

**REGIONI
EUROPEE
E SCAMBIO
INEGUALE**

**VERSO
UNA POLITICA
REGIONALE
COMUNITARIA?**

**DI MARIA VALERIA
AGOSTINI**

**IAI - AICCE
SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO**

La collana dello Spettatore Internazionale viene pubblicata per conto dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma. Si compone di sei fascicoli all'anno aventi per tema un problema connesso con la politica internazionale. Ogni fascicolo è il risultato di ricerche promosse dall'Istituto oppure un saggio o un'antologia delle migliori pagine riguardanti l'argomento trattato.

Dirige la collana Cesare Merlini.

La Direzione e la Redazione hanno sede in Viale Mazzini 88, 00195 Roma.

L'Amministrazione è curata dalla Società editrice il Mulino, Via S. Stefano 6, 40125 Bologna.

Il prezzo di ciascun fascicolo varia in proporzione al numero delle pagine.

Formula di prenotazione per tutti i fascicoli pubblicati nel corso dell'anno con invio contro assegno di ciascun volume scontato del 30%.

Per abbonarsi rivolgersi a Società editrice il Mulino, Via S. Stefano 6, 40125 Bologna (c/c postale 8/12926).

Copyright © 1976 by Istituto affari internazionali, Roma
CL 27-0995-3

Regioni europee e scambio ineguale

**Verso una politica
regionale comunitaria?**

di Maria Valeria Agostini

**Istituto affari internazionali
Associazione italiana
per il Consiglio dei comuni d'Europa**

Roma

Roma

Società editrice il Mulino

Bologna

Premessa

L'idea di iniziare uno studio sulla politica regionale europea è giunta a maturazione nell'autunno del 1973, allorché l'Associazione italiana per il Consiglio dei comuni d'Europa (Aicce) e l'Istituto affari internazionali (Iai) hanno sottoscritto un accordo che li legava assieme per due anni in un campo d'indagine dai contorni non ancora chiaramente definiti. Infatti la politica regionale comunitaria, allora al centro delle polemiche e delle speranze del mondo politico europeo, ha assunto una configurazione definitiva solo alla fine del 1974 allorché i capi di stato e di governo della Cee hanno sbloccato una situazione di stallo che si trascinava da più di un anno. Naturalmente il risultato è stato un compromesso, che in gran parte ha disatteso le aspettative delle Regioni d'Europa e dei fautori di un più incisivo intervento della Comunità verso le zone sfavorite. Questo fatto, tuttavia, ha, quasi per paradosso, ridato ancora maggiore motivo d'interesse per la ricerca condotta da Iai ed Aicce, che ben prima dell'avvio di questo studio avevano, ciascuno per conto proprio e nell'ambito dei propri interessi istituzionali, sottolineato in più occasioni l'inconsistenza del processo di integrazione politica ed economica dell'Europa.

L'organizzazione dello studio è quindi proseguita secondo le linee fondamentali originarie, tese ad individuare che cosa avrebbe dovuto essere un'autentica politica regionale comunitaria, indipendentemente da una realtà di compromesso sempre più espropriata del proprio potenziale politico ed innovativo.

La ricerca, affidata a Maria Valeria Agostini, ricercatrice dell'Iai e laureata in scienze economiche all'Università di Bologna, è passata attraverso diversi stadi di « progress report », ciascuno analizzato in dettaglio da un Comitato scientifico, composto da membri dell'Iai e dell'Aicce e da esperti dei diversi settori toccati dallo studio (economi-

co, istituzionale, regionale, sindacale, ecc.). Compito dei membri del Comitato scientifico è stato anche quello di contribuire con suggerimenti e indicazioni, ciascuno nel proprio campo di competenza, al lavoro di Maria Valeria Agostini. Ai membri del Comitato, e precisamente a: Gianni Bonvicini, Bruno Colle, Aurelio Dozio, Andrea Manzella, Gianfranco Martini, Cesare Merlini, Gerardo Mombelli, Vincenzo Russo, Umberto Serafini, Giovanni Vicario, va la riconoscenza dell'autrice.

Iai-Aicce

Indice

pag. 9 Introduzione

19 I - Il processo di integrazione europea e gli squilibri regionali

Il meccanismo dell'ineguale sviluppo. - Le ripercussioni regionali del processo d'integrazione europea. - Uno sguardo al futuro.

47 II - Il coordinamento delle politiche regionali nazionali

Il coordinamento dei regimi generali di aiuti a finalità regionale nella normativa comunitaria. - Il coordinamento delle politiche regionali nazionali: alcuni problemi da affrontare in prospettiva.

69 III - Gli strumenti finanziari comunitari a finalità o a incidenza regionale

La destinazione territoriale delle erogazioni finanziarie. - Il Feoga sezione orientamento. - Il Fondo sociale europeo. - La Banca europea per gli investimenti. - I limiti oggettivi di incidenza dei Fondi.

105 IV - Il Fondo europeo per lo sviluppo regionale e il comitato di politica regionale

I prodromi della politica regionale comunitaria. - Il rapporto Thomson e le proposte della Commissione del luglio 1973 in rapporto alla politica regionale varata. - Il Fondo europeo per lo sviluppo regionale nel quadro degli altri strumenti finanziari comunitari. - La riforma del Fondo europeo per lo sviluppo regionale.

pag. 131 V - Le regioni italiane di fronte alle politiche comunitarie

Regioni, stato, Comunità: un rapporto da costruire. - La fase discendente del rapporto. - La fase ascendente del rapporto.

163 VI - Quale Europa degli equilibri?

Il punto sul processo d'integrazione europea. - Le condizioni indispensabili per la realizzazione di una vera politica di riequilibrio territoriale a livello comunitario. - Il problema delle risorse e della perequazione finanziaria. - I problemi istituzionali.

Introduzione

Una introduzione non deve essere né una sintesi del libro, né un tentativo di sua interpretazione, né un commento: il suo scopo è piuttosto quello di essere una guida, una chiave di lettura che ne evidenzia le motivazioni, il filo conduttore, gli obiettivi, il contesto culturale nel quale il libro stesso si colloca.

Tre linee di riflessione e di analisi corrono attraverso il testo e in esso convergono:

1) una puntuale considerazione dei meccanismi di scambio e delle interrelazioni economiche che stanno all'origine dei gravi squilibri tuttora presenti nell'ambito della Comunità europea e delle incidenze che a livello regionale hanno le realizzazioni fin qui conseguite nel campo dell'integrazione europea. Più particolarmente, nel I capitolo, considerazioni di ordine teorico che vanno dalla dottrina neo-classica pre-keynesiana a quella dello scambio ineguale si associano sia al confronto degli obiettivi del Trattato di Roma (istitutivo della Comunità economica europea) con la realtà dei risultati raggiunti, sia all'analisi, in prospettiva, delle rilevanti conseguenze, a livello regionale, dei mutamenti economici internazionali in atto e degli sviluppi dell'unione economica e monetaria.

Quasi a chiudere in un cerchio la complessa materia trattata, questo I capitolo si ricollega logicamente al VI ed ultimo capitolo. Mentre il primo contiene l'analisi di ciò che esiste e l'individuazione delle cause della insoddisfacente situazione attuale, il capitolo VI affronta le condizioni politiche ed istituzionali che sono indispensabili per poter agire efficacemente proprio sulle cause e non solo sugli effetti degli squilibri, con una modificazione di fondo degli stessi meccanismi di sviluppo. Nel capitolo VI l'attuazione di una politica regionale di vasto respiro che si riprometta questi risultati viene corret-

tamente collegata con un indispensabile salto di qualità nel processo di integrazione europea che superi lo stadio dell'unione doganale e pervenga a quello dell'unione economica e dell'unione politica. Infatti un reale meccanismo di redistribuzione delle risorse è indispensabile alla politica regionale comunitaria; ma anch'esso rimane una mera illusione se non si appoggia alla creazione di istituzioni sovranazionali sufficientemente forti e rappresentative. Un centro di decisioni comunitario che possa prescindere completamente dal gioco degli interessi nazionali contrastanti e che sia chiamato democraticamente a rispondere di fronte al popolo europeo e non di fronte ai singoli governi diventa quindi una condizione irrinunciabile anche per una efficace soluzione alle disparità regionali.

2) Un secondo filone di riflessione emerge invece dai capitoli II, III e IV, dedicati rispettivamente al coordinamento delle politiche regionali nazionali e agli strumenti finanziari comunitari a finalità o a incidenza regionale e, tra questi, in modo più ampio, al Fondo europeo per lo sviluppo regionale di più recente istituzione. In detti capitoli vengono analizzati criticamente i mezzi di intervento di cui la Comunità europea dispone per incidere sullo sviluppo regionale. Vengono individuati i loro aspetti positivi ma anche i loro limiti, con particolare riguardo alla inadeguatezza delle risorse disponibili; vengono suggerite le condizioni per migliorarne il meccanismo di funzionamento e la selettività, viene evidenziata la necessità di renderne più organica e coordinata l'azione. Un capitolo specifico è, come già detto, riservato al Fondo europeo di sviluppo regionale perché trattasi dell'unico Fondo (la Banca europea per gli investimenti ha altra natura e altre modalità di intervento) creato espressamente con finalità regionale. Di detto Fondo vengono esaminate le modalità operative e, in special modo, il carattere « complementare » rispetto agli interventi nazionali: il che solleva delicati interrogativi non tanto tecnici quanto politici perché coinvolge l'individuazione dei ruoli rispettivi, nella politica regionale, dei tre livelli istituzionali interessati, quello comunitario, quello nazionale e quello regionale.

Dall'esposizione emerge che i vari fondi comunitari possono essere considerati una prima presa di coscienza, da parte dei paesi più forti, della necessità di una concreta solidarietà comunitaria verso le aree meno sviluppate. Tuttavia ne risulta anche, nettamente, il carattere non risolutivo e l'insufficienza non solo in termini quantitativi (lo stesso Fondo europeo di sviluppo regionale è poca cosa rispetto alla gravità dei problemi che esso dovrebbe contribuire a risolvere) ma soprattutto in termini qualitativi. Detti fondi, infatti, sono degli strumenti che dovrebbero avere a monte un adeguato quadro politico ed economico, un « piano » europeo e le istituzioni che lo possono elabo-

rare: solo in questo contesto gli interventi finanziari della Comunità possono acquistare il loro giusto significato e la loro piena efficacia. La debolezza dell'attuale politica regionale comunitaria è quella di non essere, in realtà, una « politica », ma una semplice gestione di fondi.

3) La terza linea di riflessione è essenzialmente concentrata nel capitolo V che ha come titolo « Le regioni italiane di fronte alle politiche comunitarie »: questo tema corre in realtà attraverso tutta la ricerca e ne costituisce in un certo senso uno dei « leit-motiv », ma trova nel detto capitolo la sua trattazione piú organica. Viene cosí affrontata la necessaria dimensione istituzionale della politica regionale (e delle altre politiche settoriali delle quali essa dovrebbe costituire il necessario e permanente punto di riferimento), che si articola in un complesso di rapporti tra le regioni, lo stato e la Comunità europea sia nella loro fase discendente (attuazione delle politiche e della normativa comunitarie concernenti le materie di competenza regionale e utilizzo degli strumenti finanziari comunitari già descritti nei precedenti capitoli), sia nella fase ascendente riguardante le condizioni politiche e le procedure atte a far partecipare le regioni italiane alla elaborazione stessa delle politiche comunitarie che le riguardano.

È questa una materia assai complessa e in evoluzione con evidenti implicazioni politiche e giuridiche, come i rappresentanti delle regioni e del potere centrale ben sanno; accanto ad alcuni punti fermi, aperto è ancora il dibattito e vivace è il confronto di opinioni. Opportunamente uno dei paragrafi del capitolo viene perciò intitolato: « Regioni, Stato, Comunità: un rapporto da costruire ».

Da questa sintesi dei tre principali fili conduttori del libro emerge uno dei suoi caratteri distintivi e piú qualificanti, quello di essere uno strumento non solo di conoscenza, ma anche di azione. Non a caso l'opera nasce non nel chiuso di uno dei numerosi centri di studio e di ricerca esistenti ma, simultaneamente, nell'ambito dello Iai (Istituto per gli affari internazionali) e dell'Aicce (Sezione italiana del Consiglio dei comuni d'Europa). Quanto allo Iai il suo statuto precisa che la sua attività di studio è un mezzo, non un fine; un mezzo di corretta informazione e sensibilizzazione di ambienti qualificati, un mezzo di mobilitazione di energie intellettuali e di competenze specifiche al servizio dell'evoluzione della società verso forme di organizzazione sovranazionale e verso traguardi di libertà democratiche, di progresso economico e di giustizia sociale.

Ancora piú accentuatamente politica è la natura dell'Aicce dalla cui iniziativa nasce il libro in oggetto. Essa raggruppa unitariamente i vari enti territoriali, regioni, province e comuni, che ne condividono le finalità statutarie: si fa interprete e portavoce delle loro esigenze differenziate presso le istituzioni comunitarie europee e le istanze poli-

tiche ed amministrative nazionali investite delle questioni europee: è, soprattutto, un organismo di lotta e di mobilitazione politica in favore di un'Europa federata.

Alle regioni, enti essenzialmente politici, il libro interesserà quindi — ne siamo certi — non solo come materia di studio e di dibattito culturale ma anche e soprattutto nelle sue implicazioni pratiche, nei suoi riflessi istituzionali, nelle indicazioni che essa può offrire ad una strategia di profonda revisione dell'attuale sviluppo ineguale nell'ambito della Comunità europea.

Questo è il tema centrale del libro. Il titolo: « Regioni europee e sviluppo ineguale » vi fa esplicito riferimento. Il nodo del problema affrontato nella ricerca si colloca quindi, sostanzialmente, nei capitoli I, V, VI, non perché gli altri siano secondari (le regioni italiane sono molto attente agli aspetti operativi degli interventi comunitari) ma perché essi sono particolarmente stimolanti di interrogativi, di sguardi retrospettivi, di proiezioni sull'avvenire.

Già negli anni '50, quando si era cominciata a prospettare la creazione di un Mercato comune europeo, le forze europeiste più avvertite — tra le quali il Consiglio dei comuni d'Europa¹ — avevano percepito i rischi e il costo sociale ed umano dell'integrazione qualora non si tenesse conto di una giusta ripartizione territoriale del crescente sviluppo, prevedibile a causa dell'unione stessa. Proprio in questo contesto, esse reclamavano una pianificazione sovranazionale del territorio che contrastasse, mediante idonee istituzioni, sia il peso della sovranazionalità privata (si pensi al rapido sviluppo delle società multinazionali), sia le sovranità degli stati nazionali. Già da allora pianificazione economica e pianificazione territoriale apparivano come le due facce di una stessa medaglia, le due componenti necessarie e simultanee di una risposta globale ai gravi squilibri regionali.

Sarebbe certo di grande interesse ripercorrere le tappe di questo dibattito culturale svoltosi all'interno del complesso filone federalista con l'apporto di personalità politiche e di esperti esterni: la presente introduzione non ne è certo la sede idonea. Un giorno però si dovrà pur scriverne la storia, non per gusto filologico, ma per le intuizioni decisive — di contenuto e di metodo — tuttora attuali, che lo caratterizzarono.

¹ Ci limitiamo a ricordare, tra le numerose prese di posizione in quel periodo, la risoluzione della Commissione urbanistica del Cce (Torino, 1954); le considerazioni di Umberto Serafini, *Una questione meridionale europea?*, postilla a *La via comunitaria del socialismo*, ed. Movimento Comunità, Napoli, 1958 (ma scritto nel maggio 1956); la raccomandazione approvata nel settembre 1958 al termine del Convegno di Palazzo Canavese promosso dell'Iesri (Istituto creato dal Cce). La risoluzione e la raccomandazione sono pubblicate in *La pianificazione democratica del territorio e il problema delle Regioni in Europa*, fascicolo monografico della rivista « Comuni d'Europa », anno XIV, n. 1, gennaio 1966.

Oggi l'affermazione di queste esigenze (sovranazionalità, pianificazione europea, contestualità del piano economico e di quello territoriale, articolazione regionale della costruzione europea, contributo — allo sviluppo equilibrato — delle autonomie territoriali intese modernamente come partecipazione articolata al piano e non come sfera particolaristica di competenze) può apparire quasi un luogo comune perché esse hanno guadagnato progressivamente spazio non solo a livello di riflessione, ma anche di orientamenti politici. Nonostante questa presa di coscienza culturale, l'integrazione europea si è tuttavia sviluppata, di fatto, prevalentemente, sulla via dell'unione doganale, trascurando l'altra esigenza prevista nei Trattati, cioè la messa in opera di politiche comuni e di una vera unione economica; in una parola, ha fatto difetto quella che si usa chiamare l'« integrazione positiva », fatta cioè di scelte e di iniziative politiche e non soltanto di una automatica attuazione del ruolino di marcia della liberalizzazione degli scambi e della smobilitazione doganale prevista dal Trattato².

Proprio questo processo rimasto incompleto è all'origine non solo del mantenimento delle disparità regionali ma di ricorrenti tentazioni di classificare in due categorie i paesi membri della Comunità europea. Non si può negare che da questa così parziale ed incompleta attuazione della filosofia e degli obiettivi dell'integrazione comunitaria, alcuni paesi abbiano tratto risultati molto più rilevanti di altri: la politica agricola comune è stata attuata in modo da procurare vantaggi soprattutto alla Francia e ai Paesi Bassi, mentre i paesi industrialmente più forti — primo tra tutti la Repubblica federale tedesca — hanno largamente beneficiato dell'unione doganale. Vi possono essere state, anzi vi sono state certamente, da parte dell'Italia, lacune, negligenze, contraddizioni nel suo modo di essere europeo — non vogliamo certo fare del vittimismo nazionale a buon mercato o dello sterile piagnisteo —; ma tutto ciò non può far dimenticare che gli squilibri regionali hanno continuato a prosperare proprio all'ombra di quel meccanismo di sviluppo ineguale così puntualmente descritto nel libro.

Per questo motivo la necessità di una vera politica regionale della Comunità, intesa non come politica di settore ma come dimensione permanente e qualificante dell'intera politica economica, non va considerata come un gesto generoso e di gratuita filantropia dei paesi più forti della Comunità verso quelli più deboli, ma una parziale redistribuzione dei benefici da essi ricavati dal Mercato comune. L'emigrazione

² Una puntuale messa in guardia nei confronti della creazione di una zona di libero scambio che non si accompagni alla realizzazione di una autentica politica economica europea, risulta, in epoca non sospetta (prima dell'entrata in vigore della Comunità economica europea), dalla Risoluzione conclusiva del III Congresso nazionale dell'Aicce (dicembre 1957), pubblicata su « Comuni d'Europa », n. 1, gennaio 1958.

di lavoratori dai paesi meno sviluppati ha contribuito largamente alla crescita economica di altri paesi della Comunità che li hanno « ospitati » mentre ha provocato decadimento sociale, disinvestimenti negli enti locali, impoverimento in ogni senso — non compensati certo dalle rimesse degli emigranti — nelle regioni abbandonate.

Giustamente si invoca la solidarietà di tutti i paesi della Comunità in favore delle regioni meno favorite; va tuttavia precisato che questo appello non ha soltanto un vago contenuto morale, ma è un esplicito richiamo al rispetto sostanziale dei Trattati di Roma, cioè ad una solidarietà giuridicamente garantita perché proprio nei Trattati di Roma viene indicato l'obiettivo di un armonioso sviluppo delle varie regioni della Comunità. Non ci si può limitare a constatare l'arricchimento complessivo della Comunità, ma si deve ormai agire per proiettarlo regionalmente. I Trattati di Roma prescrivono un progresso parallelo nei campi monetario, economico, sociale e regionale. Ogni ipotesi di un'« Europa a due velocità » è quindi inaccettabile rispetto allo spirito e alla lettera dei Trattati di Roma, nonché contraria alla giustizia e allo stesso sviluppo ottimale della Comunità europea per la complementarietà esistente tra situazioni di sovrasviluppo e quelle di sottosviluppo, sia in termini sociali sia sul piano economico: basti pensare al dilagare delle tensioni inflazionistiche.

Appare allora chiaro quanto M. Valeria Agostini ha più volte sottolineato nella sua ricerca a proposito dei rapporti tra Fondo europeo di sviluppo regionale e politica di riequilibrio territoriale della Comunità.

È tempo ormai di percorrere risolutamente le varie fasi, necessarie e non eludibili, per passare dall'unione doganale all'unione economica in un contesto di crescita regionalmente equilibrata della Comunità: la realizzazione dell'intero ventaglio delle politiche comuni, il reciproco coordinamento e collegamento con la pianificazione del territorio che permetta la continua valutazione delle loro incidenze territoriali, la loro coerenza sistematica con la politica regionale. Lo sviluppo economico generale non può risolvere, in modo automatico, il problema dell'equilibrio territoriale: di qui l'esigenza di una « politica » regionale che, date le dimensioni dei problemi e le interrelazioni crescenti tra i sistemi economici nazionali all'interno della Comunità, non può che essere comunitaria nella sua concezione globale, nelle sue priorità, nelle sue grandi linee decisionali. Solo così si potrà provocare uno sviluppo dell'intero sistema europeo territorialmente diverso da quello che il mercato determina: non è quindi solo un problema di fondi. Le stesse ricorrenti proposte — anche pregevoli sul piano tecnico — di unione monetaria non possono avere successo in un'area in cui permangono e persino si accrescono squilibri strutturali sociali ed economici.

Nel contesto di una programmazione europea, si dovrà dare un deciso contenuto regionale a tutte le politiche comunitarie. Politica regionale e piano devono però essere democratici; il problema si sposta sui soggetti e sulle procedure di questo operare democratico e quindi sull'esigenza non solo di democratizzare le istituzioni politiche sovranazionali ma anche di rafforzare le autonomie regionali e locali, e di riconoscere loro, in diritto e nei fatti, un ruolo non subalterno.

Sulla base di questa ragionata convinzione, alle regioni italiane si apre un vasto campo di azione e crescenti responsabilità non soltanto nell'ordinamento italiano ma anche nel contesto europeo.

Un'ultima considerazione prima di concludere.

La validità di un libro non dipende certo dal momento in cui esso viene pubblicato, ma l'interesse che esso suscita può essere diverso secondo quella che si potrebbe chiamare la sua « collocazione temporale ».

Il libro esce in un momento in cui alcuni importanti avvenimenti contribuiscono a metterne ancor più in evidenza la serietà dei contenuti e la loro attualità. Li ricordiamo rapidamente.

Questa seconda legislatura delle regioni a statuto ordinario iniziata nel giugno 1975 costituisce un'ulteriore, decisiva fase di consolidamento e di rafforzamento dell'ordinamento regionale verso caratterizzazioni più rispettose dei principi autonomistici che informano la nostra Costituzione³.

Entro l'anno — anche nell'ipotesi di proroga dei termini originariamente previsti — dovrebbero essere varati i decreti delegati previsti nella legge 22 luglio 1975 n. 382 che prevede esplicitamente, all'art. 1 n. 5, disposizioni relative alla attuazione dei regolamenti (quando ne abbiano bisogno, perché, come è noto, essi sono, di norma, direttamente applicabili in ciascuno degli stati membri) e delle direttive comunitarie, nelle materie spettanti alle regioni, a sensi dell'art. 117 della Costituzione. L'iniziativa legislativa del governo prevista da detta legge si ricollega quindi direttamente al contenuto del capitolo V del libro che, giustamente, sottolinea la necessità che la legge n. 382 sia opportunamente integrata con altro provvedimento concernente la partecipazione delle regioni anche alla fase di elaborazione delle politiche comunitarie nelle materie di loro competenza; esigenza questa costantemente sottolineata dall'Aicce, anche con iniziative legislative — come è ricordato nel testo. Si può aggiungere che nell'esercizio della delega

³ Proprio in occasione dell'avvio della prima legislatura delle regioni a statuto ordinario, l'Aicce aveva pubblicato *La Regione italiana nella Comunità europea* (Collana « L'Europa delle Regioni » n. 1), opera organica che già affrontava, alle soglie degli anni '70, la complessa problematica — politica, istituzionale, economica — posta alle regioni dalla loro collocazione nel contesto della Comunità europea.

il governo dovrà anche meglio precisare i contenuti dell'art. 1 n. 5 della legge n. 382 e coordinarli con la precedente disciplina normativa, specie con la legge n. 153 del 1975.

Un secondo avvenimento assai recente, che ha indubbia rilevanza sulla materia trattata nel libro, è costituito dalla approvazione della legge 2 maggio 1976 n. 183 relativa alla disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-1980. Nel corso del libro sono ripetutamente evocati i problemi del nostro Mezzogiorno considerato sia come momento di verifica dell'attuale meccanismo di sviluppo della Comunità, sia come destinatario prioritario dei suoi interventi finanziari a favore dello sviluppo regionale; un riferimento specifico viene fatto al dibattito sui rapporti tra regioni e Cassa del Mezzogiorno nella prospettiva della programmazione e della attuazione degli interventi in detta area.

Non ha molto senso sollevare in sede comunitaria, da parte italiana, il problema degli squilibri regionali, se la nostra politica meridionalistica non riesce a mettere in moto efficacemente un processo di riduzione delle disparità interne al nostro paese. Una efficiente politica meridionalista ha quindi profonde connessioni con la politica regionale della Comunità nel suo complesso ed è essa stessa condizione perché il nostro paese abbia titoli legittimi per porre autorevolmente in sede comunitaria i propri problemi.

Un terzo avvenimento, nei confronti del quale il libro non mancherà di suscitare un vivo interesse da parte delle regioni, è costituito dalla revisione dell'attuale disciplina del Fondo europeo di sviluppo regionale che, come è noto, concluderà alla fine del 1977 il suo primo triennio di attività; è quindi necessario promuovere un tempestivo riesame dei suoi aspetti normativi e finanziari al fine di renderlo più adeguato alle finalità per le quali è stato creato. Le difficoltà e le discussioni che hanno ritardato, in sede di Consiglio dei ministri della Comunità, l'avvio del Fondo, fanno prevedere che anche questo ulteriore negoziato non sarà privo di contrasti. Basti considerare, a tale proposito, il pericolo che i paesi « forti », pagatori netti del Fondo, si trincerino dietro le difficoltà economiche attuali e facciano valere, a giustificazione di una battuta d'arresto, lo sganciamento dei più « poveri » dal serpente monetario. Ancor più difficile sarà ampliare la prospettiva dei negoziati in modo da mettere in discussione le linee ispiratrici complessive della politica regionale e quindi i suoi presupposti politici ed istituzionali: necessità più volte sottolineata nel testo e in questa stessa introduzione. La battaglia comunque vale la pena di essere combattuta e il libro offre alcuni spunti per un dibattito che dovrebbe coinvolgere le forze politiche e sociali e le regioni italiane al fine di pervenire a posizioni coerenti e a proposte operative concrete da far

valere dai nostri rappresentanti nei futuri negoziati di Bruxelles. In questo quadro e in questo impegno si collocano due iniziative del Consiglio dei comuni d'Europa: una prossima Conferenza plenaria delle regioni (o altri enti territoriali ove non esiste un ordinamento regionale) dei paesi membri sul tema « L'avvenire della politica regionale della Comunità europea » e la proposta alle forze sindacali europee di aprire, a livello comunitario, un dialogo con le regioni sullo sviluppo equilibrato e il pieno impiego.

Infine, proprio nel momento in cui questa introduzione viene redatta, il Consiglio europeo di luglio ha finalmente sbloccato la situazione di stallo che durava da mesi circa il numero e la distribuzione dei seggi al Parlamento europeo consentendo così alla prosecuzione dell'iter che dovrebbe portare alle sue elezioni dirette nella primavera del 1978.

Le elezioni dirette del Parlamento europeo sono, ovviamente, un fatto politico di così vasta rilevanza che travalicano i limiti della materia trattata nel libro, e quindi i problemi della politica regionale, per investire tutto il processo di integrazione europea. Tuttavia, come è opportunamente messo in rilievo nel capitolo VI, una politica regionale della Comunità degna di questo nome non può fare astrazione da un centro di decisioni comunitario, cioè da un vero e proprio governo dotato di forza e di autonomia, soggetto al controllo popolare e quindi ad un Parlamento eletto. L'elezione di parlamentari europei su base regionale consentirebbe inoltre agli eletti di essere i diretti portavoce della diversificata realtà regionale europea. La politica regionale della Comunità potrebbe così caratterizzarsi realmente nei suoi aspetti di sovranazionalità e di democraticità.

Ma se la democratizzazione della Comunità passa necessariamente attraverso le elezioni dirette del Parlamento europeo essa non si esaurisce in esse: solo l'apporto concreto e la presenza attiva delle regioni e degli altri enti territoriali può contrastare le possibili tendenze dell'integrazione europea all'accentramento e alla burocratizzazione, dando spazio alle autonomie che in tal modo diventano momento di partecipazione alla programmazione globale ed elemento fondamentale di un moderno garantismo anche sul piano europeo.

Proprio per queste sue numerose e complesse implicazioni, la politica regionale assume il carattere incontestabile di supporto e di elemento essenziale di verifica di quel nuovo « modello europeo » di società e di democrazia che costituisce la motivazione più profonda e più valida dell'impegno federalista.

GIANFRANCO MARTINI *

* Gianfranco Martini è segretario generale aggiunto dell'Aicce e responsabile del settore studi del Cce.

I. Il processo di integrazione europea e gli squilibri regionali

Iniziando uno studio che intende trattare dei problemi regionali, o per meglio dire del modo in cui essi sono affrontati e dovrebbero essere affrontati a livello di Comunità economica europea, non si può prescindere da una sia pur schematica e in gran parte inesauriente considerazione dei meccanismi di scambio e delle interrelazioni economiche che stanno all'origine degli squilibri.

Pur non essendo ancora la Cee un'area economica integrata, essa determina tuttavia tali rapporti fra i paesi membri da collocare le regioni che li compongono in una situazione diversa e più complessa rispetto a quella delle corrispondenti regioni di uno stato nazionale autonomo. Considerazioni sul commercio internazionale e interregionale entrano così in gioco a livello teorico, mentre nel concreto ci si può domandare quale tipo di incidenza su scala regionale abbiano esercitato le realizzazioni fin qui conseguite nel campo dell'integrazione europea.

Il presente capitolo ha il compito di esaminare sinteticamente queste realizzazioni sotto l'angolo visuale delle regioni meno sviluppate al fine di individuare i nessi che esistono fra le politiche finora impostate a livello comunitario e gli squilibri territoriali.

È necessario precisare fin d'ora che a presupposto di un esame, che potrà portare spesso a considerazioni pessimistiche circa l'impatto dell'integrazione europea sugli squilibri territoriali, sta comunque l'irreversibilità del processo d'integrazione, data la relativa coincidenza di interessi che deriva oggi ai paesi membri dal grado di interdipendenza economica raggiunto.

Il richiamo al concetto dell'irreversibilità, in un campo come quello dei processi politici su cui influiscono innumerevoli variabili che spesso sfuggono ad una valutazione puntuale, potrebbe tuttavia apparire « imprudente » e generare anche in chi lo formula la sgradevole sensazio-

ne di giungere a conclusioni affrettate e non adeguatamente sorrette da una meditata valutazione di tutti gli aspetti del problema. Va quindi chiarito che l'affermazione dell'esistenza di un « punto di non ritorno » nel processo d'integrazione si basa su elementi di carattere economico, ma implica anche un giudizio politico di fondo: la suddivisione dell'Europa in tanti piccoli mercati con connotazioni autarchiche produrrebbe risultati negativi sia da un punto di vista economico sia da un punto di vista politico.

L'idea di un ritorno al protezionismo è quindi da rifuggire e da respingere ed è nel progredire dell'integrazione che vanno ricercate soluzioni per l'Europa di domani. In virtù di queste considerazioni, l'ultima parte del capitolo sarà proiettata ad esaminare i problemi regionali nell'ambito dell'Unione economica e monetaria: gli ostacoli che essi possono frapporre al suo conseguimento e i vincoli che l'esistenza di forti squilibri di carattere strutturale impone nell'impostazione di una strategia di unificazione.

Il meccanismo dell'ineguale sviluppo

Da quando si sono cominciate a studiare le dimensioni spaziali dei fenomeni economici, sono stati compiuti passi tali da sovvertire le tesi originariamente accolte e da pervenire a risultati di segno opposto rispetto a quelli originari.

Dalla teoria neoclassica alla teoria dello scambio ineguale.

Secondo gli schemi della teoria economica neo-classica dominante nel periodo pre-keynesiano, le forze di mercato sarebbero state di per sé in grado di promuovere quegli spostamenti dei fattori produttivi tra settori e territori necessari ad assicurare uno sviluppo armonioso¹. Lo sviluppo era visto come la rottura di una situazione di equilibrio statico di un'economia, rottura determinata da qualsiasi impulso capace di dar luogo a una serie di reazioni a catena fino a portare il sistema verso nuove situazioni di equilibrio a livelli via via più elevati. Nel corso di questo processo di sviluppo, in ogni regione si sarebbe determinato un aumento di produttività delle risorse scarse e una corrispondente diminuzione di quelle abbondanti che quindi sarebbero state portate a spostarsi verso aree più remunerative. Così, ad esempio, una regione caratterizzata da abbondanza del fattore lavoro e scarsità del fattore capitale

¹ Per una formulazione compiuta della teoria tradizionale neoclassica si può vedere B. Ohlin, *International and Interregional trade*, Cambridge, 1933.

avrebbe assistito ad un deflusso di mano d'opera verso aree a maggiore produttività e ad un afflusso di capitale attirato, in quanto fattore scarso, dalla più alta remunerazione.

Questa teoria, che in forme più sofisticate ed aggiornate è talvolta seguita ancora oggi², è stata duramente smentita dalla realtà.

Il mondo contemporaneo è caratterizzato infatti da fortissimi squilibri che si manifestano non solo a livello planetario con la contrapposizione fra paesi capitalistici avanzati e paesi del Terzo mondo, ma anche all'interno degli stessi paesi capitalistici ove coesistono aree ad alto livello di reddito pro-capite e ad alto tasso di sviluppo ed aree caratterizzate da vera e propria arretratezza.

Nella realtà, il gioco automatico delle forze di mercato lungi dal promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle varie economie regionali e nazionali mette in moto un meccanismo cumulativo di sviluppo e di arretratezza che, se non contrastato, tende continuamente ad allargare a forbice i divari.

Spesso, infatti, nelle aree in cui sia mancata un'iniziale spinta all'accumulazione, la produttività delle risorse scarse (il capitale) resta ugualmente bassa quanto quella delle risorse abbondanti (per ipotesi, il lavoro) proprio per carenza di quei fattori agglomerativi da cui dipende il rendimento dell'accumulazione e quindi la spinta allo sviluppo. Al contrario, quindi, di quanto affermato dalla teoria neo-classica, qualsiasi impulso autonomo che si verifichi in un'area geografica non provoca reazioni in senso contrario con diffusione dei suoi effetti ad altre aree, ma mette bensì in moto un processo cumulativo che va nella stessa direzione del cambiamento iniziale. La produttività dei fattori è mantenuta più alta nelle regioni più avanzate grazie a tutta una serie di economie di agglomerazione che controbilanciano ampiamente gli effetti negativi derivanti dall'impiego intensivo di uno o più fattori.

Nelle aree a maggiore produttività, allora, i più alti profitti corrispondenti determinano da un lato un continuo autofinanziamento degli investimenti e dall'altro un afflusso di capitali dalle altre regioni. D'altra parte un aumento della competitività sui mercati esteri dà luogo ad un incremento delle esportazioni non solo in senso assoluto, ma anche in relazione alle importazioni, determinando un flusso netto di fondi dall'estero.

La situazione di divario quindi permane, anzi tende ad aggravarsi nel corso del tempo, alimentata dal tipo di rapporto che si instaura fra aree a diverso sviluppo. Le aree « periferiche » divengono sempre più mercati di sbocco per la crescente produzione industriale di quelle

² Aggiornamenti e completamenti sono stati portati fra gli altri da G. H. Borts e J. L. Stein, *Economic Growth in a Free Market*, New York, 1964.

«centrali» e mercati di rifornimento di beni primari e mano d'opera, nonché aree di estensione per investimenti sussidiari e funzionali a quelli effettuati al «centro»³.

Se questi scambi e questi investimenti possono comportare un certo aumento del tenore di vita nelle regioni arretrate, lo sviluppo autonomo di queste viene tuttavia inibito proprio dai rapporti di produzione e di scambio fra le due aree e dai processi cumulativi corrispondenti. Il progressivo arricchimento di certe regioni avviene infatti solo grazie ad una corrispondente cumulativa spoliatura delle altre. Per questo gli squilibri regionali ad ogni livello territoriale devono essere considerati come un fenomeno globale nel quale sovrasviluppo e sottosviluppo si presentano come realtà strutturali strettamente interrelate fra loro, come due facce, cioè, di una stessa medaglia.

Commercio internazionale e commercio interregionale.

Finora abbiamo considerato il fenomeno dell'ineguale sviluppo nel suo aspetto globale, come fenomeno, cioè, complessivo che interessa sia i rapporti fra stati che quelli fra regioni di uno stesso stato nazionale.

Dobbiamo ora esaminare le diverse modalità con cui esso si manifesta ai due livelli al fine di individuare l'impatto che la progressiva integrazione di diverse economie nazionali determina sul problema del sottosviluppo⁴. Dobbiamo in particolare mettere in luce i vantaggi e

³ Il dibattito sullo scambio ineguale che si è concretizzato in decine e decine di libri sull'argomento, trova la sua origine nella pubblicazione dell'opera di Arghiri Emmanuel, *L'échange inégal*, Ed. Maspero, Paris, 1969, anche se evidentemente l'elaborazione teorica si ancorava a concezioni già acquisite: dalla percezione dell'economia come economia mondiale di Bucharin e della Luxemburg, alla percezione di un nesso organico fra i paesi capitalistici avanzati e i loro satelliti di Gunder Frank, all'affermazione dell'esistenza di un sistematico saccheggio delle «metropoli» nei confronti del cosiddetto «Terzo mondo» di Jalée.

Per qualche spunto sul dibattito successivo al 1969 ci si può riferire a:
— Bettelheim, Prefazione e note teoriche all'edizione francese di *L'échange inégal* di Emmanuel,

— Palloix, *L'impérialisme et l'échange inégal* in «L'homme et la société», 1969, n. 12,

— Bettelheim, *Débat sur l'impérialisme, rapports internationaux et rapports de classe* in «Politique d'aujourd'hui», 1969, n. 12,

— Samir Amin, *L'accumulation su scala mondiale*, Jaca Book, Milano, 1971,

— Samir Amin, *Le développement inégal*, Edizioni Minuit, 1973,

— Samir Amin, *L'échange inégal et la loi de la valeur*, Edition Anthropos, Paris, 1974.

⁴ Per un esame degli aspetti che assume il meccanismo di squilibrio della bilancia interregionale rispetto a quella internazionale: cfr. J. E. Meade, *The Balance-Payments Problems of a European Free-Trade Area*, in «The Economic Journal» settembre 1957; B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London, 1967, cap. 12; J. C. Ingram, *State and Regional Payment Mechanism* in «Quarterly Journal of Economics», 1959; A. Lamfalussy, *Le système des taux de change et l'avenir de la Cee*, in «Revue d'économie politique», luglio-agosto 1970, n. 4.

gli svantaggi che derivano alla regione debole dall'appartenenza ad un sistema economico integrato di cui facciano parte anche aree forti.

Abbiamo visto come il processo cumulativo di arricchimento di talune regioni e di corrispondente depauperamento di altre tragga origine dai rapporti di scambio che si instaurano fra aree a diverso sviluppo. In un'ipotesi teorica, quindi, di economia completamente chiusa, questa economia potrebbe svilupparsi a ritmi molto lenti, o non svilupparsi affatto per lunghi periodi di tempo per mancanza di un impulso iniziale, ma certamente eviterebbe che le proprie risorse fossero depredate dalle aree più ricche.

Ora è proprio in questo campo che si espletano le difese delle regioni-nazione, di quelle aree, cioè, economicamente piuttosto uniformi, i cui confini coincidono con i confini di uno stato. Una regione-nazione può ricorrere, per proteggere la propria economia da un contatto troppo traumatico con economie più forti:

a) all'instaurazione di barriere doganali volte a proteggere la propria nascente industria da una concorrenza troppo impari con le imprese a maggiore produttività e quindi più competitive dei paesi avanzati;

b) a modifiche dei tassi di cambio (svalutazioni monetarie) che aumentano la competitività in termini relativi dei prodotti nazionali e diminuiscono artificialmente quella dei prodotti esteri;

c) a controlli e restrizioni quantitative sui movimenti di merci e di fattori di produzione tesi ad evitare quel drenaggio di risorse (soprattutto capitale e mano d'opera qualificata) che altrimenti potrebbe determinarsi a favore dei paesi a maggiore produttività.

Tutti questi strumenti di difesa sono sottratti alla regione vera e propria che costituisca parte di uno stato nazionale nel cui ambito territoriale coesistano aree forti ed aree deboli. D'altra parte anche assumendo per ipotesi una eguale mobilità e un eguale interscambio (essi sono in realtà di gran lunga maggiori nel caso della regione) il meccanismo dello scambio ineguale non può non dar luogo anche in questo caso a squilibri nei conti interregionali. A tali squilibri si fa però generalmente fronte attraverso una vera e propria redistribuzione di risorse a livello nazionale attuata tramite una politica regionale e un bilancio pubblico centralizzato.

La regione debole, quindi, che venga a far parte di un'area economica integrata se perde da un lato tutti i mezzi di difesa che sono propri della regione-nazione ha in teoria la possibilità di vedere sostituite le risorse private che defluiscono con equivalenti risorse pubbliche che vengono fatte affluire tramite la politica regionale. Naturalmente la cosa non è così semplice ed automatica, dovendosi tenere conto di tutti

quegli effetti di « spillover » interregionale⁵ che fanno sí che spesso i benefici di una spesa pubblica realizzata in una determinata regione si riversino sulle altre in funzione dei complessi rapporti esistenti, e soprattutto del contenuto immediato di importazioni della spesa stessa. Ad ogni modo la redistribuzione delle risorse attuata attraverso un bilancio pubblico centralizzato presenta, rispetto alla svalutazione monetaria cui spesso deve ricorrere la regione-nazione, l'indubbio vantaggio di evitare all'area debole quelle perdite in termini di reddito reale che le derivano dal peggioramento del rapporto di scambio conseguente alla svalutazione. Il finanziamento della politica regionale è a carico dei contribuenti nazionali ed è pagato quindi sostanzialmente in gran parte dalle regioni piú forti.

Le ripercussioni regionali del processo d'integrazione europea

Fra i due casi estremi sopra esaminati: della regione-nazione che disponga e voglia far uso di tutti gli strumenti di difesa consentiti attuando un protezionismo spinto e della regione invece inserita nel contesto di uno stato economicamente e politicamente unitario, si trovano molte situazioni intermedie di integrazione economica piú o meno avanzata. Quel che qui ci interessa, passando dal teorico al pratico, è vedere come le regioni e i paesi meno sviluppati della Comunità economica europea si collochino all'attuale stadio dell'integrazione e nella prospettiva di un'unione economica e monetaria.

Il Trattato di Roma all'art. 2 assegnava alla Comunità il compito di promuovere, attraverso la costituzione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche dei paesi membri, uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità.

È ormai diventato un luogo comune affermare che lo sviluppo si è avuto, ma esso non è stato armonioso né equilibrato.

Facendo riferimento ai redditi medi pro-capite espressi in dollari degli Stati uniti, oggi il rapporto fra la regione che occupa il primo posto nella graduatoria dei redditi (Hamburg in Germania: 5351 \$) e quella che si trova inserita all'ultimo (West in Irlanda: 751 \$) è di oltre 1 a 7.

Per eliminare gli elementi di episodicità si possono esaminare i redditi per raggruppamenti di regioni. Così il reddito medio pro-capite

⁵ Cfr. ad esempio A. T. Peacock e G. K. Shaw, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, University of York Studies in Economics, London, 1971, cap. IV.

delle prime dodici regioni⁶ è di 3640 \$; quello delle ultime undici⁷ è di 1058 \$, con un rapporto di circa 1 a 3,5.

Ancora più significativo per rendersi conto del grado di concentrazione della ricchezza è constatare che al primo gruppo appartengono ben 9 regioni tedesche, 2 francesi e una belga, mentre tutte le regioni dell'ultimo gruppo sono italiane e irlandesi: rispettivamente 3 e 8. Al penultimo gruppo della graduatoria appartengono poi 7 regioni italiane, 4 britanniche e una irlandese.

