paesi europei: la Germania è particolarmente sensibile ai rapporti con i Peco; la Gran Bretagna e la Francia non intendono allentare i vincoli privilegiati, culturali ed economici, che li legano agli Acp; l'Italia e la Spagna intendono valorizzare la loro vocazione di "ponte" tra Nord e Sud del Mediterraneo, a vantaggio dell'intera Europa.

La diversità di questi punti di vista – che hanno solide radici non solo nel passato, ma anche in interessi economici e finanziari attuali – non va sottovalutata: la dialettica che ne consegue costituirà, infatti, un importante fattore di dinamismo – ma anche di potenziale instabilità – per l'Unione europea nei primi decenni del nuovo millennio.

La preoccupazione per la salvaguardia dell'ambiente – in particolare nei Peco e nel Ptm, che sono l'immediata "periferia" della Unione europea – costituisce invece un potente elemento di unità di obiettivi nelle politiche della Unione europea. Come si è visto, si tratta di obiettivi "trasversali", che riguardano non solo la tutela ambientale in senso stretto (smaltimento dei rifiuti, salvaguardia delle biodiversità, creazione di aree protette, etc.), ma che investono più in generale l'agricoltura, i trasporti, l'energia, il turismo, etc.

La cooperazione finanziaria e tecnica che l'Unione europea fornisce a questi paesi – così come gli accordi commerciali preferenziali – contengono clausole di salvaguardia ambientale di varia natura. La preoccupazione prevalente, per l'Unione europea, è quella di evitare il "dumping ecologico": come si è visto, tuttavia, ciò può essere un pretesto per misure protezionistiche, non solo nei confronti delle industrie degli Acp – effettivamente, dal punto di vista della qualità ambientale, molto arretrate – ma anche di quelle dei Peco e dei Ptm, che invece sono spesso in grado di competere con successo con le imprese comunitarie.

Il principio di condizionare ogni forma di cooperazione alla sostenibilità ambientale è un obiettivo valido solo se l'Unione europea riesce a metterlo in pratica lealmente, senza strumentalizzarlo per consolidare la propria egemonia commerciale e tecnologica.

Vi è infatti un duplice rischio: da una parte l'Unione europea potrebbe imporre vincoli ambientali eccessivamente rigidi, con il risultato di impedire la nascita – nei Peco e nei Ptm – di imprese tecnologicamente ed economicamente tanto efficienti da mettere in crisi, con le loro esportazioni, le imprese comunitarie. Il rischio opposto – che coinvolge anche gli Acp – è un'eccessiva tolleranza sul non rispetto della qualità ambientale, al fine di importare materie prime e semilavorati a basso costo, nell'interesse delle proprie imprese trasformatrici. Entrambi questi rischi appaiono in prospettiva ben più gravi, per la sostenibilità ambientale, di quello – maggiormente pubblicizzato, e quindi attualmente più controllabile – dell'invio nei Ptm e negli Acp dei rifiuti che, nell'Unione europea, è troppo difficile e troppo costoso smaltire.

#### 4. *Conclusioni*

A fronte di grandi meriti, il movimento ambientalista è corresponsabile di un errore culturale ampiamente diffuso: ritenere che la tutela ambientale possa realizzarsi rapidamente e a bassi costi. Questa convinzione – giustificata a lungo termine – è causa di grande ambiguità, e in definitiva paralizzante, a breve termine sia per le imprese private che per i responsabili delle politiche ambientali.

Va invece affermato che, a breve termine, la riconversione verso la compatibilità ambientale dei comportamenti delle imprese, dei consumatori e delle istituzioni pubbliche è molto costosa: si tratta di costi finanziari, costi commerciali e costi psicologici – a livello nazionale ed internazionale – che impongono di chiedersi: "chi deve pagare?". La imputazione dei costi delle politiche di tutela dell'ambiente è la questione cruciale che va affrontata a tutti i livelli, dai dibattiti comunali sulle limitazioni del traffico ai negoziati mondiali sul cambiamento climatico. La soluzione va ricercata – a livello politico – nella mediazione tra realismo politico e principio di equità.

---

I paesi poveri – così come le classi sociali più deboli nei paesi ricchi – non possono pretendere che la tutela dell'ambiente sia l'occasione per una rivoluzione dei rapporti di forza interni e internazionali: l'ambientalismo, almeno a breve scadenza, non può riuscire là dove il comunismo sovietico ha fallito. Su questo punto lo *spirito unitario*, all'interno dell'Unione europea – dove pure la forza politica dei "verdi" è fortemente diversificata – è nettamente prevalente.

Se il realismo politico induce alla gradualità e alla moderazione, il "principio di equità" spinge invece ad agire con tempestività e determinazione. L'unità tra paesi dell'Unione europea, su questo punto è, ovviamente, più difficile da realizzare, anche nel comune progetto di un capitalismo solidaristico ispirato ad un principio di "sussidiarietà". I paesi membri più ricchi e, al proprio interno, relativamente più omogenei (Benelux, Scandinavia, Francia), sono quelli maggiormente disposti a sopportare costi economici immediati in vista di vantaggi in termini di equità, a favore sia dei paesi poveri, sia delle generazioni future. Diversa è la posizione dei paesi membri meno ricchi, o comunque con pressanti squilibri regionali o sociali (paesi mediterranei e, recentemente, la Germania).

A livello comunitario, così come in ambito internazionale, la soluzione al problema del "costo della sostenibilità ambientale" non può essere ricercata né in un miope pragmatismo, né in velleitarie utopie. L'Unione europea, anche partendo da posizioni interne diversificate, può svolgere un ruolo decisivo nel distribuire equamente, tra paesi ricchi e paesi poveri, così come tra la generazione presente e le generazioni future, i costi attuali della transazione verso la sostenibilità ambientale.

FRANCESCA LONGO

Università degli Studi di Catania

## La cooperazione giudiziaria e di polizia nell'Unione Europea

### 1. *Introduzione*

L'esistenza di contatti tra gruppi criminali di diversi paesi non è certo un fenomeno nuovo, così come non lo è la cooperazione tra le polizie nazionali.

Nell'ultimo decennio entrambi i fenomeni hanno assunto, però, modelli di sviluppo diversi rispetto ai periodi precedenti. La scomparsa di ogni barriera fisica alle transazioni sociali e le trasformazioni spazio-temporali intervenute nelle relazioni politiche mondiali, entrambi variabili dipendenti dal complesso di eventi che il termine "globalizzazione"<sup>1</sup> riassume, hanno comportato la transnazionalizzazione di molte attività umane, lecite ed illecite. La criminalità organizzata, al pari di ogni organizzazione stabile, si è adattata alla nuova dimensione spaziale; l'assenza di vincoli strutturali e di responsabilità politica ha permesso alle organizzazioni criminali di adattarsi all'ambiente esterno con maggiore velocità rispetto alle organizzazioni lecite. La transnazionalizzazione del crimine organizzato si sta strutturando sul modello delle reti stabili che mirano alla massimizzazione del

<sup>1</sup> Sulla definizione di globalizzazione e sui processi che essa definisce v., tra gli altri: F. ATTINA, *Il Sistema Politico Globale*, Milano, Laterza, 1999 e HELD and MCGREW, *Global transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge Univ. P., 1999.

---

profitto, utilizzando gli incentivi forniti dalla configurazione del sistema globale contemporaneo<sup>2</sup>. La scala mondiale dei mercati commerciali e finanziari, la difficoltà per le autorità nazionali di controllare i flussi illeciti transfrontalieri, il sorgere di nuovi reati collegati allo sviluppo tecnologico<sup>3</sup> e ai flussi di informazione, comunicazione ed emigrazione, estremamente remunerativi e a basso rischio, sono elementi che inducono l'evoluzione dei gruppi criminali organizzati su base nazionale verso forme di organizzazione transnazionale. La struttura del sistema globale fornisce non solo incentivi, ma anche facilitazioni all'avvio e al mantenimento di legami stabili tra organizzazioni criminali dei diversi paesi quali, ad esempio, istantaneità dei flussi comunicativi e l'anonimato da questi ultimi assicurato, la velocità nel trasporto dei "corpi di reato", la sicurezza dei meccanismi di riciclaggio dei proventi del crimine attraverso le transazioni economiche elettroniche.

La tendenza alla transnazionalizzazione delle organizzazioni criminali ha fatto sorgere la domanda di un meccanismo collettivo di soluzione del problema che si attesti su un livello superiore rispetto ai sistemi politici nazionali. La lotta alla criminalità organizzata è stata, così, inserita nell'agenda politica del sistema internazionale per due ordini di ragioni. La prima ragione è legata al carattere permeabile dei confini statali rispetto alle conseguenze delle attività illecite dovunque queste ultime avvengano: le ricadute dell'"economia sporca" sui sistemi economici e finanziari nazionali<sup>4</sup> e le conseguenze economiche e sociali dei massicci movimenti di denaro da un paese all'altro, finalizzati alla pulitura dei proventi del crimine, sono gli esempi più evidenti dell'accresciuta

<sup>2</sup> I termini "sistema internazionale" e "sistema globale" vengono utilizzati per indicare rispettivamente la struttura delle relazioni interstatali e la struttura delle relazioni che si innescano tra tutti gli attori internazionalmente rilevanti, siano essi di natura statale o meno. A tal proposito v. ATTINÀ (1999), pp. 85/86.

<sup>3</sup> Il reato informatico ad esempio è da poco entrato nei sistemi penali nazionali.

<sup>4</sup> Vedi, a tal proposito, HOBBS D., *Professional and Organised Crime in Britain*, in M. MAGUIRE, R. MORGAN, R. REINER (a cura di), "The Oxford Handbook of Criminology", Oxford University Press, 1994, pp. 441-468 e TAYLOR I., *The Political Economy of Crime*, ibidem, pp. 469-510.

vulnerabilità dei sistemi nazionali di fronte alle minacce della nuova criminalità organizzata. I flussi del capitale costituito da profitti criminali attraversano, inquinandoli, i sistemi economici e finanziari di un numero elevato di stati, compromettendo la capacità di controllo di questi ultimi. Altro esempio della vulnerabilità dei sistemi politici nazionali alle attività transnazionali dei gruppi criminali è la minaccia alla sicurezza fisica del territorio e della popolazione proveniente dallo smaltimento illecito di scorie nucleari, chimiche e altamente tossiche.

La seconda ragione alla base della domanda di risposte collettive alla criminalità organizzata è da individuare nelle interferenze che alcune nuove forme di attività illecite transnazionali hanno sulle dinamiche del sistema globale. Il traffico di materiale destinato alla costruzione di armi nucleari e chimiche, ad esempio, influisce sui processi politici globali di controllo della proliferazione degli armamenti; il traffico di esseri umani, che influenza la struttura e gli itinerari dei flussi migratori di massa, interferisce sulle relazioni bi e multilaterali tra i paesi destinatari dell'immigrazione e i paesi di partenza. Le influenze delle attività delle reti criminali transnazionali si percepiscono anche nei processi di pace legati alla soluzione dei conflitti regionali. La connessione tra i gruppi criminali transnazionali e le fazioni in lotta nel quadro dei conflitti regionali si attiva sullo scambio di merci illecite che fornisce ai gruppi criminali materie prime a basso costo e alle fazioni in lotta armi e finanziamenti altrimenti non ottenibili<sup>5</sup>.

La criminalità organizzata, allora, appare quale problema da governare attraverso l'adozione di soluzioni collettive e l'individuazione di una *policy* che sia adottata da tutti (o dalla maggior parte) degli attori rilevanti. In questa prospettiva la lotta alla criminalità organizzata è definibile una politica pubblica internazionale la cui responsabilità attiene non più al solo stato ma, per la dimensione che il problema ha assunto e per le conseguenze che hanno le attività criminose, all'intero sistema politico globale.

<sup>5</sup> Vedi, a tal proposito, il seguente documento delle Nazioni Unite: *Report of the Secretary-General on the Review of priority themes. Implementation of the Naples Political Declaration and Global Action Plan against organised transnational crime*, (E/CN.15/1996/1), p. 12.

---

La criminalità organizzata transnazionale e la cooperazione internazionale in materia di lotta alla criminalità organizzata, dal momento in cui assumono modelli stabili e istituzionalizzati di azione cooperativa, attengono sia alla politica internazionale, intesa quale insieme di strutture e processi che informano le relazioni reciproche tra gli attori statali e non statali, sia alle relazioni internazionali, intese quale disciplina che analizza scientificamente i fenomeni politici internazionali. Infatti, la transnazionalizzazione del crimine e l'internazionalizzazione della cooperazione giudiziaria e di polizia hanno modificato le dinamiche della politica internazionale, cioè hanno comportato una revisione delle strutture e dei processi di gestione di molte politiche pubbliche. La strategia per fornire risposte adeguate alla scala mondiale che hanno assunto molti dei problemi che precedentemente erano affrontati e risolti dai singoli stati, non può che consistere nella modifica del *locus* dove si prendono le decisioni politiche e nell'individuazione di procedure, meccanismi e istituzioni che svolgono l'attività di governo utilizzando una dimensione non più legata alla logica delle frontiere politiche statali, ma che, data l'esistenza di problematiche transnazionali, si attesti su scala multistatale.

La cooperazione internazionale nel campo della lotta alla criminalità organizzata si è, fino ad ora, strutturata su due principali direttrici. La prima è costituita dagli accordi intergovernativi formali o informali, finalizzati alla cooperazione operativa tra sistemi nazionali. I trattati di estradizione, gli accordi di mutua assistenza legale e di cooperazione transfrontaliera di polizia sono esempi di meccanismi bi o multilaterali di cooperazione internazionale in tale area. La seconda direttrice, più recente, si riferisce al tentativo di armonizzare le leggi nazionali che regolano la lotta alla criminalità organizzata, mediante la stipula di accordi e di convenzioni internazionali che determinano i contenuti che ogni sistema penale nazionale deve adottare per realizzare una politica criminale che segua funzionalmente la tendenza transnazionale delle organizzazioni criminali. La recente Convenzione delle Nazioni unite contro il crimine organizzato transnazionale<sup>6</sup> descrive la struttura

<sup>6</sup> Adottata dall'Assemblea Generale delle NU nel Novembre 2000, la Conven-

assunta dalla politica globale di contrasto al crimine organizzato. L'avvio della politicizzazione della lotta alla criminalità transnazionale a livello di sistema internazionale si può fare risalire alla riunione della prima Conferenza ministeriale globale sul crimine organizzato transnazionale, tenutasi a Napoli nel 1994, che ha prodotto un piano d'azione globale e<sup>7</sup> finalizzato alla creazione di un sistema di cooperazione stabile in materia. A questa prima conferenza hanno fatto seguito una serie di incontri e di iniziative, globali e regionali<sup>8</sup>, che sono culminate con la creazione, nel 1997, dell'Ufficio delle Nazioni unite per il controllo della droga e la prevenzione della criminalità (ODCCP<sup>9</sup>). Se la creazione dell'ODCCP ha concluso il processo di inserimento della lotta alla criminalità organizzata nell'agenda politica globale, la firma della convenzione delle Nazioni unite sul crimine transnazionale organizzato ha stabilito quali sono i principi e gli strumenti sui quali esiste l'accordo collettivo e con i quali, quindi, s'intende gestire il problema. I due protocolli opzionali<sup>10</sup> che seguono il testo della Convenzione, le numerose revisioni subite dal testo della Convenzione e l'analisi dei documenti dei lavori preparatori mostrano che, nonostante esista l'accordo di base, vi è dissenso sia sull'in-

zione (Document A/55/383) è stata aperta alle ratifiche nel Dicembre dello stesso anno. Per il testo vedi: <http://www.undcp.org/palermo/convmain.html>

<sup>7</sup> Documento NU A/49/748 e annessi).

<sup>8</sup> Vedi, come esempio: il Workshop Ministeriale regionale che ha riunito i governi dell'America Latina e della regione caraibica con lo scopo di verificare quale seguito aveva avuto sino ad allora il piano d'azione di Napoli, e che ha prodotto la dichiarazione sulla prevenzione e sul controllo del crimine transnazionale organizzato (E/CN.15/1996/2/Add. 1); il Workshop Ministeriale regionale che a Dakar nel Luglio 1997 ha coinvolto gli Stati della regione africana al fine di analizzare il problema in questione che ha, anch'esso, prodotto una dichiarazione sulla prevenzione e sul controllo del crimine transnazionale organizzato (documento E/CN.15/1998/6/Add.1); il workshop ministeriale della regione asiatica sul crimine transnazionale e la corruzione, che ha prodotto la dichiarazione di Manila sulla prevenzione e il controllo del crimine transnazionale (documento E/CN.15/1998/6/Add.2).

<sup>9</sup> (United Nation) Office for Drug Control and Crime Prevention.

<sup>10</sup> Si tratta del Protocollo relativo al traffico illecito di migranti, e allo sfruttamento sessuale di donne e bambini. Un terzo protocollo sulla lotta alla produzione e al traffico di armi da fuoco è stato firmato il 2 marzo 2001.

---

serimento in agenda di alcune tematiche specifiche, come dimostra il carattere opzionale dei protocolli annessi alla Convenzione, sia sulla regolamentazione di alcune tematiche comunque accettate unanimemente nell'agenda. Il dissenso è motivato da calcoli di interesse nazionale, dalle profonde differenze tra i diversi approcci sottostanti ai sistemi legali nazionali o dalle fratture culturali e sociali tra gruppi di paesi.

## 2. *La dimensione dell'Unione Europea*

La cooperazione giudiziaria e di polizia nell'UE s'inserisce nel contesto più ampio della strutturazione di modelli cooperativi internazionali a livello globale.

L'Unione europea è una regione internazionale con una struttura politico-istituzionale compiuta e complessa che modella i processi globali secondo le proprie caratteristiche ormai consolidate. Anche il modello politico e istituzionale utilizzato per l'organizzazione della cooperazione giudiziaria e di polizia deriva da dinamiche e processi, formali e informali, propri del processo integrativo. L'analisi di questo modello è, di seguito, condotta sia in prospettiva descrittiva, con il fine specifico di individuarne le caratteristiche specifiche assunte nel contesto regionale, sia in prospettiva teleologica, allo scopo di individuare i fini della cooperazione giudiziaria e di polizia tra i paesi membri dell'UE e interpretarne il ruolo nel contesto dell'evoluzione politica e istituzionale dell'Unione.