Un altro elemento di notevole portata per l'individuazione delle aree sottosviluppate è costituito dall'incidenza dell'occupazione agricola sull'occupazione totale. Anche sotto questo aspetto le disparità regionali sono enormi. Si va da un minimo dello 0,4% a Berlino est ad un massimo del 52,5% nella regione italiana del Molise. Al sottogruppo di regioni con prevalenza agricola più elevata appartengono cinque regioni italiane e sette regioni irlandesi⁸.

Questi forti divari interregionali sono messi in luce anche dai dati che riguardano la popolazione occupata rispetto al totale della popolazione. Cinque regioni italiane (Basilicata, Campania, Sicilia, Sardegna e Calabria), occupano gli ultimi posti quanto a percentuale di occupati, con valori dal 31,5% al 27,7%, mentre le regioni a più forte occupazione (lo Sjaelland in Danimarca e la Région parisienne) toccano percentuali del 50,4% e del 48,3%.

Tutti questi elementi si ripercuotono naturalmente, insieme ad altri fattori di ordine essenzialmente sociale, sugli andamenti migratori, per cui ci troviamo in Europa ad avere regioni come la Calabria e la Basilicata che perdono dal 15,95% al 17,70% della loro popolazione ogni anno ed altre regioni come la Provence - Côte d'Azur in Francia, il Piemonte in Italia, il Darmstadt-Wiesbaden in Germania che devono far fronte ai problemi posti da una immigrazione massiccia che procede a ritmi del 16,34%, 11,87% e 11,26% l'anno⁹.

Come l'insieme di questi indicatori socio-economici mette in chiara evidenza gli squilibri permangono molto forti. È evidente comunque che

⁶ Le prime dodici regioni nella graduatoria dei redditi pro-capite sono: Hamburg (D); Région parisienne (F); Bremen (D); Haute Normandie (F); Köln (D); Düsseldorf (D); Bheinessen-Pfalz (D); Darmstadt-Wiesbaden (D); Oberbäyen (D); Brabant (B); Berlin West (D).

⁷ Le ultime undici regioni sono: Campania (I); South West (Irl); Basilicata (I); Mid West (Irl); North East (Irl); South East (Irl); Donegal (Irl); West (Irl).

⁸ Esse sono: Abruzzi (I): 31,9%; North West (Irl): 33,5%; Mid West (Irl): 34,3%; South East (Irl): 34,4%; Calabria (I): 37,0%; Puglia (I): 38,5%; Midland (Irl): 42,8%; Basilicata (I): 42,8%; Donegal (Irl): 44,2%; North West (Irl): 51,3%; West (Irl): 52,3%; Molise (I): 52,5%.

⁹ Tutti gli indicatori riportati sono stati tratti da G. Tagliacarne: *Le regioni forti e le regioni deboli della Comunità allargata, Indicatori socio-economici per la politica regionale della Comunità* in «Note economiche», luglio-agosto 1973.

una certa divisione internazionale del lavoro anche fra paesi europei era già in atto all'epoca della costituzione della Cee per cui sarebbe assurdo e pericoloso scaricare sulle Comunità la responsabilità dell'arretratezza di determinate aree. Il Mezzogiorno rappresentava già nel 1957 un grosso problema economico, politico e sociale che affondava le proprie radici molto lontano nella storia italiana. Inserire d'altra parte nella classificazione delle regioni europee effettuata in funzione della loro arretratezza anche parti del territorio della Gran Bretagna e dell'Irlanda che solo da poco sono entrate nella Comunità economica europea, significa considerare il problema degli squilibri interregionali come un problema che esiste di per sé e che è di difficile soluzione anche nell'ambito degli Stati nazionali. Ciò non toglie che l'appartenenza alla Cee con l'inserimento in un più vasto mercato che ne deriva, non possa non determinare una divaricazione anche in termini quantitativi degli squilibri. Se nell'ambito italiano, ad esempio per la Calabria (regione più povera), si poneva il confronto in termini estremi con la Lombardia (regione più ricca), nell'ambito comunitario esso viene a porsi con la regione di Amburgo in Germania il cui reddito lordo pro-capite è più che doppio rispetto a quello della Lombardia (5351 dollari Usa contro 2505).

Ma al di là di questa divaricazione quantitativa degli squilibri ci si può porre il problema di esaminare il processo di integrazione europea quale è stato concepito e portato avanti fino al momento attuale sotto l'angolo visuale del suo impatto sugli squilibri preesistenti.

È oggettivamente difficile valutare in termini quantitativi le conseguenze di un processo di integrazione sulla localizzazione delle attività economiche. Si tratta di fenomeni così complessi che non possono essere messi sotto forma di equazioni senza perdere di vista elementi fondamentali e non valutabili se non nel loro emergere specifico nelle varie situazioni storiche. Riteniamo allora più utile partire dal rifiuto di qualsiasi modello¹⁰ e, rinunciando alla formulazione di un quadro sintetico ed esauriente, accettare una certa dose di empirismo e di particolarismo, ponendoci come obiettivo quello di trarre alcuni spunti e alcune connessioni logiche fra i vari momenti dell'integrazione europea e gli squilibri regionali.

Il Trattato di Roma.

Nonostante l'affermazione di principio dell'articolo 2 e nonostante il protocollo aggiuntivo riguardante l'Italia, gli accordi raggiunti fra i Sei

¹⁰ Fra i vari modelli concretamente proposti si può ricordare quello di Giersch, tendente ad individuare l'impatto territoriale di un'integrazione economica. Si veda a tal proposito H. Giersch: *Economic Union of Nations and localization of industry*, in « Review of Economics and Statistics », 1949/50, p. 87.

e sanciti nel Trattato di Roma non erano tali da promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato.

All'epoca della firma del Trattato, numerose personalità del mondo scientifico e politico espressero i loro timori circa i riflessi che la costituzione del Mercato comune avrebbe potuto esercitare sullo sviluppo dell'industrializzazione, sulla ripartizione geografica della popolazione e sulla concentrazione della ricchezza in certe regioni a scapito di altre¹¹. Persino la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite prese posizione affermando che, poiché in assenza di interventi positivi le disparità nei livelli di reddito — una volta determinatesi — tendono ad ingigantirsi, le differenze nei gradi di sviluppo fra aree ad alto reddito e aree a basso reddito in Europa erano destinate ad accentuarsi. Un processo di questo tipo, aggiungeva l'Ece, « può difficilmente essere considerato come una conquista nel campo dell'integrazione europea ».

Ma questi avvertimenti non valsero a molto, o per meglio dire, nulla poterono contro la volontà delle forze dominanti che in quel momento avevano interesse a conseguire innanzitutto una vasta liberalizzazione degli scambi.

Il Trattato di Roma si delineava così con una struttura eccessivamente fondata sui meccanismi di mercato, fatti assurgere per taluni aspetti quasi a fattori equilibratori¹². E fra i due momenti, « costituzione di un mercato comune » e « graduale ravvicinamento delle politiche economiche », privilegiava di fatto il primo. Mentre in materia doganale, infatti, erano previste norme direttamente operative per l'eliminazione progressiva dei dazi fra gli stati membri e per l'instaurazione di una tariffa comune, in materia di politica economica generale ci si limitava a fissare degli obiettivi e delle procedure interne per raggiungerli senza alcuna reale delega di sovranità immediata. Per quanto riguarda poi in particolare la politica regionale la sola base operativa era costituita dagli artt. 92-94 che ponevano il problema in termini essenzialmente negativi,

¹¹ Si possono fare a questo proposito fra gli altri i nomi di J. B. Merigot, W. Birkelbach, H. Giersch, F. Perroux e P. Romus.

¹² È significativa a questo proposito la trasposizione letterale dell'articolo 2: « La Communauté a pour mission par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des états membres, de promouvoir un développement *harmonieux* des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée ... ».

Si noti come lo sviluppo armonioso e l'espansione equilibrata siano considerati degli obiettivi rispetto ai quali la costituzione di un mercato comune si pone alla stregua di uno degli strumenti per conseguirli. Anziché considerare l'abbattimento delle frontiere doganali e l'ampliamento dei mercati come un processo di per sé squilibrante e che necessita di correttivi per non determinare ripercussioni negative sulle regioni economicamente più deboli, gli stesori del Trattato sembrano credere che esso possa portare un contributo ad uno sviluppo armonioso.

preoccupandosi che gli aiuti allo sviluppo regionale predisposti dagli stati non fossero tali da recare pregiudizio alla concorrenza.

A spingere ancor di più le cose in questo senso ha contribuito poi la crisi del metodo comunitario seguita al veto gollista del 1963 e l'introduzione di un sistema di « sincronizzazione » di interessi che è venuto di fatto a far dipendere i progressi dell'integrazione europea da una serie di vantaggi reciproci concordati fra i paesi membri più influenti.

Senza scendere in particolari storici si può affermare, per grandi linee, che il processo di integrazione fra i Sei sia stato guidato in funzione delle esigenze delle economie dei due paesi economicamente e politicamente più forti: la Germania e la Francia. La prima puntando sullo sviluppo industriale otteneva, infatti, la realizzazione dell'unione doganale con forte anticipo sullo stesso calendario previsto dal Trattato di Roma, nonché la fissazione di una tariffa esterna comune per i prodotti industriali molto bassa; la seconda otteneva, per la propria economia agricola, l'apertura dei mercati con il sostegno dei prezzi all'interno e il finanziamento delle esportazioni.

È su queste due grandi linee dell'unione doganale e della politica agricola che la Comunità si è sostanzialmente mossa fino ad oggi nelle sue realizzazioni concrete, ed è nell'ambito di queste realizzazioni che va esaminata la posizione delle sue aree più deboli.

Rifacendosi alla breve analisi teorica effettuata ai paragrafi precedenti cerchiamo di capire, al grado effettivo di integrazione cui siamo giunti, quali possano essere state le ripercussioni economiche a livello di territorio.

L'unione doganale.

Abbiamo visto come l'economia debole per difendersi possa scegliere di evitare un contatto troppo diretto con economie più competitive e per far questo possa ricorrere a forti barriere doganali, a controlli sui movimenti dei fattori di produzione e a svalutazioni monetarie, tutti elementi che inibiscono gli scambi e che tendono a favorire uno sviluppo da « economia chiusa ».

Ora è evidente che questi strumenti di difesa sono stati totalmente, o in parte — per quanto riguarda i mutamenti dei rapporti di cambio — sottratti ai paesi della Comunità già allo stadio dell'unione doganale. Ciò non soltanto con riferimento agli scambi infracomunitari, ma anche nei confronti esterni.

Come è noto la Comunità europea si configura nel suo insieme come una struttura regionale eccezionalmente aperta agli scambi commerciali col resto del mondo, con l'unica eccezione del settore agricolo. Per

rendersi conto di questo basta considerare gli indici di incremento delle importazioni ed esportazioni dei Sei raffrontate ad eguali indici di evoluzione del prodotto nazionale lordo. Fatti uguali a 100 tutti e tre gli indici riferiti al 1963, si nota come essi siano saliti rispettivamente nel 1972 a 233,8 e a 242,3 per l'import e l'export totale, mentre il prodotto nazionale lordo complessivo della Comunità si è attestato sulla quota di 155,7¹³.

Di quanto su questa evoluzione degli scambi abbia influito la costituzione del Mercato comune e l'abbassamento della tariffa esterna sulla base del Kennedy Round si può avere un'idea confrontando questi dati con identici valori riferiti ai tre nuovi membri della Comunità. L'evoluzione media delle importazioni per Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca fra il 1963 e il 1972 fa registrare un indice di 186,5, quello delle esportazioni di 178,6 mentre il prodotto nazionale lordo è mediamente salito di 140,6¹⁴.

Notevole, anche se non esclusiva, è stata evidentemente in questa evoluzione la parte svolta dal commercio infracomunitario, a seguito dell'eliminazione delle tariffe doganali interne. Basti pensare che nel 1958 il valore degli scambi infracomunitari rappresentava il 29,6% degli scambi globali, mentre già nel 1970 questa percentuale era salita al 48,4%.

Da questo sviluppo del commercio internazionale hanno evidentemente tratto dei vantaggi, anche se in misura differente, tutti i paesi membri. Per quanto riguarda in particolare l'Italia si può affermare che nel suo complesso essa ha saputo approfittare delle occasioni che l'apertura dei mercati offriva all'espansione della sua industria mantenendo posizioni di mercato nei settori tradizionali e guadagnando notevole terreno nel corso degli anni '60 in settori relativamente nuovi, con un tasso di sviluppo del suo scambio infracomunitario di circa il 20% l'anno¹⁵, e con un aumento della sua quota nel commercio mondiale dal 2,9% del 1954 al 6,8% del 1971¹⁶.

Il discorso probabilmente cambia se portato a livelli territoriali più ristretti, a livello cioè di regioni deboli della Comunità. Restando all'esempio italiano che è di gran lunga il caso più significativo di

¹³ Cfr. Eurostat, Statistiche generali, 1.5.74.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Fra il 1953 e il 1968 le importazioni italiane della Cee sono passate dal 22,1% al 36,2%; le esportazioni dal 20,7% al 40,1%.

¹⁶ Questi argomenti richiamano quasi d'obbligo delle considerazioni sulle storture che si sono venute delineando in quegli anni nella struttura delle esportazioni italiane sia dal punto di vista territoriale sia dal punto di vista della specializzazione delle produzioni. Ma questo problema, che troverà peraltro brevi accenni quando si tratterà dei mutamenti economici internazionali in atto e delle loro conseguenze a livello regionale, non rientra fra i diretti obiettivi di analisi che ci siamo posti.

squilibri regionali nell'ambito della Comunità a Sei, quello che bisognerebbe chiedersi è quale sia stato l'impatto dell'unione doganale sul Mezzogiorno, quanto cioè il Mezzogiorno abbia guadagnato e abbia pagato al processo di liberalizzazione degli scambi. Una quantificazione vera e propria è resa impossibile dalle complessità e molteplicità delle variabili che entrerebbero nel calcolo oltre che dall'inesistenza di alcuni dati fondamentali concernenti il commercio infraregionale. Tutto quello che ci è consentito fare è di constatare che la posizione del Mezzogiorno nei confronti delle altre regioni della Comunità non è affatto migliorata dal 1957 ad oggi, anzi per taluni aspetti ha fatto registrare sensibili peggioramenti in termini relativi.

La misura del reddito netto per abitante del Mezzogiorno rapportata al reddito medio comunitario è passata dal 52% del 1961 al 57% del 1971. Si potrebbe pensare su questa base ad una evoluzione positiva seppur minima, ma i dati riguardanti l'occupazione ci offrono una visione più pessimistica. Il Mezzogiorno ha fatto registrare fra il 1950 e il 1968 un notevole regresso nella sua partecipazione all'occupazione totale comunitaria, passando dal 9,36% all'8,22%. La caduta dell'occupazione è stata d'altronde una caratteristica comune a tutte le « regioni periferiche » della Comunità che hanno visto la loro quota complessiva passare dal 22,31% del 1950 al 20,10% del 1960 al 19,86% del 1968¹⁷.

L'emigrazione dall'area meridionale, d'altronde, è continuata alla media di circa 160.000 unità l'anno, mentre l'occupazione manifatturiera restava al bassissimo livello del 5% della popolazione, contro il 12%, media della Comunità, con tendenza per di più a ulteriori riduzioni, causate dalla caduta di molte attività marginali.

Si tratta evidentemente di dati che per loro stessa natura non possono essere ricondotti ad un'unica variabile economica con un chiaro rapporto di causa ad effetto. Per poter verificare in concreto l'impatto dell'ampliamento dei mercati sul mancato sviluppo — o sullo sviluppo comunque distorto — del Mezzogiorno sarebbe necessario poter mettere a confronto la situazione attuale con quella che ipoteticamente si sarebbe determinata se non si fosse costituita la Comunità economica europea. Un compito di questo tipo — ammesso che sia assolvibile — trascende comunque i limiti di questo lavoro, che deve pertanto accontentarsi di verificare l'ipotesi di un impatto negativo della unione doganale sul Mezzogiorno, principalmente sulla base di deduzioni teoriche, rifacendosi cioè alla teoria del commercio internazionale e interregionale e quindi dei rapporti di scambio che si instaurano fra aree a diverso sviluppo economico.

¹⁷ Commissione delle Comunità europee, *L'evoluzione regionale nella Comunità*, Bilancio analitico 1971.

Sotto questo aspetto e con riferimento alle caratteristiche fondamentali del tipo di sviluppo innescatosi in particolare negli anni '60 nell'area meridionale, sembra di poter affermare che il caso del Mezzogiorno si inquadri perfettamente nell'analisi teorica del meccanismo dell'ineguale sviluppo brevemente richiamata. Stando a quest'analisi l'intensificazione degli scambi fra aree a diverso sviluppo economico se può produrre un certo aumento del tenore di vita in quelle piú deboli — e ciò giustificherebbe, nel caso del Mezzogiorno, l'aumento in termini relativi del reddito netto pro-capite — ne inibisce tuttavia le possibilità di sviluppo autonomo, attraverso un drenaggio di risorse che le indebolisce e le rende sempre piú dipendenti da afflussi esterni. Ora quello che è mancato nel Mezzogiorno è proprio l'innesto di un meccanismo di sviluppo autopropulsivo, capace, cioè, di rispondere agli stimoli del mercato esterno senza appoggiarsi su speciali forme di assistenza. Con l'apertura dei mercati europei il decollo meridionale è venuto a dipendere sempre piú da un sistema di incentivazione e da un trasferimento di risorse dal nord destinato ad assolvere i compiti che in altre economie erano stati svolti dal protezionismo doganale.

Poche e semplici considerazioni sulla struttura industriale meridionale sembrano, del resto, confermare un impatto negativo dell'unione doganale sullo sviluppo di quest'area. Il fatto ad esempio che nel Mezzogiorno si siano installate prevalentemente imprese ad alta intensità di capitale può essere spiegato, almeno in parte, considerando che l'adozione di tecnologie a piú elevata intensità di lavoro è stata inibita dalle esigenze di competitività non solo con le industrie del nord, ma anche da un certo punto in poi con quelle di oltre frontiere. La struttura industriale che si è venuta cosí delineando presenta caratteri di dualismo molto accentuato: da un lato le industrie tradizionali operanti principalmente nel settore dei beni di consumo e rivolte a mercati regionali e dall'altro imprese tecnologicamente avanzate caratterizzate da un alto impiego di capitale per addetto. Fra i due tipi di imprese si è instaurato un « rapporto di separazione completa, con interessi non di rado antagonisti »¹⁸. I settori tradizionali, infatti, non hanno avuto la possibilità di inserirsi né a monte né a valle del processo produttivo delle nuove industrie, mentre d'altra parte — e anche questo può considerarsi parziale conseguenza dell'ampliamento dei mercati — non si sono manifestati forti fenomeni di induzione, dato che la domanda di prodotti e di servizi generata dalle nuove iniziative trovava già efficienti fornitori fuori dell'area.

Una struttura dualistica di questo tipo si è rivelata quanto di piú

¹⁸ A. Graziani, *Grandi imprese e intervento pubblico*, in « *Economia pubblica* », 1971, n. 1, p. 8.

negativo per un'area a forte disoccupazione strutturale e con un vasto settore agricolo che ancora tende a liberare mano d'opera. Dal punto di vista del mercato del lavoro, infatti, mentre in regime di economia aperta si accelerava la caduta di molte attività tradizionali determinando un notevole calo nei livelli di occupazione, le nuove imprese non erano in grado di creare un numero di posti di lavoro sufficiente a produrre un riassorbimento.

Ma a parte queste considerazioni sulle storture della struttura industriale del Mezzogiorno che a noi sembrano trovare una parziale corrispondenza diretta nell'apertura dei mercati e nell'alto livello di competitività che essa è venuta ad imporre, vi sono anche altre considerazioni da fare che concernono i condizionamenti indiretti che l'appartenenza alla Cee ha determinato nell'impostazione della politica economica italiana.

È evidente, infatti, che la maggior competizione e le sollecitazioni cui l'industria nazionale era sottoposta hanno portato la politica governativa ad orientarsi in varie occasioni verso un'espansione e un sostegno dell'apparato produttivo alle condizioni più favorevoli che erano quelle delle aree economicamente più avanzate. Basti a questo proposito ricordare che molte delle norme di incentivazione al nord sono state dettate, almeno in parte, dalla necessità di mettere le imprese in grado di sostenere la concorrenza con gli altri paesi della Cee. Tutto ciò è andato naturalmente a detrimento del Mezzogiorno che ha visto la propria percentuale di incentivazione diminuire in termini comparativi.

La libera circolazione delle persone e dei capitali.

Altro obiettivo del Trattato di Roma, necessario per una completa unificazione dei mercati, era quello della libera circolazione dei fattori produttivi.

L'idea della parificazione dei lavoratori europei era già presente nel Trattato Ceca, anche se limitata ai soli lavoratori specializzati — nel settore del carbone e dell'acciaio — e orientata sostanzialmente a fini di recupero di forza lavoro scarsa perchè pregiata. All'epoca della firma del Trattato di Roma l'Italia vedeva nell'accoglimento del principio della libera circolazione la possibilità di diminuire la pressione demografica sul Mezzogiorno e di allentare quindi in tal modo le tensioni provenienti dall'area. In effetti, dal punto di vista della politica regionale la diminuzione della pressione demografica su un'area sottosviluppata, attuata tramite facilitazioni all'emigrazione, è stata considerata da alcune teorie del passato come uno strumento atto a promuoverne lo sviluppo.

Oggi questa concezione che si esprime sinteticamente con la formu-

la: « portare il lavoro dove c'è il capitale » è generalmente sostituita dall'imperativo opposto: « portare il capitale dove c'è il lavoro ». L'emigrazione di massa, infatti, oltre a creare problemi umani e sociali di vaste proporzioni, si è rivelata anche controproducente dal punto di vista economico: se è vero che essa diminuisce la pressione demografica sulla regione sottosviluppata è anche vero però, che le sottrae anche le forze lavoro più vitali e intraprendenti, rendendone ancora più problematico lo sviluppo futuro.

Nel trattato Cee comunque il principio della libera circolazione e della parità di trattamento era sancito ufficialmente e la sua regolamentazione era affidata a successivi atti degli organismi comunitari. I regolamenti di attuazione che si sono snodati nel corso degli anni di vita della Comunità hanno formalmente abbattuto gli ostacoli alla circolazione e alla ricerca di un posto di lavoro per i lavoratori dei paesi membri. Ci si può ora domandare, a liberalizzazione quasi completata, quanto in concreto la costituzione della Cee abbia realmente influito sugli andamenti migratori. Per questo si possono confrontare i flussi di mano d'opera infracomunitaria con quelli di origine extra Cee.

Nel corso degli anni '60 — come è noto — la dipendenza delle economie dei paesi più avanzati della Cee dal lavoro degli immigrati è fortemente aumentata: i balzi più importanti si sono registrati in Germania e nel Lussemburgo ove si è passati rispettivamente dall'1,4% al 9,4% e dal 20% al 32%. Ma quello che è più interessante rilevare in questa sede è che è contemporaneamente aumentato in maniera impressionante l'afflusso di lavoratori extracomunitari, provenienti soprattutto dai paesi del bacino mediterraneo. Così se nel 1957 il 52,30% dei permessi di lavoro concessi nei paesi della Comunità a Sei erano intestati a lavoratori comunitari, già nel 1962 questa percentuale era scesa al 42,40%, mentre il rimanente 57,60% dei lavoratori immigrati proveniva da paesi terzi.

Mettendo più direttamente a confronto il Mezzogiorno italiano — che costituisce, nell'ambito dell'Europa a Sei, di gran lunga l'area a più forte emigrazione — con gli altri paesi del Mediterraneo e utilizzando dati più recenti questa tendenza trova conferma ulteriore. Basti considerare che, mentre nel '68 il flusso di lavoratori italiani verso gli altri paesi della Cee ha rappresentato il 27% del flusso totale di mano d'opera straniera, nel giro di due anni (1970) la sua incidenza è scesa al 13%. D'altra parte l'incidenza in termini percentuali dei lavoratori provenienti da altri paesi del Mediterraneo (Grecia, Portogallo, Spagna, Turchia, Jugoslavia, Nord Africa) è salita nello stesso periodo dal 54% al 74%.

Come si può spiegare questo fenomeno che vede la realizzazione della libera circolazione coincidere con un calo dei flussi migratori infracomunitari e con un aumento invece dell'importazione di lavoratori

extra-Cee?

Rifacendosi all'andamento delle emigrazioni complessive italiane nel corso del tempo, si constata che a partire dal 1962 si è determinata una tendenza alla diminuzione, seppure inframezzata da parziali riprese in alcuni anni (1965-1966). In particolare fra il 1962 e il 1968 si è passati da 365.611 espatriati a 215.713 e nel 1970 si è scesi a 151.854¹⁹. Questa tendenza non è comunque tale da spiegare il fenomeno in tutta la sua ampiezza. La diminuita emigrazione complessiva dall'Italia non copre, in termini relativi, che la metà circa della diminuzione dei flussi verso i paesi Cee.

Bisogna allora pensare che una qualche influenza sia stata esercitata anche dal contenuto dei regolamenti nei quali si è concretizzata la libera circolazione. Si può ricordare, ad esempio, che nel regolamento del '68, assieme alla parità di trattamento, si è posto al lavoratore comunitario un limite di tempo per trovare un'occupazione all'estero e che, accanto a questo limite, esistono, in particolare in Germania, tutta una serie di norme — da quella che dà la possibilità di respingere i lavoratori stranieri per « ragioni di ordine pubblico » a quella che subordina al possesso dell'« alloggio normale » la possibilità per l'emigrato di portare con sé i familiari — che rendono di fatto difficile lo stabilirsi del lavoratore straniero e la sua assunzione.

Ma tutto questo è vero anche per i lavoratori extracomunitari. La ragione reale della spinta al reclutamento di lavoratori fuori della Cee va allora indubbiamente ricercata nella « parità di trattamento » e nell'uguaglianza dei costi del lavoro che ne è derivata. È in corrispondenza ad essa, infatti, che si sono determinati i primi tagli all'occupazione dei lavoratori italiani e la loro sostituzione con emigrati di altre nazionalità²⁰.

Sebbene l'emigrazione dal Mezzogiorno sia complessivamente diminuita, non si può certo attribuire alla mancata disponibilità di mano d'opera italiana la corsa al lavoratore extra-comunitario che si è determinata nei paesi più avanzati della Cee. Lo conferma del resto l'importanza che per gli italiani continua a rivestire il mercato del lavoro svizzero: mentre la mano d'opera italiana in Germania rappresenta, rispetto al totale della mano d'opera straniera occupata, il 24,8% e in Francia il 17,9%, in Svizzera gli italiani costituiscono il 60,7% della intera collettività estera²¹.

¹⁹ Questi dati sono stati tratti dalla relazione per il 1973 del Ministro degli affari esteri, *Problemi del lavoro italiano all'estero* (1974).

²⁰ A questo proposito Alessandro Serafini nel suo saggio di introduzione a *L'operaio multinazionale in Europa* si richiama agli episodi verificatisi nella Volkswagen nel '64, '67, e '72. Cfr. *L'operaio multinazionale in Europa*, a cura di A. Serafini, Ed. Feltrinelli, Milano, 1974, p. 13.

²¹ Cfr. Relazione per il 1973 del Ministero degli affari esteri citata.

Questa breve analisi e queste sintetiche considerazioni sembrano allora mettere in evidenza una contraddizione di fondo che sta alla base dell'attuale « Europa », e che si esprime in una sola frase: perseguire un egual trattamento economico e normativo per tutti i lavoratori, come pure perseguire la cumulatività degli accantonamenti pensionistici per il lavoro prestato nei vari paesi della Cee costituiscono evidentemente degli obiettivi validi e socialmente necessari; essi si scontrano però con certi meccanismi dell'economia capitalistica che, se non disinnescati o comunque sottoposti a controllo, possono produrre discriminazioni e distorsioni in altre direzioni.

Per quanto riguarda la libera circolazione dei capitali, il mercato europeo dei capitali preconizzato dal « rapporto Segre » del 1967 non è stato ancora creato, nonostante che le associazioni degli industriali e degli operatori di borsa lo richiedessero con insistenza. La sua costituzione, per altri versi necessaria ed auspicabile, presenta comunque seri pericoli per le regioni meno sviluppate, in assenza di adeguati strumenti di riequilibrio e di compensazione.

Nel « rapporto Segre » gli esperti della Comunità affermavano tra l'altro: « Si deve respingere l'affermazione frequente secondo cui la circolazione del capitale rischierebbe di impoverire maggiormente le regioni meno favorite a motivo dell'attrazione che esercitano, in fatto di investimenti, le regioni più sviluppate. La libera circolazione dei capitali è una condizione necessaria, ma certamente insufficiente da sola nel quadro di una politica regionale: la creazione di condizioni favorevoli agli investimenti costituisce evidentemente la premessa necessaria per tale politica. Qualora manchino queste condizioni, nulla impedirà che tali regioni si impoveriscano di capitali già nelle condizioni attuali; se tali condizioni sono invece soddisfatte, l'afflusso più facile di capitali esterni potrà accelerare in modo considerevole gli scopi di una politica regionale »²². Come si vede il discorso è contorto. Esso suona un pò in questi termini: « rendete le regioni meno favorite altrettanto attraenti di quelle avanzate e vedrete che i capitali fluiranno anche verso di esse ». È come dire che una volta risolti i problemi regionali i pericoli di una maggiore concentrazione di capitali non si pongono più. Grazie! Ma i problemi regionali esistono! Ed è proprio in vista della loro soluzione che è necessario mobilitare ingenti quantità di capitali verso le regioni in difficoltà.

La libera circolazione dei capitali, poi, se correttamente intesa, non deve essere riferita alla possibilità di effettuare investimenti diretti, possibilità che già esiste all'interno della Comunità, ma piuttosto alla

²² Associazione bancaria italiana. Serie documenti n. 2: *La formazione di un mercato europeo dei capitali*, Rapporto di un gruppo di esperti istituito dalla Commissione della Cee, Roma, 1970, p. 32.

facoltà di collocare obbligazioni e azioni in tutti i paesi della Cee. Ora appare del tutto chiaro che una volta messa in atto questa facoltà, il risparmio accumulato nelle regioni meno sviluppate avrebbe molta probabilità di trovare collocazione in imprese operanti in aree forti, date le condizioni di sicurezza e di remunerazione che queste imprese sono in grado di offrire²³.

È questo del resto il fenomeno che si è verificato in Italia. Grossa parte del risparmio prodotto nel Mezzogiorno viene in un modo o nell'altro a defluire verso il nord, ragione per cui l'area meridionale è poi costretta per il suo sviluppo a dover contare sull'afflusso di risorse dall'esterno, in quantità maggiore, di quelle altrimenti necessarie.

Anche la mobilità dei capitali, quindi, così come entro certi limiti quella del lavoro, contrariamente a quanto afferma la teoria neoclassica, è suscettibile di risolversi in un'accentuazione degli squilibri regionali.

La politica agricola comune.

Quando in un quadro generale degli squilibri regionali europei si inseriscono fra le aree meno sviluppate tutte le regioni agricole prioritarie, risulta poi difficile mettere sotto accusa la politica agricola comune, in quanto politica che non abbia tenuto conto e abbia in qualche modo aggravato gli squilibri. In effetti la politica agricola, attuando un sostegno seppure indiretto dei redditi del settore, ha — nonostante i suoi innegabili difetti — contribuito ad alleviare o per lo meno a frenare le tendenze divaricatrici fra aree industriali e aree agricole.

Il discorso cambia, però, quando si considerino le differenze di reddito e di sviluppo all'interno delle stesse regioni agricole. In questo ambito si può sicuramente affermare che la politica agricola comunitaria ha contribuito ad allargare i dislivelli originariamente esistenti, creando dei poveri fra i poveri. Significativo è, anche a questo proposito, il caso del nostro Mezzogiorno.

All'epoca della firma del Trattato di Roma si prevedeva che l'agricoltura meridionale avrebbe tratto notevoli vantaggi dal suo inserimento nel Mercato comune. I suoi prodotti tipici — vino, agrumi, ortofrutticoli, tabacco, grano duro — dovevano, infatti, trovarsi in condizioni nettamente favorevoli rispetto alle produzioni cerealicole e zootecniche del nord Italia più esposte alla concorrenza degli altri paesi europei.

Contrariamente alle previsioni l'impatto della politica agricola comu-

²³ Per considerazioni sulla mobilità dei capitali posta in relazione all'elasticità di sostituzione fra risparmiatori e richiedenti prestiti nelle diverse regioni e alle possibilità di modifica dei tassi di interesse, cfr. Fleming, *On Exchange Rate Unification*, in «Economic Journal», Sept. 1971, pp. 472-475.

ne sul Mezzogiorno è stato di modestissime proporzioni e i vantaggi conseguiti da quest'area particolarmente arretrata non sono certamente paragonabili a quelli conseguiti da altre aree europee.

Non si intende comunque esaminare in questa sede la ripartizione territoriale dei contributi del Feoga²⁴, aspetto che sarà affrontato in seguito, trattando dell'incidenza regionale dei vari strumenti finanziari comunitari. È forse più interessante sottolineare qui come la concezione liberistica della filosofia comunitaria abbia prodotto i suoi effetti negativi anche in questo settore, pur orientato formalmente in senso dirigistico. In effetti il meccanismo di sostegno dei prezzi cui sono state devolute la quasi totalità degli sforzi e delle risorse in materia di politica agricola, non ha fatto altro che trasformare la concorrenza, intesa in senso classico, da una gara di prezzi in una gara di quantità, che si è risolta ancora una volta a favore dei più forti.

A parità di prezzi, infatti, nelle agricolture più efficienti si potevano ottenere redditi più elevati che a loro volta favorivano continui ammodernamenti delle strutture fino alla formazione di eccedenze produttive; nelle agricolture più povere, invece, i redditi si mantenevano di poco superiori al livello di sussistenza e non permettevano quegli ammodernamenti che erano resi ancora più difficili e costosi dalla arretratezza di partenza.

Il Mezzogiorno, poi, è stato in particolare svantaggiato proprio dalla tipicità dei suoi prodotti, quella stessa tipicità che sembrava all'inizio doverlo favorire. I prodotti meridionali, infatti, fatta eccezione per il vino e l'uva da tavola, hanno perso le loro posizioni iniziali, con un vero e proprio tracollo nel settore agrumicolo²⁵.

Uno sguardo al futuro

Il quadro che emerge dalle analisi fin qui effettuate mostra come le linee fondamentali lungo le quali si è mosso fino ad oggi il processo di integrazione europea abbiano eluso completamente il problema degli squilibri interregionali ed abbiano complessivamente contribuito ad aggravare la posizione delle aree meno sviluppate della Comunità.

Cercheremo ora di dimostrare come il problema tenda a diventare sempre più acuto e indilazionabile, a causa, in primo luogo, del

²⁴ Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia.

²⁵ Come è noto questa situazione è stata anche determinata dal fatto che la forte stagionalità dei raccolti e l'elevato grado di deperibilità non hanno permesso l'adozione di una rigida politica di controllo dei prezzi quale è attuata per altri prodotti comunitari. Inoltre il Mezzogiorno si è trovato sempre più esposto alla concorrenza di altri paesi mediterranei nei cui confronti i mercati europei presentano una notevole apertura.

peggioramento in termini relativi della situazione delle regioni deboli che può derivare dalla crisi economica in atto e dai mutamenti internazionali che si vanno delineando, e, in secondo luogo, degli ostacoli che la persistenza di forti squilibri è suscettibile di frapporre al progredire dell'integrazione europea verso l'unione economica e monetaria.

I mutamenti economici internazionali in atto: conseguenze a livello regionale.

La crisi monetaria del 1971, la crisi energetica del '73 e il corrispondente aumento del prezzo del petrolio, lo sconvolgimento delle bilance dei pagamenti che ne è derivato, la presa di coscienza di molti paesi del Terzo mondo produttori di materie prime, l'inflazione galoppante che ha investito i paesi capitalistici negli anni '73 e '74, tutti questi elementi hanno messo in moto un processo di destabilizzazione del quadro economico internazionale che è oggi alla ricerca di nuovi equilibri.

Come si collocano le regioni meno sviluppate della Cee in questo quadro e quali conseguenze hanno prodotto o sono suscettibili di produrre su di esse i fenomeni sopra accennati?

Limitandoci a considerazioni molto generali, con l'ambizione di « mettere in ordine » e di ricondurre ad un discorso regionale analisi già effettuate da altri, iniziamo trattando dell'inflazione.

Il fenomeno inflattivo è suscettibile di produrre effetti differenti a livello di territorio a seconda delle caratteristiche dei mercati finanziari, della struttura produttiva, della composizione del reddito, dei consumi e degli investimenti. In generale si può affermare che esso non esercita un influsso favorevole nei confronti delle regioni meno sviluppate, e che — anche nei casi e nei limiti, in cui talora lo esercita — l'impatto positivo resta comunque in subordine rispetto a quello corrispondentemente determinato nelle aree più avanzate. Si intende qui fare riferimento a quelle contenute evoluzioni degli indici dei prezzi che — specie se indotte dalla domanda — esercitano uno stimolo e accompagnano una fase espansiva dell'economia. A questo proposito c'è da sottolineare che le regioni deboli iniziano generalmente a trarre vantaggio dalla fase espansiva con notevole ritardo rispetto a quelle più avanzate, ove sono presenti in maggior numero imprese bene organizzate e più attente alle evoluzioni del ciclo economico.

D'altro canto una situazione di durevole inflazione da costi, quale quella che si è determinata in Europa negli anni immediatamente precedenti il '73, è a sua volta suscettibile di danneggiare le aree depresse ricche di mano d'opera in quanto tende di per sé a polarizzare le risorse disponibili verso gli investimenti destinati ad aumentare la

produttività a scapito di quelli destinati ad aumentare i posti di lavoro ²⁶.

Ma il fenomeno inflattivo che si è scatenato in Europa a partire dal 1973, è di diversa natura e di ben altre proporzioni, capace quindi di produrre divaricazioni ancora più gravi. A tassi di inflazione del 10, 15, 20% sono entrati infatti in gioco gli stessi rapporti di scambio fra le diverse aree. Se si considera che le aree meno sviluppate sono generalmente tributarie di beni e di servizi da quelle più attrezzate, mentre d'altro canto sono spesso destinatarie di stanziamenti pubblici per la costruzione di infrastrutture e d'impianti produttivi, si comprende come con l'aumento generalizzato dei prezzi si verifichi da un lato la necessità di trasferimenti monetari crescenti a remunerazione dei beni e servizi acquistati, e dall'altro una progressiva perdita di valore degli stanziamenti previsti in piani statali di carattere poliennale. Ciò determina, fra l'altro, una rarefazione della massa monetaria disponibile e una diminuzione in termini reali dell'investimento pubblico che possono avere effetti recessivi gravi sul tessuto produttivo locale.

D'altronde di questo tessuto produttivo fanno generalmente parte imprese strutturalmente deboli e male organizzate, che faticano spesso ad inserirsi nel processo inflazionistico, non essendo in grado di rialzare tempestivamente i prezzi quanto le imprese più efficienti.

Sul piano pratico, come è noto, alle spinte inflazionistiche del '73-'74, divenute pressoché incontrollabili, e alla crisi energetica, i governi europei hanno risposto con misure deflattive in gran parte indifferenziate che hanno determinato in breve volgere di tempo cali della produzione industriale e incrementi nei livelli di disoccupazione molto preoccupanti, senza peraltro riuscire a bloccare completamente il fenomeno inflattivo. Da parte di alcuni osservatori è stata allora avanzata l'ipotesi che ci si trovi oggi di fronte a una crisi le cui dimensioni e le cui caratteristiche trascendono i limiti puramente congiunturali, per coinvolgere la struttura stessa del sistema di produzione capitalistico e dei rapporti economici internazionali.

Quello che è certo è che questi rapporti sono stati investiti in maniera tale da determinare la rottura di un equilibrio e che, se un nuovo equilibrio si produrrà, esso sarà comunque diverso dal precedente. Una nuova divisione internazionale del lavoro si va infatti delineando. Essa vede i paesi produttori di materie prime tesi a conquistare una propria autonomia per quanto riguarda le produzioni di base, mentre, in tutti i paesi in via di sviluppo si tenta di dare impulso all'esportazione di prodotti manufatti, puntando soprattutto sul basso costo della mano d'opera locale. I paesi industrializzati, d'altra parte, sembrano destinati

²⁶ Per un più ampio esame dei rapporti fra squilibri territoriali e inflazione, cfr. Maria Valeria Agostini, *Il circolo vizioso del sottosviluppo regionale: squilibri territoriali e inflazione*, in « Comuni d'Europa », settembre 1974, n. 9.

ad assumere sempre piú la funzione di fornitori di grandi impianti industriali, di macchinari, di beni strumentali ad alto contenuto tecnologico.

Considerando le tendenze spontanee e soprattutto i rapporti di forza fatti valere in occasione delle conferenze internazionali a partire dalla crisi energetica, sembra cosí farsi strada, all'interno dell'antica bipartizione fra paesi capitalistici avanzati e paesi del cosiddetto Terzo mondo, una ripartizione ulteriore. Fra i paesi in via di sviluppo tendono ad emergere, attraverso un processo di industrializzazione, i paesi petroliferi e piú in generale tutti i detentori di materie prime²⁷, mentre sulla sponda opposta, i meno forti fra i paesi industrializzati rischiano di essere sospinti in un'area intermedia fra sviluppo e sottosviluppo.

Quale posizione potrà occupare l'Europa in questo futuro nuovo assetto dell'economia mondiale? Dato per scontato che essa dovrà tendere all'abbandono di certe produzioni di tipo tradizionale ed alla specializzazione in settori ad alto contenuto tecnologico, la fase di assestamento presenterà evidentemente differenti gradi di complessità da paese a paese, in funzione della struttura delle imprese produttrici di beni strumentali e del piú o meno alto livello di tecnologia raggiunto dalle produzioni industriali.

In questo quadro l'Italia corre seri rischi di non riuscire a stare al passo. Innanzitutto le sue esportazioni tradizionali di beni di consumo finale sono le piú esposte alla concorrenza del Terzo mondo. Per quanto riguarda, poi, i beni strumentali, quelli in cui oggi l'Italia è in posizione favorevole sono dotati di tecnologie facilmente accessibili da parte dei paesi emergenti. Infine la struttura dell'industria produttrice di questi beni è decisamente piú debole di quella dei paesi industrialmente piú avanzati²⁸.

Si prospetta, cosí, in linea generale, anche all'interno della Cee un indebolimento dei paesi industriali già strutturalmente meno forti, e con

²⁷ A proposito della bipartizione che si va delineando all'interno dei paesi sottosviluppati, è già d'uso comune, nel linguaggio dell'attualità economica la parola « quarto mondo », ad indicare quelli fra i paesi in via di sviluppo destinati a restare emarginati dal processo in atto.

²⁸ Per alcune interessanti analisi sulla struttura dell'industria italiana in relazione alla divisione internazionale del lavoro, cfr.:

— G. Conti, *Progresso tecnico e competitività internazionale nell'esperienza italiana* in *L'economia italiana nell'integrazione internazionale*, a cura di Giacomo Vaciago, Edizioni di Comunità, Milano, 1974.

— M. D'Antonio e V. Marani, *Sul commercio estero italiano negli anni '60*, e G. Conti, *Note sulla posizione relativa dell'Italia dal punto di vista della specializzazione internazionale delle produzioni*, in *Crisi e ristrutturazione nell'economia italiana*, a cura di A. Graziani, Giulio Einaudi editore, Torino, 1975.

— B. Contini, *Collocazione internazionale dell'Italia, Linee di sviluppo in medio periodo*, in « *Economia pubblica* », ottobre 1974, n. 10.

essi in misura tanto maggiore delle loro aree sottosviluppate che non possono certo competere con le aree ad industrializzazione avanzata, quanto a sana e forte struttura industriale, né con i paesi del Terzo mondo quanto a basso costo della mano d'opera²⁹.

Di fronte a queste spinte modificatrici del quadro economico internazionale, si sono determinate da parte dei paesi della Comunità delle forti tendenze centrifughe con l'adozione di politiche concorrenti di contenimento delle importazioni e di stimolo alle esportazioni — impossibilitate così a trovare sbocchi — e, in taluni casi, con tentativi di ritorno a misure protezionistiche.

Nella fase più critica della crisi energetica le raccomandazioni della Commissione per una convergenza delle politiche economiche sono spesso cadute nel vuoto. Il prestito europeo che avrebbe dovuto assicurare un parziale riciclaggio dei petrodollari si è risolto in una inezia. Il sostegno finanziario è andato assumendo i connotati del bilateralismo a scapito di ogni solidarietà comunitaria.