La cooperazione giudiziaria e di polizia si effettua nel quadro del così detto terzo pilastro, la "cooperazione in materia di Giustizia e Affari Interni" (GAI), istituito con il trattato di Maastricht che ha istituzionalizzato la pratica della cooperazione in tale settore. Il trattato di Amsterdam (TUE) ha riformato le disposizioni comuni in materia che sono attualmente regolate dal titolo VI: "Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale"<sup>11</sup>. Il titolo VI è individuato come strumento di prevenzione e lotta alla criminalità organizzata o di altro tipo, con partico-

<sup>11</sup> Il recente Trattato di Nizza non ha modificato le disposizioni sulla politica GAI, se non per alcuni aspetti marginali.

lare attenzione al terrorismo, al traffico di droga, alla tratta degli esseri umani e ai reati contro i minori, la corruzione e la frode, ed è finalizzato al raggiungimento dell'obiettivo di "garantire ai cittadini un alto livello di sicurezza in un'area di libertà, sicurezza e giustizia"<sup>12</sup>.

Nello specifico le questioni rilevanti ai fini della cooperazione sono:

1. lotta contro la frode a livello internazionale
2. cooperazione giudiziaria penale
3. cooperazione doganale finalizzata alla lotta contro la criminalità
4. cooperazione di polizia.

Nel trattato di Maastricht non era fornita alcuna indicazione sugli obiettivi politici della cooperazione in tale campo; tutte le materie da essa trattate erano meramente definite "di interesse comune". Nel trattato di Amsterdam, invece, si attua un importante cambiamento qualitativo in quanto, per la prima volta, si individuano gli obiettivi politici specifici della cooperazione in materia. Il trattato di Amsterdam, infatti, associa strettamente uno dei principali obiettivi del trattato, "*mantenere e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia*"<sup>13</sup> alla adozione di misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'immigrazione, l'asilo, la prevenzione e la lotta alla criminalità. La stretta connessione tra lotta alla criminalità e sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia evidenzia che la cooperazione di polizia, la cooperazione giudiziaria e tutte le attività comuni di contrasto alla criminalità transnazionale e alle attività illecite ad essa collegate sono percepite, in tale contesto, come strumenti per garantire la sicurezza del territorio e della popolazione in esso residente. Questo obiettivo è confermato dall'articolo 61.E della prima sezione del TUE, il trattato della Comunità europea (TCE), che finalizza le misure relative alla cooperazione giudiziaria penale e di polizia al perseguimento di "un elevato livello di sicurezza". L'articolo 29 del TUE ripropone, con la stessa terminologia utilizzata nell'articolo 61.E, la diretta corre-

<sup>12</sup> Vedi l'articolo 29 del TUE.

<sup>13</sup> Articolo 2, quarto comma TUE.

---

lazione tra il livello di sicurezza dei cittadini dell'Unione e la capacità di quest'ultima di sviluppare una politica comune nelle aree della cooperazione giudiziaria e di polizia con particolare attenzione alla prevenzione e la lotta alla criminalità organizzata transnazionale. In tale articolo infatti è detto che l'Unione si prefigge di fornire un elevato livello di sicurezza ai cittadini dell'Unione in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

### 3. *Contenuti della Cooperazione GAI: Il Titolo VI del Trattato di Amsterdam*

La definizione dell'obiettivo politico della cooperazione di giustizia e affari interni ha fatto sorgere la necessità di delinearne i contenuti e i confini.

Le attività finalizzate alla concreta strutturazione di questa politica, descritte dagli articoli 29, 30 e 31 del TUE, si possono classificare su tre livelli:

<b>macro livello</b>	riavvicinamento dei sistemi giudiziari degli Stati Membri in materia di diritto e procedura penale.
<b>medio livello</b>	cooperazione tra le autorità giudiziarie
<b>micro livello</b>	cooperazione tra le forze di polizia, le autorità doganali e le altre autorità competenti degli Stati Membri

Le attività<sup>14</sup> del macrolivello si stanno concretizzando mediante atti del Consiglio che definiscono norme minime relative agli elementi costitutivi di alcuni reati, individuati quali strettamente connessi con le attività dei gruppi criminali organizzati, e alle loro sanzioni. L'azione comune sulla l'incriminazione del reato, di appartenenza ad un'organizzazione criminale, quella sull'incriminazione della corruzione nel settore privato e quella sul riciclaggio e la confisca di proventi del reato la decisione relativa alla lotta

<sup>14</sup> Per l'elenco completo degli esiti normativi adottati nel quadro della cooperazione GAI, vedi il sito: [http://europa.eu.int/eur-lex/it/lif/reg/it\\_register\\_19.html](http://europa.eu.int/eur-lex/it/lif/reg/it_register_19.html)

contro la pornografia infantile su internet, l'azione come sulla lotta contro la tratta degli esseri umani sono importanti risultati di questa attività che, mirando all'armonizzazione dei sistemi penali nazionali in relazione sia alla tipizzazione delle fattispecie di reato sia alla previsione dei relativi sistemi sanzionatori, hanno innescato un processo configurabile come creazione di un diritto penale comune. Tale diritto penale comune deve, nello stesso tempo, supportare le regole nazionali e istituire uno spazio europeo basato su "disposizioni incriminatrici comuni"<sup>15</sup> che garantiscano la compatibilità delle normative applicabili in tutto il territorio dell'Unione e la prevenzione di conflitti di giurisdizione tra gli stati membri.

Le attività del secondo livello hanno dato origine sia ad atti normativi che mirano alla stretta cooperazione tra istituzioni giudiziarie in fase investigativa, processuale e di esecuzione di sentenze, sia a decisioni che hanno instaurato reti di contatto tra le stesse autorità giudiziarie. L'azione comune relativa alla migliore prassi nell'assistenza giudiziaria reciproca in materia penale, l'adozione della convenzione sulla mutua assistenza in materia penale, la creazione di una rete giudiziaria europea<sup>16</sup> che riunisce periodicamente magistrati nazionali designati dagli stati membri al fine di migliorare la conoscenza reciproca dei sistemi penali nazionali e sperimentare la possibilità del lavoro comune, la istituzione di una unità provvisoria di cooperazione giudiziaria, composta da magistrati nazionali che s'incontrano periodicamente al fine di coordinare indagini e azioni giudiziarie riguardanti reati di criminalità organizzata<sup>17</sup>, sono esempi dei risultati fino ad ora ottenuti dalla cooperazione GAI a questo livello. Nel novembre 2000 il Consiglio ha adottato un programma d'azione che ha introdotto come

<sup>15</sup> In tal senso si esprime GIOVANNI GRASSO, *La Formazione di un Diritto Penale dell'Unione Europea*, in G. GRASSO (a cura di), "Prospettive di un Diritto Penale Europeo", Milano, Giuffrè, 1998, pag. 27.

<sup>16</sup> Azione Comune 98/428/GAI, GUCE L 191, 7 luglio 1998, pag. 4.

<sup>17</sup> Decisione del Consiglio (2000/799/GAI) GUCE L324, 21/12/2000, pag. 2. L'unità provvisoria è istituita in prospettiva della istituzione di "EUROJUST", un organismo composto da procuratori, giudici o personale di polizia, finalizzato al coordinamento delle indagini sulla criminalità organizzata. EUROJUST dovrebbe essere istituita entro la fine del 2001.

principio chiave della cooperazione giudiziaria il mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze definitive. Il mutuo riconoscimento, principio già adottato con successo per altri settori dell'integrazione in particolare in fase di completamento del mercato unico, fornisce alla cooperazione giudiziaria uno strumento del carattere pragmatico che affianca il lento processo di armonizzazione delle legislazioni nazionali, ancora legato alla regola dell'unanimità, e incrementa i livelli di cooperazione, anche in presenza di sistemi penali nazionali differenti.

La cooperazione tra le autorità nazionali che si occupano di applicazione della legge, individuata quale terzo livello delle attività GAI, è quella che ha raggiunto i risultati migliori. Un alto numero di atti normativi e la creazione dell'ufficio europeo di polizia (EUROPOL) delineano un quadro cooperativo avanzato che comprende varie attività proprie delle forze nazionali di *law enforcement*:

a. attività operative, anche in relazione a indagini su casi specifici, tra le autorità nazionali competenti specializzate nell'applicazione della legge
b. attività di prevenzione e di individuazione dei reati specifici svolta dagli organi inquirenti e di magistratura specializzati nella lotta alla criminalità organizzata in relazione a specifiche indagini e alla valutazione in comune di particolari tecniche investigative ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata
c. cooperazione in materia tecnica: formazione del personale, scambio di ufficiali di collegamento, uso di attrezzature, ricerche in campo criminologico, comando di funzionari
d. cooperazione in materia di analisi, archiviazione e trattamento di dati e informazioni relativi sia a persone che a transazioni finanziarie.

#### 4. Il processo decisionale

Il TUE descrive sia la tipologia degli esiti normativi possibili sia la procedura decisionale alla quale le istituzioni si devono attenere. In base all'articolo 34 il Consiglio, all'unanimità e su iniziativa di uno stato membro o della Commissione, può adottare quattro tipi di esiti normativi:

posizioni comuni	decisioni quadro	decisioni	convenzioni
------------------	------------------	-----------	-------------

Le posizioni comuni sono gli unici esiti normativi per i quali non è specificato il rapporto con le legislazioni nazionali. Per questo motivo possono essere qualificate come espressione di *soft law*, con una valenza di natura politica, anche se particolarmente vincolante poiché espressione della volontà del Consiglio.