Tutti questi elementi portano alla considerazione che in periodo di crisi il quadro entro cui si è mosso finora il processo di integrazione europea fatica a reggere e tende a sfaldarsi man mano che l'interesse nazionale immediato si fa contrastante con quello dell'insieme della Comunità. La Comunità europea nella sua attuale configurazione funziona a pieno ritmo nelle fasi di espansione economica, quando tutti i paesi riescono a trarre vantaggi dall'intensificazione degli scambi commerciali indotta dall'unione doganale, ma mostra la corda di fronte alle esigenze di solidarietà e di interventi di carattere strutturale che derivano non solo dagli squilibri ad essa preesistenti e da essa in gran parte alimentati, ma anche da situazioni di crisi e di sconvolgimento dei rapporti economici quale l'attuale. Le difficoltà di oggi contribuiscono, quindi, a nostro parere, a mettere in luce e a sottolineare l'esigenza di un salto di qualità nel processo d'integrazione.

²⁹ Fra gli effetti dell'apertura dei mercati — di particolare rilievo fra l'altro per un'area arretrata con abbondante offerta di mano d'opera quale è il Mezzogiorno — è da ricordare la tendenza al livellamento dei salari che si determina a partire da un certo grado di integrazione delle economie.

Si tratta di una tendenza che è sicuramente in atto nell'ambito della Cee anche se è difficile in questa sede poter scindere la parte avuta in questo fenomeno dal contatto delle zone a più bassi salari con le aree più avanzate del nord Europa, e la parte invece svolta dalle imponenti spinte del movimento sindacale determinatesi in particolare in Italia a partire dagli inizi degli anni '60 e culminate con le lotte sociali del '68-'69. Comunque se si guardano i tassi di incremento percentuale del costo medio orario della mano d'opera industriale verificatisi fra il '66 e il '72 nei tre principali paesi della Cee a Sei, rispettivamente 161 per la Francia, 196 per la Germania e 194 per l'Italia, ci si rende conto di come a incrementi della produttività sicuramente molto diversi hanno corrisposto, almeno in questi ultimi due paesi, tassi di incremento salariale quasi uguali.

L'unione economica e monetaria: vincoli derivanti dagli squilibri.

L'ipotesi che la costruzione comunitaria possa arrestarsi all'attuale stadio è d'altronde da respingere. Le considerazioni appena fatte mostrano chiaramente che oggi all'Europa non resta altra scelta che procedere sul cammino di una maggiore e diversa integrazione o regredire rispetto alle stesse realizzazioni fin qui conseguite.

Con l'instaurarsi di una sempre maggiore interdipendenza, i governi nazionali hanno visto dileguare poco a poco le loro possibilità di controllo sulle economie, senza che un nuovo potere si sostituisse ad essi. L'unificazione dei mercati ha determinato, fra l'altro, una progressiva caduta di efficienza delle politiche monetarie e finanziarie messe in atto dai paesi membri. In funzione del grado di integrazione raggiunto dalle economie le misure restrittive o espansive adottate in un paese hanno teso sempre più a produrre effetti solo parziali all'interno e a propagarsi invece negli altri paesi, mentre d'altro canto agli organismi comunitari non erano forniti poteri e strumenti adeguati per intervenire e condizionare le scelte in maniera convergente.

L'assurdità di una situazione del genere venne per la prima volta in luce a seguito degli eventi monetari del 1968-69. Essa fu determinante per l'affermarsi dell'idea dell'unione economica e monetaria alla Conferenza di capi di stato dell'Aja e per l'avallo da parte del Consiglio dei ministri del piano Werner.

Le cause del fallimento del piano e dell'attuale « empassé » sono state ampiamente esaminate da vari studiosi e non crediamo sia qui il caso di soffermarvi. Può essere invece più utile in questa sede mettere in evidenza i nessi che esistono fra squilibri regionali e unione economica e monetaria.

A questo proposito pensiamo che si possano individuare due tipi di relazioni, che, pur essendo di segno opposto, finiscono per integrarsi quando si prendano in considerazione le strategie attraverso le quali conseguire l'unione.

La prima considerazione riguarda le esigenze di progressi nel campo dell'integrazione che scaturiscono proprio dall'esistenza degli squilibri. Se l'unione doganale, come abbiamo cercato di dimostrare, mette in moto tendenze divaricatrici e se, d'altra parte, un ritorno al protezionismo è da rifiutarsi per considerazioni di carattere economico, politico e sociale, l'unica strada da seguire è quella di una diversa e più avanzata integrazione economica.

La seconda considerazione riguarda invece il tipo di condizionamenti che la persistenza di forti squilibri impone nell'elaborazione di una strategia di unificazione. Se, infatti, gli squilibri rafforzano da un lato l'esigenza dell'unione economica e monetaria, essi sono però anche capaci di frapporti ostacoli e difficoltà.

L'unificazione è presto e facilmente realizzabile fra paesi che facciano parte di un'area economica relativamente uniforme dal punto di vista dello sviluppo; non lo è altrettanto in presenza di forti squilibri. Una strategia « monetaria » ad esempio che punti sull'eliminazione dei margini di fluttuazione fra le monete dei paesi membri e sulla creazione di un'unica parità all'esterno, come strumenti automatici di integrazione delle economie e delle monete, finisce per essere pagata dai paesi e dalle regioni più deboli e — a meno di forti condizionamenti politici su di essi — è in ultima analisi destinata a fallire. Gli stati nazionali, infatti, costretti a scegliere fra fondamentali esigenze di politica economica interna e il sacrificio delle parità finiscono prima o poi per sganciarsi, almeno finché dispongono, nonostante gli accordi sottoscritti internazionalmente, dei poteri necessari per farlo.

Ma vediamo di chiarire perché l'integrazione monetaria si risolve in un danno per le economie più deboli.

Abbiamo accennato al fatto che, con l'abolizione delle barriere doganali e la progressiva sempre maggiore integrazione dei mercati, il ricorso a manovre di aggiustamento dei cambi è rimasto uno dei pochi strumenti di controllo delle economie nazionali ancora utilizzabili e, almeno sotto certi aspetti, di sicuro esito. Ora togliere alla regione-nazione quest'ultimo strumento di difesa, senza prevedere contemporaneamente un meccanismo adeguato di massiccia redistribuzione delle risorse, significa lasciarla praticamente in balia delle forze di mercato, provocando una sempre maggiore concentrazione delle attività economiche e della ricchezza nei paesi più sviluppati³⁰.

Una strategia siffatta, se coronata da successo, lo è solo al prezzo di un impoverimento complessivo di alcuni paesi membri. Si pensi, a titolo puramente esemplificativo, a quanto è avvenuto negli ultimi anni in Europa con riferimento al settore agricolo ove il ritardo negli aggiustamenti delle parità dei cambi ha contribuito ad alimentare le distorsioni privilegiando le aree francesi e tedesche a svantaggio di quelle italiane.

Vi è poi un altro elemento da considerare. I paesi economicamente meno forti derivano svantaggi e difficoltà oltre che dai rapporti di scambio infra-comunitari che si vengono ad instaurare, anche da quelli col resto del mondo. Fissare un'unica parità verso l'esterno per un gruppo di paesi a diversa vitalità economica significa, infatti, fissare questa parità a un livello intermedio che sarà relativamente troppo

³⁰ Il meccanismo dell'aggiustamento delle parità monetarie in relazione alla possibilità di ottenere, tramite esso, un riequilibrio della bilancia interregionale è stato esaminato da vari autori. Alcuni sono giunti addirittura alla conclusione che gli squilibri regionali siano in gran parte da attribuire all'esistenza di un'unica moneta nazionale e quindi all'impossibilità da parte delle singole regioni di effettuare simili aggiustamenti. Si veda fra gli altri: P. J. Simonet, *L'avenir du système monétaire*, Laffont, Paris, 1972.

basso per i paesi piú dinamici e troppo alto per gli altri, con corrispondenti guadagni e perdite di competitività dei rispettivi prodotti sui mercati mondiali. La regione-nazione meno sviluppata quindi non solo si vede sottratto lo strumento della manovra della parità nei confronti dei partners, ma si vede anche ancorata a rapporti monetari non corrispondenti alla sua reale situazione economico-produttiva, per quanto riguarda gli scambi con i paesi terzi.

Si è finora parlato dei pericoli che una strategia puramente monetaria comporta per la regione-nazione e quindi per lo stato nazionale e non direttamente per la regione in quanto area economicamente arretrata che si trova al suo interno. Vi sono però due importanti considerazioni da fare che attengono piú direttamente le regioni, cui il discorso risulta così riconducibile, non solo, ma rispetto alle quali esso trova un rafforzamento ulteriore.

La prima è che la presenza di vaste aree sottosviluppate viene alla lunga ad avere conseguenze nefaste sull'intera struttura produttiva di un paese, che, non riuscendo a valorizzare a pieno tutte le sue risorse, tende a rimanere indietro rispetto a paesi economicamente piú equilibrati. Si verifica quindi, generalmente una coincidenza fra paese economicamente debole e paese con forti squilibri territoriali.

La seconda considerazione concerne la maggiore incidenza e la maggiore pericolosità che i processi di impoverimento di cui abbiamo parlato, presentano all'interno di un paese per le sue regioni meno sviluppate. Se la parte piú avanzata e piú dinamica può infatti, in taluni casi, trovare in se stessa capacità di reazione e di adattamento che la portino a nuovi livelli di competitività, non altrettanto può dirsi per quelle regioni e per quei settori, che partono già inizialmente da condizioni di inferiorità strutturale.

Ora se il piano Werner per la realizzazione dell'unione economica e monetaria non puntava sulla strategia monetaria in maniera esclusiva, prevedendo, accanto a un sistema comunitario di banche centrali, anche un centro di decisione per la politica economica, esso però la privilegiava nettamente. Mentre in materia di politica monetaria, infatti, prevedeva allo stadio finale la piú completa centralizzazione, in materia di politiche economiche prospettava misure di coordinamento, di concertazione e di convergenza concepite in termini astratti di equilibri fondamentali. Gli stesori del piano mostravano così di riporre un'eccessiva fiducia sui meccanismi monetari, contando sul fatto che una volta sincronizzate le politiche monetarie le altre politiche sarebbero state destinate a convergere.

Di fatto essi dimenticavano che la stessa quantità di moneta immessa in un sistema ha diverse conseguenze sulla attività economica da paese a paese e da regione a regione in relazione alla struttura

economica sottostante. Ad esempio una politica monetaria restrittiva è suscettibile di produrre pesanti conseguenze nelle regioni economicamente meno sviluppate ove il prevalere di imprese di piccole e medie dimensioni e di imprese di recente costituzione rende più difficile l'autofinanziamento e lo stesso ottenimento del credito bancario, prima ancora di essere sostanzialmente avvertita nelle regioni di più antica e fiorente industrializzazione.

Una politica monetaria comune, quindi, lungi dal promuovere una convergenza delle economie è suscettibile, in certe condizioni, di allontanare ancora di più l'obiettivo, provocando un approfondimento dei divari.

La breve esperienza che è seguita alla risoluzione del 1971 per la creazione dell'unione economica e monetaria ha comunque messo in evidenza nel concreto due carenze fondamentali:

1. Il coordinamento prospettato per le politiche economiche si è dimostrato inefficace.

2. Nonostante il rilievo dato nelle affermazioni di principio alle politiche strutturali e regionali, esse sono state di fatto trascurate.

Erano, queste, carenze tali da predestinare il progetto al fallimento già di per sé e indipendentemente dalle perturbazioni monetarie verificatesi a partire dal 1971. In verità la convergenza delle economie si può e si deve ottenere anzitutto agendo sulle strutture. Sono le divergenze strutturali, infatti, a mettere in moto e ad alimentare il meccanismo squilibrante a tutto vantaggio delle aree economicamente più forti e a tutto svantaggio, in ultima analisi, dell'integrazione.

Se le aree più sviluppate tendono ad incamerare risorse sottratte alle aree più deboli, è soltanto con un adeguato meccanismo di redistribuzione a livello sovranazionale, tale quale esiste, almeno in termini di strumenti, nell'ambito degli stati nazionali, che è possibile far fronte alla situazione.

La chiave di volta che non risolve certo da sola problemi e difficoltà, ma che indubbiamente costituisce una condizione indispensabile per il loro superamento, sta quindi in una maggiore solidarietà comunitaria. Con la messa in comune di ingenti risorse risulterebbe possibile da un lato esercitare uno stimolo e un condizionamento sugli orientamenti delle singole politiche nazionali e dall'altro effettuare interventi diretti, suscettibili di ridurre le divergenze economiche territoriali e settoriali. Ma non vogliamo anticipare qui argomenti che possono tutt'al più essere oggetto di considerazioni conclusive. È opportuno invece procedere con un'analisi puntuale di quelle realizzazioni concrete nel campo della politica regionale comunitaria che pur si sono avute, anche se, evidentemente, non hanno potuto essere prese in considerazione nell'esame delle grandi linee di tendenza effettuato in questo capitolo.

II. Il coordinamento delle politiche regionali nazionali

Il coordinamento dei regimi generali di aiuti a finalità regionale nella normativa comunitaria

Il primo ambito in cui si è mosso l'intervento comunitario nel campo della politica regionale è stato quello del coordinamento delle politiche regionali nazionali. Se si esaminano le politiche regionali dei paesi membri della Comunità ci si rende conto di come obiettivi e strumenti siano più o meno gli stessi ovunque e di come le differenze siano essenzialmente di carattere quantitativo. Il problema del coordinamento delle politiche regionali nazionali si pone quindi essenzialmente oggi come un problema di adeguamento degli strumenti e delle quantità di risorse dislocate, all'effettiva gravità dei problemi da risolvere.

Poiché in tutti i paesi l'incentivazione alle imprese ha assunto sempre maggiore importanza nell'ambito degli strumenti della politica regionale, il coordinamento di questi aiuti è venuto a costituire nel concreto il principale capitolo — anzi allo stato attuale dell'integrazione l'unico capitolo — del coordinamento delle politiche regionali nazionali. Esso ha formato oggetto della risoluzione dei rappresentanti dei governi degli stati membri del 20 ottobre 1971, e della comunicazione della Commissione al Consiglio del 26 febbraio 1975.

Di regimi di aiuti nazionali ci si è occupati comunque fin dalla nascita della Cee, anche se si è partiti da un angolo visuale diverso da quello più propriamente regionale. Le preoccupazioni da cui erano mosse le norme del Trattato di Roma, relative alla regolamentazione degli aiuti alle imprese, riguardavano infatti essenzialmente la tutela della concorrenza. Ecco perché non si può trattare degli aiuti a finalità regionale senza fare un breve riferimento alla politica della concorrenza della Cee.

Punti di contatto e punti di contrasto fra tutela della concorrenza e sviluppo regionale.

L'obiettivo della tutela della libera concorrenza e quello di un armonioso sviluppo regionale contrastano fortemente allorché per tutela della concorrenza si intenda la rinuncia a qualunque tipo di intervento statale all'infuori di quelli volti ad eliminare gli ostacoli che si frappongono al libero gioco delle forze di mercato. L'esperienza ha dimostrato infatti che queste forze lasciate a sé, lungi dal facilitare uno sviluppo armonioso ed equilibrato danno luogo a gravi sacche di depressione e sono fonte di squilibri e di distorsioni a livello economico e sociale.

Nella struttura liberistica del Trattato di Roma, comunque, la tutela della concorrenza non poteva che assumere un ruolo di grande importanza. Ad essa sono dedicate tre sezioni del titolo I della parte terza, ove si regolano rispettivamente il comportamento delle imprese, le pratiche di dumping e gli aiuti concessi dagli stati.

Si è ben lungi dal negare l'importanza e l'utilità, anche in vista di un equilibrato sviluppo, di misure volte a combattere certe pratiche oligopolistiche come quelle dell'accaparramento e della ripartizione dei mercati, della limitazione della produzione e degli sbocchi a danno dei consumatori, dell'imposizione di prezzi di acquisto o di vendita non equi. Ci sarebbe piuttosto da discutere sulla incidenza concreta di queste misure e sulle gravi difficoltà che si incontrano nell'effettuare un controllo equo e proficuo, ma questo esula chiaramente dai compiti di questo studio.

Dove politica regionale e politica della concorrenza entrano in contatto diretto è però nel campo degli aiuti concessi dagli stati. Qui ci troviamo di fronte a due obiettivi apparentemente contraddittori ma che possono trovare una compenetrazione tale da dar luogo ad un rapporto di collaborazione e di complementarietà tra le due politiche. Se i fini sembrano incompatibili, insomma, non altrettanto deve necessariamente essere per gli strumenti. Tutto sta nella flessibilità con cui è concepita ed elaborata la politica della concorrenza che deve sí provvedere alla tutela della libera competizione fra imprese, ma deve anche porre costante attenzione e mettere sempre in primo piano i problemi che derivano dagli squilibri regionali e settoriali e la necessità di farvi fronte. In nome di questi problemi e di queste esigenze si deve essere disposti a rinunciare ad un'applicazione astratta dei « principi di concorrenza » che porterebbero necessariamente le imprese, alla costante ricerca delle migliori condizioni di competitività, ad orientare le loro scelte di investimento esclusivamente verso le aree capaci di fornire i maggiori vantaggi in termini di economie esterne.

Queste considerazioni sono ormai da decenni entrate nella prassi

della politica economica dei paesi membri della Cee che intervengono in vario modo ad alterare le convenienze aziendali, onde dirottare gli investimenti in funzione di piú ampie considerazioni di convenienza economica globale e sociale.

La politica della concorrenza comunitaria per la parte che riguarda gli aiuti concessi dagli stati non può che porsi, quindi, come strumento di efficienza e di miglior coordinamento delle azioni nazionali. Se cosí concepita essa costituisce un valido complemento alla politica regionale. Infatti, dato il livello sopranazionale cui la politica della concorrenza fa capo, essa consente una visione piú globale dei problemi e può intervenire ad evitare quelle costose rincorse nella concessione degli aiuti che tendono in sostanza a neutralizzarsi a vicenda e che si traducono in un ingiustificato profitto per le imprese beneficiarie. Le risorse liberate in tal modo possono proficuamente essere utilizzate dagli stati per altri tipi di interventi nelle aree arretrate, non solo, ma una riduzione fino all'eliminazione totale degli aiuti nelle aree piú favorite della Comunità si rende indispensabile al fine di non svuotare di efficacia i provvedimenti adottati in quei paesi che devono risolvere problemi di effettivo e grave sottosviluppo regionale.

Insomma la politica della concorrenza, se opportunamente orientata in senso regionale, può servire ad introdurre nelle politiche regionali nazionali quella prospettiva comunitaria che molti stati tendono a dimenticare in favore dei piú diretti e prevedibilmente immediati benefici delle loro decisioni sul piano puramente interno. Essa può, in definitiva, far sí che gli obiettivi cui mira ciascuno stato membro tengano conto dei problemi degli altri partners, e si inseriscano nel quadro di un piú armonioso sviluppo economico del complesso della Comunità.

La risoluzione del 20 ottobre 1971: primo tentativo di inquadramento dei regimi di aiuti a finalit  regionale.

Sorgono a questo punto una serie di importanti interrogativi tendenti a determinare la natura della politica comunitaria di controllo sugli aiuti statali attualmente in vigore, le tendenze evolutive che essa ha mostrato dal Trattato di Roma ad oggi e le prospettive per il futuro. Come si   accennato, alla regolamentazione degli aiuti concessi dagli stati   dedicata una apposita sezione del capitolo « regole di concorrenza » del Trattato di Roma. Gli artt. 92, 93 e 94 dichiarano genericamente incompatibili col Mercato comune e quindi vietati, tutti gli aiuti che incidano sugli scambi tra stati membri o che favoriscano talune imprese e talune produzioni, falsando o minacciando di falsare la concorrenza. A questa regola sono previste alcune deroghe che si concretano in particola-

re nell'ammissione degli aiuti a finalità regionale, riconosciuti come tali ad un esame che la Commissione è incaricata di effettuare permanentemente insieme agli stati membri.

All'atto dell'elaborazione del Trattato, evidentemente, si doveva constatare l'esistenza nelle legislazioni dei paesi membri di questi tipi di agevolazioni alle imprese e non poteva non essere respinta come anacronistica una tutela della concorrenza posta al di sopra, e scissa da qualsiasi altra considerazione di ordine economico e sociale.

Comunque la preoccupazione principale cui mostrano di rispondere questi articoli del Trattato permane quella della salvaguardia del libero scambio. Gli aiuti alle imprese sono concepiti come « barriere non doganali », che, unitamente a quelle tariffarie, vanno eliminate per permettere la realizzazione del Mercato comune. La politica della concorrenza, insita nel Trattato, quindi, deve considerarsi come una politica al servizio dell'unione doganale. Ai problemi regionali si fa riferimento solo in via incidentale, come ad un fatto autorizzante una deroga alla norma generalmente seguita: quella di lasciar libero sfogo al gioco delle forze di mercato.

Dopo la realizzazione dell'unione doganale, però, la prospettiva è leggermente cambiata. Non che ora non si attribuisca più importanza primaria all'eliminazione delle « barriere non doganali », ma, cionondimeno, il problema degli squilibri regionali è andato assumendo un rilievo sempre maggiore, tanto da non poter più essere considerato come semplicemente collaterale neppure dai funzionari della Commissione preposti alla politica della concorrenza.

Gli aiuti a finalità regionale concessi dagli stati, infatti, hanno fatto registrare un continuo incremento sia quantitativo che qualitativo e i servizi della Commissione sono venuti sempre più a contatto con i problemi a carattere strutturale e regionale che ne sono all'origine.

Così la risoluzione del 20 ottobre 1971 relativa alla limitazione degli aiuti nelle aree centrali della Comunità¹, pur con tutti i limiti di cui tratteremo ampiamente in seguito, ha costituito indubbiamente un passo avanti per quanto riguarda i problemi regionali, rispetto al Trattato di Roma.

A più riprese gli stati membri e gli organismi comunitari avevano sottolineato la necessità di porre fine alla spirale degli aiuti regionali e di pervenire ad un coordinamento dei regimi di aiuti a livello comunitario. Nel 1968 la Commissione aveva proposto agli stati membri l'adozione di un metodo pragmatico consistente nella comunicazione preventiva dei casi significativi d'applicazione dei regimi generali di aiuti a finalità

¹ Il testo completo della risoluzione è consultabile sulla « Gazzetta ufficiale delle Comunità europee » C 111/1 del 4-11-71.

regionale, che doveva consentirle, ai sensi appunto degli articoli 92 e seguenti del Trattato, di valutarne gli effetti sulla concorrenza e sugli scambi e di pronunciarsi sulla loro compatibilità con il Mercato comune. A questa proposta che aveva trovato consenzienti tutti gli altri stati si erano opposte la Francia, preoccupata di non intaccare l'automaticità nella concessione degli aiuti, e l'Italia che caldeggiava un'impostazione piú globale. A parere della Commissione era indifferente scegliere un metodo piuttosto che l'altro, essendo le due soluzioni prospettate piú complementari che alternative. L'esame dei singoli casi sarebbe infatti sfociato in un coordinamento dei « regimi » mentre il coordinamento dei « regimi » non avrebbe potuto raggiungere la piena efficienza senza l'esame dei singoli casi, almeno come strumento di controllo².

A noi non sembra che le due ipotesi fossero del tutto equivalenti, e il fatto che la soluzione piú comprensiva sia stata sostenuta dai due paesi che nella Comunità a Sei erano oggettivamente i piú toccati da problemi di squilibrio regionale, non è probabilmente casuale. Se, infatti, il metodo pragmatico suggerito dalla Commissione poteva nella sostanza pervenire agli stessi risultati, non era del tutto privo di significato, se non altro dal punto di vista formale, addivenire ad un documento sottoscritto da tutti i paesi membri che gettasse le prime basi per un coordinamento delle politiche regionali nazionali.

La risoluzione del 20 ottobre 1971 va ancora guardata evidentemente come un provvedimento di politica della concorrenza e sono in primo luogo i problemi della concorrenza che ne condizionano lo spirito. Ciò non toglie che l'aver inquadrato o, per meglio dire, l'aver effettuato un primo rozzo tentativo di inquadramento dei problemi regionali europei, ha costituito un passo avanti e ha avuto se non altro il merito di porre in evidenza l'esistenza degli squilibri e di dar loro una prima collocazione ufficiale.

Dalla risoluzione del '71 alla comunicazione della Commissione al Consiglio del 26 febbraio 1975. Alcuni nodi parzialmente sciolti: i massimali di intensità e la trasparenza degli aiuti.

Perché pur costituendo un'evoluzione rispetto al Trattato di Roma, la risoluzione del 20 ottobre 1971 deve essere considerata come un provvedimento di politica della concorrenza?

Per chiarire questo punto occorre rifarsi ai limiti che, dal punto di vista della politica regionale, essa presenta. Sono in gran parte limiti che derivano dalla sua stessa natura di elaborazione effettuata dai servizi

² Cee, Commissione, Prima relazione sulla politica di concorrenza. Bruxelles-Lussemburgo, aprile 1972, *Regimi generali di aiuti a finalità regionale*.

comunitari della concorrenza in assenza di una vera politica regionale comunitaria, per cui le critiche che si muoveranno potranno sotto alcuni aspetti apparire ovvie. Ciò non toglie che esse siano pur sempre opportune al fine di meglio comprendere le innovazioni contenute nella successiva comunicazione della Commissione al Consiglio del 26 febbraio 1975³ e di individuare la strada da percorrere e gli ostacoli che si frappongono ad un reale ed efficace coordinamento.

Occorre innanzitutto ricordare che la decisione del 1971 non aveva come scopo immediato quello di addivenire ad una classificazione generale di tutte le regioni europee in funzione del grado di sottosviluppo, ma soltanto quello di indicare le aree che dovevano essere considerate « centrali », e di porre un limite alle elargizioni di aiuti in dette aree. La Commissione infatti, nella sua comunicazione al Consiglio del 7 luglio '71, esprimeva l'intenzione di procedere in seguito alla regolamentazione degli aiuti nelle aree periferiche, completando così quel coordinamento dei regimi degli stati membri di cui il provvedimento del 1971 non doveva che costituire il primo passo.

Si perveniva così ad una netta bipartizione dell'Europa. Da una parte le aree « centrali » per le quali era fissato un massimale unico di intensità⁴ nella misura del 20% e dall'altra parte le aree « periferiche » nel cui ambito era lasciata completa libertà ai paesi membri per la determinazione dei regimi di aiuti.

Per quanto riguarda le aree centrali quello che maggiormente colpiva era l'accomunamento in un'unica categoria e quindi l'assoggettamento ad un'unica regolamentazione di aree a struttura economica e sociale diversissime. Delle aree centrali facevano infatti parte, accanto alla regione supercongestionata di Parigi, al bacino del Reno e della Ruhr e al triangolo industriale italiano, certe zone semiagricole dell'est francese, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino Alto Adige in Italia e le aree industriali in declino del Belgio. Come era stato possibile accomunare aree economicamente tanto diverse?

Se si considerano con un minimo di attenzione le regioni che la risoluzione del '71 qualificava come « centrali »⁵, ci si rende conto di

³ La comunicazione del 26 febbraio 1975 prelude ad una nuova risoluzione dei rappresentanti dei governi degli stati membri che sostituisca ed integri quella del 1971. Anche la risoluzione del '71, del resto, era stata preceduta da analoga comunicazione della Commissione al Consiglio in data 7 luglio 1971.

⁴ Per massimale unico di intensità degli aiuti si deve intendere l'intensità massima che gli aiuti elargiti ad uno stesso investimento in un'area determinata, possono raggiungere. Nella risoluzione del '71, come del resto anche nella successiva comunicazione del '75, esso è fissato in equivalente — sovvenzione netta, calcolata secondo un metodo comune di valutazione che rende gli aiuti comparabili, attraverso la riconduzione di ciascuno di essi a una percentuale del capitale investito.

⁵ Le regioni centrali sono individuate nella risoluzione del '71 per esclusione.

come esse coincidano sostanzialmente con quelle in cui non erano già stati previsti a quell'epoca, aiuti particolarmente cospicui dalle legislazioni nazionali. Non solo, ma la stessa scelta del 20% come massimale sembra scaturire dalla volontà di non alterare gravemente la situazione preesistente, prendendone piuttosto atto e codificandola attraverso l'impegno dei governi a non andare oltre nella concessione degli aiuti. Una conferma a questa supposizione ci viene del resto da un esame delle intensità massime teoriche preesistenti al provvedimento nei paesi della Comunità a Sei. Si nota infatti che tali intensità si aggiravano tutte, nelle regioni definite centrali, intorno a questa percentuale, superata soltanto dalla Francia e dall'Italia⁶.

In realtà l'accomunare aree così diverse costituiva un'implicita rinuncia ad un serio coordinamento regionale anche per le aree « centrali ». Perché si potesse parlare della risoluzione del '71 come di provvedimento di carattere regionale, si sarebbe dovuta effettuare una graduazione anche nell'ambito di queste regioni e si sarebbero dovute per lo meno circoscrivere le aree congestionate.

In questo senso hanno trovato occasione per esprimersi alcune regioni italiane, in particolare il Trentino Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia, che, facendo valere la loro perifericità geografica e rifacendosi anche ad alcuni indicatori socio-economici, rivendicavano la propria appartenenza alle aree periferiche, o comunque l'esigenza di una differenziazione rispetto alle regioni ad industrializzazione avanzata⁷.

La comunicazione del 26 febbraio '75 a nostro avviso, supera solo in parte questo problema. Con essa la Commissione ha proceduto ad una classificazione più differenziata delle regioni europee includendovi anche le aree « periferiche » e fissando massimali di intensità graduati in funzione della relativa arretratezza economica. Si è addivenuti così alla definizione di quattro gruppi di regioni, e alcune delle aree che nella risoluzione del '71 erano state considerate centrali, hanno trovato collocazioni intermedie sicuramente più confacenti alla loro realtà socio-economica. In particolare per quanto riguarda l'Italia, le regioni Friuli

Nell'allegato contenente le modalità di applicazione dei principi di coordinamento, infatti, si afferma che « le regioni centrali comprendono l'insieme della Comunità ad esclusione di Berlino, dello Zonenrandgebiet, della parte del territorio francese che beneficia attualmente dei premi allo sviluppo e del Mezzogiorno ».

⁶ Le intensità massime teoriche calcolate dalla Commissione secondo il metodo comune di valutazione erano le seguenti: Germania 18,1%; Belgio 16,5%; Francia 24,7%; Italia 26,7%; Lussemburgo 17,3%; Paesi Bassi 19,8%.

⁷ A tal proposito si fa riferimento al documento elaborato nel luglio 1973 dall'Ufficio studi, programmazione e statistica della provincia autonoma di Trento, dal titolo *Politica economica e regionale della Cee. Trentino: regione centrale o marginale?* e, per la regione Friuli Venezia Giulia, alla relazione svolta dall'assessore Cocciani alla riunione della Commissione di politica regionale del Cce (Consiglio dei Comuni d'Europa) svoltasi a Trieste il 7 e 8 ottobre 1974.

Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Lazio, Marche, Toscana, Umbria e Veneto sono state inserite nel secondo gruppo, nel cui ambito il massimale di intensità è stato fissato al 30%.

Se l'aver effettuato uno sforzo di maggior differenziazione nell'ambito delle situazioni regionali europee è sicuramente positivo, ciò non toglie che la fissazione dei massimali di intensità degli aiuti appaia sempre ancorata al rispetto di situazioni preesistenti e largamente condizionata dalle esigenze di libertà di azione dei singoli stati. Così per le aree considerate centrali anche nell'ambito della nuova classificazione, il massimale è rimasto del 20% nonostante che già nella risoluzione del '71 si sottolineasse la necessità di diminuire gradualmente, nel limite del possibile, il livello degli aiuti, mentre per quanto riguarda Irlanda, Mezzogiorno, Irlanda del nord e Berlino ovest, considerate all'altro estremo della classificazione come aree periferiche, i massimali sono stati fissati al livello del massimo di intensità che possono raggiungere gli aiuti misurabili secondo le disposizioni dei regimi di aiuti a finalità regionale in vigore, al 1° gennaio 1975 in queste regioni. Al livello, cioè, a quella data sancito dalle legislazioni nazionali.

Come si vede, quindi, è ancora una volta la tutela dello status quo che tende a prevalere. Da un lato, per le aree centrali che nella nuova regolamentazione tendono finalmente a coincidere con quelle a industrializzazione avanzata — spesso, per lo meno prima dell'esplosione della grave crisi economica, affette da problemi di congestione economica oltre che urbana — non si riduce il massimale ma ci si limita ancora una volta a ribadire che la tendenza deve essere verso la diminuzione del livello degli aiuti in tutta la misura del possibile; dall'altro lato, per le aree maggiormente bisognose di aiuti, si avallano sostanzialmente le norme contenute nelle legislazioni nazionali.

Il problema vero, invece, è quello di una razionale differenziazione degli aiuti che privilegi di fatto ampiamente le regioni meno sviluppate, passando attraverso la proibizione dell'incentivazione o anche, al limite, la disincentivazione degli investimenti nelle aree congestionate. Il tema delle misure di dissuasione sarà comunque brevemente trattato in seguito, nell'ambito di questo stesso capitolo.

Per quanto riguarda le regioni italiane che avevano espresso il loro dissenso nei confronti della risoluzione del '71, la comunicazione del '75 rappresenta evidentemente un riconoscimento delle loro ragioni, dato che le colloca in una posizione diversa rispetto a quella delle aree congestionate. Ciò non toglie però che, a nostro parere, il problema non fosse tanto quello di un innalzamento del loro massimale di intensità, quanto quello di un abbassamento del massimale attribuito alle aree già industrializzate. Un massimale del 20% poteva anche essere adeguato qualora si fossero fissati dei limiti più rigidi per le regioni congestionate.

te. D'altronde il limite del 30% può apparire troppo elevato se rapportato alle necessità di incentivazione del Mezzogiorno.

Un secondo nodo fondamentale della risoluzione del 20 ottobre '71, affrontato in parte anche se non risolto con la comunicazione del '75, è quello della trasparenza degli aiuti.

Fra i criteri cui dovevano rispondere, secondo la risoluzione del '71, gli aiuti elargiti nelle aree centrali della Comunità, vi era quello della trasparenza⁸.

Per trasparenza la Commissione intendeva la misurabilità e quindi la comparabilità degli aiuti secondo un comune metodo di valutazione facente diretto riferimento al capitale investito. Ovvio, quindi, che tutti quegli incentivi che non fossero direttamente o indirettamente riconducibili ad esso erano da considerarsi semitrasparenti o addirittura opachi.

Distinguendo, nell'arsenale degli incentivi che sono stati via via istituiti nei vari paesi per fronteggiare gli squilibri, quelli facilmente misurabili e comparabili da quelli di difficile valutazione secondo i criteri stabiliti dalla Commissione, ci si rende conto di come la differenza fondamentale che contraddistingue la prima categoria di aiuti dalla seconda — con varie sfumature evidentemente poichè esiste anche la categoria degli aiuti semitrasparenti — è che gli uni sono nel loro complesso aiuti all'investimento, aiuti cioè che intervengono unicamente in una prima fase di impiantazione, mentre i secondi sono in generale aiuti alla gestione⁹. Rientrano infatti nella prima categoria tutti quegli aiuti che fanno direttamente o indirettamente riferimento al capitale investito. Così in primo luogo i contributi a fondo perduto, e in subordine i prestiti a tasso agevolato, gli ammortamenti accelerati, i bonifici di interessi, gli esoneri da imposte a carattere patrimoniale. Rientra invece nella seconda un insieme più variato e complesso di incentivi che vanno dalle esenzioni fiscali sui redditi, ai premi commisurati alla mano d'opera impiegata; dalle garanzie statali sui prestiti, alla partecipazione diretta e temporanea dello stato o di altri enti pubblici al capitale dell'impresa; dalla costruzione o acquisto di immobili e terreni ad uso industriale da dare in locazione, a certe tariffe preferenziali per servizi, quali l'energia elettrica, il gas naturale o i trasporti.

Ora la Commissione considerava gli aiuti alla gestione irriducibilmente opachi e pertanto da eliminare, per lo meno nelle aree centrali. Il problema che si poneva allora, — ed era un problema importante —

⁸ Gli altri criteri, come si può agevolmente leggere nella risoluzione stessa, erano, oltre a quello dell'intensità, quello della specificità regionale e quello della ripercussione settoriale degli aiuti.

⁹ Da un'analisi dei regimi di aiuti dei nove paesi della Comunità risulta che gli aiuti alla gestione sono presenti un po' dovunque nelle aree centrali e soprattutto in quelle periferiche.

consisteva nell'opportunità e nella possibilità di estendere questa norma anche alle aree periferiche, di applicare cioè anche ad esse il criterio della trasparenza.

Per comprendere meglio la questione occorre analizzare più da vicino la natura di questi incentivi. Si tratta innanzi tutto di sottolineare il fatto che essi possono essere guardati nella prospettiva delle imprese, come una svalutazione monetaria non accompagnata però dall'aumento del costo delle materie importate. In qualche modo, quindi, essi vengono a restituire alle regioni più arretrate l'equivalente dell'uso di questo strumento di politica economica indispensabile in molti casi per il loro decollo. Se è difficile, quindi, già nell'ambito dei singoli paesi rinunciare a queste misure compensative, tanto più lo diventa nella prospettiva ipotetica della creazione di un'unione economica e monetaria. Con essa infatti, gli stati perdono la possibilità di ricorso allo strumento dei cambi per restituire un vantaggio comparativo agli investimenti, per di più in una dimensione spaziale allargata, con scarti, quindi, fra aree ricche e aree povere molto maggiori.

Questo discorso vale in particolare per i sussidi all'occupazione, la cui introduzione si è resa necessaria nelle regioni affette da gravi problemi di disoccupazione per favorire l'insediamento di imprese labor-intensive. Questo tipo di aiuti è presente nel sistema di incentivazione britannico, sotto forma di premi alla mano d'opera occupata (Rep) e in quello italiano sotto forma di fiscalizzazione degli oneri sociali. Ora è evidente che questi aiuti non sono facilmente eliminabili nel breve periodo in aree caratterizzate da abbondanza di mano d'opera e scarsità di capitali. Si potrebbe piuttosto prospettare una loro limitazione a carattere temporale affinché essi non perdano la loro funzione, che è quella di sostenere l'impresa nelle sue difficoltà di gestione durante il primo periodo di impiantazione e di adattamento, per assumere invece quella di sostegno a tempo indefinito di imprese non competitive.

Certamente al mantenimento di questa contropartita delle deficienze strutturali sarebbe preferibile la loro eliminazione attraverso la creazione delle infrastrutture necessarie. Che fra i fattori decisionali degli insediamenti industriali quello di un'adeguata infrastrutturazione prevalga rispetto a quello della incentivazione è stato dimostrato d'altronde da diverse inchieste effettuate fra le imprese europee. Ciò non toglie che la creazione di infrastrutture richiede tempi lunghi e si è dimostrata alla prova dei fatti (si pensi ad esempio all'esperienza italiana degli anni '50) insufficiente senza la parallela promozione di un primo tessuto connettivo industriale.

Un'altra considerazione da fare a proposito degli aiuti alla gestione è quella del rischio di creare rendite, implicito nella loro elargizione indiscriminata a tutti i settori e a tutte le imprese. È chiaro infatti, che

gli « handicaps » derivanti dal tipo di localizzazione non sono uguali per tutti, per cui se in alcuni settori gli incentivi servono a malapena a controbilanciarli, in altri possono costituire un'elargizione del tutto gratuita a certe imprese. Si pone quindi, accanto al problema della loro delimitazione temporale, anche quello della loro selettivizzazione settoriale, divenuta oggi tanto piú urgente ed importante in seguito alle spinte derivanti dalla concorrenza dei paesi in via di sviluppo e dalla nuova divisione internazionale del lavoro che si va delineando.

Non si può evidentemente pensare di puntare sui settori tradizionali labour-intensive, mantenendo artificialmente basso il costo del lavoro attraverso sovvenzioni statali corrisposte all'infinito. Occorre invece orientarsi su imprese che rispondano alla doppia esigenza dell'intensità di lavoro e dell'alto contenuto tecnologico, in modo da sostenere da un lato l'occupazione e da fondare contemporaneamente la struttura industriale su basi valide ed evolutive.

La Commissione nella sua comunicazione del 26 febbraio 1975 ha evidentemente preso atto delle difficoltà derivanti da un'estensione del principio della trasparenza, così come era formulato nella risoluzione del '71, alle aree periferiche della Comunità e, nel ribadire che la trasparenza costituisce una condizione essenziale per assicurare il coordinamento e la valutazione dei regimi di aiuti, ha riconosciuto tuttavia che « esistono delle forme di aiuti, finora considerate opache, che risultano indispensabili per l'azione di sviluppo di certe regioni »¹⁰.

Il problema non è tuttavia stato affrontato coerentemente e la comunicazione del '75 dà la sensazione di un ulteriore rinvio. Vi si afferma infatti, in termini chiari ed espliciti, che la presenza o l'assenza di trasparenza non pregiudica la compatibilità degli aiuti col mercato comune ma si ribadisce nel contempo che la Commissione proseguirà, con gli esperti degli stati membri, i lavori tecnici già iniziati, allo scopo di ricercare i criteri di misura suscettibili di rendere comparabili tutte le forme di aiuti a finalità regionale in vigore nella Comunità. L'intento di rendere comparabili tutte le forme di aiuti in vigore nella Comunità può certamente essere guardato come positivo in quanto supera la rigidità e la ristrettezza di visuale proprie della risoluzione del '71; esso sembra però sottintendere ancora una volta, da parte delle istituzioni comunitarie, la volontà di pervenire ad un riconoscimento e ad un avallo dello status quo, rinunciando ad intervenire positivamente sulle situazioni messe in atto dagli stati membri.

La Commissione non si pone infatti il problema di studiare, sulla base di considerazioni economiche, sociali ed anche politiche che trascen-

¹⁰ Regimi di aiuti a finalità regionale, Comunicazione della Commissione al Consiglio, Documento Com (75) 77 def. 26-2-75.

dano i limiti dei singoli paesi, l'opportunità di certi tipi di aiuti in contrapposto ad altri, ma si limita a prendere atto delle modalità di aiuti stabilite dalle legislazioni nazionali e a proporsi per il futuro di « esaminare ogni nuova forma di aiuto od ogni modificazione degli aiuti esistenti »¹¹ alla luce dei regimi precedentemente fissati nell'ambito dei singoli paesi.

Il problema della selettività settoriale, poi, non è neppure affrontato ed è trattato collateralmente negli stessi termini della risoluzione del '71. Di esso ci occuperemo comunque più specificatamente subito venendo a dissertare sui problemi e sulle prospettive per un più efficace coordinamento delle politiche regionali nazionali.

Il coordinamento delle politiche regionali nazionali: alcuni problemi da affrontare in prospettiva

Appare evidente che il coordinamento dei regimi di aiuti a finalità regionale non rappresenta che un aspetto del più vasto problema del coordinamento delle politiche regionali nazionali. Considerare d'altronde il problema nella sua globalità implicherebbe ampie e puntuali considerazioni sui temi della programmazione nazionale e regionale dello sviluppo, nonché sull'intervento degli enti locali nell'indirizzo delle scelte di localizzazione industriale. Non intendiamo spingerci in questo campo che, per essere esplorato in maniera esauriente, richiederebbe uno sforzo che va ben al di là dei limiti operativi di questo lavoro. Ci accontenteremo invece di effettuare alcune considerazioni, peraltro molto schematiche, sui problemi che il coordinamento dei regimi di aiuti pone in una visione prospettica di breve periodo.

Il problema della gradazione del sottosviluppo.

Uno dei più importanti quesiti che si pongono, non solo in materia di coordinamento dei regimi di aiuti nazionali, ma anche in tema di politica regionale comunitaria è quello di come classificare il territorio europeo in funzione del grado di sviluppo o di arretratezza. Il primo scoglio da superare è rappresentato dalla disponibilità e soprattutto dalla comparabilità dei dati statistici.

In questo senso la Comunità va effettuando notevoli sforzi per superare le difficoltà che incontra e che si possono sintetizzare nella:

- mancanza di talune statistiche in molti paesi
- non coincidenza delle date di censimento o delle inchieste

¹¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio 26-2-75, Doc. cit.

nonché degli intervalli fra tali date

— mancanza di omogeneità dei dati disponibili risultante dalle differenze di definizione, di estensione dei sondaggi, dei metodi di raccolta, di utilizzazione ecc.