Le decisioni quadro e le decisioni, invece, applicano, anche nel campo della politica GAI, il principio di sussidiarietà. Entrambe, infatti, sono vincolanti in relazione al risultato finale da ottenere, ma non hanno efficacia diretta giacché è lasciato alle autorità competenti degli Stati decidere la forma e i mezzi per raggiungere tale risultato. La differenza tra i due esiti normativi riguarda l'oggetto da trattare che, per le decisioni quadro, è il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari nazionali; le seconde invece possono trattare qualsiasi tematica che miri a raggiungere uno scopo coerente con gli obiettivi del titolo VI, ad esclusione del riavvicinamento delle legislazioni e dei regolamenti nazionali. La previsione di questi due esiti normativi, molto simili, piuttosto che un'unica tipologia di decisione, è motivabile dalla volontà dei governi di diversificare le procedure di voto in base alle materie trattate. Infatti, se nel caso delle decisioni è previsto che le misure attuative prese a livello dell'Unione siano adottate dal Consiglio con la maggioranza dei due terzi<sup>18</sup>, per le decisioni quadro non è previsto nessun affievolimento del potere di veto poiché questi ultimi esiti normativi attengono al campo dell'armonizzazione e del riavvicinamento delle legislazioni nazionali. Le convenzioni sono adottate dal Consiglio e, per entrare in vigore, devono essere ratificate da almeno metà degli stati membri<sup>19</sup>. La necessità della ratifica da parte dei sistemi politici nazionali rende da una parte complesso e lento l'iter di applicazione di quest'ultimo strumento legislativo e, dall'altra, lo

<sup>18</sup> La maggioranza richiesta è, ai sensi dell'articolo 34, una doppia maggioranza; infatti sono necessari non solo i 62 voti che rappresentano la maggioranza qualificata dei voti, ma anche che tali voti rappresentino la volontà di almeno 10 stati membri.

<sup>19</sup> In questo caso le Convenzioni entrano in vigore solo per gli stati membri che le hanno ratificate.

---

caratterizza quale unico esito normativo che viene sottoposto al controllo politico di assemblee parlamentari.

Il Consiglio è coadiuvato dal Coreper che, anche per questa area di politica, svolge le sue funzioni caratteristiche<sup>20</sup> e riceve i pareri del Comitato di coordinamento, organo previsto dall'articolo 36 del TUE, formato da funzionari dei ministeri dell'interno e della giustizia, con funzioni consultive e di coordinamento dei lavori del Consiglio GAI<sup>21</sup>.

Dall'analisi della struttura decisionale descritta dal Titolo VI è evidente che il Consiglio è l'istituzione alla quale è assegnata la funzione decisionale. Il Parlamento europeo è di fatto escluso da ogni forma di partecipazione, mentre il ruolo della Commissione appare in via di accrescimento. L'affidamento dell'iniziativa legislativa alla Commissione, infatti, ha indotto un processo incrementale che sta portando questa istituzione a influire sempre più non solo in fase di iniziativa, ma anche nelle attività di controllo dei progressi e di sistematizzazione dell'*acquis* della GAI. Il processo si è avviato con la trasformazione della Task Force GAI della Commissione in "direzione generale giustizia e affari interni" e il conseguente incremento delle attività di analisi, mediazione, pressione e gestione di risorse. L'accumulo di conoscenza ed *expertise* della Commissione, relativo a tale problematica, sta realizzando un canale di connessione tra il Consiglio GAI e la DG GAI in conseguenza del quale la Commissione sta assumendo, nell'ambito della politica GAI, un ruolo di maggior rilievo rispetto alla lettera dei Trattati. Una prova rilevante di questo processo di accrescimento del ruolo della Commissione è l'affidamento a quest'ultima da parte del Consiglio europeo<sup>22</sup> del compito di com-

<sup>20</sup> Il Coreper ha istituito gruppi e sottogruppi tematici che si occupano di questioni specifiche nell'ambito della politica GAI e che sono da esso coordinati. Per l'elenco completo delle strutture di lavoro del Coreper per questa politica vedi la decisione del Consiglio n. 06166/99 del 17/03/99.

<sup>21</sup> Quest'ultimo compito, previsto esplicitamente dall'articolo 36.1, lo sovrappone al Coreper.

<sup>22</sup> Tale compito è stato affidato alla Commissione dal Consiglio Europeo di Tampere - 15 e 16 ottobre 1999. Per il testo completo delle Conclusioni

pilare e tenere in costante aggiornamento un "quadro di controllo"<sup>23</sup> che tenga sotto continua osservazione i progressi compiuti dalla GAI, tenuto conto dei principali documenti programmatici<sup>24</sup>, e ne valuti lo stato dell'avanzamento rispetto ai calendari di attività fissati.

La struttura che la Commissione ha dato a questo quadro di controllo dimostra la volontà di non farne un semplice strumento tecnico di verifica interno. Piuttosto il quadro di controllo appare finalizzato all'adozione del meccanismo del "Libro Bianco", già sperimentato con successo per il completamento del mercato unico, anche per la politica GAI. Il "quadro di controllo" è strutturato in modo da evidenziare, per ogni singolo obiettivo, il tipo di azione da compiere per il suo raggiungimento, l'attore che ha la competenza ad agire, il calendario previsto per la sua adozione e lo stato attuale. In tale maniera la Commissione ha compilato un vero programma dettagliato di progresso che si basa su un'analisi politica e legislativa dello stato della cooperazione, che serva sia per l'attività di verifica sia per l'esercizio della funzione di pressione sui soggetti politici eventualmente responsabili di ritardi e omissioni.

Anche il ruolo della Corte di Giustizia è valutabile in maniera positiva, anche se la sua possibilità di agire risulta, per alcune sue funzioni, condizionata dalla volontà dei singoli stati. Il Trattato, infatti, assegna alla Corte di Giustizia i seguenti compiti:

1. pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione delle decisioni quadro e delle decisioni, sull'interpretazione di convenzioni stabilite ai sensi dell'articolo 34 e sulle misure e sull'interpretazione delle misure di applicazione delle stesse;
2. decidere sulle controversie tra stati membri in relazione ad atti adottati nel quadro del titolo se il Consiglio non riesce, entro sei mesi dalla richiesta, a svolgere tale azione;

della Presidenza di questo e di tutte le riunioni del Consiglio europeo vedi il sito: <http://ue.eu.int/presid/conclusions.htm>

<sup>23</sup> Per il testo di tale documento vedi: [http://europa.eu.int/comm/dgs/justice\\_home/pdf/com2000-167-it.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/pdf/com2000-167-it.pdf)

<sup>24</sup> Oltre al Trattato di Amsterdam, i principali documenti che rappresentano il ruolino di marcia della cooperazione nei settori GAI sono "Il piano d'azione sulla criminalità organizzata", (GUCE C 251, 15/8/97), e le conclusioni del Consiglio europeo speciale di Tampere.

3. decidere su eventuali controversie tra stati membri e Commissione relative all'interpretazione o all'applicazione delle Convenzioni adottate in applicazione alle disposizioni del Titolo VI;
4. riesaminare la legittimità delle decisioni quadro e delle decisioni nei ricorsi proposti da uno stato membro o dalla Commissione per incompetenza o violazione delle forme sostanziali.

L'articolo 35.2, però, vincola il potere di pronuncia pregiudiziale e di interpretazioni delle convenzioni alla espressa accettazione da parte degli stati membri, misura questa che lega alla esplicita volontà dei governi nazionali l'attivazione di uno dei principali poteri propri dell'organo di controllo giurisdizionale dell'Unione. Alla Corte di Giustizia è, inoltre, preclusa la possibilità di riesaminare la validità o la proporzionalità delle operazioni effettuate dalle istituzioni nazionali incaricate dell'applicazione della legge o dalle attività che i governi nazionali pongono in essere al fine di mantenere l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

La cooperazione GAI comprende, oltre alle disposizioni del titolo VI, le attività svolte nel quadro dell'ufficio europeo di polizia (EUROPOL)<sup>25</sup> che costituisce parte integrante del modello cooperativo in questione. EUROPOL rappresenta la prima esperienza della cooperazione in materia di lotta alla criminalità organizzata che si sia concretizzata sotto forma di organizzazione fisicamente strutturata sul territorio. Nonostante l'ufficio non sia dotato di poteri operativi, la sua funzione di connettore tra le agenzie nazionali di *law enforcement* e i canali di flussi informativi da esso gestiti ne fanno uno tra i principali strumenti della attività comune nel settore.