In particolare l'Ufficio statistico delle Comunità europee è attivamente impegnato nella elaborazione di statistiche regionali comparabili. Sulla base di un programma da esso stabilito in collaborazione con gli istituti statistici dei paesi membri si è addivenuti alla messa a punto di un sistema di indicatori regionali facenti capo al Sec (Sistema europeo dei conti economici integrati). I principali aggregati della contabilità economica — valore aggiunto, formazione lorda di capitale fisso, consumo finale delle famiglie, reddito disponibile ecc. — dovrebbero ora essere elaborati in tutti i paesi conformemente a questo sistema comune.

Questo costituirebbe già un passo avanti che potrebbe permettere una migliore e più esatta conoscenza delle situazioni regionali in Europa, ma la strada da percorrere è ancora lunga e laboriosa. Nelle elaborazioni finora effettuate dalla Commissione si nota in generale una certa rigidità di schemi. Così nella nota sulla politica regionale dell'autunno 1969 si assumeva una tipologia estremamente semplificata delle regioni comunitarie distinguendole in regioni industrializzate, semi-industrializzate e prevalentemente agricole. Mentre gli stessi criteri assunti a base della mappa del sottosviluppo allegata alle proposte per la creazione di un Fondo europeo per lo sviluppo regionale del '73¹² peccano a loro volta di rigidità statistica, anche se occorre riconoscergli il merito di aver meglio individuato e schematizzato le varie situazioni regionali.

Al di là del problema della disponibilità e della omogeneizzazione dei dati, che costituisce evidentemente un problema essenzialmente tecnico risolvibile attraverso sempre più intensi e costruttivi contatti fra istituti centrali di statistica dei paesi membri e fra questi e l'ufficio statistico della Comunità, vi sono anche problemi che trascendono il lato puramente metodologico della questione.

Alla concezione statica del fenomeno del sottosviluppo e della tipologia regionale europea bisognerebbe contrapporre una visione più differenziata e dinamica che tenga conto dei fenomeni di tendenza e che prenda in considerazione, accanto agli indicatori statistici, anche quei fattori storici, geografici e sociali che tanta importanza hanno nella delineazione del fenomeno del sottosviluppo.

Risulta evidente come tutto ciò implichi il superamento dell'approccio puramente quantitativo al problema della gradazione del sottosviluppo e l'introduzione di elementi più propriamente politici nelle scelte del

¹² Questo argomento è trattato più dettagliatamente nel capitolo IV.

coordinamento. Coordinare le politiche regionali europee significa considerare l'Europa come un tutto organico, in cui le varie realtà regionali e nazionali siano costantemente ricondotte all'insieme.

Nella scelta delle priorità dovrebbe sparire ogni elemento di condizionamento dettato dagli interessi nazionali per lasciar posto alla considerazione delle reali peculiarità regionali e locali.

La specificità e la selettività settoriale degli investimenti.

Allorché dall'aspetto puramente quantitativo del coordinamento, consistente nella fissazione di massimali di intensità per certe aree, si passano a considerare elementi che potremmo definire qualitativi, assumono un rilievo particolare il concetto di specificità settoriale degli aiuti e il problema della selettività settoriale già brevemente accennato in precedenza.

Nella risoluzione del 1971 si identificava nella mancanza di specificità settoriale riscontrabile nella maggior parte dei regimi nazionali, uno degli elementi di distorsione della concorrenza di più difficile rimozione, proprio in ragione delle difficoltà di valutazione delle ripercussioni settoriali di aiuti concessi indifferentemente a tutti o a gran parte dei settori. Ora, quello che la Commissione proponeva ai paesi membri per risolvere questo problema era l'elaborazione di una procedura che consentisse di cogliere gli effetti settoriali degli aiuti¹³. Non si era pensato neppure lontanamente ad invitare i paesi membri a rendere i loro regimi di aiuti selettivi anche da un punto di vista settoriale. Né il problema è stato affrontato in maniera differente, come si è avuto modo di accennare, con la comunicazione del 1975.

Sotto questo aspetto balza in tutta evidenza la finalizzazione di questi provvedimenti ad obiettivi di tutela della concorrenza più che a veri e propri obiettivi regionali. È chiaro, infatti, che l'elaborazione di una procedura siffatta è effettuata al principale scopo di individuare e sanzionare quegli aiuti che, favorendo, anche in via indiretta, certi settori dell'industria nazionale, li mettono in condizioni di indebita superiorità nei confronti dei concorrenti esteri.

Se ci si fosse posti invece in una prospettiva in cui la promozione di un armonioso ed equilibrato sviluppo regionale occupasse il primo posto, il perseguimento della selettività settoriale degli aiuti sarebbe apparso come uno strumento di importanza fondamentale. In effetti

¹³ Questa procedura è stata in seguito messa a punto, in collaborazione con gli esperti governativi. Il metodo poggia su due orientamenti complementari, uno di ordine quantitativo basato sull'analisi statistica e l'altro di ordine qualitativo, tendente a prendere in considerazione altri elementi destinati a ponderare e sfumare i risultati puramente statistici.

orientare gli investimenti verso determinate regioni va bene, ma perché non anche orientarli verso determinati settori che siano particolarmente funzionali ad un equilibrato sviluppo regionale, nazionale e comunitario?

L'utilità di un intervento anche comunitario nell'indirizzare la selezione settoriale degli investimenti sembra d'altronde fuori discussione. L'integrazione economica ha raggiunto uno stadio tale per cui ogni misura adottata nell'una o nell'altra parte della Comunità non può non tener conto del momento comunitario di cui è allo stesso tempo condizionata e condizionante. Una progressiva maggior selettività settoriale degli aiuti sarebbe oltretutto utile anche sul piano della concorrenza. Essa permetterebbe, infatti, la valutazione a priori delle sovvenzioni accordate ai vari settori nelle diverse regioni economiche e semplificherebbe la valutazione delle ripercussioni settoriali degli aiuti.

Chiaramente in quest'ottica le istituzioni comunitarie dovrebbero incaricarsi dell'elaborazione di previsioni sistematiche per tutti i settori in modo da individuare, da una parte quelli minacciati da sovrapproduzione a livello europeo — o anche a livello territorialmente più ampio —, e dall'altra quelli che devono essere sviluppati per diminuire la dipendenza comunitaria dei paesi terzi. Esse dovrebbero poi essere dotate di poteri sufficienti per evitare che sia portata avanti negli stati membri l'incentivazione di industrie destinate a conoscere nel prossimo avvenire serie difficoltà e per impedire quelle operazioni di riconversione che siano in contrasto con operazioni analoghe messe in atto in altri paesi membri.

Evidentemente non si intende qui fare un processo alla Commissione. Gran parte della timidezza del coordinamento fin qui portato avanti non è che il manifesto e ineluttabile risultato della resistenza che gli stati membri oppongono a qualsiasi reale delega di sovranità.

Il discorso sulla selettività settoriale, d'altra parte, trascende i limiti della concorrenza e dello stesso coordinamento delle politiche regionali nazionali per portare necessariamente a discorrere di politica industriale comune e di programmazione europea.

Sono questi argomenti che, come abbiamo annunciato, non intendiamo trattare specificamente anche perché implicherebbero un discorso molto ampio sulle evoluzioni necessarie nel processo di integrazione europea¹⁴. Ci si può domandare piuttosto, in questo ambito, e in una visione pragmatica, se non esiste già sin d'ora la possibilità, da parte della Commissione, di influire sugli orientamenti settoriali degli investimenti sulla base di una più ampia visione europea.

La Commissione, come abbiamo visto, a seguito della risoluzione

¹⁴ Alcune considerazioni di questo tipo formano peraltro oggetto del VI capitolo.

del '71, ha messo a punto in collaborazione con gli esperti governativi una procedura atta a cogliere gli effetti settoriali degli aiuti. Ora essa tende ad utilizzare questa procedura in funzione di una valutazione della compatibilità degli aiuti sotto l'angolo visuale della concorrenza. Intende, cioè, tramite essa, pervenire all'individuazione di quegli aiuti che, per il particolare vantaggio in cui si traducono per alcuni settori, costituiscono elementi di distorsione della concorrenza.

Le conoscenze cui permette di addivenire questa procedura, potrebbero, invece, a nostro avviso essere utilizzate in una prospettiva più ampia. Una volta individuati, cioè, i settori che di fatto risultano incentivati, il giudizio sugli incentivi stessi potrebbe essere influenzato, oltre che da considerazioni di concorrenza, anche da elementi di diretta derivazione dalla dinamica settoriale d'insieme della Comunità. Sulla base delle statistiche industriali e regionali pubblicate dall'Ufficio statistico, nonché sulla base di congetture elaborabili circa le evoluzioni future, la Commissione potrebbe mettersi in grado di individuare settori e rami industriali da sviluppare nelle varie regioni e nell'insieme della Comunità. L'introduzione di questi elementi di valutazione costituirebbe un primo importante passo verso una sorta di programmazione europea dello sviluppo.

Prospettive per il coordinamento delle misure di dissuasione degli investimenti.

Al capitolo del coordinamento delle politiche regionali nazionali appartiene un'altra materia che, pur non essendo ancora stata affrontata direttamente a livello comunitario, merita attenzione: si tratta delle misure di dissuasione degli investimenti nelle regioni a forte concentrazione industriale.

È evidente, infatti, che una politica regionale che rifugga da una qualificazione puramente assistenziale non può trascurare di prendere in considerazione anche i problemi di queste aree e non può non guardare al fenomeno della congestione come all'altra faccia del sottosviluppo, negativa anch'essa come la prima.

In questo campo, comunque, il cammino è tutto da fare. Nel rapporto Thomson del maggio '73¹⁵, che preludeva alle proposte del luglio dello stesso anno per la creazione di un Fondo europeo per lo sviluppo regionale e l'istituzione di un Comitato di politica regionale, si affermava fra l'altro: « una strategia comunitaria regionale deve garantire che gli sforzi per convogliare gli investimenti nelle regioni meno sviluppate siano accompagnati da misure di decongestione che rendano

¹⁵ Per più ampie considerazioni sul rapporto Thomson si veda il capitolo IV.

efficaci e coordinino, a livello comunitario, le attuali politiche dei vari governi tendenti ad evitare un'eccessiva concentrazione industriale nelle zone in cui essa non può che degradare la qualità delle condizioni di vita ed a favorire il decentramento di queste industrie o di altre attività in regioni in cui vi è necessità »¹⁶.

Ma nei regolamenti poi concretamente approvati, come vedremo meglio in seguito, il problema della congestione viene evocato solo a proposito degli oggetti di studio del Comitato di politica regionale.

Quali problemi si incontreranno in questo campo? Evidentemente toccherà al Comitato studiarli e lo farà con ben altri mezzi ed informazioni dei nostri. Qui si possono soltanto anticipare alcune considerazioni.

Fra i nove paesi della Cee attualmente soltanto tre hanno adottato misure dirette di dissuasione degli investimenti industriali. Essi sono in primo luogo la Francia e la Gran Bretagna e, molto in subordine, l'Italia, ove l'istituto dell'autorizzazione ai nuovi impianti industriali, introdotto nel 1971, ha un'incidenza minima. Nei Paesi Bassi è in via di istituzione un sistema di permessi e licenze per gli investimenti nelle zone ovest del paese, volto a frenare la crescita della popolazione e la crescente concentrazione delle attività economiche.

Il fenomeno della congestione, comunque, preoccupa anche negli altri paesi i quali, se non adottano misure dirette di dissuasione, si prefiggono tuttavia, tramite l'infrastrutturazione e l'incentivazione di altre aree, di allontanare gli investimenti dalle regioni a più forte concentrazione.

Il problema più importante da risolvere in vista di un coordinamento delle misure di dissuasione degli investimenti potrebbe apparire quello della diversità di fondo degli strumenti di decongestione adottati. In particolare i paesi ad economia più liberale opporrebbero sicuramente resistenza ad un coordinamento che tentasse di introdurre anche in essi misure di disincentivazione diretta adottate altrove. Ancora, per quanto riguarda la Repubblica federale tedesca, un'ipotesi di questo tipo urterebbe contro uno scoglio piuttosto difficile da superare: un articolo della Costituzione federale che espressamente vieta il ricorso a misure di dissuasione e di autorizzazione degli investimenti.

D'altronde bisogna anche verificare se a questa diversità di strumenti non corrisponda effettivamente una diversità di problemi nel senso di una loro diversa acutezza.

I problemi della concentrazione economica e urbana nelle aree di Parigi, di Londra o del Randstradt olandese hanno dimensioni evidentemente più ampie di quelle di qualsiasi città tedesca, belga o anche italiana. In alcuni paesi poi alle concentrazioni in determinate regioni o

¹⁶ Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, 3 maggio 1973. Rapporto: *I problemi regionali della Comunità allargata*, pp. 5-6.

città fanno riscontro aree di sottosviluppo e di relativo spopolamento, mentre in altri esiste una distribuzione più equilibrata delle popolazioni e delle attività economiche.

Il problema del coordinamento, quindi, non si pone nei termini di una uniformizzazione degli strumenti, ma piuttosto in quelli dell'adeguamento di questi strumenti alla realtà dei problemi, visti in una dimensione più ampia di quella nazionale.

Appare comunque evidente come un coordinamento a livello comunitario delle misure di decongestione adottate nei paesi membri sia, più che opportuno, necessario, proprio in rapporto al nesso esistente fra congestione e arretratezza ed alla necessità di considerare il territorio comunitario come un tutto organico al fine del superamento degli squilibri.

Alcune considerazioni di carattere istituzionale: il Comitato di politica regionale.

Tutto quanto è stato detto fino ad ora ci sembra autorizzare l'affermazione che il coordinamento delle politiche regionali nazionali fin qui effettuato è del tutto insufficiente e deludente sotto molti punti di vista.

La timidezza dei provvedimenti adottati si estrinseca del resto fin nella loro stessa forma giuridica. La risoluzione del '71, così come quella che la Commissione richiede che sia adottata in conformità alla sua comunicazione del '75, non rappresenta, infatti, un atto giuridico del Consiglio, bensì un semplice impegno politico. I rappresentanti degli stati membri, riuniti in Consiglio, si sono impegnati infatti affinché ogni prospettato coordinamento sia fatto nel pieno rispetto dei principi e delle norme stabilite. La debolezza di un impegno siffatto non sfugge ad alcuno, ma forse è proprio a causa di questa debolezza che si è potuto ottenere l'assenso di alcune delegazioni — che sarebbero state restie alla firma di un accordo più impegnativo —, e che sarà probabilmente possibile ottenerlo anche in relazione alle norme stabilite nella comunicazione del '75¹⁷.

Sarebbe invece molto importante poter effettuare significativi passi avanti nel campo del coordinamento. Infatti se è vero, come è vero, che la Comunità non potrà assumersi neppure in futuro la responsabilità totale dello sviluppo regionale e che certe attribuzioni e certe responsabilità rimarranno nelle mani degli stati nazionali e dovranno essere, per quanto possibile, delegate anche ad enti territoriali minori, quello del

¹⁷ A questo proposito c'è da sottolineare che le maggiori resistenze provengono dalla Francia che ha sollevato obiezioni circa i criteri troppo vaghi adottati per la trasparenza.

coordinamento resterà comunque un tema centrale della politica regionale comunitaria.

Il problema, bisogna riconoscerlo, appare irrisolvibile senza il superamento dell'attuale assetto politico-istituzionale della Comunità. Data l'importanza dell'aspetto istituzionale, comunque pur consapevoli della profondità dei mutamenti che sarebbero necessari, non intendiamo rinunciare in questa sede, ad un tentativo di individuazione di alcune possibili linee di evoluzione di breve periodo in un approccio pragmatico alla questione.

In questa visione, la prima considerazione che viene spontanea è che, con l'avvento di una politica regionale comunitaria, la competenza per la valutazione della compatibilità degli aiuti dovrebbe spostarsi sempre più, nell'ambito degli organismi comunitari, da quelli che si occupano di politica della concorrenza a quelli che trattano direttamente i problemi regionali. Così la direzione generale politica di concorrenza della Commissione e la stessa commissione ad hoc del Parlamento europeo verrebbero ad interessarsi a questi problemi soltanto in via collaterale concentrando invece la loro attenzione sulle concentrazioni industriali, le pratiche di dumping e tutte le altre questioni che concernono più direttamente il comportamento delle imprese.

Non si vuole con questo fare del particolarismo, né sollevare questioni di principio, ma mettere in evidenza che una volta avviato il discorso regionale a livello europeo, gli organismi investiti di questi problemi devono avere la più completa disponibilità di tutte le carte in gioco.

Affidare il coordinamento agli organismi della politica regionale, d'altra parte, se consente una visione più complessiva delle situazioni, non comporta la perdita di vista dei problemi di tutela della concorrenza. Abbiamo sottolineato all'inizio di questo capitolo, come sotto questo aspetto le due politiche possano coincidere quanto a strumenti di attuazione. Non è nell'interesse di uno sviluppo armonioso, infatti, consentire che siano erogati aiuti in aree congestionate o in aree, comunque, che non essendo affette da particolari difficoltà economico-sociali verrebbero di fatto a distogliere gli investimenti da quelle più arretrate e a rendere vano lo sforzo effettuato in esse. In concomitanza con l'approvazione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale¹⁸, del resto, sono stati indicati fra i compiti del Comitato di politica regionale quello dello studio oltre che degli obiettivi, dei mezzi, dei metodi e delle esperienze degli stati membri in materia di politica regionale, anche dei regimi di aiuti a finalità o a incidenza regionale.

¹⁸ Si vedano i regolamenti del Consiglio n. 724 e 725 del 18 marzo e la decisione 75/185 della stessa data che crea un Comitato di politica regionale. « Gazzetta ufficiale delle Comunità europee » N.L. 73 del 21 marzo 1975.

A detto Comitato, si vogliono affidate funzioni di studio, con una timida apertura verso una funzione di tipo informativo-professionale. È importante cercare di capire quale ruolo effettivo può svolgere questo organismo per l'individuazione delle caratteristiche e delle peculiarità delle varie aree e per la promozione di un coordinamento efficace. Fra i suoi compiti vi è quello di esaminare in maniera permanente l'evoluzione della situazione economica e sociale nelle varie regioni della Comunità. Ora è evidente che la creazione di un organismo con questi compiti costituisce già di per sé un fatto positivo. D'altra parte la presenza nel suo seno di funzionari responsabili della politica regionale degli stati membri e di funzionari della Commissione costituisce il quadro adeguato per effettuare il doppio confronto fra le politiche regionali nazionali e fra queste ultime e l'azione comunitaria.

Allo scopo di poter effettuare analisi e confronti efficaci il Comitato sarà anche portato a premere sugli organismi nazionali e comunitari incaricati delle elaborazioni statistiche e potrà, in questo modo, svolgere un ruolo promozionale per una migliore armonizzazione dei dati.

Ma per una visione dinamica e sufficientemente articolata dei problemi nonché per l'introduzione nelle valutazioni di quegli elementi politici cui abbiamo accennato e che sono necessari per il superamento dell'approccio puramente quantitativo assume rilievo l'intervento delle autorità regionali. Esse sono tanto più chiamate in causa in considerazione del posto attribuito dalla Commissione ai piani di sviluppo regionale¹⁹. Le regioni potrebbero assumersi in prima persona in alcuni paesi il compito della elaborazione di questi piani, per cui diventano di importanza fondamentale, anche in vista di un coordinamento più ampio, le modalità del loro intervento nell'ambito degli orientamenti del Comitato.

Questo argomento sarà ripreso nell'ambito dei capitoli successivi. Per ora ci importa di sottolineare che l'esame dei piani di sviluppo, della loro coerenza e della loro conformità ad obiettivi comunitari — necessaria affinché siano eleggibili al finanziamento gli investimenti in essi inquadrati — costituisce un importante strumento di coordinamento indiretto, più importante, al limite, perché più comprensivo, dello stesso controllo sui regimi di aiuti a finalità regionale esercitato dalla Commissione. Gli stati membri, infatti, saranno necessariamente portati a tenere conto dell'aspetto comunitario nell'elaborazione dei loro piani di sviluppo regionale per poter beneficiare degli aiuti. Si attuerà, per così dire, un « coordinamento volontario » in cui ciascuno si adegua alle esigenze comuni nel suo stesso interesse, e non per imposizione.

L'utilità del Comitato e la sua efficacia nel coordinamento dei regi-

¹⁹ Regolamento n. 724/75 citato.

mi di aiuti e piú ampiamente delle politiche regionali nazionali, risiede comunque in gran parte in elementi che stanno al di fuori di esso e che sono riconducibili alla situazione economica e politica generale. Il Comitato infatti, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, ha funzioni di studio e promozione. Eventuali provvedimenti comunitari di cui esso ritenesse utile l'adozione dovrebbero comunque passare al vaglio del Consiglio dei ministri ed è in definitiva dalla volontà politica degli stati membri di portare avanti le misure di coordinamento che ne dipenderebbe l'esito.

Si sono avuti del resto casi analoghi, nella pur breve storia della Cee: così ad esempio non si può attribuire al mancato o cattivo funzionamento del Comitato monetario il fatto che la progettata unione monetaria abbia naufragato.

Per quanto riguarda poi quello che abbiamo chiamato « coordinamento volontario », quello attuabile, cioè, attraverso condizionamenti di carattere comunitario da imporre ai piani regionali di sviluppo, la sua efficacia dipenderà molto dalla quantità dei mezzi finanziari di intervento, dall'entità, cioè, che verrà ad assumere anche in futuro il Fondo di sviluppo regionale. È evidente, infatti, che tanto piú ingenti saranno le risorse cui attingere e quindi gli aiuti appetibili, tanto piú i paesi membri saranno indotti ad elaborare piani rispondenti ad obiettivi comunitari o a portarvi delle modifiche in relazione a questi obiettivi.

Nel complesso quindi, si può affermare che, per quanto riguarda il coordinamento delle politiche nazionali, il Comitato potrà svolgere un ruolo importante solo nella misura in cui vi sia nella Cee la volontà politica di portare avanti il discorso sulla politica regionale.

Meno adeguata sembra la sua struttura a promuovere il coordinamento fra i vari strumenti finanziari comunitari, lo studio della cui incidenza a livello regionale gli si vuole pure affidato. Ma la trattazione di questo argomento è compito dei prossimi capitoli e ad essi rimandiamo per considerazioni piú puntuali.

III. Gli strumenti finanziari comunitari a finalità o a incidenza regionale

La destinazione territoriale delle erogazioni finanziarie

La Comunità dispone fin dalla sua costituzione di uno strumento finanziario a prevalente finalità regionale: la Banca europea per gli investimenti. Prevista dal Trattato agli articoli 129 e 130 col compito di contribuire allo sviluppo equilibrato del Mercato comune nell'interesse della Comunità, essa ha dedicato una particolare attenzione al finanziamento di investimenti nelle regioni meno sviluppate. Ma anche gli altri strumenti di cui la Comunità si è via via dotata (il Feoga, il Fondo sociale europeo, gli art. 54 e 56 del Trattato Ceca) se pure hanno finalità settoriali sono tuttavia suscettibili di aver anche un'incidenza a livello regionale.

Gli strumenti finanziari comunitari nel loro complesso possono quindi essere presi in considerazione dal punto di vista della loro incidenza regionale in un'ottica che li inserisca nella politica regionale comunitaria intesa in senso lato. Questo capitolo ha il compito di studiare il concreto funzionamento di questi fondi, al fine di individuare il loro contributo allo sviluppo regionale. A questo scopo è opportuno partire da un'analisi complessiva della distribuzione territoriale degli interventi tenendo opportunamente distinte le sovvenzioni dai prestiti e passare in seguito ad un esame più puntuale dei tre strumenti principali (Feoga orientamento, Fondo sociale europeo e Banca europea degli investimenti) cercando di metterne in rilievo difetti e limiti quantitativi e qualitativi ed evidenziando come e in che misura gli eventuali mutamenti nel corso del tempo sono andati o tendono ad andare nella direzione di un miglior impatto regionale.

Distinzione fra prestiti e sovvenzioni

Nell'iniziare l'analisi degli strumenti finanziari comunitari è importante mettere in rilievo la differenza fondamentale che esiste fra strumenti che danno luogo a prestiti o garanzie e strumenti che danno luogo a sovvenzioni. Appartengono alla prima categoria la Banca europea per gli investimenti e le operazioni di riconvenzione e di costruzione di case operaie finanziate dalla Ceca. Fanno invece parte della seconda, le operazioni di riadattamento Ceca, il Fondo sociale europeo e il Feoga, sezione orientamento. La distinzione è importante e deve precedere l'analisi della distribuzione territoriale degli interventi perché il valore economico di 100 lire di prestito è evidentemente molto inferiore a quello di 100 lire di sovvenzione. Se il prestito è concesso a tasso agevolato si può, attraverso l'attualizzazione del bonifico di interessi, pervenire alla determinazione di un valore comparabile con quello della sovvenzione. Se invece è concesso a tasso di mercato, come è il caso di quelli della Banca europea degli investimenti, il suo beneficio consiste unicamente nella messa a disposizione di capitali altrimenti difficilmente reperibili e il suo valore è quindi di impossibile determinazione, anche se è proporzionale alla difficoltà di reperimento. Ad ogni modo nell'un caso come nell'altro un prestito che comporta una restituzione del capitale a tempi più o meno ravvicinati non potrà mai equivalere ad una sovvenzione che rappresenta una erogazione a fondo perduto.

Distribuzione territoriale delle sovvenzioni.

La tabella 1 riporta la distribuzione degli interventi comunitari effettuati a tutta la fine del 1973 per paese membro e per strumento finanziario distinguendo, anche con totali parziali, le sovvenzioni da un lato e i prestiti dall'altro.

Limitandoci per ora all'esame delle prime, complessivamente il paese che ha ricevuto maggiori sovvenzioni è la Repubblica federale tedesca cui è andato il 30,05% del totale. Seguono l'Italia (29,31%) e la Francia (20,42%)¹. A questo tipo di distribuzione hanno contribuito, oltre agli interventi Ceca che per ovvie ragioni hanno teso a concentrarsi nei paesi ricchi di bacini carboniferi e di minerali di ferro, anche quelli del vecchio Fondo sociale europeo² che ha visto il 41,6% delle

¹ I dati relativi ai nuovi membri non sono significativi essendo stati ammessi da troppo breve tempo ai benefici degli strumenti finanziari comunitari.

² Il Fondo sociale è stato riformato con decisione del Consiglio n. 60 del 1 febbraio 1971. Esiste pertanto accanto al Fondo sociale rinnovato anche il vecchio Fondo fino ad esaurimento degli impegni precedentemente assunti. Esamineremo nel paragrafo specifico ad essi dedicato le caratteristiche dei due fondi ed i motivi della riforma.

sue risorse dirigersi verso la Repubblica federale.

Soffermandosi sui singoli strumenti si nota che l'Italia occupa il posto di maggior beneficiario solo per il Feoga sezione orientamento. Occorre tuttavia sottolineare come la sua quota (32,82%) rappresenti una percentuale ancora discosta da quella corrispondente alla popolazione agricola italiana (40%). Alla sezione orientamento, d'altronde, fa capo soltanto un 5% delle risorse complessive del Fondo, la grandissima parte delle quali è assegnata alla sezione garanzia³. Per quanto riguarda il Fondo sociale l'Italia occupa il secondo posto sia per il vecchio che per il nuovo Fondo, mentre per le operazioni di riadattamento della Ceca è il minor beneficiario fra i sei vecchi membri, eccezion fatta per il Lussemburgo.

Da questa prima carrellata emerge che la ripartizione territoriale delle sovvenzioni comunitarie non ha complessivamente risposto a criteri di riequilibrio regionale. Se si considera infatti che fra i sei vecchi membri della Comunità quello con il reddito medio pro capite più basso e con i più gravi squilibri interregionali era l'Italia, mentre quello più ricco e per molti aspetti più equilibrato era la Germania, si comprende come, per rispondere a detti criteri, la gradazione dei beneficiari avrebbe dovuto essere ben diversa.

Distribuzione territoriale dei prestiti.

La stessa tabella 1 mette in rilievo anche la ripartizione territoriale dei prestiti. I prestiti della Ceca seguono lo stesso tipo di distribuzione territoriale delle sovvenzioni erogate dalla stessa autorità: prima è la Germania che assorbe il 48,12% e seconda la Francia col 23,95%. Ma sul totale dei prestiti comunitari incidono fortemente quelli della Banca europea per gli investimenti che, come si è già accennato, ha dedicato grossa parte della sua attività al finanziamento di investimenti nelle regioni con maggiori difficoltà. La posizione dell'Italia risulta quindi nel campo dei prestiti molto migliore che in quello delle sovvenzioni. Il nostro paese ha assorbito il 51,26% dei prestiti Bei e il 13,56% dei prestiti Ceca per una media complessiva del 37,58%. Seguono la Germania col 28,87% e la Francia col 23,88%⁴.

³ I dati relativi alla sezione garanzia del Feoga sono stati volutamente omessi, non essendo gli interventi di questa sezione riconducibili alle politiche di struttura. Si tenga comunque presente che essa assorbe il 90-91% del totale delle sovvenzioni comunitarie e che il suo meccanismo di funzionamento è particolarmente sfavorevole all'Italia che, pur avendo il più vasto e nello stesso tempo più povero settore agricolo, ne è pagatore netto.

Alla fine del '73 la Francia aveva ricavato dal Feoga garanzia 5.470 milioni di u.c., la Germania 3.132 e l'Italia 3.094, seguita immediatamente dall'Olanda con 2.459, cifra veramente esorbitante se comparata alla sua popolazione.

⁴ Anche in questo caso i dati relativi ai tre nuovi membri della Comunità non sono significativi.

TAB. 1. *Interventi finanziari comunitari.*

| Paesi | Sovvenzioni | | | | | | | |
|---------------|-----------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Feoga orient. * | | Fse vecchio | | Fse rinnovato | | Riadattamento | |
| | Valori | % | Valori | % | Valori | % | Valori | % |
| Germania | 281,4 | 27,36 | 135,8 | 41,58 | 30,0 | 10,69 | 89,1 | 42,53 |
| Francia | 221,5 | 21,53 | 48,8 | 14,94 | 46,2 | 19,44 | 51,2 | 24,44 |
| Italia | 337,6 | 32,82 | 117,6 | 36,01 | 69,9 | 23,47 | 14,3 | 6,80 |
| Paesi Bassi | 79,1 | 7,69 | 13,4 | 4,10 | 8,7 | 3,65 | 30,1 | 14,37 |
| Belgio | 72,0 | 7,00 | 11,0 | 3,37 | 8,9 | 3,87 | 24,1 | 11,50 |
| Lussemburgo | 5,4 | 0,53 | — | — | 0,3 | 0,53 | — | — |
| Regno Unito | 20,0 | 1,94 | — | — | 57,4 | 30,83 | — | — |
| Irlanda | 6,9 | 0,67 | — | — | 9,8 | 5,26 | — | — |
| Danimarca | 4,7 | 0,46 | — | — | 5,1 | 2,74 | 0,7 | 0,35 |
| Totale | 1.028,7 | 100,00 | 326,6 | 100,00 | 236,3 | 100,00 | 209,5 | 100,00 |

Fonte: rielaborazione di dati interni reperiti presso la Commissione delle Comunità europee.

* Si noti che per il Feoga orientamento i dati si limitano ai soli progetti individuali.

Questi dati possono dettare una prima considerazione: che solo uno strumento con prevalente finalità regionale, quale è la Bei, riesce realmente a convogliare risorse verso le regioni meno sviluppate, data la maggiore efficienza degli utenti pubblici e privati presenti in quelle più avanzate. È opportuno però sottolineare ancora che nel caso della Banca europea per gli investimenti si tratta di prestiti a tasso di mercato, erogati per di più al di fuori di qualsiasi logica programmatica. Il loro contributo allo sviluppo regionale non può essere pertanto che molto relativo.

Guardando agli strumenti finanziari nel loro insieme e assegnati i giusti pesi a ciascuno di essi, si può affermare quindi che complessivamente la distribuzione territoriale degli interventi non denuncia a favore di una loro efficace incidenza a livello regionale.

È opportuno comunque proseguire l'analisi studiandone più da vicino il funzionamento anche al fine di verificare se e in che misura lo scarso beneficio che l'Italia ne ha potuto trarre sia da addebitare completamente alla Comunità o vada invece fatto risalire in parte a intralci e deficienze interne.

| Totale sovvenzioni | | Prestiti | | | | | | Totale | |
|--------------------|--------|----------|--------|-------------------------------------|--------|-----------------|--------|---------|--------|
| | | Bei | | Ceca: prestiti riconv.; case operai | | Totale prestiti | | Valori | % |
| Valori | % | Valori | % | Valori | % | Valori | % | | |
| 526,2 | 30,05 | 558,0 | 17,94 | 851,3 | 48,12 | 1.409,3 | 28,87 | 1.935,5 | 29,23 |
| 357,7 | 20,42 | 742,0 | 23,86 | 423,7 | 23,95 | 1.165,7 | 23,88 | 1.523,4 | 23,01 |
| 513,2 | 29,31 | 1.594,2 | 51,26 | 239,9 | 13,56 | 1.834,1 | 37,58 | 2.337,3 | 35,30 |
| 129,4 | 7,39 | 42,9 | 1,38 | 94,7 | 5,35 | 137,6 | 2,82 | 267,0 | 4,03 |
| 114,3 | 6,53 | 67,2 | 2,16 | 144,1 | 8,15 | 211,3 | 4,33 | 325,6 | 4,90 |
| 5,7 | 0,33 | 9,0 | 0,29 | 7,7 | 0,44 | 16,7 | 0,34 | 22,4 | 0,38 |
| 77,4 | 4,42 | 67,1 | 2,16 | — | — | 67,1 | 1,4 | 144,5 | 2,18 |
| 16,7 | 0,95 | 22,6 | 0,73 | — | — | 22,6 | 0,5 | 39,3 | 0,59 |
| 10,5 | 0,60 | 6,8 | 0,22 | 7,6 | 0,43 | 14,4 | 0,3 | 24,9 | 0,38 |
| 1.751,1 | 100,00 | 3.109,8 | 100,00 | 1.760,9 | 100,00 | 4.878,7 | 100,00 | 6.619,9 | 100,00 |

Il Feoga sezione orientamento

Previsto dall'art. 40 del Trattato come strumento al servizio della politica agricola comune, come è noto, il Feoga è stato poi creato in due sezioni: la sezione garanzia per gli interventi di sostegno dei prezzi e la sezione orientamento per gli interventi strutturali. Si tratta evidentemente di un « fondo » con dirette finalità settoriali, ciò non toglie tuttavia che la sua sezione orientamento sia suscettibile di avere una forte incidenza a livello regionale. Basta considerare che le regioni agricole in cui esso è prevalentemente chiamato a intervenire sono nel loro assieme regioni con reddito inferiore a quello delle corrispondenti regioni industriali e che in particolare le aree agricole che necessitano di maggiori interventi strutturali sono fra le più povere in assoluto della Comunità.

Gli stanziamenti

Sarebbe quindi importante non solo ai fini della politica agricola, ma anche ai fini della politica regionale che alla sezione orientamento fossero assegnate risorse di notevole entità. Come si è già avuto modo

di accennare, invece, ad essa non è stata destinata che una minima parte delle risorse complessive del Feoga, che ha invece continuato ad espandersi nella sezione garanzia. La tabella 2 riporta gli stanziamenti annuali del Feoga orientamento accanto a quelli del Fondo sociale rinnovato e del nuovo Fondo europeo di sviluppo regionale. Come si può notare le risorse della sezione orientamento del Feoga sono aumentate di anno in anno fino al 1968 per poi assestarsi su cifre annuali costanti. In effetti fino a tale data i mezzi disponibili per la sezione orientamento erano determinati sulla base di un terzo delle spese della sezione garanzia. A decorrere dal 1969 il Consiglio ha deciso di bloccarli a 285 milioni di u.c. annui, portati poi a 325 milioni con l'ingresso dei tre nuovi membri⁵. Considerata la svalutazione monetaria, divenuta particolarmente rilevante a partire dal 1973, si è arrivati così ad un calo annuale degli stanziamenti in termini reali. Si è sacrificata, cioè, ancora di più la politica delle strutture ai considerevoli aumenti dei costi della politica dei mercati. Né si profila per il prossimo futuro un incremento degli

TAB. 2. *Stanziamenti Feoga orientamento, Fondo sociale europeo, Fondo europeo per lo sviluppo regionale.*

| Anni | Valori in u.c. | | | |
|------|------------------|------------------|-------------|--------------------|
| | Feoga orient. | Fse | Feder * | Totale |
| 1964 | 9.057.000 | | | 9.057.000 |
| 1965 | 16.617.000 | | | 16.617.000 |
| 1966 | 58.561.000 | | | 58.561.000 |
| 1967 | 80.040.000 | | | 80.040.000 |
| 1968 | 123.460.000 | | | 123.460.000 |
| 1969 | 285.000.000 | | | 285.000.000 |
| 1970 | 285.000.000 | | | 285.000.000 |
| 1971 | 427.500.000 | | | 427.500.000 |
| 1972 | 285.000.000 | 42.750.000 | | 320.000.000 |
| 1973 | 325.000.000 | 222.950.000 | | 478.400.000 |
| 1974 | 325.000.000 | 267.800.000 | | 493.400.000 |
| 1975 | (325.000.000) ** | 355.900.000 | 300.000.000 | (835.000.000) ** |
| 1976 | (325.000.000) ** | (450.000.000) ** | 500.000.000 | (1.275.000.000) ** |
| 1977 | (325.000.000) ** | (530.000.000) ** | 500.000.000 | (1.355.000.000) ** |

* Fondo europeo di sviluppo regionale.

** Dati ipotetici basati su un'extrapolazione dell'andamento degli stanziamenti annui.

⁵ Per il 1971, i mezzi disponibili sono ammontati eccezionalmente a 427,5 milioni di u.c., pari a una volta e mezzo l'importo degli stanziamenti annui, per tener conto della necessità di regolarizzare la contabilizzazione del periodo del secondo semestre 1969, prima dell'entrata in vigore del regime delle risorse proprie.

stanziamenti destinati a fini strutturali a meno che non vada in porto l'idea di una riforma globale della politica agricola comune da tempo caldeggiata da forze politiche e sociali e ormai divenuta di attualità negli stessi ambienti decisionali Cee anche in seguito a una decisa presa di posizione in tal senso da parte della Repubblica federale tedesca.

L'attività del Fondo

Come è noto l'azione concreta del Fondo, consistente in sovvenzioni agli investimenti in attività agricole, si è svolta secondo tre tipi di modalità differenti:

- 1) il finanziamento di progetti individuali;
- 2) le azioni comuni;
- 3) le misure particolari.

I progetti individuali formano oggetto di finanziamento da parte del Feoga fin dalla sua costituzione⁶ mentre le misure particolari — consistenti in una serie di progetti di carattere particolare e che beneficiano di una procedura eccezionale — sono state introdotte dal 1966. Con regolamento n. 729/70 il Consiglio ha comunque deciso che la sezione orientamento dovesse finanziare in priorità le azioni comuni, intese come quelle azioni volte a realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 30 paragrafo 1a del Trattato: accrescere, cioè la produttività dell'agricoltura sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo nazionale della produzione agricola e un impiego ottimale dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera. Le azioni comuni, quindi, sono destinate a rimpiazzare completamente nel tempo i progetti individuali, anche se questi ultimi assorbono ancora oggi larga parte delle spese della sezione orientamento principalmente a causa del ritardo nell'attuazione delle direttive agricole del '72 che comportano una ristrutturazione pressoché completa della politica agricola delle strutture⁷. Per avere un quadro generale dell'attività svolta dal Feoga orientamento e un ordine di grandezza significativa circa i rapporti fra i vari tipi di azione, occorre rifarsi alla tavola 3 che mette in evidenza la situazione degli impegni e dei pagamenti del Fondo al 31-12-74, distinguendo i progetti individuali da un lato, le misure particolari e le azioni comuni dall'altro. Dalla tabella emerge come non solo le azioni comuni e le misure particolari hanno assorbito una quota molto bassa degli impegni (circa il 24%), ma anche come detta quota non mostra alcuna tendenza all'aumento nel corso del tempo. Gli impegni per misure particolari e azioni comuni erano infatti 40 milioni di u.c. nel

⁶ Regolamento n. 17/64 Cee.

⁷ Direttive n. 159/72, 160/72, 161/72.

TAB. 3. *Situazione degli impegni e dei pagamenti del Feoga orientamento al 31-12-1974.*

Valori in u.c.

| Anni | Fondi impegnati | | Pagamenti effettuati | |
|----------------------------|-------------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| | Progetti | Mis. partic. Azioni comuni | Progetti | Mis. partic. Azioni comuni |
| 1964 | 9.056.922 | — | 7.594.839 | — |
| 1965 | 17.134.258 | — | 13.280.716 | — |
| 1966 | 41.586.875 | 13.000.000 | 29.922.938,44 | 13.000.000 |
| 1967 | 26.039.369 | 54.000.000 | 19.999.255,08 | 51.871.206 |
| 1968 | 94.897.375 | 28.552.051 | 60.821.530 | 27.858.970,94 |
| 1969 | 160.000.000 | 40.211.787 | 81.938.975,66 | 40.211.787 |
| 1970 | 159.999.497 | 41.438.193 | 60.112.589 | 41.438.193 |
| 1971 | 199.943.145,78 | 42.382.316 | 56.715.418,94 | 42.382.316 |
| Totale 1964-71 | 708.657.441,78 | 219.584.347 | 330.386.262,12 | 216.762.472,94 |
| 1972 | 149.998.247,46 | 17.153.712 | 30.365.428,12 | 17.153.712 |
| 1973 | 169.999.963,05 | 11.788.720,45 | 123.420,24 | 10.671.551,25 |
| 1974 | 95.832.800,61 | 20.873.861,93 | — | 17.965.351,64 |
| Totale 1972-74 | 415.831.011,12 | 51.816.294,38 | 30.488.849,02 | 45.790.614,89 |
| Totale generale | 1.124.488.452,90 | 271.400.641,38 | 360.875.111,14 | 262.553.087,83 |

Fonte: Quarta relazione finanziaria sul Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia. Esercizio 1974 - Com (75) 396 def. Bruxelles, 24 luglio 1975.

'69, 41 milioni nel '70, 42 nel '71⁸. Ciò fa pensare che i progetti individuali siano destinati a rimanere ancora per qualche tempo il cardine della politica strutturale comunitaria. Lo confermano, del resto, i dati relativi agli stanziamenti per il 1976: 141 milioni di u.c. su 325 sono stati destinati ai progetti individuali; una quota, quindi, ancora superiore alla metà. Questo elemento va considerato in termini negativi, dato che col permanere dei progetti individuali risulta difficile poter dare all'azione del Feoga orientamento una struttura di coerenza d'insieme. La sua attività si è svolta infatti fino ad oggi al di fuori di orientamenti complessivi. Le misure particolari, spesso deliberate sotto la pressione dei singoli stati membri, hanno riflesso il diverso potere contrattuale dei

⁸ Per il 1972-1973 e 1974 le cifre non sono significative non essendo stati ancora completati gli impegni relativi.

vari paesi e sono state in larga misura al servizio della politica di mercato. Si pensi al regime di prezzi alla macellazione delle vacche e alla non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari (regolamento n. 1975/169) e si pensi a quello per l'estirpazione di talune varietà di alberi da frutta (regolamento n. 2517/69)⁹.

Le azioni comuni decise sulla base di precise esigenze di ristrutturazione della produzione agricola comunitaria sono suscettibili di dare alla politica delle strutture una configurazione piú organica. Ma dato il ritardo con cui esse sono adottate e finanziate dal Feoga orientamento non hanno ancora potuto incidere che in misura minima sull'attività complessiva del Fondo.

Per quanto riguarda i progetti individuali, le indicazioni che vengono fornite di volta in volta dalla Commissione in occasione dell'apertura di nuove « tranches » di finanziamento, si limitano sostanzialmente ad un elenco di produzioni agricole che si intendono escluse dal beneficio, sulla base, spesso, di considerazioni contingenti di mercato.

La posizione dell'Italia.