Europol ha due obiettivi principali. Il primo riguarda la progressiva messa a punto di strumenti e metodi di lavoro comuni sulla criminalità transnazionale e sulle tecniche per combatterla. In tale prospettiva le attività di Europol sono legate alla continua

<sup>25</sup> EUROPOL è stato istituito da una Convenzione firmata dal Consiglio Europeo nel 1995 (Guce, n. C 316, 27/11/95), ma entrata in vigore solo nel 1999 a causa del lungo iter di ratifica sia della convenzione stessa, sia delle successive convenzioni che ne hanno strutturato gli aspetti amministrativi e di bilancio.

ricerca di dati e alla loro analisi da parte dei funzionari dell'ufficio che, distaccati dalle amministrazioni nazionali, elaborano un modello investigativo cooperativo. Il secondo obiettivo è legato, invece, alla creazione di supporti alla cooperazione operativa tra le polizie degli stati membri attraverso il lavoro di creazione e gestione di banche dati, scambio di informazioni e mantenimento di contatti con le unità nazionali Europol presenti presso i governi degli Stati Membri. Particolarmente significativo appare il ruolo di promotore di coordinamento di specifiche indagini che l'articolo 30 del TUE affida all'ufficio europeo di polizia. L'articolo 30 prevede, infatti, che Europol si rivolga direttamente alle autorità di polizia degli stati membri al fine di promuovere il coordinamento di indagini già avviate o l'avvio di specifiche operazioni investigative congiunte, anche mediante l'instaurazione di unità di polizia miste a cui partecipino rappresentanti di Europol. Nel complesso le attività di Europol appaiono molto simili al ruolo che la legislazione italiana ha affidato alla direzione nazionale Antimafia, anch'essa priva di capacità operative su indagini specifiche, ma titolare del potere di elaborazione della politica giudiziaria antimafia su scala nazionale e di coordinamento delle indagini distrettuali nei casi di reati legati all'associazione mafiosa.

##### *5. Analisi del modello cooperativo*

Il modello assunto dalla cooperazione di giustizia e affari interni non può che apparire fortemente connotato da caratteri intergovernativi, seppur mitigati da poche e recenti previsioni di tipo comunitario. La struttura decisionale ha forma piramidale con il Consiglio dei Ministri situato al vertice, seguito dal Coreper, dal comitato di coordinamento, dalla Commissione Europea e dalla Corte di Giustizia. Il Parlamento europeo si colloca alla base della piramide, con un ruolo marginale che si limita alla possibilità di elaborare pareri dal carattere né obbligatorio né vincolante.

Questo modello è, inoltre, caratterizzato dal pragmatismo. Sebbene esista un processo decisionale vincolante e descritto dal

---

Trattato, le modalità con le quali la cooperazione si sta svolgendo sono legate alle situazioni contingenti e hanno carattere estremamente flessibile. L'adozione del principio del mutuo riconoscimento che affianchi l'armonizzazione, la previsione di un esito normativo, la decisione comune, di cui non sono chiarite le gerarchie rispetto alle legislazioni nazionali, il permanere della regola dell'unanimità per l'adozione delle norme, la subordinazione di una parte dell'attività della Corte di Giustizia alla volontà dei governi nazionali, delineano una politica che si modella sulla base della continua negoziazione tra le autorità nazionali e le istituzioni dell'Unione sul punto di equilibrio tra necessità di strutturare una politica di gestione comune della lotta alla criminalità transnazionale e tendenza degli Stati Membri a mantenere alte porzioni di sovranità legislativa in tale area di *policy*.

Il Trattato di Nizza rinforza tale tendenza in quanto, come unica novità del settore, introduce esplicitamente la possibilità di adottare cooperazioni rafforzate relative alla politica GAI.

La seconda caratteristica assunta dalla politica GAI è la sussidiarietà, principio che regola le relazioni tra il livello dell'Unione e il livello nazionale sia nei rapporti tra i sistemi normativi sia nei rapporti tra istituzioni competenti. Nel primo caso la sussidiarietà deriva dalle caratteristiche degli esiti normativi dell'Unione che, per essere applicati, hanno bisogno delle legislazioni nazionali. Il livello dell'Unione delinea gli obiettivi e le regole, anche dettagliate. Queste ultime, però, possono essere applicate solo dopo la loro trasposizione nei sistemi penali degli Stati Membri per mezzo di leggi nazionali. La lentezza con cui i governi nazionali stanno procedendo all'armonizzazione delle legislazioni, nonostante siano ormai numerose le decisioni del Consiglio che mirano alla comune definizione e regolamentazione dei reati legati alle attività della criminalità transnazionale, dimostra che il modello cooperativo, così come è strutturato, si inceppa nel momento in cui il livello nazionale deve legiferare al fine di adeguare i propri sistemi alle regole decise dal livello dell'Unione. Questo fenomeno si realizza nonostante le caratteristiche strettamente intergovernative del processo decisionale previsto per le politiche di quest'area: la regola dell'unanimità e il monopolio del potere decisionale dete-

nuto dal Consiglio assicurano agli esiti normativi approvati il consenso politico degli esecutivi degli Stati Membri. Tale consenso, però, non è sufficiente ad assicurare l'implementazione dei provvedimenti comuni da parte del livello nazionale. I processi decisionali nazionali, infatti, prevedono la partecipazione di un numero più alto di attori e il loro esito è determinato da variabili che il livello dell'Unione non tiene in considerazione. Ad esempio, lo stretto legame tra le politiche di giustizia e affari interni e il rispetto delle libertà personali e la tutela dei principali diritti fondamentali dei cittadini è spesso al centro dei dibattiti politici nazionali sui temi della cooperazione mentre riceve poca attenzione al livello comunitario. L'esclusione del Parlamento europeo da ogni forma di partecipazione e controllo pone in essere il problema del deficit di quella che Weiler definisce "social legitimacy"<sup>26</sup> e determina la volontà dei sistemi politici nazionali di attuare la funzione di controllo democratico non esercitata dal livello dell'UE e di rimettere in discussione tutte le regole e gli obiettivi già approvati dal Consiglio dell'Unione. La mancanza di un sistema sanzionatorio per i paesi che non applicano le previsioni comuni rallenta e, in ultima analisi, può anche impedire, la realizzazione degli obiettivi politici stabiliti a livello dell'UE. La mancanza di un sistema sanzionatorio è, però, compensata dall'esistenza di un sistema di controllo e verifica che è applicato sia a livello dell'Unione sia a livello delle legislazioni nazionali.

Il controllo dei progressi effettuati dal sistema dell'Unione è effettuato mediante il riscontro della corrispondenza tra i contenuti degli esiti normativi adottati e il programma di lavoro previsto dai principali documenti che delineano le direttive della politica in questione. Nel 1989 il "piano d'azione sulla criminalità organizzata"<sup>27</sup>, primo documento che ha sistematizzato tutta la conoscenza del fenomeno "criminalità organizzata" sviluppatasi negli anni e adottato un approccio organico al problema, ha av-

<sup>26</sup> WEILER J., *The Transformation of Europe*, in «Yale Law Journal», vol. 100, 1991.

<sup>27</sup> Il "Piano d'Azione" è stato redatto da un gruppo di lavoro ad alto livello e adottato dal Consiglio il 28 aprile 1997, GU C 251 del 15.8.1997, pag. 1.

---

viato anche per questa politica, la pratica della determinazione di un programma di lavoro particolareggiato che traduca in termini operativi gli orientamenti politici e l'approccio generale individuati quali paradigmi della *policy*. In tale prospettiva il Piano d'azione si conclude con un programma particolareggiato nel quale si descrivono le azioni operative indispensabili per mettere in pratica i principi enunciati e si fissano, per ognuna di queste azioni, sia il calendario di esecuzione sia le istituzioni considerate responsabili.

Questo modello, adottato per tutti i documenti che si sono occupati di programmare lo sviluppo della politica GAI, ha fatto sorgere la pratica di valutare il progresso della politica mediante l'adozione di tabelle che verificano periodicamente i progressi raggiunti, determinano i limiti di tempo entro i quali raggiungere i risultati non ancora ottenuti e individuano gli attori ai quali spetta il compito di realizzare le singole azioni. Il già descritto ruolino di marcia della Commissione e le relazioni periodiche preparate dal Gruppo pluridisciplinare "Criminalità organizzata"<sup>28</sup> per conto del Consiglio rappresentano i principali meccanismi valutativi dell'attività GAI in relazione al livello dell'Unione.

Il livello nazionale è monitorato mediante un meccanismo di valutazione collettiva<sup>29</sup> che consiste in un'analisi periodica, paese per paese, mirata alla verifica della trasposizione nei sistemi legislativi nazionali delle regole e delle norme previste dagli strumenti internazionali di regolamentazione della lotta alla criminalità organizzata. Il nucleo di valutazione è formato da esperti nazionali distaccati dalle amministrazioni degli Stati Membri.

Questo quadro di controllo, pur permettendo una valutazione periodica e costante del livello dell'Unione e del livello degli stati membri sia in prospettiva descrittiva, in quanto delinea lo status

<sup>28</sup> Nel 1998, sotto la Presidenza lussemburghese, è stato costituito il Gruppo pluridisciplinare "Criminalità organizzata" (GPD), conformemente alla raccomandazione 22 del Piano d'Azione contro la criminalità organizzata. Il Gruppo pluridisciplinare riunisce rappresentanti nazionali ad alto livello dei servizi incaricati dell'applicazione della legge, dei pubblici ministeri e dei responsabili politici.