Il finanziamento dei progetti individuali, quindi, restando svincolato da qualsiasi tipo di programmazione e di inquadramento degli investimenti viene praticamente a dipendere in gran parte dal diverso grado di efficienza e dalla maggiore o minore iniziativa del privato o dell'ente presentatore. È molto significativo, a questo proposito, rifarsi alla ripartizione regionale degli interventi Feoga per progetti individuali in Italia, quale emerge dalla tabella 4. In essa si vede come il 57,69% dei finanziamenti sia toccato alle regioni centro-settentrionali, mentre il meridione — Lazio compreso — pur concentrando buona parte della popolazione agricola italiana, non ha ricevuto che il 42,31%. Si comprende così come il sistema dei progetti individuali sia stato tale da favorire di fatto le regioni meglio attrezzate e come quindi l'incidenza regionale del Feoga sia ancora inferiore a quella che poteva apparire dalla ripartizione territoriale fra i paesi membri esaminata al paragrafo 1. Se è vero che l'Italia (paese relativamente povero e con forti squilibri regionali) ha ricevuto dal Feoga orientamento una cifra globale superiore a quella degli altri paesi è anche vero che al suo interno i finanziamenti non sono andati nella direzione di un riequilibrio territoriale.

Un altro elemento che, da un lato mette sotto accusa i progetti individuali, e dall'altro serve a chiarire ancora meglio la posizione dell'Italia nei confronti del Feoga orientamento è quello del rapporto fra impegni e pagamenti.

⁹ Si noti che per queste due misure speciali l'Italia non ha mai presentato domande di rimborso.

TAB. 4. *Ripartizione regionale dei finanziamenti Feoga orientamento per progetti individuali in Italia (anni 1964-1973).*

Migliaia di u.c.

| Regioni | Contributi concessi | Percentuali |
|------------------------------|---------------------|-------------|
| Nord-ovest | 11.728 | 3,47 |
| Lombardia | 14.332 | 4,25 |
| Nord-est | 67.739 | 20,07 |
| Emilia Romagna | 42.808 | 12,68 |
| Centro | 58.130 | 17,22 |
| Italia centro-settentrionale | 194.737 | 57,69 |
| Lazio | 30.625 | 9,07 |
| Campania | 8.909 | 2,64 |
| Abruzzi-Molise | 17.600 | 5,21 |
| Sud | 67.914 | 20,12 |
| Sicilia | 14.392 | 4,26 |
| Sardegna | 3.379 | 1,00 |
| Italia meridionale | 142.819 | 42,31 |
| Totale | 337.556 | 100,00 |

Fonte: Quinta relazione finanziaria sul Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia. Esercizio 1974 Com (75) 396 Def. Bruxelles, 24 luglio 1975.

Come è noto il Feoga può assumere nel corso di un esercizio anche impegni per gli esercizi successivi. Ogni anno si verificano quindi una serie di impegni e una serie di pagamenti con riferimento anche a progetti approvati negli anni precedenti. Ora per quanto riguarda i progetti individuali il rapporto impegni pagamenti è in generale molto alto. Dalla tabella 3 (già citata) si può vedere come ad impegni per azioni comuni e misure particolari di 271,4 milioni di u.c., corrispondono pagamenti di entità simile: 262,6 milioni, mentre a fronte di 1.124,5 milioni impegnati per i progetti individuali stanno 360,9 milioni che hanno dato luogo a liquidazione nel corso degli stessi anni. Questa differenza si spiega con la diversa procedura seguita nei due casi. Mentre per i progetti individuali si dà luogo a rapporti diretti — anche se mediati dal paese membro che attua una prima selezione delle domande di concorso — fra ente o azienda interessata e Comunità, nel caso delle misure particolari e delle azioni comuni la procedura è quella del rimborso allo stato membro, per cui impegno e pagamento sono quasi concomitanti.

Quello che è interessante a questo punto è un raffronto fra le posizioni dei vari paesi. Nella tabella 5 è riportata la ripartizione dei

TAB. 5. Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia - sezione orientamento. Ripartizione dei pagamenti in % degli impegni per stato e per anno. (Cee a Sei).

| Stanziamenti impegnati nel | Cee | D | B | F | I | L | N |
|-------------------------------|------|------|-------|------|------|-------|-------|
| 1974 | 0,1 | 0 | 1,2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1973 | 20,2 | 36,9 | 27,8 | 21,3 | 0 | 2,1 | 39,2 |
| 1972 | 28,4 | 48,3 | 43,8 | 27,8 | 4,2 | 10,7 | 51,5 |
| 1971 | 37,6 | 65,8 | 36,3 | 44,3 | 6,7 | 72,5 | 50,3 |
| 1970 | 50,6 | 70,2 | 59,4 | 56,7 | 22,5 | 100,0 | 75,4 |
| 1969 | 60,2 | 75,1 | 53,9 | 57,7 | 39,1 | 100,0 | 95,4 |
| 1968 | 73,9 | 90,4 | 93,6 | 60,0 | 62,2 | 23,9 | 95,3 |
| 1967 | 72,0 | 83,0 | 95,6 | 82,8 | 43,3 | 95,0 | 96,4 |
| 1966 | 77,5 | 89,1 | 100,0 | 75,9 | 58,7 | 100,0 | 100,0 |
| 1965 | 83,9 | 97,0 | 99,6 | 64,0 | 78,0 | — | 100,0 |
| Totale | 35,1 | 52,8 | 43,8 | 37,3 | 15,4 | 46,9 | 55,0 |

Fonte: Quarta relazione finanziaria sul Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia. Esercizio 1974 - Com (75) 396 Def. Bruxelles, 24 luglio 1975.

pagamenti in percentuale degli impegni per stato membro e per anno. A una quota media complessiva del 35,1% della Cee a Sei, corrisponde un 15,4% per l'Italia contro un 55% per l'Olanda, un 52,8% per la Germania e un 46,9% per il Lussemburgo. È questo, forse, l'elemento negativo più importante della partecipazione italiana al Feoga orientamento, ed è un elemento addebitabile in gran parte al nostro paese e non a meccanismi comunitari. Per spiegarlo occorre tenere presente che fra la data di arrivo alla Commissione dei progetti e quella dell'approvazione da parte del Comitato di gestione del Fondo e quindi dell'impegno comunitario, passa in media un anno. A questi 12 mesi vanno aggiunti i 6-8 mesi che decorrono dalla data di presentazione in Italia a quella dell'inoltro a Bruxelles. Si tratta di un periodo indubbiamente molto lungo, che può dar adito a delle critiche sulla lentezza della procedura comunitaria che incide negativamente sulle opportunità degli interessati a portare a compimento l'opera. Ma ciò non spiega ancora come per gli altri paesi della Comunità le quote dei pagamenti sugli impegni siano notevolmente più elevate. Per spiegarlo occorre tenere presente che per tutto il periodo che intercorre dalla presentazione del progetto alle autorità competenti italiane fino alla sua approvazione da parte della Commissione e quindi all'assunzione dell'impegno da parte del Feoga (un anno e mezzo, due anni), l'interessato non può praticamente iniziare l'opera. Mentre gli altri stati membri, infatti, una volta selezionati i progetti e ottenuto dalla Commissione l'avviso di ricevimento dei « dossiers » danno il via alla realizzazione dell'opera

assumendosi in proprio l'intero onere del contributo in caso di esito negativo del Feoga, lo stato italiano interviene soltanto a posteriori e in aggiunta al contributo comunitario¹⁰. Si verifica così che, trascorsi due anni dalla redazione del progetto, i costi di realizzazione previsti risultano non più rispondenti ai prezzi di mercato, per cui si dà luogo a molte rinunce da parte degli interessati, che finiscono col ridurre fortemente i pagamenti all'Italia del Feoga orientamento. Si pensi che dei crediti del Fondo che restavano da annullare alla fine del '74 circa il 60% erano di spettanza italiana e che, mentre per gli altri paesi gli annullamenti riguardavano in gran parte progetti per i quali si erano determinati dei mutamenti con riduzioni di costi, per l'Italia si trattava nella massima parte dei casi di rinunce totali da parte dei beneficiari¹¹.

Al fenomeno della « rinuncia » occorre poi affiancare quello della particolare lentezza delle procedure contabili-amministrative¹² per l'esecuzione dei progetti, che determina uno scaglionamento a lunga scadenza dei pagamenti, anche nei casi in cui si dà luogo alla realizzazione dell'opera. L'Italia ha quindi ricevuto dalla sezione orientamento del Feoga per progetti individuali un ammontare di contributi molto inferiore ai 337,6 milioni di u.c. iscritti come impegni a tutto il '73. Una valutazione esatta è resa impossibile dalla non reperibilità di dati completi relativi ai crediti annullati e da annullare. Si tenga comunque presente, a titolo indicativo, che per quanto riguarda i crediti iscritti a favore dell'Italia nel 1964, 5 progetti su 8 non sono mai stati realizzati, mentre nel '65 e '66 rispettivamente 14 progetti su 19 e 33 su 40 sono stati oggetto di rinuncia da parte dei beneficiari per importi che coprono il 63,6% e il 68,5% dei crediti totali iscritti.

Diverso è il discorso per le misure particolari e le azioni comuni, per le quali, come si è avuto modo di accennare, si segue la procedura del rimborso agli stati membri. Alla fine del '72 su 174,4 milioni di u.c. impegnati a favore dell'Italia, 170,5 milioni erano già stati versati¹³. Il tipo di inconveniente descritto, quindi, sembra destinato a scomparire con il venir meno degli interventi per i progetti individuali e la loro sostituzione con le azioni comuni previste nelle direttive agricole del '72.

¹⁰ In genere alla sovvenzione del 25% del Feoga si aggiunge un altro 25% da parte dello stato, oltre a un mutuo che copre il 50%.

¹¹ Si tratta di dati non ufficiali per i quali non si dispone di una documentazione pubblicabile. Sono stati reperiti tramite interviste alla Commissione Cee.

¹² Spesso si deve ricorrere alla licitazione privata, dato che le aste pubbliche vanno deserte.

¹³ Seconda relazione finanziaria sul Feoga, esercizio 1972. Presentata dalla Commissione delle Comunità europee al Consiglio dei ministri e al Parlamento europeo. Sec(74) 786 Def. Bruxelles 8 marzo 1974. La terza e la quarta relazione non aggiornano la ripartizione degli impegni e dei pagamenti per azioni comuni e misure particolari per paese membro, ma non si ha motivo di ritenere che il rapporto impegni-pagamenti per l'Italia sia mutato.

Le prospettive future.

Con le tre direttive sulle strutture agricole del 27 aprile 1972 la politica comunitaria delle strutture ha cominciato ad assumere una sua connotazione. Le direttive mirano all'incentivazione delle aziende agricole aventi possibilità di sviluppo e ad un allargamento delle unità colturali attuato attraverso la concentrazione della proprietà agricola e l'abbandono del settore da parte dei piccoli coltivatori. C'è da sottolineare però che la strumentazione di cui si sono dotate, rispondente a criteri uniformi di generale applicazione in tutta la Comunità, dà ragione delle perplessità suscitate in Italia e spiega in parte il ritardo con cui esse sono state recepite nella nostra legislazione.

Il primo problema che è stato oggetto di dibattiti e di scontri in Italia è quello dei rapporti fra stato e regioni in una materia — come quella dell'agricoltura — che è per Costituzione di competenza regionale. Era stato infatti messo in atto da parte del governo un tentativo di recupero, attraverso la riserva delle competenze nei rapporti internazionali, delle funzioni proprie delle autonomie¹⁴. Il progetto governativo è successivamente rientrato di fronte ad un'energica presa di posizione dell'insieme delle regioni e all'opposizione delle forze di sinistra.

Si è arrivati così, anche se con ritardo, all'approvazione di una legge di recepimento delle direttive¹⁵ che lascia alle istanze regionali un sia pur minimo margine di manovra. Essa prevede infatti che le regioni, nell'ambito del proprio territorio, possano regolare l'applicazione delle direttive comunitarie mantenendosi entro i limiti fissati dalla legge nazionale e dalle direttive stesse¹⁶. L'ampiezza dello spazio lasciato in questo modo alla legislazione regionale, nonché le prospettive per l'utilizzazione di questo spazio nel senso di un adeguamento delle direttive alle concrete esigenze delle varie parti del territorio saranno oggetto di approfondimento nel quinto capitolo. Esse si ricollegano, comunque direttamente al secondo tema che è stato ampiamente dibattuto e che ha dato e dà tuttora luogo a forti perplessità. Entrando nel merito delle direttive è facile infatti metterne in discussione l'opportunità in relazione ai tempi e ai modi della loro attuazione. Il memorandum Mansholt da cui esse hanno tratto origine risale al 1968, a un periodo caratterizzato, cioè, da forte espansione industriale e da eccedenze produttive nel settore agricolo. Da allora al 1975 — epoca di attuazione delle direttive in Italia — la situazione è molto cambiata e ci si è trovati di fronte a

¹⁴ Molto interessanti ed esaurienti su questo argomento sono gli atti del Convegno sul tema: *Regioni, programmazione e Comunità europee con particolare riferimento al settore agricolo* tenutosi a Siena, presso l'Università, dal 22 al 24 febbraio 1973.

¹⁵ Le direttive sono state recepite dalla legislazione italiana con legge n. 153 del 9-5-1975.

¹⁶ Per le regioni a statuto speciale vi è solo l'obbligo di attenersi alle direttive.

fenomeni recessivi generalizzati che lasciano poco sperare sull'assorbimento delle eccedenze di forze lavoro agricole da parte dei settori secondario e terziario oltre che — nel nostro paese — a un deficit della bilancia alimentare di grosse proporzioni. È evidente, quindi, che le direttive comunitarie che privilegiano l'azienda agricola efficiente e che tendono ad accelerare il processo di emarginazione delle imprese marginali non possono non destare delle perplessità.

Le preoccupazioni sono particolarmente vive per il Mezzogiorno. Misure di accelerazione dell'espulsione dal settore agricolo non possono infatti prescindere dalla corrispondente creazione di posti di lavoro industriali e terziari. L'agricoltura meridionale si trova oggi di fronte a due realtà socioeconomiche diverse. Circa 1/3 del terreno agricolo, rappresentato dalle tradizionali zone intensive e da quelle di recente irrigazione, è interessato da un processo di consolidamento di aziende di tipo capitalistico altamente produttive. In questa area le aziende che incontreranno i requisiti previsti dalle direttive saranno prevedibilmente numerose. Ma per i rimanenti 3/4, già avviati alla progressiva emarginazione, i provvedimenti non potranno che determinare un aumento del distacco dalle altre zone e la definitiva perdita di ogni funzione produttiva.

Il rischio è che si ripeta per il settore agricolo il tipo di processo già innescato nel settore industriale. La crisi e la chiusura di piccole imprese tradizionali sopraffatte dalla concorrenza delle grandi industrie insediatesi nel Mezzogiorno grazie agli incentivi per lo sviluppo industriale, ha determinato cali nei livelli di occupazione che stentano ad essere compensati dai posti di lavoro creati da queste ultime¹⁷. Il problema resta dunque sempre quello di una differenziazione dei parametri e degli strumenti tale da adeguarli alle diverse situazioni esistenti all'interno della Comunità. Tale differenziazione è peraltro resa possibile da una interpretazione non restrittiva delle norme del Trattato.

Ad attenuare le conseguenze dei provvedimenti previsti dalle direttive del '72 ed a controbilanciarne in parte gli effetti è stata comunque prevista la direttiva sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate¹⁸. Essa, facendosi carico anche di preoccupazioni di carattere più prettamente territoriale, tende a frenare l'esodo degli agricoltori delle regioni montagnose, prevedendo per la prima volta nella storia della politica agricola comune, aiuti sotto forma di integrazioni di reddito. La direttiva che interessa il 25% della superficie agricola della Cee è di particolare rilievo per l'Italia e può trovare ampia applicazione nel Mezzogiorno. Il problema che si pone è quello della disponibilità di

¹⁷ E. Pugliese, *Mezzogiorno e politica agraria della Comunità*, in « Quaderni di relazioni internazionali », n. 1: *Le Regioni e l'Europa*.

¹⁸ Direttiva del Consiglio n. 75/268 Cee del 28-4-75.

fondi sufficienti: si calcola che occorrerà uno stanziamento prossimo ai 100 miliardi di lire l'anno per poi ottenere dal Feoga il rimborso nella misura del 25% (25 miliardi). Nel caso della direttiva sull'agricoltura di montagna il problema si pone con particolare urgenza poiché in quasi tutti gli altri paesi della Cee esiste già una legislazione nazionale che prevede interventi di questo tipo. Non si verificherà, quindi, quanto è già avvenuto per le direttive del '72: che gli stanziamenti del Feoga, dato il ritardo nell'applicazione non solo da parte dell'Italia, ma anche di altri paesi¹⁹ sono stati accantonati per gli anni successivi. Un ritardo nel recepimento e nell'attuazione concreta della direttiva sulla montagna potrebbe comportare la perdita dei crediti italiani presso il Feoga.

Il problema degli stanziamenti da parte dello Stato italiano si propone, comunque, anche con riferimento alle tre direttive del '72. I 304 miliardi di lire stanziati per il triennio 1973-1975 e ripartiti dal Cipe fra tutte le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sono risultati del tutto insufficienti per far fronte ad una politica organica di intervento pubblico in agricoltura. Il pericolo che correrà l'Italia, una volta terminata la fase dei progetti individuali e fondata l'intera politica delle strutture agricole sulle azioni comuni, è quello di non effettuare interventi sufficienti per ottenere dal Feoga rimborsi nelle proporzioni che le spettano.

Ai problemi più strettamente finanziari occorre poi aggiungere quello della disponibilità di personale e di strutture idonee ed assistere le aziende nella predisposizione dei piani di sviluppo voluti dalle direttive.

Il Fondo sociale europeo

Nelle considerazioni generali si è avuto modo di accennare al fatto che esiste ancora, a fianco del Fondo sociale rinnovato, anche il vecchio Fondo sociale europeo che, a partire dalla riforma del 1971, sta per esaudire le sue operazioni. Si è anche constatato, attraverso i dati della tabella 1, che grossa parte delle risorse di questo Fondo si sono indirizzate verso la Repubblica federale tedesca, mettendo così in rilievo una distorsione nel meccanismo di funzionamento, tale da favorire i paesi più efficienti²⁰. Può essere perciò interessante soffermarsi un

¹⁹ Si noti che la Francia alla fine del '74 non aveva ancora dato attuazione alle direttive 159-160-161 e che rischia perciò al pari e peggio dell'Italia di non poter beneficiare degli aiuti per la montagna collegati alla 159.

²⁰ Ancora nel '73 sono stati effettuati pagamenti per operazioni compiute prima dell'entrata in funzione del nuovo Fondo. Essi erano così ripartiti in milioni di u.c.: Germania 34,5; Belgio 1,6; Francia 7,8; Italia 15,8; Paesi Bassi 1,7;

attimo ad analizzare queste distorsioni anche al fine di capire meglio, poi, che tipo di evoluzione rappresenti rispetto ad esso il nuovo Fondo sociale europeo.

Il vecchio Fondo sociale.

Il vecchio Fondo sociale europeo non poteva neppure essere definito correttamente un Fondo in senso stretto, dato che non disponeva di alcuna massa di manovra monetaria. Il suo budget era parte integrante del budget generale della Comunità, alimentato però secondo una chiave di ripartizione più favorevole ai paesi a più basso reddito pro-capite, rispetto a quella generale²¹. La Germania e la Francia erano infatti tenute a far fronte alle spese del Fondo con contributi pari al 32%; l'Italia al 20%; il Belgio all'8,8%; l'Olanda al 7% e il Lussemburgo allo 0,2%. Questi contributi non erano però versati o comunque messi a disposizione all'inizio di ogni esercizio in relazione alle spese prevedibili, ma venivano iscritti a debito di ogni stato membro alla fine dell'anno in relazione al montante complessivo delle spese effettivamente impegnate.

Il Fondo funzionava così come una sorta di cassa di compensazione (*clearing*): la Commissione teneva per ciascun paese un conto in cui iscriveva le partite di debito (contributi dovuti) e di credito (concorsi concessi); i saldi venivano calcolati una volta l'anno e solo sulla base di essi avvenivano i trasferimenti fra gli stati membri. Le caratteristiche fondamentali del Fondo e anche i suoi maggiori difetti erano: l'intervento a posteriori e l'automaticità. L'intervento a posteriori si traduceva nel fatto che ogni iniziativa era lasciata allo stato membro: la Comunità non effettuava alcuna cernita a priori delle operazioni, ma finanziava automaticamente a progetti ultimati tutti quelli che avevano avuto buon esito. Questo tipo di risposta automatica è stata sicuramente la maggior causa dei grossi vantaggi ottenuti dalla Germania²² e di quelli, invece, scarsi dell'Italia. L'automaticità nel funzionamento del Fondo era duplice. Da un lato non essendo stato fissato alcun plafond alle sue risorse, gli stati membri erano tenuti a coprire tutte le spese di qualsiasi importo esse fossero; dall'altro il Fondo rispondeva automaticamente alle domande di

Lussemburgo 0. Totale 61,4. Più della metà degli aiuti, quindi, sono andati alla Germania.

²¹ Notoriamente la chiave generale di ripartizione delle spese comunitarie fra i Sei stati membri era al tempo della costituzione della Cee e della creazione del Fondo sociale: 28% per la Francia, la Germania e l'Italia; 7,9% per il Belgio e l'Olanda; 0,2% per il Lussemburgo.

²² Si pensi che dal vecchio Fondo sociale la Repubblica federale tedesca è riuscita a farsi rimborsare persino delle operazioni di reinstallazione di spogliarelliste.

concorso presentate dagli stessi stati membri (frapponendo solo un breve sondaggio). In pratica avveniva cioè che tutte le domande riguardanti operazioni sociali consone alle caratteristiche richieste per il contributo del Fondo sociale erano automaticamente accolte e la relativa partita era iscritta a credito del paese membro interessato; a fine anno si calcolava il totale delle spese così impegnate e si chiamavano gli stati membri a coprirle globalmente in funzione della chiave di ripartizione fissata. Evidentemente un sistema di questo tipo non poteva che privilegiare già in partenza gli stati dotati di un'organizzazione più efficiente e che effettuavano un maggior volume di operazioni.

Ma c'era un altro elemento che giocava a sfavore dell'Italia che, pur essendo il paese con maggiori problemi di disoccupazione; ha finito per non essere il vero beneficiario di un Fondo creato per fronteggiare proprio questi problemi. Nel campo della formazione professionale le spese rimborsabili comprendevano:

- tutte le forme di indennità versate ai lavoratori (corsisti)
- le remunerazioni del personale del centro
- le spese di funzionamento (materiali, locali, ecc.).

Queste ultime spese erano calcolate in maniera forfettaria nella misura del 35% dei costi sostenuti per le indennità ai corsisti e per le remunerazioni al personale. Ora, poiché l'Italia, data l'insufficienza dei fondi pubblici stanziati per la formazione professionale, non versava in genere alcuna indennità ai corsisti o le versava in misura minima, è chiaro che questo fatto veniva a incidere doppiamente in maniera negativa sul contributo del Fondo: direttamente per le indennità non corrisposte e quindi non rimborsate e indirettamente per le spese di funzionamento che, rapportate all'entità delle prime, finivano per risultare minime e quindi per diminuire ancora il contributo.

Lo scarso beneficio ottenuto dall'Italia dal vecchio Fondo sociale europeo si spiega quindi col meccanismo di funzionamento del Fondo stesso rapportato ai difetti della struttura della formazione professionale italiana. In Italia le indennità ai corsisti erano basse; la durata delle operazioni di formazione e di riconvenzione professionale breve; i corsi nel loro assieme poco costosi (corsi teorici per apprendisti, corsi dei « cantieri-scuola », ecc.).

Il meccanismo di funzionamento del Fondo sociale europeo è divenuto, comunque, col tempo, oggetto di tali e tante critiche da determinare nelle istituzioni comunitarie l'idea di una riforma globale. Con la decisione n. 60 del 1° febbraio 1971 e con i successivi regolamenti di attuazione n. 2396, 2397 e 2398 dell'8 novembre dello stesso anno, si è così pervenuti alla creazione del nuovo Fondo sociale europeo.

Il nuovo Fondo sociale.

La riforma del Fondo sociale ha inteso dare a questo strumento finanziario un piú marcato carattere comunitario e un certo orientamento regionale. Come è noto i campi di intervento del nuovo Fondo sono determinati dagli artt. 4 e 5 della decisione citata. Sulla base dell'art. 4 il Consiglio ha la facoltà di aprire via via agli interventi del Fondo sociale i settori in cui si manifesti una situazione di crisi dell'occupazione. L'art. 5 invece prevede espressamente interventi nelle regioni affette da disoccupazione o sottoccupazione di lunga durata di carattere strutturale.

Il nuovo regime ha quindi sostituito all'automaticità la selettività degli interventi trasferendo sul piano comunitario una parte del processo decisionale. In questo processo sono implicati sia il Consiglio dei ministri che la Commissione: il primo con decisione specifica dà il via agli interventi di cui all'articolo 4 per i vari settori; la seconda è chiamata a selezionare tutti i progetti presentati, confrontandoli e graduandone le priorità anche in relazione alla situazione delle regioni interessate. Questa funzione è tanto piú rilevante in quanto le domande che pervengono annualmente a Bruxelles superano di gran lunga gli stanziamenti disponibili.

A. Stanziamenti. L'insufficienza degli stanziamenti si è determinata in concreto per gli interventi a piú specifica finalità regionale: per quelli cioè dell'articolo 5. Così nell'esercizio 1972, mentre gli stanziamenti disponibili per tale articolo ammontavano a 35 milioni di u.c. e con le autorizzazioni di impegno per gli esercizi successivi (20 milioni di u.c. per il '73 e 10 per il '74) salivano a 65 milioni, le domande presentate hanno raggiunto un importo di 163 milioni di u.c. Solo un 40%, quindi, ha potuto essere soddisfatto. Nel '73 la Commissione ha ricevuto richieste di contributo per 235,7 milioni di u.c., mentre lo stanziamento disponibile era solo di 110²³, nel 1974 a fronte di domande per 354,8 milioni di u.c. stava uno stanziamento di 209,1 milioni di u.c. Questo, se da un lato favorisce un esame approfondito dei progetti e il ricorso a criteri di selezione rigorosi, dall'altro può fare sí che anche progetti ricevibili e conformi ai regolamenti in vigore, siano respinti per insufficienza di fondi.

C'è da rilevare poi che le differenze fra richieste e disponibilità emerse per il '72, '73 e '74 sono in concreto inferiori alla realtà. Si

²³ Nel corso del '73 la Commissione si vedeva costretta a presentare un bilancio suppletivo, chiedendo un ulteriore stanziamento di 120 milioni di u.c. per l'art. 5, nonché lo storno a suo favore di 40 milioni destinati all'art. 4. Il Consiglio rifiutava quest'ultima proposta e concedeva il supplemento di bilancio solo nella misura di 45 milioni di u.c.

verifica infatti che al di là di un certo importo complessivo delle domande inviate a Bruxelles siano gli stessi paesi membri a trattarsi dall'inoltrarne altre o a sconsigliarne l'inoltro agli eventuali interessati, dato che non esistono possibilità di accoglimento nel corso di quell'esercizio.

La Commissione e il Parlamento europeo si sono pronunziati a più riprese per stanziamenti di maggiore entità²⁴, ma il Consiglio dei ministri finanziari si è mostrato sordo di fronte agli argomenti e alle previsioni avanzate. La tabella 2 di pag. 74 mette in evidenza incrementi negli stanziamenti complessivi per il Fondo sociale dell'ordine del 20%, fra il '73 e il '74 e del 33% fra il '74 e il '75²⁵. Per il '75 la Commissione, sostenuta anche dal parere del Parlamento europeo, aveva proposto per l'art. 5, 280 milioni di u.c., in considerazione da un lato della svalutazione monetaria e quindi del maggior costo dei progetti da finanziare²⁶ e dall'altro dell'impulso che sarebbe dovuto derivare al Fondo dalla crisi occupazionale e dalla necessità di riconversione produttiva scaturite dalla stasi economica. Il Consiglio dei ministri aveva ridotto gli stanziamenti a 210 milioni di u.c., dimostrando ancora una volta che è facile mettersi d'accordo nel campo sociale sui grandi principi e sulle grandi dichiarazioni (come quella del vertice di Parigi), ma che quando si tratta invece di tradurre le parole nelle realtà del bilancio, gli interessi nazionali e le preoccupazioni finanziarie ritornano ad avere il sopravvento. È intervenuto però a questo punto, per la prima volta, il potere di emendamento del Parlamento europeo in materia di spese non obbligatorie. Ad esso si deve se gli stanziamenti per il '75 sono stati portati a 245 milioni di u.c., ad una cifra, cioè, meno anacronistica rispetto all'evoluzione dei fabbisogni.

B. *Attività del Fondo.* Un giudizio sul concreto funzionamento del Fondo è reso difficile dalla sua troppo recente riforma. Occorre infatti attenersi ai soli dati relativi agli anni 1972, 1973 e 1974, anni che possono considerarsi di « rodaggio ». Il primo elemento da esaminare è la ripartizione degli interventi fra i due articoli. Come dimostrano anche il riporto degli stanziamenti all'anno successivo realizzato nel '72, lo

²⁴ Si vedano la I e la II relazione sull'attività del nuovo Fondo sociale europeo (Documenti Sec (73) 3536 e Sec (74) 3400) nonché le corrispondenti relazioni della Commissione affari sociali e del lavoro del Parlamento europeo (18/74 e 380/74).

²⁵ L'incremento che si registra fra il '72 e il '73 non è significativo, dato che il '72 era il primo anno di funzionamento con stanziamenti, quindi, di carattere simbolico.

²⁶ L'incremento dei prezzi al consumo nei nove paesi della Cee è stato, secondo stime dell'Ocse, dell'8% per il '73 e del 12,5% per il '74. Per il '75 è previsto nella misura del 12,5%. Oecd, Economic Outlook n. 16, December 1974; Bunderministerium für Wirtschaft, Bonn, Tagesnachrichten, 12 december 1974.

storno di 40,7 milioni di u.c. a favore dell'art. 5 effettuato nel 1973, e il riporto al 1975 proposto dalla Commissione per 52,4 milioni di u.c. non impegnati nel corso del 1974²⁷, gli interventi ai sensi dell'art. 4 sono stati nettamente inferiori alle aspettative.

I regolamenti prevedono che dopo i primi cinque anni la priorità sia accordata agli stanziamenti per l'art. 4 e che fino ad allora almeno il 50% vada all'art. 5. Si delinea invece un notevole ritardo nello sviluppo degli interventi ex art. 4: basti considerare che nel '72 nessuna domanda di contributo ha potuto essere presentata perché il Consiglio ha aperto soltanto il 19 dicembre di quell'anno due settori di intervento, mentre complessivamente a tutto il 31 dicembre 1974 gli impegni contratti ai sensi dell'articolo 4 non superano il 16% del totale²⁸.

Questo ritardo va di pari passo col mancato sviluppo di azioni comuni e di misure particolari adottate nel quadro delle politiche comunitarie, cui gli interventi dell'art. 4 fanno capo. È da ricollegarsi, insomma, al mancato sviluppo dell'integrazione europea. Se da un lato il prolungarsi del periodo di predominio dell'art. 5 può essere guardato in senso favorevole alle regioni meno sviluppate, dato che è proprio ad esse che vengono devoluti gran parte degli interventi (per regolamento almeno il 60%), dall'altro è da sottolineare il carattere spesso assistenziale ed episodico che è in essi insito, soprattutto a causa della mancata attuazione dell'art. 1.4 del regolamento 2396/71. Questo articolo stabiliva infatti che le operazioni finanziabili dovessero contribuire « all'attuazione di un programma specifico, inteso a porre rimedio alle cause dello squilibrio che colpisce l'occupazione ed elaborato per la regione, il ramo economico, i gruppi di imprese e le categorie di persone interessati ». Come la Commissione lamentava nella II relazione sull'attività del nuovo Fondo sociale, meno del 50% delle domande indicano chiaramente le prospettive di occupazione per i tirocinanti, mentre si sono incontrate serie difficoltà nell'applicare in termini realistici il vincolo dei contributi alla presentazione e discussione dei progetti specifici.

L'art. 4 si presta meglio a interventi comunitari con un certo grado di globalità dato che collega direttamente i contributi del Fondo sociale alle altre politiche comuni, ma è certamente meno flessibile e meno adattabile alle diverse realtà nazionali e regionali. È a questo proposito indicativo il quadro degli interventi per paesi a tutto il 1974 suddivisi in base all'articolo di riferimento (tabella 6). Da esso si rileva che mentre l'Italia con 117,3 milioni di u.c. occupa la prima posizione per gli interventi ai sensi dell'art. 5 (seguita dalla Gran Bretagna con 109,7 milioni di u.c.), essa è terz'ultima e con una cifra veramente irrisoria

²⁷ Terza relazione sull'attività del nuovo Fondo sociale europeo. Esercizio 1974. Com (75) 355 Def. Bruxelles, 23 luglio 1975, p. 23.

²⁸ *Ibidem*, p. 29, tabella VI.

TAB. 6. *Impegni contratti dal Fondo sociale europeo a tutto il 31-12-1974 per paese membro e per articolo di riferimento.*

Valori in milioni di u.c.

| Paesi | Art. 4 | Art. 5 | Totale |
|-------------|--------|--------|--------|
| Belgio | 1,6 | 13,8 | 15,4 |
| Danimarca | — | 17,3 | 17,3 |
| Germania | 18,8 | 39,1 | 58,0 |
| Francia | 30,7 | 64,0 | 94,7 |
| Irlanda | 7,9 | 18,7 | 26,6 |
| Italia | 4,8 | 117,3 | 122,1 |
| Lussemburgo | — | 0,07 | 0,07 |
| Paesi Bassi | 1,07 | 13,7 | 15,4 |
| Regno Unito | 9,9 | 109,7 | 119,6 |
| Totale | 75,4 | 393,7 | 469,4 |

Fonte: Terza relazione sull'attività del nuovo Fondo sociale europeo. Esercizio 1974. Com (75) 355 Def. Bruxelles, 23 luglio 1975.

(4,8 milioni u.c.) per l'art. 4. Il capovolgimento di posizioni è del resto confermato dai dati relativi agli altri paesi. Per i contributi ricevuti ai sensi dell'art. 4 la Francia e la Germania occupano le prime posizioni rispettivamente con 30,7 e 18,8 milioni di u.c., mentre nelle ultime accanto all'Italia stanno l'Irlanda con 7,9 milioni di u.c. e la Gran Bretagna con 9,9 milioni²⁹. Sembra potersene dedurre che l'art. 4 per la sua scarsa flessibilità e probabilmente per il fatto di dipendere da decisioni del Consiglio dei ministri — ove notoriamente prevalgono le posizioni dei paesi economicamente e politicamente più forti — tende a favorire questi ultimi. Questo fattore suscita serie preoccupazioni per il futuro, quando, trascorsi i primi cinque anni di funzionamento del Fondo, le operazioni ai sensi dell'art. 4 divenissero prioritarie. Si pone quindi a nostro avviso il problema di compenetrare la globalità e l'interesse comunitario che gli sono propri con la maggior flessibilità territoriale dell'art. 5, attraverso la revisione delle norme del Fondo prevista per il 1976.

C. Posizione dell'Italia. Volendo analizzare più da vicino il funzionamento del Fondo sociale con particolare riferimento alla posizione dell'Italia, occorre rifarsi alle tabelle 7 e 8 che riportano la

²⁹ Le cifre molto basse dei paesi minori non sono state prese in considerazione in quanto risentono evidentemente di una diversa dimensione demografica e trovano fra l'altro riscontro anche nei corrispondenti valori relativi all'articolo 5.

TAB. 7. *Ammontare dei concorsi concessi dal Fondo sociale europeo nell'anno 1972 per paese membro e per settore d'intervento.*

| Paesi | Regioni | | | Progresso tecnico | | | Minorati | | | Totale importo |
|-------------|--------------|------------|------------|-------------------|------------|------------|--------------|------------|------------|-------------------|
| | Im- porto | N. dom. | N. lav. | Im- porto | N. dom. | N. lav. | Im- porto | N. dom. | N. lav. | |
| Belgio | | | | | | | 1,7 | 1 | n.c. | 1,7 |
| Danimarca | | | | | | | | | | |
| Germania | 10,1 | 1 | 18.600 | | | | | | | 10,1 |
| Francia | | | | 6,4 | 2 | 9.749 | 3,6 | 1 | 8.700 | 10,0 |
| Irlanda | | | | | | | | | | |
| Italia | 25,2 | 5 | 31.483 | | | | 1,0 | 1 | 1.500 | 26,2 |
| Lussemburgo | | | | | | | 0,2 | 2 | 650 | 0,2 |
| Paesi Bassi | 1,9 | 1 | 2.850 | | | | | | | 1,9 |
| Regno Unito | | | | | | | | | | |
| Totale | 37,2 | 7 | | 6,4 | 2 | | 6,5 | 5 | | 50,1 |

Fonte: Prima relazione sull'attività del nuovo Fondo sociale europeo. Esercizio 1972 - Sec (73) 3536 Def.

ripartizione dei contributi per paese e per settore di intervento. Per gli anni 1972 e 1973³⁰, la struttura complessiva degli interventi mette in evidenza uno squilibrio notevole fra i vari settori. In particolare il basso numero di domande per il progresso tecnico in contrapposto al relativamente alto contributo erogato per la categoria dei minorati — per la quale la Commissione si è vista sommergere da una valanga di domande — mostrano la tendenza tuttora viva da parte degli stati membri a beneficiare di un « giusto ritorno », con domande non improntate ad una visione comunitaria dei problemi.

Con riferimento specifico al nostro paese gli elementi che emergono più nettamente — oltre a quello della bassissima utilizzazione dell'art. 4 già rilevata — sono l'alto numero di lavoratori interessati dai provvedimenti e l'alto numero di domande accolte in relazione ai contributi. Per quanto riguarda il primo elemento nel 1973, con 43,73 milioni di u.c. di contributo l'Italia avrebbe provveduto alla formazione di 1.367.000 lavoratori, pari a un contributo per lavoratore di 32 u.c., mentre la Gran Bretagna con 57,4 milioni di u.c. ne formava 1.147.000 (circa 50 u.c. pro-capite) e la Francia con 36,12, 757.000

³⁰ Un'analoga tavola per il 1974 non è stata presentata in quanto la *Terza relazione sull'attività del nuovo fondo sociale europeo* non riporta la ripartizione degli interventi in relazione alle varie operazioni. L'esame della posizione dell'Italia sarà pertanto limitato agli anni 1972 e 1973.

TAB. 8. *Armonare di concorsi concessi dal Fondo sociale europeo nell'anno 1973 per paese membro e per settore d'intervento.*

Valori in milioni di u.c.

| Paesi | Agricoltura | | | | Tessili | | | | Regioni - Progresso tecnico | | | | Minorati | | | | Totale | | | | |
|-------------|-------------|---|---------|----|-----------|------|--------------|----|-----------------------------|----|--------------|-------|-----------|-----|--------------|----|-----------|--|--------------|--|--|
| | Im- porto | | N. lav. | | Im- porto | | N. dom. lav. | | Im- porto | | N. dom. lav. | | Im- porto | | N. dom. lav. | | Im- porto | | N. dom. lav. | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Belgio | 0,13 | 1 | 1 | 6 | 1 | 0,59 | 1 | 6 | 5,00 | 2 | 125 | 1,47 | 1 | 20 | 7,19 | 5 | 153 | | | | |
| Danimarca | — | — | — | — | — | — | — | — | 1,85 | 3 | 35 | 3,20 | 1 | 60 | 5,05 | 4 | 95 | | | | |
| Germania | 9,56 | 1 | 85 | — | — | — | — | — | 3,96 | 3 | 50 | 6,42 | 1 | 50 | 19,94 | 5 | 185 | | | | |
| Francia | 13,47 | 1 | 202 | 1 | 58 | 0,89 | 1 | 58 | 14,35 | 8 | 269 | 7,41 | 1 | 228 | 36,12 | 11 | 757 | | | | |
| Irlanda | 0,10 | 1 | 1 | 13 | 2 | 0,61 | 2 | 13 | 8,66 | 7 | 500 | 0,44 | 8 | 38 | 9,81 | 18 | 550 | | | | |
| Italia | — | — | — | 1 | 1 | 0,04 | 1 | 1 | 41,99 | 21 | 1.355 | 1,70 | 3 | 12 | 43,73 | 25 | 1.367 | | | | |
| Lussemburgo | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 0,04 | 3 | 7 | 0,04 | 3 | 7 | | | | |
| Paesi Bassi | 0,81 | 1 | 5 | — | — | — | — | — | 3,75 | 6 | 49 | 2,21 | 2 | 32 | 6,77 | 9 | 85 | | | | |
| Regno Unito | 0,41 | 1 | 7 | 19 | 2 | 1,46 | 2 | 19 | 47,06 | 2 | 910 | 8,45 | 2 | 220 | 57,40 | 7 | 1.147 | | | | |
| Totale | 24,50 | 6 | 300 | 7 | 97 | 3,59 | 7 | 97 | 126,62 | 52 | 3.291 | 31,34 | 22 | 674 | 186,05 | 87 | 4.362 | | | | |

Fonte: Seconda relazione sull'attività del nuovo Fondo sociale europeo. Esercizio 1973 - Sec (74) 2400 Def.

lavoratori (pari a 48 u.c. pro capite).

Per spiegare questo fenomeno occorre rifarsi a quanto già esposto a proposito del vecchio Fondo sociale, alla struttura, cioè, della formazione professionale in Italia. Il mutare dei meccanismi di finanziamento del Fondo europeo non ha portato grosse variazioni nel modo di gestire la formazione nel nostro paese, né lo ha portato complessivamente il trasferimento delle competenze alle regioni avvenuto con Dpr n. 10 del 15 gennaio 1972.

Le regioni italiane hanno ereditato una moltitudine di enti gestori caratterizzati da attività non direttamente collegate alla dinamica del mercato del lavoro e da forti orientamenti giovanilistici (formazione di giovani fra i 14 e i 17 anni) accompagnati da brevi durate dei corsi e basse allocazioni ai corsisti. Le gravi conseguenze di una struttura siffatta per l'affermarsi di un'efficace politica attiva dell'occupazione sono evidenti, ma qui occorre ricordare — anche se a conti fatti non possono non apparire secondarie — pure quelle che essa determina sui contributi del Fondo sociale europeo.

Nella II relazione sull'attività del nuovo Fondo sociale europeo la Commissione accenna fra l'altro al problema delle basi di valutazione dei costi, rilevando che vi sono state notevoli divergenze nella stima dei costi di formazione, anche per tipi di formazione analoghi. « Sembra piuttosto anormale » — si legge nel documento — « che un'operazione analoga sia oggetto in paesi diversi, di pagamenti troppo diseguali, soprattutto se i paesi e le regioni meno favorite hanno la sensazione che la differenza giochi il più delle volte a loro sfavore »³¹.

Il problema non sarebbe grave se a minori costi corrispondessero strutture di formazione altrettanto valide. Sarebbe sufficiente, per eliminare le differenze nei contributi comunitari, elaborare delle tabelle adattate ai vari tipi di formazione ed attenersi a queste per la determinazione degli aiuti del Fondo. Ma, come si è accennato, almeno per quanto riguarda le strutture pubbliche italiane, le cose non stanno così. Tocca ora alle regioni, le cui funzioni di indirizzo e di programmazione in materia di formazione professionale sono state rafforzate dalla legge n. 736 dell'8 novembre 1973, tentare di recuperare il tempo perduto e di effettuare il salto di qualità necessario a trasformare la formazione professionale da strumento per il sovvenzionamento di enti inefficienti a componente di una politica attiva dell'occupazione. Il compito inteso in quest'ultimo senso va comunque al di là delle possibilità operative e delle stesse competenze regionali per coinvolgere problemi di politica industriale e problemi di coordinamento e di coerenza di tutti gli interventi strutturali, con implicazioni non solo intersettoriali ma anche di carattere istituzionale.

³¹ Documentato citato p. 37.

Con riferimento alla seconda caratteristica rilevante della struttura delle domande italiane, sempre nel '73, ai 43,73 milioni di u.c. di contributo corrispondono 25 domande per un contributo medio per operazione di 1.750.000 u.c. contro i quasi 4.000.000 della Germania e i 3.300.000 della Francia³². Questo elemento trova diretto riscontro nel fatto che, mentre per quasi tutti gli altri paesi membri l'accesso al Fondo sociale si verifica solo da parte di organismi specifici di formazione professionale o di ministeri, in Italia, grossa parte dell'addestramento è demandato alle aziende di produzione con un moltiplicarsi quindi di operazioni anche di piccole dimensioni.