<sup>29</sup> doc 12726/97 CRIMORG 27, GUCE L 344, 15.12.97.

della cooperazione, sia in prospettiva prescrittiva, in quanto individua le attività necessarie per la messa in opera delle previsioni ancora non realizzate, non ha valore vincolante. Altro problema di questo sistema di controllo è la sua natura frammentata dovuta alla diversità degli attori e dei meccanismi che svolgono i controlli ai due livelli.

Relazioni modellate in base alla sussidiarietà caratterizzano anche i rapporti tra autorità giudiziarie e di polizia nazionali e le nascenti istituzioni comuni. Europol, privo di poteri operativi, fornisce le direttive sulle quali poi si dovranno modellare le operazioni delle autorità operative nazionali; la nascente *Eurojust*<sup>30</sup>, l'unità di pubblici ministeri distaccati da ogni stato membro al fine di agevolare il coordinamento nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata, non realizza la figura del "pubblico ministero europeo", da più parti sollecitata, quanto piuttosto un'unità dal carattere multinazionale che agevoli il coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale e assista le autorità giudiziarie nazionali nello svolgimento delle indagini riguardanti casi di criminalità organizzata, la cui titolarità rimane comunque del livello nazionale.

Il trattato di Nizza, su indicazione del Consiglio europeo di Tampere ha, però, fornito alcuni elementi che potrebbero configurare l'avvio di un'attività operativa comune che superi la netta distinzione, fino ad ora adottata, tra livello comune che assume un ruolo di programmazione e sussidio alla cooperazione, e livello nazionale che si occupa della fase operativa. Il Trattato di Nizza ha confermato le decisioni prese a Tampere, che prevedono la creazione di una task force operativa europea dei capi della polizia<sup>31</sup>, incaricata di scambiare, in cooperazione con l'Europol, esperienze, migliori prassi e informazioni sulle tendenze attuali della criminalità transnazionale e di contribuire alla predisposizione di azioni operative comuni, un'accademia europea di polizia

<sup>30</sup> Nel Novembre 2000 il Consiglio ha adottato una decisione che prevede la creazione di una unità provvisoria Eurojust entro il gennaio 2001.

<sup>31</sup> In Aprile ed in Settembre 2000 si sono tenute le prime due riunioni della Task Force.

---

per la formazione degli alti funzionari incaricati dell'applicazione della legge e squadre investigative comuni con la partecipazione di rappresentanti dell'Europol con funzioni di supporto. La cooperazione di tipo operativo si sta strutturando su un binario parallelo rispetto alla struttura istituzionale dell'Unione. Gli organismi previsti per la cooperazione operativa sono, infatti, esterni rispetto alle istituzioni comuni, creati secondo il modello *ad hoc* e la loro composizione è definita in sede di governi nazionali. Il carattere parallelo rispetto alla struttura dell'Unione ha caratterizzato anche la cooperazione sulle tematiche che ora sono regolate dal titolo VI del trattato e l'attuale struttura della politica di giustizia e affari interni è il risultato dell'evoluzione di una riunione intergovernativa, il gruppo "TREVI", che nel 1975 fu organizzata sotto forma di comitato esterno alla struttura istituzionale della Comunità. In tale prospettiva si può ipotizzare una simile evoluzione della struttura della cooperazione di tipo operativo che, nel medio/lungo periodo si potrà organizzare in base a regole più vicine al modello comunitario.

#### 6. *La politica GAI nel contesto dell'evoluzione politica e istituzionale dell'Unione*

Le complesse vicende che hanno caratterizzato, e continuano a caratterizzare, la strutturazione del sistema politico dell'Unione hanno prodotto un'intensa attività di teorizzazione sia delle condizioni strutturali sia delle dinamiche evolutive dell'integrazione europea<sup>32</sup>. Ogni interpretazione concettuale sistematica della UE fornisce innanzi tutto una diversa lettura del macrolivello teorico: natura ontologica dell'UE, teleologia del fenomeno integrativo, modelli istituzionali descrittivi o prescrittivi della forma finale dell'evoluzione dell'Unione. Ma ogni teoria fornisce anche una

<sup>32</sup> Per una analisi delle teorie sull'integrazione europea vedi, tra gli altri: B. ROSAMOND, *Theories of European Integration*, St. Martin Press, N.Y., 2000; D. CHRYSOCHOOU and al., *Theory and Reform in the European Union*, Manchester University Press, 1999.

chiave di lettura di medio livello, utile cioè a interpretare specifici processi e specifiche politiche che si realizzano nel più ampio contesto integrativo regionale. Un'analisi della politica di giustizia e affari interni effettuata mediante la griglia interpretativa delle teorie sull'integrazione europea permette di ipotizzare il ruolo che tale area di *policy* sta svolgendo nel quadro della complessa dinamica di sviluppo dell'integrazione regionale europea.

Il contesto teorico del neo-funzionalismo interpreta la politica GAI quale attivazione del meccanismo di *spill-over* al fine di ottimizzare il rendimento delle politiche correlate allo sviluppo del mercato comune. Questa interpretazione è avallata dall'approccio iniziale adottato dalle istituzioni dell'Unione che nella necessità di compensare il deficit di sicurezza derivante dall'aumento delle libertà e dall'intensificarsi delle relazioni e degli scambi nel territorio dell'Unione hanno individuato il motivo primo per il sorgere della cooperazione in quest'area. La narrativa di base dei documenti ufficiali che si sono occupati di cooperazione giudiziaria e di polizia dai primi anni '80 fino alla fine dello stesso decennio è – infatti – la seguente: la piena realizzazione della libera circolazione all'interno dell'Unione modifica la dimensione del territorio che il singolo stato deve tenere sotto controllo per garantire la sicurezza nazionale interna ed esterna. Le frontiere degli stati delimitano le attività delle autorità giudiziarie e di polizia, ma non delimitano più né l'ambito di controllo della circolazione di beni, persone, merci, servizi e capitali né l'ambito degli interessi e delle attività di tipo criminale. Questa discrasia tra il territorio controllabile dalle autorità nazionali e territorio fruibile dalle organizzazioni criminali determina in molti casi l'inefficienza e l'inefficacia di quelle azioni di polizia e di *law enforcement* rivolte verso eventi criminali che, per loro natura o per loro dimensione, hanno natura transnazionale.

In tale prospettiva teorica si pone uno tra i primi testi che si occupano di analizzare la cooperazione di polizia all'interno dell'Unione "Policing the European Union"<sup>33</sup>, anche se alcuni degli

<sup>33</sup> M. ANDERSON, M. DEN BOER, P. CULLEN, W. GILMORE, C. RABB, N. WALKER, *Policing the European Union*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

---

autori dei saggi di questo libro modificheranno la loro analisi al problema.

La principale critica a tale teoria è data dal fatto che non esiste una correlazione provata da dati tra la realizzazione delle libertà e un incremento significativo dell'attività criminale transnazionale.

Un secondo filone di analisi di stampo funzionalistico, piuttosto che neo-funzionalistico, motiva la cooperazione giudiziaria e di polizia attraverso lo strumento dello *spill-over*, ma applicato a livello globale, piuttosto che a livello delle dinamiche proprie dell'Unione europea<sup>34</sup>. Nei termini del funzionalismo esiste un travaso inevitabile dai settori politici che hanno assunto carattere inter o transnazionale assestandosi su scala globale o regionale ai settori che riguardano la garanzia della sicurezza dei cittadini e le politiche di applicazione della legge; la globalizzazione della gestione delle imprese, ad esempio, ha comportato il riassetto sulla stessa scala delle attività criminali che agiscono su questo settore e la conseguente necessità di strutturare stabilmente la cooperazione internazionale di polizia; altro esempio è fornito dalla globalizzazione delle forme di comunicazione e del cyberspazio che ha causato il sorgere di una politica di controllo globale dei crimini che si possono compiere attraverso le vie istantanee di comunicazione.

Sia le teorie neo-funzionaliste sia il funzionalismo classico sembrano attribuire alla politica di cooperazione nei settori della giustizia e affari interni una funzione sussidiaria rispetto ai processi, regionali o globali, di riassetto della dimensione delle attività umane a livello sopranazionale.