La tabella 9 mette in evidenza come circa la metà degli impegni

TAB. 9. *Contributi ottenuti dall'Italia per ente beneficiario (impegni, comprendenti anche parte degli stanziamenti '74 e '75). Anni 1972-73.*

| Ente | Ammontare del contrib. ottenuto (u.c.) | N. di lavoratori interessati | Contributo per lavoratore |
|--|--|------------------------------|---------------------------|
| <i>Imprese private e pubbliche di produzione</i> | | | |
| Iri | 54.871.000 | 70.962 | |
| Eni | 26.059.000 | 47.400 | |
| Efim | 7.934.000 | 5.100 | |
| Montedison | 3.342.000 | 2.390 | |
| Olivetti | 2.732.000 | 3.000 | |
| Fiat | 168.000 | 310 | |
| Appel S.p.A. | 12.955.000 | 11.452 | |
| Mervin Gelber | 222.000 | 135 | |
| Cavi telef. Mezzog. | 670.000 | 470 | |
| Ente sicil. minerario | 182.000 | 525 | |
| | 607.000 | 180 | |
| Totale | 109.742.000 | 141.924 | |
| <i>Enti territoriali, di formazione e altri</i> | | | |
| Ministero del lavoro | 58.028.000 | 98.721 | |
| Casmez | 36.799.000 | 85.260 | |
| Prov. aut. di Trento | 2.170.000 | 2.360 | |
| Anap | 6.238.000 | 2.600 | |
| Ciapi | 5.835.000 | 3.200 | |
| Eiss | 687.000 | 370 | |
| Enaoli | 2.762.000 | 1.150 | |
| Un. Ind. biellesi | 327.000 | 300 | |
| Ass.ne mutilati e invalidi | 1.416.000 | 1.581 | |
| Censis | 754.000 | 400 | |
| | 1.040.000 | 1.500 | |
| Totale | 116.056.000 | 197.442 | |
| Totale complessivo | 225.798.000 | 339.366 | |

Fonte: Seconda relazione sull'attività del nuovo Fondo sociale europeo. Esercizio 1973 Sec (74) 2400 Def.

³² Si fa notare che le stesse caratteristiche qui riscontrate per l'Italia si ritrovano in misura ancor più accentuata per l'Irlanda. Per questo paese il contributo per lavoratore è stato di 17 u.c. e quello medio per operazione di 540.000 u.c. La coincidenza di questi elementi con la relativa arretratezza socio-economica non sembra casuale.

assunti dal Fondo nei confronti dell'Italia per gli anni '72 e '73 fanno capo a imprese direttamente produttive. La formazione effettuata da queste ultime, se ha l'indubbio vantaggio di essere direttamente finalizzata alle prospettive di occupazione, presenta peraltro un carattere di disorganicità e di occasionalità tali da renderla complessivamente inadatta a colmare in maniera proficua i vuoti lasciati dal settore pubblico.

L'orientamento della Commissione nella selezione dei progetti, comunque, è teso a far salire la curva degli interventi a favore degli organismi regionali e a far discendere quella degli interventi a favore delle imprese. Questo fattore porta a ulteriori considerazioni. Dalla tabella 9 emerge come il rapporto fra contributo del Fondo e numero di lavoratori interessati dal provvedimento sia notevolmente più basso per gli enti pubblici e gli enti gestori in genere. Le imprese di produzione, infatti, corrispondono spesso l'intero salario al personale in addestramento, e contribuiscono quindi a rendere complessivamente meno sfavorevole all'Italia il suddetto rapporto.

Con l'estendersi del ruolo delle regioni si pone quindi, accanto al problema di una programmazione coerente che garantisca i necessari sbocchi occupazionali alla mano d'opera formata, anche quello di un elevamento delle allocazioni salariali ai corsisti.

La Banca europea per gli investimenti

Si è già accennato al fatto che gli interventi della Banca europea per gli investimenti, concretandosi unicamente in garanzie e prestiti a tasso di mercato, per quanto nettamente orientati in senso regionale, non possono che avere una incidenza relativa sullo sviluppo delle aree deboli della Comunità. La stessa concessione di prestiti, poi, è sottoposta a regole e a condizioni ben precise: principalmente quella della sicurezza del beneficiario, della non concorrenza con gli istituti di credito nazionali, della complementarietà degli interventi (finanziamenti parziali sottoposti alla condizione che la maggior parte del capitale sia provvisto con altri mezzi), del limite dimensionale minimo dei prestiti (1.000.000 di u.c.). Tutti questi elementi tolgono alla Banca qualsiasi potere di iniziativa e le impediscono di svolgere un ruolo propulsivo nel campo dello sviluppo regionale, della riconversione e dell'orientamento degli investimenti.

L'attività della Banca con particolare riguardo al Mezzogiorno.

Ma vediamo di fare un consuntivo sintetico dell'attività svolta dalla Banca a 16 anni dalla sua costituzione.

L'art. 3 del trattato di Roma nel preconizzare l'istituzione della Bei le attribuiva fra l'altro come compito quello della creazione di nuove risorse. A questa funzione la Banca non ha potuto corrispondere che in misura minima, dato che piú dei 2/3 delle sottoscrizioni sono state lanciate sui mercati dei capitali degli stati membri mentre per la rimanente parte si è fatto prevalente ricorso al mercato dell'eurodollaro, attingendo a risorse provenienti in pratica dagli stessi paesi. Se si esamina la ripartizione territoriale degli interventi si può tuttavia affermare che la Bei pur nei limiti delle risorse disponibili, ha conseguito un risultato ben preciso: quello della redistribuzione di mezzi finanziari fra i paesi membri.

Il problema è di esaminare, al di là dei limiti quantitativi, l'orientamento degli investimenti promossi dalla Banca e quindi il loro contributo ad uno sviluppo equilibrato. Per far questo è opportuno concentrare l'attenzione sull'azione svolta nel Mezzogiorno, data la grande rilevanza di questa regione nell'ambito dell'attività complessiva della Bei.

Alla fine del '72 la Banca aveva concesso, fra mutui e garanzie, ad iniziative localizzate nel Mezzogiorno, un importo di 1.046 milioni di u.c. pari al 66% degli interventi in Italia e al 34% del totale degli interventi nell'insieme dei paesi membri. Nello stesso periodo, dal lato della provvista di fondi, le emissioni obbligazionarie in Italia erano dell'ordine di 170 miliardi, pari a circa 271,5 milioni di u.c. Non è evidentemente possibile conoscere la ripartizione territoriale dei sottoscrittori di questi titoli; si può comunque supporre che il risparmio così raccolto sia in buona parte originario delle regioni settentrionali a piú alto reddito. La Bei avrebbe così esercitato una funzione di intermediazione nella redistribuzione delle risorse a favore dell'Italia nel suo complesso, ma soprattutto a favore delle sue regioni meno sviluppate.

Per quanto riguarda la destinazione settoriale degli interventi nel Mezzogiorno, la tabella 10 dà un quadro completo a tutto il 30 giugno '72. Da esso si rileva che il settore infrastrutturale e quello industriale hanno complessivamente assorbito il 98% dei finanziamenti e delle garanzie Bei (44% il primo e 54% il secondo) lasciando al settore terziario e alle piccole imprese (prestito globale) il rimanente 2%. Questo tipo di distribuzione settoriale è d'altra parte tipico di una istituzione che può effettuare prestiti solo per investimenti superiori ad un certo limite dimensionale. Il settore terziario, caratterizzato in genere da iniziative di medie e piccole dimensioni viene automaticamente tagliato fuori. Anche il sistema dei prestiti globali (prestiti concessi globalmente a piú iniziative), appositamente istituito nel '68 per permettere l'accesso ai servizi della Banca da parte delle piccole e medie imprese, non ha evidentemente funzionato a causa della complicatezza

TAB. 10. *Finanziamenti della Bei nel Mezzogiorno (al 30 giugno 1972). Ripartizione per settore.*

| Settori | Numero di operazioni Mutui e garanzie | Importo (milioni di u.c.) Mutui e garanzie | Investimenti fissi (milioni di u.c.) | Posti di lavoro creati direttamente |
|---|---------------------------------------|--|--------------------------------------|-------------------------------------|
| 1. Lavori d'infrastruttura | 25 | 428,4 | 1.762,3 | 2.630 |
| Sistemazione agricola | 2 | 48,0 | 168,4 | — |
| Energia (produzione e trasporto di elettricità) | 5 | 57,0 | 186,7 | 583 |
| Approvvigionamento e distribuzione d'acqua | 1 | 24,0 | 68,8 | — |
| Trasporti: | 10 | 183,0 | 939,8 | — |
| — Ferrovie | 2 | 36,0 | 120,8 | — |
| — Strade | 7 | 142,0 | 783,0 | — |
| — Gasdotti | 1 | 5,0 | 36,0 | — |
| Telecomunicazioni | 6 | 106,4 | 364,8 | 2.047 |
| Infrastrutture turistiche | 1 | 10,0 | 33,8 | — |
| 2. Industria | 141 | 60 | 528,9 | 53.162 |
| Industrie estrattive | 2 | 0,6 | 7,3 | 340 |
| Siderurgia e prima trasformazione dei metalli | 11 | 129,3 | 692,6 | 8.123 |
| Materiali da costruzione | 15 | 44,2 | 124,8 | 2.017 |
| Industria del legno | — | — | 1,3 | 97 |
| Vetro e ceramica | 6 | 7,0 | 22,2 | 1.035 |
| Industria chimica | 37 | 163,3 | 418,1 | 8.258 |
| Industria metalmeccanica | 16 | 56,4 | 186,3 | 10.481 |
| Industria automobilistica, materiale da trasporto | 3 | 32,2 | 121,9 | 4.400 |
| Industria elettrica ed elettronica | 8 | 24,8 | 57,3 | 5.593 |
| Prodotti alimentari | 22 | 29,1 | 90,1 | 2.781 |
| Industria tessile e del cuoio | 12 | 14,1 | 35,0 | 4.694 |
| Pasta per carta - carta | 3 | 10,9 | 29,4 | 787 |
| Trasformazione gomma e materie plastiche | 3 | 14,0 | 57,6 | 2.700 |
| Altre industrie | 3 | 3,0 | 12,2 | 1.856 |
| 3. Commercio e servizi | | | | |
| — Turismo | 1 | 6,8 | 20,8 | 1.000 |
| 4. Prestiti globali | 5 | 10,5 | — | — |
| Totale generale | 172 | 974,6 | 3.639,2 | 56.792 |

Fonte: Banca europea per gli investimenti. Direzione degli studi «La Banca europea per gli investimenti e il Mezzogiorno».

delle procedure.

Nell'ambito dei due settori piú importanti è interessante notare come le quote maggiori degli interventi siano andate ai trasporti da un lato e alle industrie di base (siderurgiche e chimiche) dall'altro, mentre ad esempio è stato trascurato l'intervento in infrastrutture agricole e in industrie ad alta intensità di lavoro. L'azione della Bei nel Mezzogiorno, insomma, sembra ricalcare, amplificandole, le caratteristiche del processo di sviluppo innescatosi con l'intervento straordinario.

Un confronto dei suoi finanziamenti industriali con quelli degli istituti italiani specializzati può essere utile per avere un ordine di grandezza e di paragone significativo. Come si nota dalla tabella 11 in media l'attività della Banca a favore di iniziative industriali ha scoperto circa il 7,5% dei finanziamenti degli altri istituti specializzati. Stando a uno studio effettuato dalla stessa Banca³³ vi sono poi alcune differenze di rilievo fra il complesso degli interventi della Banca e quelli degli istituti italiani. Innanzi tutto la copertura del finanziamento, che si aggira per la Banca intorno al 30%, è inferiore a quella degli altri istituti (52%). Ma di maggior rilievo è il fatto che la dimensione media delle iniziative finanziate dalla Bei è molto superiore a quella degli istituti nazionali: 9,2 milioni di u.c. contro 1 milione di u.c. Infine l'investimento medio per occupato è stato per le iniziative finanziate dalla Bei di circa 35.000 u.c. rispetto ai 25.000 u.c. di quelle finanziate dagli istituti italiani, quota ritenuta peraltro già troppo elevata rispetto alle esigenze occupazionali dell'area.

Quest'ultimo fattore è molto significativo e conferma quanto già rilevato a proposito della ripartizione settoriale, e quanto del resto era già implicito nelle considerazioni iniziali sulle caratteristiche istituzionali della Banca europea per gli investimenti. L'azione della Banca si svolge al di fuori di qualsiasi potere di iniziativa che permetta di intervenire in qualche modo orientando gli investimenti secondo una logica piú funzionale a uno sviluppo armonioso. Non solo, ma i limiti dimensionali cui la Banca deve attenersi nella cernita delle iniziative da finanziare, nonché i limiti di copertura e le garanzie richieste favoriscono ampiamente gli investimenti *capital-intensive*, contribuendo nel Mezzogiorno ad accentuare i difetti e le storture dello sviluppo innescato dall'intervento straordinario.

Lo stato italiano potrebbe in concreto intervenire nell'indirizzo degli interventi della Bei. La Banca è infatti tenuta a chiedere il parere del paese membro interessato, oltre che quello della Commissione delle Comunità europee, prima di concedere qualsiasi finanziamento. Ma la

³³ « La Banca europea per gli investimenti e i problemi del Mezzogiorno », Direzione degli studi Bei, settembre 1972.

TAB. 11. *Finanziamenti della BEI e degli istituti italiani ad iniziative industriali nel Mezzogiorno.*

| Anno | 1959 | 1969 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 |
|-------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| Bei (milioni di u.c.) | 11,1 | 5,0 | 24,0 | 40,3 | 50,5 | 51,3 | 11,4 | 14,3 | 23,2 | 28,0 | 40,6 | 93,9 | 168,1 |
| Istituti (milioni di u.c.) | 83,7 | 114,3 | 196,0 | 464,2 | 545,5 | 472,5 | 411,7 | 484,8 | 584,5 | 593,4 | 748,7 | 799,6 | 1.935,3 |
| Bei Istituti | 13,3 | 4,4 | 12,2 | 8,7 | 9,2 | 10,8 | 2,8 | 2,9 | 4,0 | 5,2 | 5,4 | 11,7 | 8,7 |
| | % | | | | | | | | | | | | |

Fonte: Banca Europea per gli investimenti - Direzione degli studi « La Banca europea per gli investimenti e i problemi del Mezzogiorno ».

mancanza di una programmazione nazionale coerente ha evidentemente impedito alle nostre istituzioni di svolgere quel ruolo di indirizzo settoriale degli investimenti che la Banca, anche per i suoi limiti istituzionali, non poteva coprire.

I limiti oggettivi di incidenza dei Fondi

L'analisi fin qui condotta aveva essenzialmente lo scopo di mettere in rilievo l'incidenza a livello regionale dei singoli strumenti finanziari comunitari e del loro complesso. Il discorso si è spesso disperso nell'esame dei diversi meccanismi di funzionamento e dell'azione concretamente svolta con particolare riferimento all'Italia. È emersa comunque l'idea che complessivamente i « fondi » abbiano apportato un contributo molto scarso allo sviluppo regionale. I motivi che inducono a questa conclusione sono vari, ma si possono così sintetizzare:

- limitatezza delle risorse
- meccanismi di funzionamento non sufficientemente differenziati
- settorialità e mancanza di coordinamento.

Le risorse disponibili.

Nelle considerazioni già svolte sulla ripartizione territoriale degli interventi finanziari comunitari si è visto come non siano stati sufficientemente favoriti i paesi e le regioni con le più gravi difficoltà economico-sociali. Il modo in cui i contributi si ripartiscono, però, se è indicativo circa l'orientamento complessivo del singolo strumento finanziario, è ancora insufficiente per verificare il suo concreto impatto a livello regionale in mancanza di una quantificazione degli interventi stessi. Ora i mezzi messi a disposizione dalla Comunità per gli interventi finanziari sono largamente insufficienti.

Nel corso della trattazione si è avuto modo di sottolineare come le risorse del Feoga-orientamento siano state bloccate a una cifra annua costante (325 milioni di u.c.) a causa del forte espandersi della sezione garanzia. Si è visto anche come gli stanziamenti del Fondo sociale europeo per l'art. 5 siano risultati scarsi rispetto alle domande presentate. Per quanto riguarda la Banca europea per gli investimenti, i 3.110 milioni di u.c. erogati in prestiti a tutto il 1973 rappresentano evidentemente una cifra di affari irrisoria, specie se rapportata al grosso potere finanziario delle banche nazionali europee.

Ma queste cifre di per sé dicono ancora poco, ed è solo esaminandole in termini relativi che ci si rende pienamente conto dell'esiguità dei mezzi finanziari comunitari e del necessariamente scarso impatto a

livello regionale che ne deriva. Basti pensare che i 6.460 milioni di unità di conto che rappresentano il totale erogato fra sovvenzioni e prestiti in oltre 15 anni di vita della Comunità europea, non sono pari all'1% del prodotto nazionale lordo dei Sei vecchi membri nel solo anno 1973. Evidentemente il problema di una dotazione di risorse sufficienti è prioritario rispetto agli altri. Solo disponendo dei mezzi finanziari necessari si può pensare di orientarli in modo funzionale ad uno sviluppo equilibrato.

Questa constatazione però non priva di interesse la critica dell'azione concreta dei fondi in relazione al loro maggiore o minore orientamento regionale. Se è vero infatti che solo disponendo di una certa entità di risorse gli strumenti finanziari comunitari fin qui esaminati potrebbero esercitare un impatto a livello regionale, è anche vero che — trattandosi di strumenti a finalità direttamente settoriale e solo incidentalmente regionale — i mezzi sono suscettibili di essere impiegati in maniera funzionale all'interesse di settore ma non consona al perseguimento di un riequilibrio anche territoriale.

I meccanismi di funzionamento.

Nel corso della trattazione è complessivamente emersa una certa evoluzione in senso positivo per quanto riguarda l'orientamento regionale dei fondi. In particolare la riforma del Fondo sociale ha determinato un netto mutamento nella distribuzione territoriale degli interventi. Per rendersene conto basta confrontare la ripartizione, per paesi membri, dei contributi concessi dal nuovo fondo sociale nel 1973 con i pagamenti effettuati nello stesso anno per impegni contratti e non ancora liquidati dal vecchio Fondo. Il Fondo sociale rinnovato ha indirizzato il 30,83% dei suoi interventi verso la Gran Bretagna; il 23,47% verso l'Italia; il 19,44% verso la Francia e il 10,69% verso la Germania. Le erogazioni del vecchio Fondo sono invece andate per il 56,2% alla Repubblica federale tedesca³⁴.

Per quanto riguarda il Feoga abbiamo visto come, con il regolamento 729/70, si sia deciso di privilegiare le azioni comuni rispetto ai progetti individuali. Abbiamo avuto modo di esprimere la nostra opinione sul sistema dei progetti individuali in relazione al carattere di occasionalità e alla mancanza di inquadramento degli interventi cui essi danno origine. Il privilegiamento delle azioni comuni va quindi guardato, almeno da un punto di vista formale, come un'evoluzione positiva dell'azione del Feoga anche se, nella sostanza, come si è avuto modo di

³⁴ Per maggiori precisazioni sui pagamenti del vecchio Fondo sociale nel 1973, si veda la nota 20 a p. 83.

accennare, l'orientamento di tipo selettivo delle tre direttive del '72 è fortemente criticabile e del tutto inadeguato alle esigenze dell'agricoltura italiana e in particolare di quella meridionale.

Questi passi avanti non sono comunque ancora sufficienti per poter affermare che gli strumenti finanziari comunitari — anche al di là dei limiti quantitativi di cui abbiamo appena trattato — siano strutturati in modo da produrre un impatto positivo sull'equilibrio regionale della Comunità.

Gli elementi che destano le maggiori preoccupazioni sono del resto emersi nel corso della trattazione. Con riferimento alle direttive agricole del '72 (le più importanti delle azioni comuni) abbiamo visto come la mancata differenziazione degli strumenti in relazione alle diverse situazioni nazionali e regionali sia suscettibile di produrre effetti negativi su aree a forte disoccupazione strutturale come il Mezzogiorno. Il problema può essere, tutto sommato, ricondotto ai medesimi termini anche per il Fondo sociale. Con l'esaurirsi degli interventi ai sensi dell'articolo 5 — che ha diretta specificità regionale — e con l'incentrarsi dell'azione del Fondo su operazioni di carattere sociale legate alle esigenze delle politiche comuni (articolo 4), si pone l'esigenza di differenziare strumenti e meccanismi in rapporto alle diverse situazioni e al diverso impatto delle politiche sulle varie regioni della Comunità. Abbiamo visto infatti che l'art. 4, così come è oggi strutturato, tende a favorire la Germania e la Francia a scapito dell'Italia, dell'Irlanda e della Gran Bretagna³⁵, che sono i paesi con i più gravi problemi regionali.

Per quanto riguarda la Banca europea per gli investimenti, si è potuto constatare che la sua azione — sensibilmente orientata in termini territoriali verso le regioni con problemi di arretratezza e sottosviluppo — non è però sufficientemente flessibile per poter cogliere le diverse esigenze strutturali. Nel Mezzogiorno infatti si sono incentivati principalmente settori ad alta intensità di capitali, settori cioè adatti a provocare un *take-off* nello sviluppo di regioni con diversa connotazione economico-sociale, ma relativamente poco incisivi in un'area affetta da forte disoccupazione strutturale. Abbiamo visto come questa caratteristica dell'azione della Banca tragga origine direttamente dalle regole e dalle condizioni cui sono sottoposti i suoi prestiti. Il problema si pone quindi in termini di una revisione delle norme di funzionamento che metta la Bei in grado di dare un proprio contributo differenziato non solo all'orientamento territoriale, ma anche a quello settoriale degli investimenti. Si tratta fra l'altro di stabilire dei rapporti più stretti fra la Banca e gli organismi comunitari, nazionali e regionali capaci di indirizzare la sua politica creditizia verso obiettivi coerenti e coordinati ai vari livelli.

³⁵ Si veda a tal proposito la tabella 6.

La settorialità e la mancanza di coordinamento.

Il quadro complessivo degli interventi finanziari comunitari che emerge da questo capitolo, dà comunque l'impressione della disorganicità e dell'occasionalità.

Ci troviamo di fronte a una serie di operazioni finanziarie che si concretizzano in interventi nel campo delle strutture agricole (Feoga-orientamento); interventi per la formazione professionale e la riallocazione dei lavoratori (Fondo sociale europeo); interventi specifici nel settore del carbone e dell'acciaio (artt. 54 e 56 Ceca); e finanziamenti, infine, in tutti i settori dell'economia con priorità per gli investimenti che si localizzano nelle regioni sottosviluppate (Banca europea per gli investimenti).

Il quadro, come si vede, è disorganico e incompleto. Posto che i finanziamenti della Bei sono del tutto insufficienti per una reale incentivazione, tutto il settore terziario e quello industriale (ad eccezione del carbone e dell'acciaio) non dispongono di alcuno strumento di intervento comunitario.

Di questo si era del resto resa conto da tempo la stessa Commissione delle Comunità europee. Nella « Comunicazione ai fini delle decisioni del Consiglio in materia di politica regionale » del 31 maggio 1972³⁶, nel sollecitare la creazione di uno strumento specifico per lo sviluppo regionale, essa richiama fra l'altro all'attenzione del Consiglio dei ministri il fatto che gli strumenti finanziari esistenti erano di portata necessariamente limitata perseguendo obiettivi parziali riguardanti determinati settori. Aggiungeva inoltre: « ... questi mezzi sarebbero meglio utilizzati se, nel perseguire le finalità loro proprie, essi fossero anche orientati in funzione degli obiettivi coordinati della politica regionale ».

Gli interventi finanziari comunitari, quindi, non solo sono stati insufficienti dal punto di vista quantitativo e spesso poco incisivi a causa di meccanismi complessi e ferruginosi, ma — mancando di un punto di riferimento comune — non hanno neanche potuto essere opportunamente coordinati fra di loro. La creazione di un nuovo strumento finanziario con diretta finalità regionale — il Fondo europeo per lo sviluppo regionale — va quindi guardata nei confronti degli strumenti esistenti sotto due aspetti. In primo luogo tende a colmare un vuoto di interventi che indubbiamente essi lasciavano sia sotto l'aspetto territoriale, che sotto quello settoriale. In secondo luogo può costituire una spinta e un punto di riferimento valido per mettere in atto un concreto coordinamento dei vari interventi. La politica regionale, infatti, in quanto politica orizzontale, è sicuramente la più adatta a costituire

³⁶ Com (72) 530 Def.

il fulcro e la sintesi delle varie politiche di settore, che possono trovare in essa un punto di riferimento territoriale. Riteniamo comunque che il problema del coordinamento dei vari strumenti finanziari comunitari vada trattato e approfondito nel capitolo seguente, dopo avere parlato del nuovo Fondo europeo per lo sviluppo regionale. Si potranno in tal modo confrontare i punti di partenza con le novità che il Fondo sta introducendo e con quelle che sarebbe necessario mettere in atto per ottenere un coordinamento veramente efficace.

IV. Il Fondo europeo per lo sviluppo regionale e il comitato di politica regionale

Nel primo capitolo si è cercato di argomentare sulle conseguenze in gran parte negative che il processo d'integrazione europea ha arrecato alle regioni meno favorite della Comunità. Si è visto come la concezione liberoscambistica che stava alla base del Trattato di Roma e il prevalere nelle successive fasi di impostazione di politiche e provvedimenti concreti degli interessi dei paesi economicamente e politicamente più forti, abbia sostanzialmente avallato un meccanismo di sviluppo fortemente squilibrante.

Nei capitoli II e III si sono presi in esame le misure e gli strumenti suscettibili di produrre una certa incidenza a livello regionale di cui la Comunità è venuta via via a disporre. Si è parlato così del coordinamento delle politiche regionali nazionali nel quadro degli artt. 92 e seguenti del Trattato e degli strumenti finanziari comunitari a finalità o a incidenza regionale. Di queste misure e di questi strumenti si sono individuati i grossi limiti in relazione alla possibilità di esercitare un influsso positivo sul riequilibrio territoriale, ma si è anche messa in luce una sia pur timida evoluzione, in senso positivo. Questa evoluzione evidentemente non è stata casuale ma ha corrisposto ad un lento incrinarsi della concezione liberoscambistica e all'affermarsi di una maggiore attenzione verso il problema degli squilibri.

In questo capitolo intendiamo esaminare molto brevemente le tappe di questa evoluzione che ha portato — nel febbraio 1975 — all'approvazione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale, per passare poi ad analizzare i limiti della politica regionale avviata nonché gli elementi positivi con particolare riferimento all'integrazione degli strumenti finanziari esistenti che essa introduce, e arrivare infine a formulare — sulla base di queste osservazioni — alcune proposte concrete per la riforma del Fondo dopo i primi tre anni di sperimentazione.

I prodromi della politica regionale comunitaria

Di squilibri regionali all'interno della Cee e di politica regionale comunitaria si è cominciato a parlare a Bruxelles fin dal 1962. Nel dicembre di quell'anno si svolse, infatti, organizzata dalle istituzioni comunitarie, una Conferenza sulle economie regionali. Gli studi promossi da quella Conferenza portarono nel maggio 1965 alla formulazione di una « Prima comunicazione sulla politica regionale della Comunità » da parte della Commissione al Consiglio dei ministri. In essa si affermava, ma in termini molto generali, la necessità di superare gli squilibri esistenti nell'economia europea, in quanto la loro presenza costituiva un ostacolo alla realizzazione di un'unione economica e monetaria.

L'inserimento nel primo programma di politica economica a medio termine.

È con l'inserzione di un capitolo dedicato alla politica regionale nel primo programma di politica economica a medio termine (1966-70) che si preconstituisce la base formale per l'instaurazione di una politica regionale comunitaria. Non si è ancora evidentemente allo stadio dell'elaborazione di proposte operative concrete, ma il riconoscimento esplicito dell'esistenza di questi problemi e della necessità di affrontarli coerentemente, inserito in un documento sottoposto all'approvazione del Consiglio dei ministri, fa superare alla politica regionale la fase di semplice studio e dibattito.

Nel programma si trovano alcune affermazioni interessanti che denotano una percezione abbastanza chiara dei termini del problema nei suoi caratteri di globalità. La concezione della politica regionale che ne emerge non è di carattere assistenziale. La promozione dello sviluppo delle regioni in difficoltà non è guardata, infatti, soltanto come un'esigenza propria a queste, cui le regioni forti devono sopperire, ma è vista nel quadro dell'interesse generale. Sono significative a questo proposito alcune affermazioni programmatiche contenute nella parte dedicata agli obiettivi: « ... Si tratterà in particolare, di utilizzare le possibilità latenti di produzione delle regioni in difficoltà in modo da stimolare lo sviluppo economico generale e contemporaneamente contribuire all'instaurazione di un miglior equilibrio regionale » ... « Nel contempo bisognerebbe cercare di evitare il sorgere in alcune di queste zone di una congestione economica che genererebbe costi economici e sociali sproporzionati e un aggravamento dell'acuta penuria di manodopera, che già esiste in parecchie di esse »¹.

¹ « Gazzetta ufficiale delle Comunità europee » 1563/67 25-4-67.

Anche nel campo della strumentazione, che peraltro non è definita se non in termini molto generali, si trovano indicazioni che richiamano al carattere di globalità che una politica regionale dovrebbe assumere per essere veramente incisiva. Si afferma così che: « ... in tutta la misura del possibile bisognerebbe fare attenzione a che le misure di politica settoriale, specie nei confronti dell'agricoltura e dell'industria, siano in accordo con la politica regionale »². E si invitano gli stati membri ad inserire le misure regionali nel quadro di programmi pluriennali flessibili concepiti in modo da facilitare il coordinamento dei mezzi predisposti dalle istituzioni regionali, nazionali e comunitarie e da permettere il loro accentramento sugli obiettivi essenziali dello sviluppo regionale.

Stona però con tutte queste affermazioni di principio l'esaltazione degli strumenti finanziari comunitari esistenti, contenuta nella parte finale del capitolo. Pur riconoscendo che l'efficacia degli interventi dovrebbe essere migliorata, si afferma, infatti, che essi hanno già apportato un notevole contributo allo sviluppo regionale della Comunità. Abbiamo invece avuto modo di constatare nel capitolo III come l'incidenza regionale di questi strumenti sia stata in realtà irrisoria nel corso di tutti i 15 anni di loro operatività, e come lo fossero ancor di più all'epoca della redazione del programma in esame (1966).

Nel programma, comunque, non si prospetta ancora l'istituzione di strumenti finanziari specifici a livello comunitario, ma si suggerisce solo un efficace coordinamento delle politiche regionali nazionali.

Complessivamente si nota, quindi, un grosso squilibrio fra la parte programmatica generale che coglie l'essenza dei problemi in termini piuttosto chiari e la parte, invece, operativa concreta, che non indica strumenti idonei per affrontarli. Questo tipo di squilibrio, come avremo modo di constatare, è destinato a persistere anche nelle successive fasi di affermazione della politica regionale comunitaria.

In questa fase comunque, come abbiamo detto, non si è ancora arrivati all'elaborazione di proposte operative concrete, ma si è solo fatta entrare formalmente la politica regionale nella logica del processo di integrazione europea che tende così ad allontanarsi — anche se solo in termini di principio — dallo schema originario classico di tipo liberoscambista. Un passo avanti che, pur rimanendo nei limiti di una questione organizzativa interna dei servizi, sottende una volontà precisa di portare avanti il tema a tutti i livelli, è compiuto dalla Commissione nel 1968. Attraverso la confluenza delle unità amministrative della Commissione Cee e dell'Alta autorità della Ceca che già si occupavano di problemi regionali, viene creata la Direzione generale politica regiona-

² *Ibidem.*

le. La Commissione esecutiva si mette così nelle condizioni operative migliori per poter lavorare a pieno ritmo all'elaborazione di proposte concrete.

I fondamenti giuridici.

Ma non esiste nell'ambito del Trattato di Roma alcun capitolo dedicato alla politica regionale, così come invece esiste per l'agricoltura, la politica sociale, la politica commerciale, ecc. L'aggancio in termini giuridici è cercato allora nell'art. 235 del Trattato, il quale prevede che, nel caso in cui un'azione della Comunità si renda necessaria per il perseguimento di uno degli obiettivi fissati, senza che il Trattato abbia devoluto alle istituzioni comunitarie i poteri necessari, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può prendere le disposizioni del caso. La chiave sta quindi da un lato nel riconoscere che l'equilibrio economico territoriale rappresenta uno degli obiettivi del Trattato e dall'altro nel fare un apprezzamento sull'impossibilità di conseguire tale obiettivo con gli strumenti esistenti. L'una cosa e l'altra vengono fatte in questa fase. L'obiettivo viene individuato nell'affermazione di principio dell'art. 2: « La Comunità ha per compito ... di promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità oltre che un'espansione continua ed equilibrata ». Nel contempo si riconosce esplicitamente da parte della Commissione che le sole forze di mercato non possono di per sé risolvere il problema delle regioni arretrate e garantire uno sviluppo armonioso. È questo un riconoscimento molto importante, perché getta le prime basi ideologiche per una diversa impostazione del processo di integrazione europea.

Le proposte e le prese di posizione concrete in materia di politica regionale.

Si arriva così alla « Proposta di decisione relativa all'organizzazione di mezzi di azione della Comunità in materia di sviluppo regionale » presentata dalla Commissione al Consiglio nell'ottobre 1969. A partire da tale data si determina un concatenarsi di proposte della Commissione e di dichiarazioni di principio al più alto livello.

La risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli stati membri del 22 marzo 1971 sull'unione economica e monetaria, prendendo in considerazione il fatto che le tensioni nel campo regionale e strutturale sono suscettibili di compromettere la realizzazione dell'« unione », incarica il Consiglio di adattare, su proposta della Commissione, nel corso della prima tappa, le misure necessarie per avviare a

soluzione i problemi prioritari. In seguito, il comunicato finale del Vertice di Parigi del 19 e 20 ottobre 1972 dedica una particolare sezione alla politica regionale affermando: « I capi di Stato e di Governo riconoscono un'altra priorità all'obiettivo di porre rimedio nella Comunità agli squilibri strutturali e regionali che potrebbero compromettere la realizzazione dell'Unione economica e monetaria » ... « si impegnano fin d'ora a coordinare le loro politiche regionali » ... e incaricano le istituzioni comunitarie di istituire un Fondo europeo per lo sviluppo regionale i cui interventi coordinati con gli aiuti nazionali « dovranno permettere ... di correggere i principali squilibri regionali della Comunità ... ».

A fronte di queste dichiarazioni altisonanti però le proposte operative della Commissione che via via si succedono³ — nonostante la loro estrema timidezza — cozzano regolarmente contro lo scoglio del Consiglio dei ministri. Si determina così un processo riduttivo a tre fasi. Nelle enunciazioni di principio dei vertici e anche in talune « note » allegate o in « preamboli » alle proposte della Commissione si delineano i termini dei problemi in tutta la loro ampiezza; nelle proposte operative — entrando in gioco il compromesso fra le esigenze dei vari stati membri — si suggeriscono strumenti parziali e complessivamente inadeguati; nella successiva fase, i progetti passano sotto le « forche caudine » del Consiglio dei ministri che, o non li adotta, o li adotta in termini riduttivi rispetto alle stesse proposte della Commissione.

Questo processo si verifica in concreto per l'approvazione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale.

Il Fondo trae origine dall'« alta priorità » riconosciuta dal Vertice che condiziona ad esso il conseguimento dell'unione economica e monetaria riconoscendogli così implicitamente una portata quali-quantitativa di grande rilievo. Evidentemente una politica regionale che volesse esercitare una concreta incidenza sugli squilibri strutturali e regionali, tale da mettere la Comunità in grado di perseguire su basi più equilibrate l'obiettivo dell'unione monetaria, richiederebbe un vero e proprio salto qualitativo nel processo di integrazione europea sia a livello di strumenti di politica economica, sia a livello di istituzioni. Il

³ Progetto di regolamento del maggio 1971 per la creazione di un Fondo europeo di bonifici di interessi per il finanziamento di iniziative volte allo sviluppo regionale.

— Proposta di regolamento del maggio 1971 per il finanziamento da parte del Feoga, sezione orientamento, di progetti iscriventi nel quadro di operazioni di sviluppo nelle regioni agricole prioritarie.

— Proposta di decisione del maggio 1972 per la creazione di una Società di sviluppo regionale destinata ad operare nella ricerca, nell'informazione e nell'assistenza tecnica agli investitori, nonché ad assumere partecipazioni temporanee e minoritarie soprattutto nelle piccole e medie imprese.

rapporto Thomson⁴ e le proposte della Commissione del luglio 1973⁵ che lo seguono non prospettano mutamenti rivoluzionari di questi tipo. Contengono tuttavia elementi di rilevante interesse per una successiva evoluzione della politica regionale comunitaria. Alcuni di questi elementi dovranno cedere alla logica dei governi nella successiva fase di approvazione dei regolamenti.

Piú che dissertare sulle deficienze delle proposte del '73 è forse interessante soffermarsi su quegli elementi positivi che sono stati sacrificati dal Consiglio dei Ministri ed analizzare poi piú da vicino il Fondo europeo per lo sviluppo regionale concretamente approvato. Con simile approccio risulterà piú facile, in seguito, prospettare una serie di modifiche delle norme del Fondo che recuperino taluni spunti originari e che — pur restando nei limiti che alla politica regionale comunitaria derivano dallo stadio concretamente raggiunto dal processo di integrazione europea — tendano ad una sostanziale evoluzione in senso positivo.

Il rapporto Thomson e le proposte della Commissione del luglio 1973 in rapporto alla politica regionale varata

Uno degli elementi piú qualificanti di una politica regionale cosí intesa, è rappresentato dall'entità complessiva delle risorse ad essa destinate.

Gli stanziamenti in favore del Fondo europeo per lo sviluppo regionale.

Il rapporto Thomson mostra chiara consapevolezza su questo punto. Nello stendere le « linee direttrici per una politica regionale comunitaria » afferma infatti fra l'altro: « ... Il Fondo di sviluppo deve avere una dimensione sufficiente per contribuire efficacemente all'attuazione dell'obiettivo fissato dai capi di Stato o di Governo che accorda un'alta priorità alla riduzione, nella Comunità, degli squilibri strutturali e regionali » ... e aggiunge: « ... la Commissione desidera sottolineare che, in seguito alla conferenza al Vertice, il Fondo deve essere dotato di

⁴ Rapporto sui problemi regionali della Comunità allargata, elaborato in seguito al mandato del Vertice di Parigi, il 3 maggio 1973.

⁵ Proposta di decisione del Consiglio dei ministri per la creazione di un Comitato per la politica regionale

— Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale.

— Proposta di regolamento finanziario che reca disposizioni speciali da applicare al Fondo europeo di sviluppo regionale. Bruxelles 25 luglio 1975.

mezzi finanziari il cui ammontare differisca da quello prospettato fino ad ora »⁶. L'ammontare del Fondo concretamente suggerito viene poi esplicitato nelle proposte del luglio '73 in 2.250 milioni di unità di conto da ripartirsi nell'arco di tre anni. La cifra non è evidentemente sufficiente per esercitare un forte impatto sugli squilibri, ma, specie se confrontata con l'irrisorietà degli stanziamenti attribuiti agli altri strumenti finanziari comunitari di carattere strutturale, può rappresentare un buon punto di partenza.

Come è noto su questa cifra si scatenano però i contrasti fra i paesi membri in sede di Consiglio dei ministri e il Fondo ne esce sensibilmente ridimensionato. Lo stanziamento definitivamente approvato è di soli 1.300 milioni di u.c., di cui 300 milioni sono da attribuirsi all'anno 1975, 500 milioni al 1976 e 500 milioni al 1977. Di questi 1.300 milioni il 40% spettano all'Italia, il 28% alla Gran Bretagna, il 15% alla Francia e il 6% all'Irlanda, mentre agli altri paesi sono assegnate percentuali simboliche, aventi un valore politico più che sostanziale⁷.

Che le risorse così assegnate al Fondo europeo per lo sviluppo regionale siano insufficienti è fuori discussione anche se, fra gli strumenti finanziari comunitari, esso è oggi secondo solo alla sezione garanzia del Feoga. Per rendersene conto basta effettuare un raffronto fra le necessità finanziarie calcolate dall'Italia per interventi nel Mezzogiorno nel '75 e le cifre concretamente messe a disposizione dalla Comunità. All'Italia spetteranno in lire italiane 75 miliardi nel 1975; 125 miliardi nel '76 e 125 miliardi nel '77. Nella nota informativa inviata dal nostro governo alla Commissione, nel maggio 1975, in ottemperanza all'articolo 6.6 del regolamento n. 724/75⁸ si affermava che per operazioni già individuate come necessarie e per incentivi di cui era ammissibile l'onere, ma per i quali non era stato ancora formulato amministrativamente l'impegno di spesa al 31 dicembre 1974, sarebbero stati necessari 7.100 miliardi. A fronte di questi vi erano ancora disponibilità della Cassa per 2.162 miliardi. Davanti a queste cifre i 325 miliardi del Fondo regionale sono evidentemente ben poca cosa.

Del resto anche guardando alle erogazioni della Cassa per il Mezzogiorno negli ultimi anni: 669 miliardi nel '72; 749 miliardi nel '73; 1.056 miliardi nel '74, si vede come la Comunità venga ad

⁶ Commissione delle Comunità europee, *Rapporto sui problemi regionali della Comunità allargata*, Com (73) 550 Def. Bruxelles, 3 maggio 1973.

⁷ Germania 6,4%; Paesi Bassi 1,7%; Belgio 1,5%; Danimarca 1,3%; Lussemburgo 0,1%.

⁸ Il regolamento prevede che gli stati membri forniscano alla Commissione all'inizio di ogni anno una serie di informazioni concernenti la situazione economica delle regioni, i fondi che intendono stanziare, le azioni previste e i risultati conseguiti nell'anno precedente.

aggiungere a queste somme, già largamente insufficienti⁹, una quota che si aggira intorno al 10%.

La complementarietà e l'elasticità del « Fondo ».

Fin dalle prime ipotesi di politica regionale comunitaria è stato sempre chiaro che essa non avrebbe potuto sostituire completamente le corrispondenti politiche nazionali. La diversità delle situazioni nazionali e regionali, oltre all'esperienza ormai acquisita dei rispettivi problemi, imponeva infatti il mantenimento di diversi gradi di intervento. Nel rapporto Thomson si può leggere fra l'altro: « la politica regionale comunitaria non può sostituire le politiche regionali che gli Stati membri hanno portato avanti da molti anni. Essa deve completarle per ridurre le principali disparità nella Comunità ». « Il ruolo della politica regionale comunitaria si amplificherà progressivamente man mano che la Comunità accrescerà e migliorerà i propri strumenti di intervento e svilupperà il coordinamento delle politiche regionali tenendo conto dell'intensità relativa dei problemi regionali ».

Il ruolo della politica regionale che prende l'avvio nel febbraio del 1975, con l'istituzione del Fondo di sviluppo regionale e la creazione del Comitato di politica regionale, quindi, è sostanzialmente quello di integrare e coordinare fra loro le politiche dei paesi membri.

Nell'applicazione concreta del principio della complementarietà e in parallelo ad esso, il preambolo del regolamento che istituisce il Fondo europeo di sviluppo regionale¹⁰ pone l'accento sull'addizionalità dello sforzo finanziario comunitario in confronto a quello dei paesi membri, esprimendosi in questi termini: « ... il contributo del Fondo non deve indurre gli Stati membri a ridurre i propri sforzi in materia di sviluppo regionale, ma dev'essere completamente a quelli; ... ».

Si tratta evidentemente di un postulato di carattere politico e non di un'obbligazione giuridica. Il testo del regolamento d'altronde potrebbe dar adito a interpretazioni errate. L'ultimo comma dell'articolo 4-2 (a) afferma infatti che: « il contributo del Fondo ... può, previa decisione dello Stato membro, notificata contemporaneamente alla domanda di contributo, o aggiungersi all'aiuto concesso dalle autorità pubbliche a favore dell'investimento oppure essere acquisito da queste ultime a titolo di parziale rimborso dell'aiuto stesso ». Sembrerebbe così che

⁹ L'insufficienza delle erogazioni della Cassa per l'intervento straordinario viene particolarmente in luce ove si consideri che l'intervento pubblico ordinario è molto più ingente al nord che al sud, per cui il cosiddetto « intervento straordinario » non fa che compensare in parte, dal punto di vista finanziario, i vuoti lasciati da quello ordinario.

¹⁰ Regolamento Cee n. 724/5 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale.

l'addizionalità o meno dell'intervento comunitario fosse lasciata alla scelta del paese membro. In realtà tutto il discorso va riferito al singolo investimento e non al complesso degli investimenti finanziati. Quello che si vuole affermare nel comma citato è che lo Stato membro è libero di usare il contributo per accrescere l'intensità degli aiuti mantenendo invariato il volume degli investimenti finanziati, oppure per incrementare le risorse nazionali stanziare per fini di sviluppo regionale senza variare il livello di assistenza e quindi provvedendo al finanziamento di un maggior numero di progetti. Si tratta quindi, e comunque, di un'aggiunta di risorse, non di una sostituzione. Si potrebbe parlare, nell'un caso di complementarità di tipo verticale e nell'altro di complementarità di tipo orizzontale.