Una seconda interpretazione del fenomeno parte dall'assunto che il sorgere di una politica della cooperazione giudiziaria e di

<sup>34</sup> Il funzionalismo classico di D. Mitrany rigettava l'idea dell'integrazione europea, considerandola una "fallacia regionale" che di fatto avrebbe riprodotto il nazionalismo su più vasta scala impedendo la realizzazione di un sistema globale pacifico, fine ultimo della strategia funzionalistica (V. D. MITRANY, *The Prospect of Integration: Federal or Functional*, in A. GROOM and P. TAYLOR (eds), "Functionalism: Theory and Practice in International Relations", London, University press, 1975).

polizia non sia una necessità derivante dalla struttura delle relazioni interstatali, quanto piuttosto, il risultato di una scelta politica dei governi e delle istituzioni dell'Unione che hanno individuato in essa uno strumento per sviluppare il senso di identità europea nelle popolazioni degli stati membri. Questa interpretazione è riferibile all'approccio teorico costruttivista delle relazioni internazionali che individua nelle interazioni sociali e nelle pratiche degli agenti la variabile indipendente della costruzione delle strutture della politica internazionale<sup>35</sup>. Trasposta a livello analitico dell'integrazione, l'approccio costruttivista individua nel ruolo delle idee, dei valori e delle credenze condivise, dei discorsi dominanti e dei processi di comunicazione le variabili chiave per interpretare i processi di sviluppo dell'Ue. In tale prospettiva si pongono gli autori che individuano nelle politiche di sicurezza interna la chiave per favorire la coesione della società civile europea e il sorgere di un'identità europea affettiva e culturale nella popolazione degli stati membri mediante la creazione di una forte, evidente e ben percepita simbologia. I discorsi sulla minaccia derivante dalla criminalità internazionale, spesso interpenetrati dai discorsi sulla minaccia derivante dai flussi migratori, hanno contribuito a determinare nei cittadini degli stati membri l'individuazione di "chi siamo noi europei" mediante l'identificazione di "chi è altro da noi". Neil Walker<sup>36</sup> afferma che da ciò ne è derivata una "politica culturale" interna alla UE nella quale il tema dell'inclusione/esclusione diviene parte centrale del processo fondante dell'identità europea

<sup>35</sup> Sul costruttivismo nelle Relazioni Internazionali vedi, tra gli altri: A. WENDT, *Constructing International Politics*, in "International Security", n. 1, 1997; A. WENDT, *Anarchy is What the States Make of it*, in "International Organisation", n. 2, 1992; E. ADLER, *Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics*, in "European Journal of International Relations", n. 3, 1997; J. CHECKEL, *The Constructivist Turn in International Relations Theory*, in "World Politics", n. 3, 1998. Sull'approccio costruttivista all'integrazione europea vedi: K. E. JORGENSEN (a cura di), *Reflective Approach to European Governance*, Macmillan Press, 1997; special issue of *Journal of European Public Policy on the Social Construction of Europe*, vol. 6, N. 4, 1999.

<sup>36</sup> N. WALKER, *The New Frontiers of European Policing*, in M. ANDERSON e E. BORT, "The Frontiers of Europe", London, Pinter, 1998.

---

Vi è anche una variabile economica che si inserisce in questo processo. La prosperità stabile dell'UE *vis-a-vis* la povertà e l'instabilità politica dei paesi terzi del sud e dell'est attiva un processo di autodifesa in cui il controllo degli accessi nel territorio dell'Unione diviene un mezzo per fare percepire alla popolazioni dell'Unione che il sistema politico dell'UE è in grado di garantire il mantenimento del vantaggio economico e del benessere stabile delle popolazioni, facilitando così l'avvio dei processi di legittimazione delle istituzioni comuni.

Nella prospettiva teorica costruttivista, che considera l'identità come un processo costruito socialmente<sup>37</sup>, la politica del controllo del territorio per mezzo delle attività di polizia e delle autorità giudiziarie e la creazione di un'ideologia della sicurezza interna diviene un mezzo per creare identità europea e affrontare le principali "ansie culturali ed economiche"<sup>38</sup> delle popolazioni europee, quali minaccia terroristica, minaccia dell'immigrazione, crimine organizzato e problema dell'asilo.

Il terzo filone di analisi della politica di cooperazione giudiziaria e di polizia si distingue dai precedenti in quanto si colloca in quella fase dell'analisi dell'integrazione europea che Caporaso ha definito post-ontologica<sup>39</sup> in quanto caratterizzata da una serie di teorie che mirano non già alla categorizzazione della UE, ma alla comprensione dei suoi meccanismi e processi. I teorici che si pongono in questa prospettiva analitica hanno assunto un ruolo di forte innovazione all'interno della comunità scientifica che si occupa dello studio dell'integrazione europea poiché hanno modificato sia l'oggetto della ricerca, che non è più l'integrazione ma l'attività di *governance* svolta dal sistema politico della UE e, in secondo luogo, hanno adottato metodologie e strumenti di ricerca

<sup>37</sup> J. CHECKEL (1998) *op cit.*

<sup>38</sup> D. BIGÒ, *The European Security Field: Stakes and Rivalry in a Newly Developing Area of Policy Intervention*, in M. ANDERSON e M. DEN BOER (a cura di), "Policing Across National Boundaries", Londra, Pinter, 1994, e *Police en réseaux*, Parigi, Press de Science Po, 1998.

<sup>39</sup> J. CAPORASO, *The European Union and Forms of States: Westphalian, Regulatory or Post-modern?*, in "Journal of Common market Studies", marzo 1996.

che non attengono alle Relazioni Internazionali, disciplina che fino a quel momento avevano fornito la *tool box* agli studi sull'integrazione europea, ma alla scienza politica interna attingendo principalmente all'approccio comparativista e all'analisi delle politiche pubbliche. È soprattutto la metodologia della *policy analysis* ad essere utile nell'interpretazione della politica GAI che è studiata attraverso la ricerca che mira ad identificare l'imprenditore della *policy* e i discorsi e paradigmi adottati per la sua gestione.

Una prima interpretazione individua nelle scelte strategiche dei governi degli stati membri la motivazione del sorgere della politica in questione. Nella seconda metà degli anni ottanta i governi hanno considerato conveniente creare un sistema collettivo di *decision making*, nonostante tali politiche rientrino tradizionalmente nella sfera della *high politics*, vista la loro influenza sulla identità e sicurezza nazionale<sup>40</sup>. Questo cambio di strategia è motivato da due fattori: il fallimento delle politiche nazionali relative alla gestione dell'immigrazione, dell'asilo e della lotta alla criminalità transnazionale e la necessità di non perdere voti, poiché la soluzione dei problemi di sicurezza derivanti dalla crescita della criminalità transnazionale era percepita come priorità dagli elettori europei<sup>41</sup>. La combinazione di questi tre fattori, la tradizionale considerazione della tematica in questione come altamente influente sulla identità e sicurezza, il riconoscimento del fallimento delle politiche nazionali e la percezione degli elettori, ha comportato il sorgere di una strategia dei governi basata sulla creazione di un sistema collettivo di gestione del problema.

Una seconda motivazione per il sorgere di una cooperazione nel settore della lotta alla criminalità organizzata, individuata nel quadro dell'approccio di *policy analysis*, è l'esistenza di una *policy community* settoriale che ha stimolato l'inserimento delle politiche

<sup>40</sup> S. Hix, *The Political System of the European Union*, Londra, Macmillan Press, 1999.

<sup>41</sup> Hix mostra un sondaggio realizzato da Eurobarometro nel quale, per il 1996, al top delle priorità politiche per il decennio successivo erano la lotta alla criminalità organizzata per il 87% degli elettori europei e al secondo posto la lotta al traffico di droga per il 86%. (S. Hix, 1999, pag. 324)

---

di polizia e giudiziarie nell'agenda politica dell'UE. Lo spettro dell'"EuroCrime" è stato evocato da quella parte della élite amministrativa nazionale che, occupandosi della gestione del controllo del territorio, ha percepito la realizzazione della libera circolazione come una diminuzione del proprio ruolo e ha temuto la riduzione delle risorse destinate a tale politica<sup>42</sup>. La creazione del problema "sicurezza dell'Unione" e di una politica comune di giustizia e affari interni reintroduce la funzione di controllo del territorio e della popolazione circolante e residente. L'esistenza di una "politica anticriminale comune" modifica solo il *locus* e, in parte, i modelli delle attività di tali élites: dai ministeri nazionali con modalità prettamente legate ai sistemi giudiziari interni, al livello di istituzioni cooperative con modalità legate alle dinamiche istituzionali dell'Unione. In questa prospettiva le élites nazionali che lavorano nel contesto della cooperazione nella lotta al crimine organizzato hanno interesse alla classificazione di tali tematiche tra le politiche di competenza dell'Unione per due ordini di motivi: aumentare il budget destinato a tale politica e ottenere maggiore indipendenza dai governi nazionali. La combinazione di questi due elementi fornisce il mezzo per raggiungere gli obiettivi che le teorie classiche sulla scelta pubblica attribuiscono alle organizzazioni burocratiche: massimizzare il proprio budget per avere maggiori risorse e conseguente maggiore influenza sugli esiti politici<sup>43</sup> e maggiore libertà nello strutturare la forma della propria organizzazione e le regole con cui gestire la politica di propria competenza<sup>44</sup>.

Sebbene il finanziamento della attività della GAI non sia pienamente inserito nel budget della CE, il processo di stanziamento di risorse a favore delle élites nazionali che lavorano in quest'area

<sup>42</sup> Su questo punto vedi: D. BIGÒ, *The European Security Field: Stakes and Rivalry in a Newly Developing Area of Policy Intervention*, in M. ANDERSON e M. DEN BOER (a cura di), "Policing Across National Boundaries", Londra, Pinter, 1994.

<sup>43</sup> Niskanen definisce i burocrati come "budget maximizers". W. A. NISKANEN, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Atherton, 1971.

<sup>44</sup> P. DUNLEAVY, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanation in Political Science*, Londra, Harvester Wheatsheaf, 1990.

di politica è analizzabile attraverso l'analisi dei progetti specifici previsti dalle istituzioni europee. Per il periodo compreso tra il 1996/98 e il 2000/01 sono stati stanziati complessivamente 45 milioni di euro per finanziare programmi destinati a personale che, a vari livelli e con varie competenze, lavorano nelle amministrazioni nazionali per la gestione di politiche collegate alla lotta contro la criminalità organizzata e contro le tipologie di reato che risultano connesse alle attività del crimine transnazionale. In particolare: il programma "Grotius"<sup>45</sup> ha previsto una spesa totale di 8,8 milioni di euro per finanziare progetti di formazione, scambio, tirocini, organizzazioni di incontri, seminari di studio, destinati agli "operatori della giustizia"<sup>46</sup>; il programma "OISIN"<sup>47</sup> ha stanziato 8 milioni di euro per programmi destinati ai responsabili nazionali dei servizi di polizia a cui è affidato il compito di combattere, prevenire ed investigare sul fenomeno della criminalità; il programma "STOP"<sup>48</sup>, che finanzia progetti della stessa natura del precedente ed è rivolto al personale nazionale responsabile della lotta contro la tratta degli esseri umani e contro lo sfruttamento sessuale dei bambini, ha previsto 6,5 milioni di euro per il quadriennio 1996/2000; il programma "Odysseus"<sup>49</sup>, rivolto al finanziamento di progetti destinati alla formazione, scambio e cooperazione per il personale nazionale che lavora nei settori delle politiche di asilo, immigrazione e attraversamento delle frontiere esterne, ha previsto una spesa di 12 milioni di euro; il programma "Falcone"<sup>50</sup>, destinato al finanziamento di progetti di formazione, addestramento, ricerca per i responsabili della lotta alla criminalità organizzata, ha previsto una spesa di 10 milioni di euro. Per il triennio 2000/2003 è stato previsto il finanziamento

<sup>45</sup> GUCE, n. L 287, 8/11/96, pp. 3-6.

<sup>46</sup> Con tale termine il progetto intende: giudici, magistrati delle procure, avvocati, personale accademico e scientifico, funzionari ministeriali, funzionari di polizia giudiziaria, ufficiali giudiziari, interpreti giudiziari e membri di altre professioni associate alla giustizia.

<sup>47</sup> GUCE, n. L 007 del 10/01/1997, pp. 5-8.

<sup>48</sup> GUCE, n. L 3322 del 12/12/1996, pp. 7-10.

<sup>49</sup> GUCE, n. L 099, 31/3/1998, pp. 2-7.

<sup>50</sup> GUCE, n. L 099, 31/3/1998, pp. 8-12.

---

del programma "DAPHNE" destinato a progetti di prevenzione e studio sul fenomeno della violenza verso i bambini, i giovani e le donne. A ciò si aggiunge il finanziamento degli organismi di cooperazione giudiziaria e di polizia: il bilancio di EUROPOL<sup>51</sup>, delle reti giudiziaria europea e dei meccanismi legati alle misure compensatorie della convenzione di Schengen. L'inserimento delle politiche GAI nel quadro dell'UE è interpretata, in tale prospettiva teorica, quale promozione degli interessi di una parte delle élites amministrative nazionali impegnate in tale area poiché introduce nuovi strumenti finanziari a disposizione di tale politica e non diminuisce, anzi incrementa, la necessità delle azioni di controllo di polizia anche nell'ottica della piena realizzazione delle libertà interne all'Unione.

### *Conclusioni*

La cooperazione giudiziaria e di polizia tra i paesi membri dell'Unione europea, negli ultimi anni, ha assunto un ruolo centrale nell'agenda dell'integrazione europea. Il modello che questa politica ha assunto ha caratteristiche intergovernative corrette da progressive e graduali riforme che hanno inserito nei processi decisionali e di controllo discontinuità nel carattere intergovernativo. Anche per questa politica si sta realizzando la contrapposizione tra attori di natura diversa e relativi interessi. Gli attori sopranazionali, Commissione, Parlamento, ONG, Corte di Giustizia, si operano per aumentare le caratteristiche comunitarie della politica GAI; le élites governative e gli attori istituzionali dell'Unione che hanno carattere intergovernativo invece spingono per mantenere il controllo dei meccanismi decisionali e gestionali di una politica per la quale hanno deciso, comunque, di strutturare forme di gestione collettiva. Il risultato è un compromesso istituzionale che, per ultimo, il trattato di Amsterdam ha sancito e che pone in essere una cooperazione che descrive meccanismi di interazione tra due livelli di governo, quello comune e quello

<sup>51</sup> Il bilancio dell'UDE/EUROPOL è passato da 6.397.000 Mecu del 1996 ai 27.446.000 euro del 2000 Fonte: <http://www.europol.eu.int>

nazionale, al fine di far loro condividere la responsabilità della attività di governo in questo settore.

Le teorie sull'integrazione europea hanno diversamente motivato il fenomeno di inserimento di tale politica nel contesto del processo integrativo. Questo saggio ha descritto tre interpretazioni teoriche della politica GAI.

È possibile però formulare una quarta ipotesi esplicativa che parte dall'ipotesi che lo sviluppo della cooperazione giudiziaria e di polizia attiene ad una particolare fase evolutiva dell'UE. La fase che l'Unione sta attraversando attualmente è caratterizzata da processi di costruzione dell'identità e di ricerca della legittimazione, simile alla fase attraversata dagli stati nazionali nel loro processo di affermazione di contro agli assetti imperiali, anche se in opposta direzione. Questa fase può essere definita, per convenzione, fase di "*state-building*", anche se tale termine non vuole assumere un valore predittivo né riguardo alla possibilità che l'Unione Europea assuma una forma finale simile a quella assunta dagli stati nazionali, né riguardo all'evenienza che l'Unione Europea raggiunga una forma definita e definitiva di organizzazione politica che si sostituisca all'attuale processo di ridefinizione periodica del modello cooperativo.

Questa fase di *state-building* necessita di un sistema di polizia e di garanzie giurisdizionali che svolga due funzioni; in primo luogo permettere all'Unione di assumere il ruolo di garante della sicurezza interna ed esterna del proprio territorio, e, in secondo luogo, di assicurare una protezione degli interessi legittimi del sistema politico-istituzionale e normativo.

L'UE è dotata attualmente di un sistema di tutela immediata dei suoi beni giuridici che consiste nella capacità delle autorità comunitarie di applicare sanzioni amministrative di carattere pecuniario e non. Si tratta di un sistema repressivo soprannazionale amministrativo<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> A tal proposito vedi: A. MAUGERI, *Il regolamento n. 2988/95: un modello di disciplina del potere punitivo comunitario*, in G. GRASSO (a cura di), "La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità Europea tra prevenzione e repressione", Milano, Giuffrè, 2000.

---

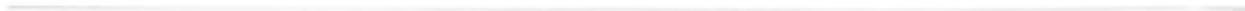
Nel campo della protezione penale degli interessi dell'Unione e dei suoi cittadini la situazione appare sicuramente in via di definizione. Attualmente non esiste un sistema penale dell'Unione, ma la crescente attività del Consiglio in materia di armonizzazione e coordinamento della legislazione penale degli stati membri e nel campo della cooperazione tra istituzioni nazionali che a livello giudiziario e di polizia si occupano delle attività di applicazione della legge, soprattutto nel settore della lotta alla criminalità organizzata e ad alcuni reati ad essa strettamente connessi, stanno di fatto creando una struttura che inserisce i sistemi giudiziari e di polizia nazionali in un quadro comune di riferimento e che realizza la condivisione della responsabilità della politica criminale e del controllo dell'applicazione delle leggi tra il livello nazionale e quello comunitario.

Questa struttura ha avviato un processo che permette alla UE di svolgere, anche se non in forma esclusiva, una delle funzioni principali di ogni sistema politico: difendere la sopravvivenza dell'organizzazione politica ed economica dalle minacce provenienti dall'interno e dall'esterno. Allo stato attuale il livello dell'Unione fissa le macroregole – principi e obiettivi – e fornisce gli strumenti e i canali per la cooperazione, mentre il livello nazionale si occupa di attuare il sistema. Il principio del mutuo riconoscimento, inoltre, permette al sistema di funzionare anche quando la connessione tra la fase progettuale e la fase di applicazione subisce rallentamenti o momentanee interruzioni.

La tutela della sicurezza fisica ed economica delle società attraverso la creazione di sistemi giudiziari e di polizia atti a sancire i comportamenti considerati pericolosi e lesivi è tra le principali funzioni che lo stato ha svolto e continua a svolgere. La UE, in quanto sistema politico dalle caratteristiche complesse<sup>53</sup>, ha svi-

<sup>53</sup> La definizione del sistema dell'Unione europea quale modello di governo multilivellato (*multilevel governance*), in cui diversi livelli – sub-nazionale, nazionale, sovranazionale, – condividono sia l'azione di *input* che di *output* del sistema è alla base di una recente teoria dell'integrazione europea. A tal riguardo, tra gli altri cfr: SWEET A. and MARKS G., HOOGHE L., BLANK K., *European Migration from the 1980's: State-Centric V. Multi-Level Governance*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n. 3, 341-378, 1996; STONE SWEET A., SANDHOLTZ W., *European Integration and Supranational Governance*, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n. 3, 297-317, 1997.

luppato un'attività di governo che, secondo i settori considerati, si affianca o si sostituisce a quella dei governi nazionali o sub-nazionali. In questa prospettiva le attività svolte dal terzo pilastro appaiono finalizzate a far assumere alla UE un ruolo attivo nella preservazione della propria organizzazione politica e societaria che rappresenta una tra le principali funzioni di ogni sistema politico compiuto.



Puglia Grafica Sud - Bari