Certamente la complementarità verticale può portare a seri inconvenienti dal punto di vista macroeconomico. Non potendo infatti l'aiuto comunitario intervenire in tutti i casi potrebbero determinarsi delle discriminazioni pericolose se non confortate da chiare scelte territoriali e settoriali circa il tipo di investimenti cui applicare il supplemento di contributo. La formula del rimborso, d'altronde, associata alla predeterminazione delle quote nazionali, ha l'indubbio vantaggio di permettere allo stato membro di calcolare ogni anno la quantità totale di risorse nazionali e comunitarie da destinare alla politica regionale e, in funzione di queste, di fissare il proprio programma generale di aiuti. In un approccio pragmatico, quindi, la scelta dell'addizionalità può sembrare tutto sommato più confacente all'attuale stadio dell'integrazione europea, dato che la politica economica e la programmazione dello sviluppo restano ancora in sostanza gestite dagli Stati nazionali. In una prospettiva più ampia però l'addizionalità potrebbe permettere di correlare l'aiuto supplementare al conseguimento di obiettivi comunitari. Ma il testo del regolamento che lascia ai paesi membri la più ampia libertà di scelta in relazione ai singoli progetti, non permette certo di muoversi in questa direzione.

Riprenderemo questo discorso in seguito quando cercheremo di dare dei suggerimenti concreti circa le norme di revisione del Fondo dopo i primi tre anni di funzionamento. Per ora è interessante sottolineare come l'accordo raggiunto, rispetto alle originarie proposte della Commissione, ceda ampiamente alla logica dei governi proprio su questo punto: massima libertà ai paesi membri e scarso condizionamento comunitario sulle scelte nazionali.

Nel rapporto Thomson e nelle proposte del luglio '73, la Commissione legava in pratica il principio della complementarità della politica regionale comunitaria a quello della flessibilità del Fondo di sviluppo. Da un lato l'intervento comunitario era complementare rispetto all'aiuto nazionale, dall'altro, però, la Commissione si riservava una certa sfera

d'azione affermando che, sia nella scelta degli investimenti sia nella determinazione delle quote di aiuto, si dovessero prendere in considerazione gli interessi generali della Comunità oltre che tenere in particolare conto l'intensità relativa degli squilibri. Sarebbe toccato, insomma, all'organo incaricato della gestione del Fondo, decidere di volta in volta in relazione a questi elementi. In coerenza con questa linea la Commissione non intendeva originariamente fissare quote nazionali predeterminate e nel delineare una mappa del sottosviluppo¹¹ (elenco delle regioni e delle aree in cui il Fondo avrebbe potuto intervenire) molto estesa¹² precisava che avrebbe provveduto lei, attraverso una gestione flessibile del Fondo, a far sí che gli interventi si concentrassero nelle regioni piú bisognose.

Proprio sulle quote nazionali e sulla delimitazione delle aree si determina invece, come è noto, un aspro scontro in sede di negoziato al Consiglio dei ministri. Si perviene cosí alla fissazione delle percentuali di ripartizione elencate al paragrafo precedente e alla rinuncia da parte della Commissione alla delimitazione di aree di sottosviluppo valide a livello comunitario. L'articolo 3 del regolamento 724/75 stabilisce infatti che: « Le regioni e le zone a favore delle quali il Fondo può intervenire sono limitate alle zone di aiuto definite dagli stati membri in applicazione dei rispettivi regimi di aiuti a finalità regionale e in cui sono concessi gli aiuti statali che sono presi in considerazione per il contributo del Fondo, la priorità sarà data agli investimenti localizzati nelle zone prioritarie a livello nazionale, tenendo conto dei principi di coordinamento degli aiuti a finalità regionale a livello comunitario ».

L'unico margine di manovra comunitario resta quindi, a questo punto, il coordinamento dei regimi di aiuti nazionali che assume per ciò un rilievo senza precedenti. Per quanto riguarda il Fondo europeo per lo sviluppo regionale, esso si limita ad una redistribuzione di risorse fra i paesi membri, lasciando sostanzialmente in gran parte ad essi la gestione dei mezzi cosí mobilitati.

L'inquadramento degli investimenti e la globalità della politica regionale comunitaria.

Questa affermazione deve essere però temperata se si prende in considerazione l'obbligo imposto agli stati membri della presentazione

¹¹ Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce l'elenco delle regioni e delle zone a favore delle quali il Fondo europeo di sviluppo regionale può intervenire. Com (73) 1752, Bruxelles 10 ottobre 1973.

¹² La mappa copriva il 52% del territorio comunitario e interessava l'intera popolazione irlandese, la metà di quella italiana, il 36% di quella inglese, il 33% dei francesi, il 32% dei danesi, il 17% dei belgi, il 15% degli olandesi, il 12% dei tedeschi, l'11% dei lussemburghesi.

di piani regionali di sviluppo in cui si inquadrino gli investimenti da finanziare. È decisamente positivo, a nostro parere, che questo tipo di inquadramento degli interventi — già ventilato nel rapporto Thomson ed esplicitato nelle proposte della Commissione del 1973 — abbia potuto essere mantenuto nonostante le resistenze opposte da parte di alcuni paesi¹³. Il regolamento 724/75 precisa che « possono beneficiare del contributo del Fondo solo gli investimenti che s'inseriscono nel quadro di un programma di sviluppo regionale la cui realizzazione potrebbe contribuire a correggere i principali squilibri regionali nella Comunità e che possono incidere sull'attuazione dell'unione economica e monetaria »¹⁴. Tenuto conto però delle difficoltà che si porrebbero a taluni paesi membri nell'assolvimento immediato di questa obbligazione, esso fissa come termine per la presentazione la fine del 1977 e incarica il Comitato di politica regionale dello studio dei metodi tecnici per l'elaborazione dei programmi e della predisposizione di uno schema che determini le indicazioni che essi devono contenere.

Il confronto dei piani regionali di sviluppo effettuato a livello comunitario rappresenta indubbiamente un'innovazione di grande rilievo, suscettibile oltretutto di portare ad evoluzioni positive in una fase più avanzata della politica regionale comunitaria. Di queste possibilità tratteremo in seguito nel quadro delle proposte di revisione del Fondo. Intanto è importante sottolineare la positività della norma sotto due aspetti, uno comunitario e uno più propriamente interno agli stati membri. A livello comunitario, come abbiamo avuto modo di accennare nel capitolo II, l'esame dei piani, nella loro coerenza e nella loro rispondenza anche ad obiettivi comuni, costituisce un importante strumento di coordinamento delle politiche regionali nazionali che va ad aggiungersi a quello dei regimi di aiuti. A livello interno esso rappresenta un valido stimolo alla programmazione dello sviluppo in quelle regioni in cui non sia ancora effettuata, imponendo così un approccio ai problemi regionali dotato di certi elementi di globalità.

Per quanto riguarda, invece, la globalità dell'approccio comunitario, la politica regionale concretamente avviata rappresenta un passo indietro rispetto allo stesso rapporto Thomson.

Una politica regionale per avere carattere di globalità deve prendere in considerazione tutti gli elementi che esercitano un'incidenza a livello di territorio e deve poter disporre di tutti gli strumenti di

¹³ In particolare la Francia, nella fase finale del negoziato, seguita al Vertice di Copenhagen del dicembre 1974, si opponeva a che questi programmi fossero legati alle modalità di funzionamento del Fondo. Essa non accettava in sostanza l'idea di un controllo della Commissione che riteneva privo di significato in un sistema basato sulle quote nazionali, e voleva che i piani fossero considerati solo nell'ambito del Comitato di politica regionale.

¹⁴ Art. 6.1. del regolamento citato.

politica economica capaci di influenzare direttamente o indirettamente la distribuzione territoriale della ricchezza. Deve, insomma, essere in grado di condizionare tutte le scelte economiche, anche settoriali, alla costante considerazione dell'obiettivo del riequilibrio.

Il rapporto Thomson è evidentemente ben lungi dal prospettare una politica di questo tipo che richiederebbe d'altronde uno stadio molto più avanzato nel processo di integrazione europea. Contiene tuttavia un'affermazione di principio che si muove sia pure timidamente in questa direzione. Alla lettera (iii) delle linee direttrici per una politica regionale comunitaria si trova scritto: « La politica regionale comunitaria, per riuscire, non richiede solo nuove misure di incentivi e disincentivi ma anche un coordinamento delle diverse politiche comuni e degli strumenti finanziari esistenti a livello comunitario, al fine di una loro migliore utilizzazione a dei fini regionali ». Un particolare accento è poi posto sui problemi della congestione. Da un lato si riconosce che « il fenomeno dell'incontrollata concentrazione è, da un punto di vista regionale dell'interesse economico della Comunità nel suo insieme, molto più costoso di positivi interventi di politica regionale ». Dall'altro, e di conseguenza, si afferma che la « Comunità deve promuovere un accordo fra gli stati membri per giungere ad una politica comune che miri a ridurre la concentrazione nelle regioni congestionate ».

Di fatto però sia nelle proposte del luglio '73 sia nei provvedimenti di politica regionale concretamente approvati, il problema del coordinamento delle politiche comuni non è neppure accennato, mentre quello della congestione non viene affrontato direttamente, ma è relegato fra gli argomenti di studio del Comitato di politica regionale.

Come abbiamo avuto modo di argomentare al capitolo II, un efficace coordinamento delle misure di dissuasione non è facile a mettersi in atto dato il diverso modo in cui il problema viene affrontato nei vari paesi membri. È evidente, tuttavia, che l'impostazione di una politica regionale che rifugga da una qualificazione puramente assistenziale non possa prescindere dall'affrontare concretamente anche questo problema.

Il Fondo europeo per lo sviluppo regionale nel quadro degli altri strumenti finanziari comunitari

Esaminando i principali punti in cui la politica regionale avviata si discosta dalle originarie proposte della Commissione, si è anche cominciato a dare, sia pure indirettamente, un quadro della natura del Fondo europeo per lo sviluppo regionale. Pensiamo che il quadro possa essere completato attraverso un confronto con gli altri strumenti finanziari co-

munitari. La domanda che ci si può porre è: che cosa aggiunge il nuovo Fondo ai vecchi, in che cosa si differenzia da essi e che cosa cambia nel quadro complessivo?

La multisetorialità e l'intervento nel campo delle infrastrutture.

Abbiamo visto in conclusione del capitolo precedente che gli strumenti finanziari esistenti nel loro assieme coprivano solo pochi settori (agricoltura, carbone e acciaio) o assolvevano a funzioni particolari (formazione professionale ecc.). L'art. 4 del regolamento 724/75 stabilisce invece che il Fondo europeo per lo sviluppo regionale può partecipare al finanziamento: *a)* di investimenti nelle attività industriali, artigianali o di servizio economicamente sane; *b)* di investimenti per infrastrutture che siano direttamente connesse con lo sviluppo delle stesse attività; *c)* di investimenti per infrastrutture nelle regioni interessate dalla direttiva del Consiglio sull'agricoltura di montagna e delle altre zone svantaggiate.

Il Fondo regionale tende quindi a coprire tutta la gamma dei possibili interventi a favore dello sviluppo, inserendosi nei vuoti settoriali lasciati dagli altri fondi e concentrando, più di questi, la sua azione nelle regioni meno sviluppate. Al pari della Banca europea per gli investimenti il Fondo europeo per lo sviluppo regionale è infatti uno strumento a diretta finalità regionale. A differenza di questa, però, esso non si limita a concedere prestiti a tasso di mercato ma può erogare contributi a fondo perduto e bonifici di interessi, l'importo dei quali è messo in relazione all'intensità relativa dello squilibrio economico che colpisce la regione in cui ha luogo l'investimento e all'incidenza diretta o indiretta dell'investimento sull'occupazione. Quest'ultimo collegamento è di particolare rilievo pratico ove si consideri — come abbiamo avuto modo di sottolineare nel capitolo precedente — che uno dei difetti principali dell'azione della Bei è stato proprio il privilegiamento degli investimenti *capital-intensive*. Il meccanismo di funzionamento del Fondo regionale è invece sensibile ai problemi occupazionali a due livelli. Il contributo che gli investimenti in attività industriali, artigianali o di servizio finanziabili apportano all'occupazione è da una parte condizione e dall'altra misura dell'intervento del Fondo.

Quando nel regolamento istitutivo del Fondo europeo per lo sviluppo regionale si parla, infatti, del finanziamento di questo tipo di investimenti si afferma anche che il finanziamento ha luogo « purché siano creati almeno dieci posti di lavoro o vengano mantenuti dei posti di lavoro »¹⁵. Nel delineare poi le norme per la fissazione dell'ammonta-

¹⁵ Articolo 4-1(a) del regolamento Cee n. 724/75 del Consiglio.

re della partecipazione del Fondo si stabilisce che essa è comunque limitata « alla parte dell'investimento che non supera centomila u.c. per posto di lavoro creato e cinquantamila u.c. per posto di lavoro mantenuto »¹⁶.

Ma il completamento che il nuovo Fondo europeo per lo sviluppo regionale apporta al quadro degli interventi finanziari comunitari non si limita solo ad un ampliamento settoriale e ad una diversa scelta di carattere strutturale (*labour-intensive* versus *capital-intensive*) circa gli investimenti produttivi finanziati. Esso si attua anche nel campo delle infrastrutture. Con riferimento ad esse, in particolare, il Fondo regionale completa l'azione del Fondo sociale e del Feoga.

Abbiamo visto come il Fondo regionale intervenga in favore delle infrastrutture direttamente connesse allo sviluppo delle attività industriali, artigianali o di servizio. Ora la connessione con lo sviluppo di queste attività può essere intesa in maniera più o meno ampia e la sua estensione dipende evidentemente dall'interpretazione che si vuol dare alla norma. In un'interpretazione lata, comunque, fra queste infrastrutture si possono far rientrare anche quelle per la creazione di centri di addestramento professionale facendo così in modo che l'azione del Fondo regionale integri nelle regioni con maggiori difficoltà, quella svolta dal Fondo sociale. L'argomento è di particolare interesse perché, mentre il Fondo sociale rinnovato può finanziare le operazioni correnti di addestramento professionale, esso non può contribuire alla creazione delle infrastrutture di formazione. Come è stato sottolineato anche dalla Commissione¹⁷, le regioni meno dotate di infrastrutture di questo tipo sono così automaticamente penalizzate dagli interventi del Fondo sociale, dato il minor numero di operazioni correnti che sono in grado di svolgere. L'intervento del Fondo regionale è suscettibile, quindi, di colmare questo vuoto con importanti vantaggi, sia in campo sociale sia in campo più propriamente regionale. Tutta l'azione comunitaria guadagna evidentemente in coerenza e completezza se il Fondo regionale può contribuire, oltre che al finanziamento di attività industriali, artigianali e di servizio che creano nuovi posti di lavoro, anche alla dotazione delle infrastrutture per la formazione dei lavoratori, mentre il Fondo sociale dà il proprio contributo alle operazioni correnti di addestramento professionale.

Per quanto riguarda il completamento che il Fondo europeo per lo sviluppo regionale apporta all'azione del Feoga, esso è esplicito e non richiede neppure un'interpretazione estensiva delle norme del regolamento. Il finanziamento da parte del Fondo regionale delle infrastruttu-

¹⁶ Articolo 4-2(a) del regolamento citato.

¹⁷ Seconda relazione sull'attività del Fondo sociale europeo, Documento Sec (74) 2400 Def. p. 39. Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, 1974.

re nelle regioni agricole di montagna e delle altre zone svantaggiate determina una convergenza di azione e di obiettivi fra i due fondi in queste aree. Il Feoga, attraverso l'incentivazione delle aziende agricole, tende a frenare lo spopolamento trattenendo gli agricoltori in loco; il Fondo regionale di sviluppo, con la creazione delle infrastrutture necessarie alla loro permanenza, contribuisce al conseguimento dell'obiettivo.

Il discorso sul completamento dell'azione degli altri strumenti finanziari comunitari ci porta direttamente a considerare un altro importante contributo che la creazione del Fondo regionale è suscettibile di apportare al quadro complessivo degli interventi: un miglior coordinamento.

Il coordinamento fra i diversi strumenti finanziari comunitari.

Già quanto abbiamo detto finora circa le relazioni che si vengono ad instaurare fra Fondo regionale da una parte, Fondo sociale e Feoga dall'altra fa pensare che con l'avvio della politica regionale comunitaria il coordinamento fra i fondi e la collaborazione fra direzioni generali della Commissione siano destinati a superare il livello puramente volontaristico che li ha caratterizzati finora. Il testo del regolamento che istituisce il Fondo europeo per lo sviluppo regionale è, del resto, piuttosto esplicito su questo punto. L'articolo 5-1 (e) prevede che i contributi del Fondo siano decisi dalla Commissione tenendo fra l'altro conto « degli altri contributi concessi dalle istituzioni comunitarie o dalla Banca europea per gli investimenti a favore del medesimo investimento o a favore di altre azioni nella medesima regione ». Aggiunge poi: « Gli altri interventi della Comunità saranno così coordinati con l'intervento del Fondo in modo da promuovere azioni globali, convergenti e coordinate in una determinata regione e garantire in particolare la coerenza fra la politica regionale e la politica in materia di strutture agricole ». Quest'ultima affermazione è particolarmente importante in quanto, essendo inserita nel regolamento, non rappresenta una semplice enunciazione di principio, ma una norma concreta cui rifarsi, anche se mancano poi indicazioni esplicite per la sua attuazione.

Prima dell'avvio della politica regionale comunitaria il coordinamento fra i vari strumenti finanziari a livello Cee è stato molto carente e spesso al di sotto, nella prassi, della stessa normativa comunitaria. In particolare l'azione del Feoga orientamento si è svolta al di fuori di qualsiasi collegamento con gli altri fondi e con le altre politiche comunitarie. Mentre l'articolo 17 del regolamento 17/64 relativo alle condizioni di intervento del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia prevedeva che la Commissione vigilasse e che le attività del Fondo fossero in armonia con quelle della Banca europea per gli

investimenti e del Fondo sociale europeo, in concreto, l'unico tipo di coordinamento attuato in passato è stata una verifica di non concomitanza degli interventi. Questa realtà ha coinciso ed è stata in gran parte determinata da un atteggiamento di difesa delle proprie competenze da parte della Dg VI (direzione generale politica agricola). Sorta fra le prime e posta a capo della più importante politica comune, questa direzione generale non ha mai svolto un ruolo di promozione del coordinamento e non si è mai mostrata particolarmente incline alla collaborazione con gli altri servizi comunitari.

A partire dall'approvazione del Fondo regionale, e ancor prima a partire dal Vertice di Parigi del '72 che ha dato formalmente avvio, anche se non ancora concreta attuazione, alla politica regionale comunitaria, si sono però determinate in seno alla Commissione delle tendenze ad una riorganizzazione dei rapporti fra direzioni generali. Grossi passi avanti sono stati fatti in particolare dalla direzione generale politica sociale, che, in relazione agli interventi del Fondo sociale, ha instaurato una prassi di collaborazione con le altre direzioni che permette di tener conto di elementi di valutazione più vasti nella selezione dei progetti. È stato infatti creato un gruppo interservizi, comprendente funzionari della direzione generale affari industriali e tecnologici, della direzione generale politica regionale e della direzione generale concorrenza che ha il compito di esaminare i progetti preliminarmente all'emissione del parere da parte del Comitato del Fondo. Si dà in questo modo al Comitato la possibilità di esprimere il suo giudizio sui singoli progetti tenendo conto non soltanto dei dati tecnici concernenti il tipo di tirocinio, il suo costo, la sua durata ecc., ma anche del settore industriale interessato, delle implicazioni per la concorrenza, della situazione economico-sociale della regione in cui si effettua l'operazione. Per quanto riguarda quest'ultimo punto c'è da sottolineare che, nel concreto, a partire dagli studi sulla situazione regionale della Comunità effettuati dalla direzione generale politica regionale, gli interventi del Fondo sociale ai sensi dell'art. 5 si sono completamente attenuti alle indicazioni di carattere territoriale da essi scaturite.

Con l'approvazione della politica regionale comunitaria, qualcosa si sta muovendo, anche se molto più lentamente anche a livello di Feoga. È significativo ad esempio che a partire dal 1975, per la prima volta, la direzione generale politica regionale sia stata invitata alle riunioni del Comitato per le strutture agricole. La sua partecipazione è stata finora in concreto più formale che sostanziale, comunque se si tiene conto del fatto che fino all'anno precedente la direzione generale politica agricola si era mostrata contraria a questo tipo di collegamento, ci si rende conto di come i suoi rapporti con le altre direzioni generali siano sulla via di

un'evoluzione. La collaborazione con la Dg XVI¹⁸ è resa d'altronde necessaria per il futuro, se non altro con riferimento agli interventi nelle regioni agricole di montagna ove, come abbiamo visto, si determina una convergenza di operazioni fra Feoga e Fondo regionale. A questo c'è da aggiungere che, vista la definizione generica delle infrastrutture finanziabili dal Fondo regionale data all'articolo 4-1 (b) del regolamento, per certi tipi di infrastrutture (ad esempio strade agricole, irrigazioni, elettrificazioni), si porranno problemi di ambivalenza fra i due fondi, per cui sarà di volta in volta necessario procedere ad un esame congiunto e ad una divisione dei compiti.

Per quanto riguarda il coordinamento fra l'azione della Banca europea per gli investimenti e quella del Fondo regionale di sviluppo, è reso in qualche modo implicito dalla presenza di un osservatore della Bei nel Comitato di politica regionale¹⁹. Esso sembra destinato ad attuarsi, però, anche a un altro livello: attraverso un maggior condizionamento e un maggior controllo sull'attività della Banca da parte della Commissione.

Come è noto la Bei è un organismo distinto dalle istituzioni comunitarie anche se collegato ad esse. Il collegamento avviene tramite la Commissione che partecipa al Consiglio di amministrazione della Banca e formula pareri sui singoli progetti. La Commissione avrebbe la possibilità di incidere sulla politica creditizia della Banca che in forza del Trattato deve finanziare progetti che contribuiscano allo sviluppo del Mercato comune. Questa prerogativa potrebbe essere esercitata attraverso la trasmissione di orientamenti precisi circa la gerarchia degli obiettivi concreti da perseguire. Di fatto sono mancate in passato chiare indicazioni di carattere settoriale per cui l'unico elemento di cui si è potuto tenere conto nella cernita dei progetti è stato quello di carattere territoriale: si sono in pratica finanziati tutti i progetti stabiliti per regioni coperte da un regime di aiuti a finalità regionale con un giudizio in gran parte indipendente dal settore di appartenenza.

Questo fattore, unitamente alle caratteristiche delle norme di funzionamento della Bei ha determinato, come abbiamo avuto modo di constatare nel capitolo precedente, una concentrazione dei finanziamenti in investimenti *capital-intensive*. Ora con l'approvazione del Fondo regionale di sviluppo e con la partecipazione di un osservatore della Banca ai lavori del Comitato di politica regionale, si rende possibile, almeno in via teorica, il riferimento anche agli altri criteri e regole del Fondo. Ad esempio potrebbe essere importante l'aggancio, nella selezione dei prestiti Bei, alle stesse caratteristiche di creazione di impiego per

¹⁸ Direzione generale politica regionale.

¹⁹ Decisione del Consiglio del 18 marzo 1975 che crea un Comitato di politica regionale (75/185/Cee) art. 3 (III comma).

gli investimenti industriali e terziari, volute per gli interventi del Fondo regionale.

È certo, comunque, che l'avvio della politica regionale comunitaria apre una nuova fase anche nei rapporti fra la Commissione e la Bei. Fra l'altro è allo studio in seno alla Commissione la creazione di un gruppo interservizi per la formulazione degli avvisi sui progetti di finanziamento della Banca. Di questo gruppo verrebbe ovviamente a far parte la Dg XVI per tutte le riunioni concernenti progetti di interesse regionale. Il coordinamento si attuerebbe così a due livelli: da una parte la Bei partecipa al Comitato di politica regionale, incaricato dell'esame dei problemi relativi allo sviluppo regionale e delle misure di politica regionale necessarie a promuovere la realizzazione degli obiettivi regionali della Comunità; dall'altra la direzione generale politica regionale concorre con la sua competenza specifica a determinare gli indirizzi della politica creditizia della Banca.

La riforma del Fondo europeo per lo sviluppo regionale

Con il varo della politica regionale comunitaria sembrano quindi essersi avviati dei mutamenti in direzione di una migliore e più incisiva organizzazione gestionale. Si tratta comunque di mutamenti che, per quanto importanti possano divenire in futuro, restano a livello di organizzazione di servizi e quindi di gestione concreta delle politiche. È importante sottolineare questo punto affinché non si rischi di confondere il coordinamento degli strumenti finanziari comunitari con un concetto di globalità della politica regionale comunitaria che implicherebbe un orientamento in tal senso delle scelte vere e proprie, coinvolgendo il livello più propriamente decisionale.

L'impostazione della politica regionale avviata risponde complessivamente, nonostante il fatto positivo della riconduzione degli interventi a piani regionali di sviluppo, ad una filosofia di « correzione dei carichi finanziari », anziché di correzione delle « cause » degli squilibri. Si prende atto dell'esistenza di forti divari regionali, nonché della necessità di diminuirli per poter progredire sul cammino dell'unione economica e monetaria, ma non si prende atto, o per lo meno non si traggono le dovute conseguenze dai fenomeni economici che stanno a monte degli squilibri, dalle cause, cioè, che li originano e che sono suscettibili di aggravarli. È sugli effetti e non sulle cause dell'arretratezza che la politica regionale comunitaria viene ad intervenire, mentre, come abbiamo cercato di dimostrare nel primo capitolo, l'unione doganale e le principali politiche comuni si muovono in senso inverso, nel senso, cioè, di un approfondimento dei divari.

L'insieme di queste considerazioni non ci deve tuttavia impedire di cercare delle soluzioni anche di breve periodo che, pur restando nell'ambito dell'attuale assetto politico-istituzionale, tendono a definire alcuni suggerimenti pratici per la revisione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale prevista dopo i primi tre anni di funzionamento.

Nel far questo riteniamo piú utile soffermarci su alcuni punti qualificanti piuttosto che commentare articolo per articolo i regolamenti del Fondo e prospettarne una modifica puntuale. Al di là del problema di un aumento consistente degli stanziamenti, che è evidentemente fuori discussione, il discorso va centrato sui rapporti fra politica regionale comunitaria e politiche regionali nazionali, sui rapporti fra Fondo europeo per lo sviluppo regionale e altri strumenti finanziari comunitari e sulla partecipazione delle istanze regionali alla politica regionale comunitaria.

I rapporti fra politica regionale comunitaria e politiche regionali nazionali: quale tipo di complementarietà.

Abbiamo visto trattando della complementarietà e dell'elasticità del Fondo come, nell'applicazione concreta del principio di complementarietà della politica regionale comunitaria, si sia optato per un sistema che lascia ai paesi membri la piú ampia libertà sia nella delimitazione delle aree di intervento del Fondo regionale, sia nella definizione delle modalità di utilizzo dell'aiuto comunitario nei confronti dei singoli investimenti. Dopo aver chiarito la differenza fra complementarietà verticale e complementarietà orizzontale si sono espresse delle perplessità sulla prima in relazione alle discriminazioni cui potrebbe dar luogo. Si è anche aggiunto, però, che, in una prospettiva piú ampia, la complementarietà di tipo verticale potrebbe permettere di correlare l'aiuto supplementare al conseguimento di obiettivi comunitari. Vediamo di chiarire ed esplicitare meglio questo punto, a nostro avviso di grande momento, per un'evoluzione positiva pragmatica della politica regionale comunitaria.

Nella normativa attuale — come abbiamo visto — spetta al paese membro decidere, investimento per investimento, se l'aiuto comunitario debba aggiungersi a quello nazionale intensificando così l'incentivazione o se debba invece essere incamerato dagli organismi pubblici statali competenti a titolo di rimborso. Questo sistema, come abbiamo avuto modo di sottolineare, non viene ad incidere sull'ammontare complessivo delle risorse comunitarie e nazionali destinate allo sviluppo regionale in ogni paese, essendo lo stato membro tenuto a considerare in ogni caso gli aiuti comunitari aggiuntivi rispetto ai mezzi nazionali stanziati a questo fine. Esso ha invece un riflesso molto importante sull'individua-

zione del livello istituzionale cui fanno capo determinate scelte.

Se è il paese membro a decidere sull'addizionalità o meno dell'aiuto comunitario, evidentemente certe valutazioni di priorità di ordine territoriale e settoriale cui correlare i diversi gradi di incentivazione restano di sua esclusiva competenza. Saranno l'Italia, la Francia o la Gran Bretagna a decidere caso per caso se un determinato investimento — supponiamo nel settore chimico — che si localizza in un'area in difficoltà, debba usufruire dei soli incentivi stabiliti dalla legislazione nazionale o possa beneficiare anche di un supplemento di aiuto comunitario.

In questo modo vengono esclusi dalle valutazioni e dalle scelte tutti quegli elementi che potrebbero derivare da una visione più ampia — proprio perché di carattere sovranazionale — dei problemi. Noi riteniamo invece importante che la politica regionale comunitaria risponda a questa visione più ampia e che, pur nel rispetto del principio della complementarità, riesca ad esercitare un suo ruolo autonomo in funzione di un'ottica che superi i confini nazionali. I regolamenti comunitari, come abbiamo visto, non lasciano molto spazio in questa direzione: con essi la Comunità ha rinunciato anche alla delimitazione delle aree di intervento del Fondo, riconducendole a quelle fissate dai regimi di aiuti nazionali. Nel rivedere la politica regionale dopo i primi tre anni di sperimentazione, si dovrebbe tendere, a nostro parere, al recupero di una maggior sfera d'azione comunitaria sia nel campo delle scelte territoriali che di quelle settoriali.

Il principio di complementarità della politica regionale comunitaria rispetto alle politiche nazionali risponde ad esigenze oggettive e ha una sua validità intrinseca collegata proprio ai diversi livelli quali-quantitativi dei problemi che si presentano, cui devono corrispondere diversi angoli visuali e diversi gradi di intervento. Proprio in questo senso, a nostro parere, esso non è stato correttamente applicato nei regolamenti di attuazione della politica regionale comunitaria: la politica avviata finisce per « completare » le politiche regionali nazionali solo attraverso l'aggiunta di mezzi finanziari complementari, ma non può intervenire in alcun modo — che non sia quello del coordinamento — a completarne le scelte in funzione di obiettivi di più ampio respiro.

Detto questo, risulta abbastanza facile capire in quali termini si potrebbe impostare il rapporto fra politica regionale comunitaria e politiche regionali nazionali. Evidentemente dovrebbero essere effettuate in via preliminare delle analisi e delle scelte che rispondano ad un quadro comunitario dei problemi. Il Vertice di Parigi del '72 ha definito in maniera chiara e, a nostro avviso, corretta le varie situazioni di crisi regionale che si presentano nell'ambito della Comunità. Esso ha individuato quattro tipi fondamentali di problemi: il sottosviluppo di

regioni rimaste escluse dal processo di industrializzazione; l'eccesso di popolazione agricola con il formarsi quindi di eccedenze di forze lavoro destinate all'emigrazione in mancanza della creazione di nuove attività industriali; e infine, la crisi di attività industriali e minerarie. Questo ultimo tipo di crisi è stato poi sdoppiato, distinguendo il fenomeno generale delle crisi che interessano aree limitate di un paese industrializzato e il caso particolare del centro nord britannico ove vasti settori industriali sono soggetti ad un invecchiamento dei sistemi di produzione accompagnato da un decadimento degli agglomerati urbani e delle strutture economiche e civili in genere. Con questa classificazione si è evitato l'accomunamento di aree a struttura economica e sociale molto diversa e si è delineata con sufficiente chiarezza la differenza fondamentale che esiste fra le crisi regionali che si verificano all'interno dei paesi industrializzati e i problemi delle vaste aree sottosviluppate o in declino globale.

Questa distinzione dovrebbe, a nostro avviso, costituire la base e la linea di demarcazione dell'intervento comunitario. Esistono evidentemente squilibri di diversa portata e problemi di varia ampiezza. Così nell'ambito delle categorie individuate dal Vertice vi sono dei casi (eccesso di popolazione agricola, crisi settoriali locali) che — specie in una fase non molto avanzata della politica regionale comunitaria, caratterizzata da scarsità di mezzi finanziari — possono e debbono essere affrontati nell'ambito dello stato membro.

La Comunità verrebbe in questo modo ad intervenire solo nei confronti di squilibri di entità tale da poter essere considerati « comunitari » e potrebbe farlo con maggiore incisività data la concentrazione che ne deriverebbe. Il quadro degli interventi che si dovrebbe perseguire mette in collegamento diretto l'entità dimensionale dei problemi e le istituzioni cui fa capo la loro soluzione: se al comune è demandato il conseguimento dell'armonia fra quartieri differenti e alla regione la soluzione degli squilibri di livello regionale, allo stato-nazione può essere demandata quella degli squilibri di carattere nazionale e alla Comunità di quelli, appunto, di dimensioni comunitarie.

A questo discorso va evidentemente collegato quello sull'addizionalità dell'aiuto comunitario che, in questa prospettiva, deve essere di tipo verticale. La Comunità, aggiungendo il suo aiuto a quello nazionale in quelle regioni e per quei settori che essa ritiene prioritario sviluppare, nel perseguimento di un'armonia economico-territoriale a livello di Europa dei Nove, attuerebbe anche automaticamente una gradazione dei livelli di incentivazione all'interno delle aree coperte dai regimi di aiuti nazionali.

I rapporti fra il Fondo europeo per lo sviluppo regionale e gli altri strumenti finanziari comunitari: quale coordinamento.

Abbiamo avuto modo di soffermarci sulle tendenze positive che, a partire dalla creazione del Fondo regionale, si stanno delineando nel coordinamento fra i vari strumenti finanziari comunitari. Riteniamo che questo processo debba essere intensificato, non solo, ma che esso possa trovare una sua regolamentazione esplicita nell'ambito della politica regionale.

La chiave di volta del coordinamento e il punto di riferimento comune andrebbe ricercato — a nostro avviso — nei piani regionali di sviluppo in cui il regolamento istitutivo del Fondo regionale vuole siano inquadrati gli investimenti che usufruiscono del suo intervento. Riconducendo a questi stessi piani l'azione degli altri strumenti finanziari comunitari si otterrebbe il duplice risultato di mettere direttamente a confronto i vari interventi settoriali e di inquadrare l'insieme delle sovvenzioni e dei prestiti comunitari in un quadro programmatico comune evitandone la frammentarietà e, per quanto possibile, l'occasionalità.

È questo del resto il primo caso in cui l'erogazione di contributi comunitari viene collegata alla presentazione di veri e propri programmi da parte degli Stati membri. Una qualche forma di inquadramento degli investimenti è stata, in realtà, cercata anche con riferimento agli altri fondi ma a un livello molto inferiore e tutto sommato meno vincolante.

Per i progetti individuali del Feoga orientamento era ed è tuttora prevista la priorità agli investimenti che si inseriscano in una serie di misure intese ad incoraggiare lo sviluppo dell'economia regionale. In sostanza è previsto, quindi, una sorta di inquadramento degli investimenti. Occorre però rilevare che tale inquadramento non è obbligatorio, come lo è invece per i progetti finanziati dal Fondo regionale, ma costituisce solo un elemento di priorità. D'altro canto si tratta evidentemente di un inquadramento di natura molto differente da quello che comportano i piani regionali di sviluppo. Quando nel regolamento n. 17/64 relativo alle condizioni di concorso del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, si parla di inquadramento in una serie di misure intese ad incoraggiare lo sviluppo dell'economia regionale, si vuole intendere semplicemente che nella domanda di finanziamento siano indicate le principali leggi, disposizioni e direttive regionali facenti parte di quell'insieme di misure e non si intende invece fare riferimento a programmi economici organici.

Anche per il Fondo sociale europeo è prevista una forma di inquadramento degli interventi. Come si è avuto modo di accennare nel capitolo III, il regolamento 2396/71 prevede che le operazioni effettua-

te ai sensi dell'art. 5 debbano contribuire all'attuazione di un programma specifico inteso a porre rimedio alle cause dello squilibrio che colpisce l'occupazione ed elaborato per la regione, il ramo economico, i gruppi di imprese o le categorie di persone interessati. Di fatto, come abbiamo visto, non si è ancora pervenuti all'elaborazione di questi piani per cui anche gli interventi del Fondo sociale sono avvenuti al di fuori di qualsiasi tipo di programma.

Per i piani regionali voluti nel quadro della politica regionale comunitaria, invece, è stata fissata una data precisa al di là della quale non si può prescindere dalla loro presentazione. Inoltre lo studio dei metodi tecnici per la loro elaborazione è stato affidato ad un organismo specifico già funzionante: il Comitato di politica regionale, creato con decisione del Consiglio contemporaneamente all'istituzione del Fondo.

È evidente però, a questo punto, che, volendo ricondurre tutti gli strumenti finanziari nell'ambito dei piani regionali di sviluppo, la partecipazione al Comitato, in qualità di osservatore, della sola Banca europea per gli investimenti diventa largamente insufficiente. Il Comitato di politica regionale non ha solo il compito di studiare le linee generali dei programmi da presentare, ma avrà anche, in seguito, quello di esaminare i diversi piani concretamente elaborati dagli stati membri²⁰. Diventa quindi essenziale, nel perseguimento dell'ipotesi di coordinamento da noi avanzata, che siano chiamati a parteciparvi i rappresentanti di tutti gli strumenti finanziari comunitari, se a tutti è demandato di fare riferimento ai piani nella loro azione.

Le indicazioni fornite dai regolamenti comunitari circa la natura dei piani regionali di sviluppo non dettano che le grandi linee. Da essi si può trarre solo l'affermazione che « i programmi hanno carattere indicativo e precisano gli obiettivi e i mezzi per lo sviluppo della regione ».

Nel riempire questa affermazione e nell'elaborare quindi uno schema concreto di programma regionale di sviluppo, il Comitato dovrebbe fin d'ora prendere in considerazione l'ipotesi della riconduzione ad essi di tutti gli interventi finanziari comunitari. I piani non dovrebbero assumere la forma di semplici estrapolazioni o proiezioni, né limitarsi ad un'analisi finanziaria degli interventi per opere pubbliche e infrastrutture produttive. Pur avendo carattere indicativo essi dovrebbero definire in maniera chiara la situazione economico-sociale di partenza della regione, i problemi che si pongono nei vari settori, gli obiettivi da conseguire, i mezzi impiegati e gli organi responsabili della loro esecuzione.

È opportuno, poi, a nostro avviso, che essi siano elaborati e

²⁰ Si veda l'articolo 2(d) della decisione del Consiglio n. 75/185 Cee del 18 marzo 1975 che crea un Comitato di politica regionale.

presentati non solo per le regioni per le quali è previsto l'intervento del Fondo regionale, ma anche per tutte le altre regioni in modo da permettere raffronti e consentire una visione globale che inserisca i problemi in un ambito piú vasto. Questo elemento, se è molto importante nel quadro dell'azione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale, diventa essenziale nell'ipotesi di inquadramento di tutti gli interventi finanziari comunitari. Gli interventi dei vari strumenti oggi esistenti, infatti, non si limitano alle sole regioni coperte dal Fondo regionale, per cui il quadro risulterebbe monco e il coordinamento poco efficace se si riducesse a quelle aree soltanto.

Ma l'inquadramento degli interventi finanziari comunitari in piani regionali di sviluppo non va guardato soltanto sotto l'aspetto economico e sotto l'aspetto organizzativo-gestionale di una maggiore efficienza ed organicità di azione. Esso tocca anche aspetti istituzionali importanti. Collegato ai piani è il problema della partecipazione delle istanze regionali alla politica regionale comunitaria.

I rapporti fra regioni e Comunità: quale tipo di partecipazione.

Al di là della prescrizione dell'obbligo di presentazione dei piani, la Comunità non detta alcuna norma circa gli organismi cui debba far capo, a livello interno, la loro elaborazione e la loro attuazione. Il grado di partecipazione delle istanze regionali alla definizione di questi programmi è lasciato, quindi, alle prassi e alle legislazioni nazionali. Vi saranno paesi in cui gli organismi regionali sono chiamati in prima persona all'elaborazione e all'attuazione dei piani e paesi in cui, invece, essi non partecipano se non in misura marginale, alla definizione di linee di sviluppo dettate dal centro.

La tendenza generale che si riscontra oggi in Europa — bisogna sottolinearlo anche se solo di sfuggita — è quella di uno sviluppo accentuato sia a livello economico sia a livello piú propriamente politico, dei poteri delle autonomie.

Non riteniamo opportuno soffermarci in questo contesto ad effettuare un'analisi dello stato dei poteri locali nei diversi paesi della Cee e delle prospettive di sviluppo delle autonomie in Europa. Il nostro scopo immediato, abbiamo detto, è di presentare delle proposte quanto piú possibile pragmatiche. Bisogna, tuttavia, ricordare che in alcuni stati membri, fra cui l'Italia, le regioni saranno, in un modo o nell'altro, investite dalle responsabilità connesse alla programmazione del proprio sviluppo.

Ci sembra chiaro che, in questa prospettiva, la sola consultazione — per di piú eventuale — degli ambienti regionali interessati nell'ambi-

to dei lavori del Comitato di politica regionale ²¹ è del tutto insufficiente per l'instaurazione di un rapporto di collaborazione proficuo. Del Comitato sono chiamati a far parte — come abbiamo avuto modo di accennare nel secondo capitolo, discorrendo sul suo ruolo nel campo del coordinamento fra le politiche regionali nazionali — funzionari statali competenti in materia di politica regionale. Ora sembra evidente che questi funzionari non potranno che portare in seno al Comitato una visione centralistica dei problemi, visione che è pur sempre utile e necessaria, ma non più sufficiente in una società articolata e complessa come l'attuale. La partecipazione, non più eventuale, ma obbligatoria delle autorità regionali direttamente interessate ai singoli ordini del giorno del Comitato — e diciamo autorità regionali « direttamente interessate » perché siamo consapevoli dei rischi di appesantimento che comporterebbe la partecipazione di tutte le regioni — potrebbe portare a un completamento di visuale con un'aderenza più concreta e puntuale alle singole situazioni locali e ai singoli problemi.

Il problema dei rapporti fra regioni e Comunità nel campo della politica regionale comunitaria, però, non si limita a questo solo aspetto.

Quando i piani regionali di sviluppo arrivano al Comitato di politica regionale il processo della loro elaborazione è ormai giunto allo stadio finale. Sarebbe invece importante che gli organi ad essi preposti — e nel caso precipuo le regioni — potessero stabilire dei contatti diretti con la Comunità anche nella fase precedente, in quella cioè della stesura.

Sull'opportunità e sulla liceità di contatti diretti fra istituzioni regionali interne agli stati membri e istituzioni comunitarie è scaturito in Italia un vasto e approfondito dibattito giuridico, in particolare a seguito di una circolare della presidenza del Consiglio dei ministri del 1972 ²² che è stata considerata non conforme ad una corretta interpretazione delle norme costituzionali e della legislazione comunitaria vigente in quanto lesiva dei poteri regionali ²³. È interessante, qui, sottolineare come, con l'avvio della politica regionale comunitaria, i contatti fra

²¹ Si veda l'articolo 5 della decisione 75/185 Cee citata.

²² La circolare, portante la data del 27 dicembre 1972, afferma: « Talune regioni, in più occasioni e specialmente in sede di studio e di elaborazione di provvedimenti legislativi ... assumono diretti contatti — anche in via ufficiosa — con i servizi della Commissione delle Comunità Europee ... il Ministro degli esteri segnala che la instaurazione di una prassi del genere potrebbe dare origine ad inconvenienti di varia natura ... Non si possono che condividere le preoccupazioni manifestate, concordando nella necessità che venga in avvenire evitato il ripetersi di tale irregolare e anormale procedimento ».

²³ Per ampi riferimenti al tema, ci si può riferire ai già citati atti del Convegno di studi « Regioni, programmazione e Comunità europee con particolare riferimento al settore agricolo », tenutosi a Siena il 22, 23 e 24 febbraio 1973 organizzato dall'Ispes e dall'Università di Siena.

regioni e servizi della Commissione diventano essenziali anche a livello semplicemente operativo.

Il discorso diventa ancora piú incisivo se lo si riconduce all'ipotesi da noi avanzata di inquadramento di tutti gli strumenti finanziari comunitari nei piani regionali di sviluppo²⁴. I piani regionali, divenendo il punto di coordinamento e di sintesi di tutti gli interventi comunitari e nello stesso tempo il nodo programmatico dello sviluppo a livello regionale non possono evidentemente prescindere — né nella fase della loro elaborazione, né in quella della loro attuazione — da scambi di informazione frequenti e sistematici fra organismi ad essi preposti e organismi che devono farvi riferimento nell'impostazione concreta della propria azione.

L'importanza che lo sviluppo delle autonomie riveste per lo stesso conseguimento dell'unità europea è d'altronde oggi sottolineato da un vasto arco di forze in Europa. E il legame che deve esistere fra regionalismo, inteso come politica di riequilibrio territoriale, e regionalizzazione, intesa come affermazione concreta delle autonomie, è assunto a condizione per la realizzazione di un processo unitario che non alimenti il meccanismo dello scambio ineguale.

In Italia il tema, nel suo aspetto istituzionale, è stato oggetto di particolare e appassionato dibattito politico, in stretto collegamento con la realizzazione dello stato regionale uscito dalla Costituente. Riteniamo quindi utile dedicare l'intero prossimo capitolo ad un'analisi della posizione e del ruolo delle regioni italiane nell'ambito delle politiche comunitarie.

Una volta accettato il nesso fra regionalismo e regionalizzazione, sarà facile comprendere come, nel far questo, non intendiamo che proporre all'attenzione un altro aspetto della politica regionale comunitaria, un altro nodo da risolvere per un'efficace politica di riequilibrio a livello europeo.

²⁴ Per quanto riguarda l'Italia, in particolare, non c'è bisogno di ricordare che il 1° aprile 1972 lo Stato italiano ha trasferito alle regioni quelle competenze in materia di agricoltura e di istruzione professionale che sono direttamente collegate all'utilizzazione del Feoga e del Fondo sociale.

V. Le regioni italiane di fronte alle politiche comunitarie

Regioni, stato, Comunità: un rapporto da costruire

La politica regionale comunitaria come occasione per un'analisi istituzionale di tipo verticale.

Sembra di adottare un approccio incompleto e in gran parte insoddisfacente se nel trattare della politica regionale comunitaria si tralascia o, come si è fatto finora, si accenna solo collateralmente al problema del ruolo che nell'ambito di detta politica possono e devono essere chiamate ad assolvere le autonomie regionali. Per comprendere l'importanza della questione è sufficiente appoggiarsi alla convinzione che gran parte dei fallimenti delle politiche regionali in Europa si debbano far risalire proprio all'assenza o comunque a una presenza poco significativa dei poteri locali.

La prospettiva della trattazione va comunque allargata fino a comprendere non solo le implicazioni istituzionali che derivano dalla messa in opera di una politica di sviluppo regionale intesa in senso stretto — per intenderci una politica di incentivazione e di creazione delle infrastrutture nelle aree meno favorite — ma anche quelle connesse a tutte le altre politiche che sono suscettibili di avere un'incidenza a livello regionale. Questo è del resto il taglio che abbiamo cercato di dare all'intera ricerca affrontando nel primo capitolo il problema dell'impatto delle politiche comuni sulle aree meno sviluppate e dedicando l'intero terzo capitolo all'esame degli strumenti finanziari comunitari a carattere settoriale, con una concezione quindi di tipo globale che, anche se non trova idonea esplicitazione — data la necessità di corrispondere alla realtà attuale che abbiamo inteso assolvere con gran parte di questo studio — sta tuttavia a monte anche delle considerazioni più puntuali e più pragmatiche di chi scrive.

Al centro dell'analisi si porranno quindi le regioni non soltanto in relazione alla politica regionale comunitaria avviata nel febbraio 1975 e quindi all'utilizzazione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale, ma piuttosto in relazione al loro ruolo esaminato in un'accezione piú ampia che comprende, accanto a questo particolare aspetto, tutti gli altri momenti di contatto e di interrelazione fra istituzioni comunitarie e istituzioni regionali; fra poteri, quindi, comunitari, statali e regionali.

La scelta di un approccio pragmatico e la limitazione dell'analisi alle regioni italiane.

Il problema della partecipazione delle regioni può porsi a due livelli differenti¹. Innanzi tutto esso si pone a un livello che potremmo definire « comunitario » e che coinvolge le prospettive dell'integrazione europea con riferimento all'assetto istituzionale che l'Europa intende darsi. Quando si considerino infatti la profondità degli squilibri economici oggi presenti nella Comunità e la necessità che ne deriva di agire sulle loro cause attraverso politiche di carattere globale, l'assenza di una politica regionale veramente efficace viene ad assumere un'ampiezza e omnicomprensività tali da coinvolgere non solo ogni aspetto della politica economica ma anche il problema di una costruzione istituzionale idonea al perseguimento di fini di riequilibrio.

Studiare il tema della partecipazione delle autonomie regionali e locali e del loro ruolo in un'unione europea significa evidentemente collocarsi in uno spazio ampio e complesso che implica la conoscenza dello stato delle autonomie locali nei vari paesi membri, delle spinte autonomistiche che si determinano e delle prospettive, quindi, di costruzione di un'« Europa delle regioni ». Sebbene noi riteniamo che questa sia in sostanza la sola strada percorribile e che il procedere dell'integrazione sulla via dell'equilibrio economico e della democrazia intesa in senso partecipativo non possa che passare attraverso il riconoscimento di un ruolo proprio delle autonomie territoriali così come del resto delle forze sociali, non intendiamo in questa sede addentrarci ad esaminare piú da vicino tali tematiche, alle quali peraltro saranno dedicate alcune considerazioni generali nell'ambito dell'ultimo capitolo.

È nostra intenzione invece analizzare piú nel concreto i problemi che si pongono ad un secondo livello, che restringa la visione all'« oggi » e limiti il campo d'indagine all'Italia. Questo secondo livello va in

¹ Per un'analisi complessiva del problema dal punto di vista prevalentemente politico istituzionale si veda la comunicazione presentata dal segretario generale aggiunto dell'Aicce Gianfranco Martini sul tema: *Relazioni tra regioni, stato, comunità europee: l'azione dell'Aicce al Convegno Le regioni italiane e l'Europa promosso dalla regione Piemonte* (Torino 22-24 aprile 1976).

altri termini riferito al tipo di problematica e al tipo di rapporti che si vanno instaurando tra regioni, stato nazionale e Comunità europee nella loro connotazione attuale e con riferimento alle politiche comunitarie oggi in essere.

Ci sostiene la speranza che questo tipo di analisi a carattere pragmatico, imperniata sull'Italia e sulle regioni italiane, possa servire da un lato a richiamare l'attenzione su alcuni nodi di carattere interno, la cui soluzione si rende urgente per la salvaguardia delle esigenze del decentramento regionale e al tempo stesso di quelle di un'efficace realizzazione delle politiche comunitarie, e dall'altro possa affiancarsi ad analisi similari effettuate per altri paesi europei e contribuire così alla definizione di alcuni elementi di base su cui innestare poi uno studio serio ed approfondito sulle prospettive di partecipazione delle autonomie locali e regionali a livello direttamente europeo.

L'autonomia regionale e le politiche comunitarie: i termini del problema.

Il problema dello spazio delle autonomie regionali italiane in rapporto alla Comunità si ricollega direttamente alla battaglia politica che, fin dall'epoca della loro costituzione, le regioni stanno conducendo all'interno del paese al fine di vincere le resistenze centralizzatrici e di poter svolgere in pieno quel ruolo che loro vuole affidato la Costituzione repubblicana. Nel corso dei cinque anni della prima legislatura le regioni italiane si sono trovate a venire a contatto in diversi campi con la realtà comunitaria e hanno dovuto constatare che tale realtà, se non opportunamente incanalata attraverso meccanismi istituzionali garanti delle autonomie, poteva essere tale da ridurre fortemente i poteri loro affidati dalla Costituzione.

L'integrazione europea coinvolge direttamente le regioni sotto vari aspetti: non solo per le ripercussioni che l'inserimento nella Comunità europea determina sulle varie situazioni regionali, ma anche per i condizionamenti che alcune politiche comunitarie esercitano sui contenuti delle scelte legislative ed amministrative dell'ente regione. Basti pensare — per limitarsi all'esempio più significativo — alla politica agricola comune che, attraverso le scelte effettuate a Bruxelles, detta gli indirizzi fondamentali di tutta la politica agricola nazionale e regionale.

Ora se a nostro parere non esiste una contraddizione intrinseca fra il sistema delle autonomie regionali e il sistema dell'integrazione europea, questa contraddizione viene invece ad esplodere quando si tenti — cosa che è stata fatta da parte del governo italiano — di espropriare le regioni di interi settori di materie sulla base del principio che gli « affari esteri » sono di esclusiva competenza del potere centrale. Mettendo infatti a confronto le materie di competenza regionale in base

all'articolo 117 della Costituzione con quelle in cui intervengono politiche comunitarie, ci si rende conto di come l'affermazione di un principio di questo tipo possa essere tale da compromettere in maniera decisiva lo stesso modo di qualificarsi delle regioni come enti di governo.

Il problema dei rapporti fra regioni, stato e istituzioni comunitarie comunque si è venuto articolando in due momenti fondamentali che corrispondono alle fasi attraverso le quali si esplica l'attività normativa comunitaria. Vi è una fase ascendente che è quella dell'elaborazione degli atti comunitari, e nei confronti della quale si pone l'esigenza di una qualche forma di intervento delle regioni nelle materia di loro competenza dato il forte impatto che l'impostazione di talune politiche comuni viene ad esercitare sulla libertà d'azione regionale. E vi è una fase discendente che corrisponde a quella dell'attuazione di detta normativa all'interno dell'ordinamento italiano, e che può essere ampliata fino a comprendere tutta la serie di problemi che si pongono in ordine all'utilizzazione dei diversi strumenti finanziari comunitari.

Si tratta di una materia in via di edificazione e in larga misura ancora da definire che deriva gran parte della sua complessività ed indeterminatezza dall'antiorità della Costituzione italiana rispetto al Trattato di Roma. La Costituzione repubblicana, essendo anteriore al Trattato di Roma, nel sancire i principi dell'autonomia regionale non poteva evidentemente regolare i poteri regionali in funzione di una Comunità ancora inesistente. Proprio per queste sue caratteristiche, oltre che per l'importanza da essa rivestita per una concreta affermazione delle autonomie regionali, questa materia ha interessato in Italia in particolare i giuristi. Il dibattito e l'elaborazione dottrina, confortati da vasti e autorevoli contributi² si sono incentrati essenzialmente sul problema dell'attuazione delle direttive comunitarie in materie di competenza regionale con concreto riferimento alle direttive sulla riforma delle strutture agricole del 1972 cui si è già avuto modo di accennare nell'ambito del terzo capitolo.

² Si ricordano a titolo puramente esemplificativo alcuni articoli che possono essere assunti come riferimento per un approfondimento del tema da un punto di vista giuridico:

— La Pergola, *Note sull'esecuzione degli obblighi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale*, in « Giur. costit. », 1960, pp. 1051 ss.

— De Vergottini, *Considerazioni sul rapporto tra direttive comunitarie e autonomia regionale*, in « Notiziario giuridico regionale dell'Unione industriali di Torino », 1972, pp. 167 ss.

— Condorelli, *Le regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materia di rapporti internazionali*, in « Politica del diritto », 1973, n. 2, pp. 235 ss.

— Carbone: *Affari comunitari: competenza dello stato e partecipazione regionale*, in « Rivista di diritto internazionale prov. e proc. », 1974, pp. 58 ss.

— Bassanini, *L'attuazione delle direttive Cee*, in « Il Comune democratico », 1975, n. 7/8, pp. 65 ss.

Anche nell'economia della nostra trattazione sarà gioco forza lasciare ampio spazio a questo problema, dato che esso rappresenta a nostro parere, e come cercheremo di chiarire meglio in seguito, la pietra di paragone di una volontà politica non equivoca e delle reali prospettive di partecipazione futura delle regioni al processo di applicazione delle norme comunitarie. L'approccio, comunque, non sarà di tipo giuridico ma sarà volto invece all'individuazione delle linee di tendenza determinatesi, al di là delle teorizzazioni, alla delineazione di problemi che ancora oggi si pongono e al suggerimento di soluzioni che lascino poi ai giuristi il compito dell'individuazione degli strumenti idonei a realizzarle.

Nel far questo riteniamo utile partire dal basso e, nell'ambito della fase discendente sopra descritta, esaminare dapprima i problemi che derivano dalla utilizzazione degli strumenti finanziari comunitari, ivi compreso il nuovo Fondo europeo per lo sviluppo regionale. Si passerà quindi in un secondo momento all'esame del tema dell'attuazione delle direttive che, chiamando in causa la potestà legislativa delle regioni, ha implicazioni politiche di maggior rilevanza e si arriverà infine a trattare della fase ascendente, di quella cioè che investe il campo dell'elaborazione degli atti comunitari. Questo ordine di trattazione ci sembra il più idoneo a dare un quadro dei problemi e delle tendenze emergenti, che ritrovi concretezza e sintesi in una progressione di importanza e conseguentemente — o vorremmo meglio dire correlativamente — di difficoltà di soluzione.

La fase discendente del rapporto

Come abbiamo or ora accennato la fase discendente del rapporto fra regioni, stato e Comunità deve essere opportunamente articolata al fine di tenere distinta quella che, con riferimento all'utilizzazione degli strumenti finanziari comunitari, ha implicazioni di carattere prettamente esecutivo, coinvolgenti la potestà amministrativa delle regioni, da quelle che, invece, interessa la loro potestà politico-normativa e che riguarda l'applicazione all'interno dell'ordinamento italiano delle direttive comunitarie. Questa bipartizione va pertanto accettata con le dovute riserve nei termini di una schematizzazione utile per esigenze espositive, ma non così netta come potrebbe apparire. Vedremo infatti, in particolare con riferimento al Fondo europeo per lo sviluppo regionale, come i problemi di carattere istituzionale interno che esso pone per la sua utilizzazione, siano direttamente riconducibili a tutta la tematica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e delle potestà che le regioni meridionali rivendicano nei confronti della Cassa. È opportuno quin-

di trattare separatamente di questo Fondo che si ricollega del resto alla politica regionale comunitaria avviata nel febbraio 1975 per la quale non è stata ancora definita una disciplina organica nell'ambito dell'ordinamento italiano, ed esaminare preliminarmente le frontiere raggiunte e i problemi ancora aperti in relazione all'utilizzazione dei mezzi finanziari messi a disposizione dal Feoga orientamento, dal Fondo sociale europeo, dalla Banca europea per gli investimenti e dall'Alta autorità della Ceca.

Feoga, Fondo sociale, Bei, Ceca.

Come è noto, con i Dpr n. 10 e 11 del 1972 sono state trasferite alle regioni le competenze in materia di agricoltura e di istruzione professionale. Con esse le regioni hanno assunto anche il compito di ricevere e selezionare in prima istanza le domande per i contributi del Feoga orientamento e del Fondo sociale europeo. Le funzioni di indirizzo e di programmazione delle regioni in materia di formazione professionale sono poi state rafforzate dalla legge n. 736 dell'8 novembre 1973, a seguito della quale solo le imprese a partecipazione statale possono accedere direttamente ai contributi del Fondo sociale senza passare attraverso le regioni.

Nella pratica i progetti che prevedono un finanziamento del Feoga vengono inoltrati dagli interessati alla regione territorialmente competente che, dopo aver provveduto al vaglio ed aver espresso il proprio giudizio caso per caso, li trasmette al Ministero dell'agricoltura per un'ulteriore selezione e per l'inoltro a Bruxelles.

Per il Fondo sociale la procedura è simile. Le regioni redigono dei programmi biennali conglobando, ove lo ritengano opportuno, anche progetti privati, e li trasmettono al Ministero del lavoro.

Si ha, quindi, in relazione a questi due strumenti finanziari comunitari, un coinvolgimento diretto delle regioni, mentre i compiti dei rispettivi ministeri si limitano formalmente ad un'attività di coordinamento.

Diversa è, ovviamente, la situazione con riferimento agli interventi della Banca europea per gli investimenti e a quelli dell'Alta autorità della Ceca che interessano settori non rientranti nella diretta competenza regionale. Per quanto riguarda la Bei le regioni non vengono interessate se non in quanto esse stesse demandanti il prestito; competente per esprimere il parere o avanzare il veto previsto dallo statuto della Banca è il Ministero del tesoro. Al Ministero dell'industria che le trasmette a quello degli esteri vanno invece indirizzate le domande di contributo Ceca ai sensi dell'art. 56, riguardanti la riconversione professionale di lavoratori che lasciano il settore del carbone e dell'acciaio. Per gli

interventi ex art. 54 Ceca, infine, le aziende possono adire direttamente alle istituzioni comunitarie.

Il quadro che emerge da questa sommaria esposizione è estremamente variegato. All'interno dell'ordinamento italiano vengono in pratica interessati all'utilizzazione degli strumenti finanziari comunitari, oltre a tutte le regioni, anche cinque ministeri; rispettivamente quelli del tesoro, dell'industria, degli esteri, oltre a quelli dell'agricoltura e del lavoro, con compiti di coordinamento.

Si ricorderà come, nell'ambito del terzo capitolo, si sia trattato, fra l'altro, della posizione dell'Italia nei confronti dei vari strumenti finanziari comunitari. Il quadro complessivamente emerso non era dei più positivi: basti rammentare i ritardi e le conseguenti rinunce a progetti sovvenzionati dal Feoga e l'inadeguatezza della struttura della formazione professionale con i suoi riflessi sui finanziamenti del Fondo sociale europeo. È stato comunque impossibile, in quella sede, esprimere un giudizio sulla coerenza d'insieme delle domande inoltrate a Bruxelles da parte italiana, non essendo stata effettuata per il Fondo sociale europeo e il Feoga quell'analisi a posteriori di carattere settoriale e dimensionale sinteticamente presentata per la Bei. Un'indagine e un raffronto di quel tipo dovrebbero evidentemente costituire la base di partenza per qualsiasi tipo di critica all'organizzazione amministrativa e istituzionale attraverso la quale si attua la cernita dei progetti. Ci sia tuttavia consentito egualmente, in assenza di dati consuntivi probanti, di fare alcune ipotesi sulla coerenza d'insieme dei progetti basandoci sulla semplice considerazione della struttura istituzionale-amministrativa sopra descritta.

È chiaro a questo proposito che, se larga parte della coerenza complessiva viene a dipendere dalla programmazione di settore, altrettanto fa capo ai coordinamenti posti in essere fra settori e rami di intervento. Dei quattro strumenti finanziari operanti a livello comunitario, come abbiamo visto, due coinvolgono direttamente le regioni italiane e danno luogo ad un esame ai due livelli istituzionali interni, mentre gli altri due interessano esclusivamente i ministeri. Già questo elemento è tale da rendere precaria l'instaurazione di una visione globale che permetta di collegare i progetti per i quali si richiede l'intervento dei diversi fondi. Tutti i progetti, comunque, sia che provengano da una prima selezione effettuata a livello regionale, sia che provengano direttamente dagli interessati, passano attraverso il centro ed è quindi tramite i ministeri che dovrebbe realizzarsi una sintesi capace di orientare gli investimenti secondo obiettivi globali. Nel concreto si verifica invece che ciascun ministero svolge la sua attività di selezione e di vaglio dei progetti in maniera del tutto indipendente dagli altri. Particolarmente significativo è, ad esempio, che non si siano

stabiliti dei contatti fra Ministero dell'agricoltura e Ministero del lavoro neppure in relazione alle occasioni fornite dall'apertura dell'art. 4 del nuovo Fondo sociale alla formazione di agricoltori che intendono esercitare attività extraagricole³.

Questa mancanza di coordinamento è dannosa e deleteria in particolare perché non permette l'elaborazione di quei progetti integrati comportanti l'intervento di più fondi che, unici forse, sarebbero capaci di impedire una totale dispersione delle troppo scarse risorse comunitarie. Si rende in tal modo più problematico anche per le regioni l'ottenimento di più contributi su uno stesso progetto dato che esso deve passare al vaglio di due diversi ministeri che adottano spesso criteri e priorità differenti⁴.

Non si vuole con questo negare l'utilità di un coordinamento da parte del potere centrale dei progetti già selezionati dalle regioni con riferimento agli interventi del Feoga e del Fondo sociale. Si vuole invece affermare la necessità di una riorganizzazione anche a livello di ministeri che, specie dopo l'approvazione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale, tenga conto delle esigenze di coerenza per l'insieme dei progetti sottoposti al finanziamento comunitario. In particolare c'è da domandarsi se il parere da esprimersi per i finanziamenti della Banca europea per gli investimenti al di là dell'intervento del Ministero del tesoro competente in materia monetaria e finanziaria non dovrebbe essere ricondotto, almeno per la parte dei prestiti Bei che riguardano il Mezzogiorno, anche a quegli organismi decisionali interni cui faranno capo i progetti del Fondo di sviluppo.

Un problema che comunque si è presentato alle regioni non solo in relazione all'utilizzazione degli strumenti finanziari ma anche in rapporto alla disciplina e al controllo comunitario cui, in forza degli art. 92 e seguenti del Trattato, sono sottoposti i regimi di aiuti concessi dagli stati membri — ivi compresi quelli regionali — è quello della necessità di stabilire contatti diretti con gli organismi comunitari e, in particolare,

³ La mancanza di contatti è stata appurata tramite interviste effettuate a funzionari dell'uno e dell'altro ministero.

⁴ È tipico a questo proposito quanto è accaduto nel 1974 a un progetto inoltrato dalla regione Emilia-Romagna. Si trattava di un progetto di rimboschimento e di opere di sistemazione idraulico-forestale presentato dall'Azienda regionale delle Foreste, interessante tutte le province esclusa quella di Ferrara, per una spesa preventivata di L. 1.600.000.000 di cui la regione intendeva assumere a suo carico la parte non coperta dal contributo del Feoga e da quello dello stato italiano. Parallelamente a questo progetto e in stretta relazione con esso la regione chiedeva il contributo del Fondo sociale ai sensi dell'art. 4 per la riqualificazione professionale di agricoltori forestali da impiegare nelle aree di rimboschimento. Mentre il contributo del Fse veniva concesso, il Ministero dell'agricoltura negava il visto al progetto di rimboschimento mettendo così la regione nella condizione di assumere a suo completo carico gli oneri del finanziamento o di rinunciare a entrambi i progetti.

con la Commissione delle Comunità europee.

Di fronte ai contatti, anche in via ufficiosa, che alcune regioni avevano stabilito con i servizi della Commissione in sede di studio e di elaborazione di provvedimenti legislativi in materia di aiuti, si ebbe nel 1972 una rigida presa di posizione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri. Con una circolare diretta ai commissari del governo⁵ si definiva « irregolare e anormale » questo procedimento e si invitavano le regioni a corrispondere con gli organismi comunitari, così come del resto con tutti gli altri organismi, enti o comunità internazionali, soltanto tramite il Ministero degli esteri informandone di volta in volta i commissari stessi.

In realtà sia per quanto riguarda la normativa in materia di aiuti, sia per quanto riguarda l'utilizzazione dei contributi Feoga e Fse si pongono esigenze di tempestività e di efficienza che spesso impongono una collaborazione informale anche preventiva fra gli organismi comunitari e gli enti regionali. È facilmente intuibile l'enorme perdita di tempo e le complicazioni burocratiche che comporta per le regioni il dover informare di volta in volta i commissari di governo e il dover corrispondere, anche per questioni marginali e al limite semplicemente informative, tramite il Ministero degli esteri.

Il problema si presenta in maniera del tutto particolare per il Fondo sociale europeo. Per la stessa natura dei suoi interventi che si attuano nel campo della formazione professionale e quindi dell'occupazione, il Fondo deve poter intervenire con la massima tempestività. Di fronte all'urgenza con cui si pongono i problemi della riqualificazione professionale e quindi del reimpiego di lavoratori espulsi dal processo produttivo le regioni dovrebbero attendere la lunga procedura che vede i progetti passare attraverso il Ministero del lavoro e rimanere poi bloccati presso la Commissione per l'esame tecnico per essere approvati soltanto successivamente a questo in una delle periodiche riunioni del Comitato del Fondo. Di fatto alcune regioni hanno risolto il problema istituendo la prassi di inviare dei propri funzionari a Bruxelles a presentare e descrivere i progetti ottenendo in questo modo di anticipare l'esame tecnico da parte della Commissione e farlo coincidere col periodo di giacenza presso il Ministero. Si instaura così una procedura abbreviata che permette alla Direzione generale affari sociali della Commissione di sottoporre immediatamente all'approvazione del Comitato del Fondo i progetti mano a mano che vengono inviati dal Ministero. C'è veramente da domandarsi come una procedura di questo tipo possa considerarsi scorretta quando essa mira sostanzialmente a dare agli

⁵ Circolare 27-12-72 n. 200/13940/14.1 Reg. A.G. della Presidenza del Consiglio diretta ai commissari del governo nelle regioni citata.

interventi del Fondo una incisività che tempi più lunghi gli toglierebbero. È vero d'altra parte che essa tende a scavalcare il potere statale in quanto i progetti sono noti alla Commissione prima ancora che siano stati avallati dal Ministero del lavoro per cui l'invio da parte del Ministero stesso finisce per essere una pura formalità. Ma la domanda che sorge spontanea a questo punto è: a cosa serve l'intervento nella procedura di un potere centrale che può essere tranquillamente ridotto ad una pura formalità? Questo fatto mette in evidenza come non si attui a livello di ministero alcun tipo di coordinamento fra i progetti provenienti dalle differenti regioni e come quindi il momento centrale potrebbe, in questa situazione, essere tranquillamente eliminato dotando le regioni delle risorse necessarie per attuare interventi autonomi nel campo della formazione professionale e procurando che esse possano direttamente accedere ai finanziamenti del Fondo sociale senza inutili complicazioni burocratiche.

Ma qui il discorso torna a farsi generale e implica un giudizio complessivo sull'organizzazione di carattere amministrativo attraverso la quale si attua in Italia l'utilizzazione degli strumenti finanziari comunitari.

Noi riteniamo che, allo stato attuale dell'integrazione europea, anche in uno stato regionale correttamente inteso, il momento centrale non vada eliminato, ma debba invece assumere importanti funzioni di coordinamento e di sintesi delle esigenze provenienti dalle varie regioni. Oggi, di fatto, crediamo di poter affermare che i ministeri interessati ai campi in cui si attuano interventi comunitari vengono meno a queste funzioni per cui l'amministrazione centrale, invece di rappresentare un utile punto di riferimento e il fulcro di un coordinamento di carattere settoriale e territoriale finisce per divenire un ingombrante intralcio burocratico che i progetti elaborati dalle regioni incontrano sul loro iter e dal quale non vengono minimamente migliorati ma unicamente ritardati.

La modifica di una situazione di questo tipo passa evidentemente attraverso la riforma della pubblica amministrazione di cui in Italia si va discutendo da tempo soprattutto e proprio in relazione ai nuovi compiti affidati alle regioni, ma che trova ancora ostacoli e resistenze per la sua attuazione concreta.

Al di là dell'esigenza di un coordinamento a livello di potere centrale da noi riaffermata, riteniamo comunque che prese di contatto diretto delle regioni con gli organismi comunitari e in particolare con i servizi della Commissione non vadano in alcun modo ostacolate, ma al contrario vadano viste di buon occhio. In esse è insita, infatti, la possibilità — attraverso una collaborazione preventiva e un proficuo scambio di informazioni — di un migliore svolgimento delle rispettive

funzioni sia per le regioni sia per la Commissione delle Comunità.

A questo proposito c'è da rilevare, comunque, che l'atteggiamento del governo centrale dal 1972 ad oggi ha fatto complessivamente registrare un'evoluzione. In effetti, sia sotto la spinta di una realtà in continua evoluzione, sia per le difficoltà oggettive di sanzionare in concreto i comportamenti vietati alle regioni, sia infine per una progressiva maturazione di una diversa sensibilità per il ruolo delle regioni, la pretesa che qualsiasi rapporto anche ufficioso dovesse svolgersi tramite il Ministero degli esteri ha lasciato gradualmente il posto alla richiesta di una tempestiva informazione degli organi centrali da parte delle regioni sulle loro iniziative riguardanti le relazioni con le istituzioni comunitarie ⁶.

Del resto i divieti assoluti di contatti tra regioni e Commissione delle Comunità europee appaiono già largamente superati dalla prassi e le occasioni di incontro sembrano per di più destinate ad aumentare con l'istituzione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale. Basti ricordare a questo proposito le consultazioni degli ambienti regionali previste nell'ambito dei lavori del Comitato di politica regionale di cui si è già avuto modo di argomentare nel secondo e nel quarto capitolo.

D'altra parte c'è da segnalare il sempre crescente interesse delle regioni per le questioni comunitarie, che ha determinato da parte di alcune di esse la creazione di appositi uffici o servizi con compiti che vanno dalla semplice documentazione, allo studio e all'instaurazione di contatti di carattere più o meno formale. L'istituzione di questi organismi è comunque ancora allo stato embrionale: mentre l'esigenza sembra essere sentita da tutte le regioni, soltanto alcune, come dicevamo, si sono finora mosse concretamente in questa direzione e lo hanno fatto in maniera molto disforme le une dalle altre. Non solamente l'estensione dei compiti degli uffici così creati è molto differente da regione a regione, ma c'è anche da considerare la diversa collocazione che essi hanno assunto nell'ambito delle organizzazioni regionali. Così mentre alcuni servizi sono stati istituiti presso la presidenza della giunta, altri si sono collocati presso il Consiglio.

È auspicabile che si possa presto addivenire a un coordinamento anche in questo campo e che si pervenga all'istituzione di un servizio unico e con eguale collocazione per tutte le regioni. Questo, oltre a migliorare l'efficienza delle amministrazioni regionali, permetterebbe anche più facili e diretti contatti interregionali per le questioni comunitarie, resi possibili attraverso l'individuazione non equivoca dei servizi e dei funzionari specificamente competenti.

⁶ G. Martini, *European Presence of Italian Regions and Local Official Bodies*, in «Lo Spettatore internazionale» January-March 1975, n. 1 volume X.

Il Fondo europeo per lo sviluppo regionale.

A differenza di quanto avviene per gli altri strumenti finanziari comunitari, per il Fondo europeo per lo sviluppo regionale, proprio in ragione della sua troppo recente istituzione, i rapporti istituzionali interni allo stato italiano non sono ancora nettamente definiti. Certo se si considera che i suoi interventi si concentrano eminentemente nel settore industriale e in quello delle grandi infrastrutture che, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, esulano dalla specifica competenza regionale, si potrebbe dedurre che in questo caso voler individuare un preciso ruolo delle regioni costituisce una forzatura. In realtà non è così e per rendersene conto pienamente basta considerare che il Fondo, in quanto strumento comunitario di politica regionale, proponendosi come fine quello del riequilibrio territoriale, viene ad incidere sulle scelte territoriali di investimento cui non si può negare che le regioni siano particolarmente interessate.

Si è d'altra parte svolto in Italia dentro e fuori del Parlamento un vasto e approfondito dibattito, circa un nuovo ruolo che avrebbero dovuto svolgere le regioni meridionali nei confronti della politica di intervento nel Mezzogiorno. Come a questo dibattito, alle proposte concretamente presentate e alla legge che ne è scaturita per la disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-80, vada ricondotto lo sforzo di individuazione del ruolo delle regioni, anche in rapporto all'utilizzazione dei fondi Cee, sarà chiarito tra breve.

È opportuno vedere intanto come si è proceduto concretamente in questa fase iniziale degli interventi comunitari e domandarsi quindi se e in che misura siano intervenute le regioni nella predisposizione dei progetti finanziati nel corso del 1975.

Si ricorderà, dal quadro del funzionamento del Fondo europeo per lo sviluppo regionale emerso nel quarto capitolo, che, in attesa della predisposizione dei piani regionali di sviluppo e fino al 1977, essi sono sostituiti dalle informazioni annuali previste dall'art. 6 del regolamento n. 724/75 del Consiglio. All'invio delle informazioni fa poi seguito la predisposizione e l'invio dei progetti per i quali si richiede l'intervento del Fondo, nonché la riscossione dei contributi concretamente erogati.

Ora il problema da risolvere era a chi competesse questo insieme di adempimenti, a quale livello istituzionale-amministrativo, insomma, dovessero far capo le scelte relative al modo di utilizzazione dei fondi comunitari per la politica regionale. A questi interrogativi si è parzialmente e provvisoriamente risposto per via legislativa. Con legge 26 novembre 1975 n. 748 si sono fissati infatti alcuni principi essenziali:

a) la necessità di una disciplina organica per l'attuazione del regolamento Cee;

b) nelle more della definizione di questa disciplina organica, la competenza del ministro per il Mezzogiorno per tutti gli adempimenti connessi alla presentazione delle domande, sentite, per quanto di competenza, delle regioni interessate;

c) l'attribuzione alla Cassa per il Mezzogiorno, del compito dell'istruttoria delle domande;

d) la creazione di un apposito capitolo per l'iscrizione delle somme assegnate dalla Cee allo stato italiano;

e) il contestuale trasferimento di tali fondi alla Cassa per il Mezzogiorno e, tramite essa, agli altri soggetti beneficiari.

Come si vede con questa legge i fondi comunitari vengono sostanzialmente incanalati sulla stessa via seguita fino ad oggi dalle risorse stanziare all'interno del paese per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Nel concreto per il 1975, primo anno di funzionamento del Fondo europeo per lo sviluppo regionale, è stato richiesto e ottenuto il contributo del Fondo sulla base di progetti per i quali l'effettuazione della spesa era già in corso o comunque sicuramente prevedibile. Questo allo scopo di assicurare una certa e tempestiva utilizzazione dei contributi del Fondo stesso. Si è trattato cioè di progetti che erano già stati finanziati o che sarebbero comunque stati finanziati dalla Cassa per il Mezzogiorno.

In realtà nel corso del mese di aprile del 1975 le regioni meridionali erano state invitate ad elaborare propri progetti e a farli pervenire nel breve lasso di venti giorni-un mese, ma l'invito era stato nel concreto più formale che sostanziale, non essendo, notoriamente, le regioni dotate dei mezzi tecnici necessari per l'elaborazione di simili programmi e mancando oltretutto della necessaria competenza in materia industriale.

Ciò che è comunque importante sottolineare è la scelta effettuata dall'Italia con riferimento alla complementarietà degli interventi comunitari, per i suoi riflessi sull'importanza relativa dei vari momenti di predisposizione dei progetti. Come si ricorderà per averlo trattato esaurientemente nell'ambito del quarto capitolo, il regolamento del Fondo aveva lasciato ai paesi membri la scelta fra una complementarietà di tipo orizzontale e una complementarietà di tipo verticale. Con la complementarietà orizzontale gli aiuti comunitari — mantenendo il loro carattere di aggiuntività rispetto agli interventi nazionali — venivano a tradursi in un aumento del numero dei progetti finanziabili, anziché in un incremento dell'intensità degli aiuti concessi a singoli investimenti. Ora l'Italia ha fatto una chiara e precisa scelta in favore di questo tipo di complementarietà.

Se si considera con sufficiente attenzione il meccanismo che

questa opzione mette in atto, è facile comprendere come, allora, piú che all'atto della scelta dei singoli progetti da inviare a Bruxelles che finiscono per rappresentare sostanzialmente delle semplici « pezze giustificative », il momento istituzionalmente importante si espliciti successivamente, nel momento cioè della riutilizzazione dei fondi erogati dalla Cee e della predisposizione, quindi, di programmi aggiuntivi.

Queste considerazioni ci portano inevitabilmente a ricondurre il problema dei rapporti istituzionali interni per l'utilizzazione dei fondi regionali Cee a quello piú ampio, ma della stessa natura, dei rapporti fra regioni meridionali, Cassa e Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, nell'elaborazione e nella conduzione della politica nazionale di riequilibrio del territorio.

Come si è già accennato, nei primi mesi del '76 si è pervenuti all'approvazione della nuova legge per la disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Con essa, il ruolo delle regioni meridionali nell'ambito della politica meridionalistica italiana viene ad essere potenziato rispetto a quello svolto in passato, in virtù della legge 853. Appare evidente come quella « disciplina organica » per l'attuazione del regolamento del Fondo che la legge n. 748 citata voleva approvata entro un anno, non potrà che inserirsi nel quadro della nuova disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e che da questo quadro scaturirà anche l'indicazione del livello istituzionale cui farà capo l'elaborazione dei piani regionali di sviluppo da presentarsi alla Commissione a partire dal '77. È necessario, quindi, mettere a confronto, sotto l'aspetto istituzionale, la legge 183 del 2 maggio 1976 con la passata disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. E può essere interessante, a questo fine, passare attraverso una comparazione delle diverse proposte di legge presentate in Parlamento fra il gennaio e il luglio del '75.

Come è noto la legge n. 853 del 6 ottobre 1971 aveva istituito il Comitato dei presidenti delle regioni meridionali presso il Ministero del bilancio con poteri sostanzialmente consultivi e di proposta. Nell'orientare l'intervento straordinario sui progetti speciali essa aveva poi attribuito alle regioni la facoltà di formulazione di detti progetti, mentre in sede di approvazione da parte del Cipe era previsto il parere del Comitato di cui sopra.

Nel concreto il potere di iniziativa delle regioni nella formulazione dei progetti era puramente formale, come hanno peraltro dimostrato le vicende dell'individuazione e dell'approvazione dei pacchetti di progetti stessi. Sul piano operativo il carattere d'interregionalità di molti di essi e la mancanza da parte delle singole regioni di strutture tecniche per la loro elaborazione non hanno reso agevole l'esercizio di tale potere.

Con il 31 dicembre 1975 la legge 853 veniva a scadenza proprio in un momento in cui gli errori della politica meridionalistica erano

particolarmente dibattuti e le prospettive future erano guardate in relazione alla grave crisi economica nazionale e internazionale, mentre d'altra parte le spinte autonomistiche e la rivendicazione da parte delle regioni di un ruolo decisivo nella vita economica si erano fatte piú pressanti. Entravano cosí in gioco la stessa concezione dell'« intervento straordinario » e la sopravvivenza della Cassa per il Mezzogiorno considerata dalle forze di sinistra come il tramite dell'alleanza tra i gruppi dominanti dell'economia e della politica nazionale e i gruppi piú retrivi e clientelari della societ  meridionale⁷.

Nell'ambito delle posizioni assunte dalle forze politiche e sociali, rintracciabili nei diversi progetti legislativi si possono sostanzialmente individuare tre aspetti: oltre all'atteggiamento verso l'intervento straordinario e la Cassa vengono infatti presi in considerazione i meccanismi politico-istituzionali, piú o meno innovativi rispetto alla 853 e i contenuti della politica economica per il sud in rapporto a quella nazionale e alle strategie per uscire dalla crisi.

Non   qui il caso di occuparsi di tutti questi aspetti n  delle interrelazioni che esistono fra di essi, poich  un giudizio sulla validit  complessiva delle proposte e della stessa legge approvata esula dal nostro scopo immediato.   importante, invece, analizzare il ruolo che in esse veniva attribuito alle regioni meridionali, in considerazione della sua gi  rilevata incidenza con riferimento all'utilizzazione delle risorse del Fondo europeo per lo sviluppo regionale.

A questo proposito il disegno di iniziativa governativa prevedeva la soppressione del Comitato dei presidenti delle regioni istituito presso il Ministero del bilancio e la sua sostituzione con analogo Comitato presieduto dal ministro per il Mezzogiorno e collocato presso l'identico Ministero. Compiti di detto Comitato sarebbero stati, secondo il testo del disegno:

a) quello di elaborare indicazioni e proposte per la formulazione di un programma quinquennale contenente l'elencazione dei progetti speciali da realizzare, le direttive generali per gli interventi finanziari e infrastrutturali nonch  per l'intervento ordinario e straordinario nel Mezzogiorno;

b) quello di esprimere pareri su tutte le questioni sottoposte al Cipe da parte del ministro del bilancio e dal ministro per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno;

c) quello di formulare proposte su tutte le questioni connesse al coordinamento degli interventi della Cassa per il Mezzogiorno e degli

⁷ Dalla relazione che accompagna la proposta di legge di iniziativa dei deputati comunisti presentata alla camera il 22-7-75 e recante il titolo *Riforma dell'intervento aggiuntivo dello Stato nel Mezzogiorno*.

enti ad essa collegati con gli interventi di competenza dei ministeri e delle regioni.

Nel progetto di iniziativa del gruppo comunista, invece, era previsto che l'intervento aggiuntivo dello stato nel Mezzogiorno fosse attuato sulla base di progetti di sviluppo alternativamente regionali o statali in funzione della prevalenza di materie di competenza statale, dell'incidenza sul territorio di piú regioni e della quantità di somme necessarie.

Tutti i progetti si sarebbero inquadrati in un programma triennale di intervento elaborato e presentato al Parlamento dal ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, sentito il parere di una Commissione regionale composta da tre rappresentanti designati nel proprio seno dai Consigli delle regioni meridionali. Detta Commissione, che fa in qualche modo da « pendant » al Comitato previsto nel disegno governativo, avrebbe espresso anche pareri sui progetti di sviluppo statali, i quali sarebbero peraltro passati al vaglio delle regioni territorialmente competenti per un varo definitivo.

Anche restringendo l'analisi al solo aspetto dei meccanismi politico-istituzionali attraverso i quali si attua l'intervento nel Mezzogiorno, la differenza fra le due proposte di legge appariva sostanziale. Nel progetto comunista il meccanismo decisionale si imperniava sugli organi politici democratici: le regioni, innanzitutto, e il Parlamento, attraverso la creazione di una Commissione parlamentare per il Mezzogiorno, mentre la Cassa era trasformata in una agenzia tecnica al servizio dello stato e delle regioni. Nel disegno d'iniziativa governativa invece a queste ultime non si concedeva molto di piú che partecipare senza poteri reali alle decisioni del Cipe.

Non è nostro compito quello di individuare le motivazioni politiche che stanno alla base delle differenti concezioni e del differente accento posto sul ruolo delle regioni.

Sta di fatto comunque che, nonostante l'affermazione presente nella relazione che lo accompagnava di « voler rendere piú efficace la presenza che alle regioni spetta in virtù delle loro competenze costituzionali », il disegno di legge governativo non sembrava discostarsi sostanzialmente, sotto questo aspetto, dalla 853. Al Comitato dei presidenti delle giunte, al di là di una diversa collocazione formale nell'ambito dell'esecutivo e di un limitato potere di iniziativa, non erano riconosciute prerogative superiori a quelle attribuite al vecchio Comitato dalla legislazione scaduta.

D'altra parte se è vero che venivano trasferiti alle regioni i programmi di completamento in settori di loro competenza è anche vero che la fase deliberativa dell'intervento straordinario restava prerogativa del potere centrale anche per le materie attribuite alle regioni dalla Costituzione. In queste materie il Cipe era integrato di volta in volta dal

presidente della regione direttamente interessata, ma il voto deliberativo del rappresentante regionale restava comunque minoritario nell'ambito di questo organismo.

Con riferimento all'utilizzazione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale il quadro che emergeva da questo progetto legislativo non introduceva quindi modificazioni sostanziali rispetto alla situazione passata. I piani regionali di sviluppo da presentarsi alla Commissione avrebbero probabilmente trovato la loro base di riferimento nel programma quinquennale, mentre le domande di finanziamento vere e proprie avrebbero continuato ad impernarsi sui progetti speciali oltre che sui finanziamenti industriali facenti capo alla Cassa, relegando quindi la partecipazione delle regioni ad un ruolo eminentemente consultivo.

Con il progetto comunista, invece, la funzione delle regioni veniva esaltata e — attraverso la predisposizione di progetti di sviluppo regionale —, si rendeva loro implicita la possibilità di accedere, in maniera diretta o semplicemente mediata da un coordinamento a livello di potere centrale, ai finanziamenti comunitari. Dal punto di vista regionale quindi, il Fondo europeo per lo sviluppo si sarebbe potuto affiancare agli altri strumenti finanziari comunitari di cui già le regioni usufruivano (Feoga e Fondo sociale). Anche la Banca europea per gli investimenti che, come abbiamo visto nel terzo capitolo, effettua grossa parte dei suoi interventi nel Mezzogiorno, avrebbe potuto essere assunta dalle regioni meridionali come punto di riferimento per l'ottenimento di prestiti esteri da utilizzarsi per il finanziamento diretto o indiretto di iniziative da realizzare nel loro territorio. Si sarebbe così superata almeno in parte quella frammentazione di competenze che ha finora inibito alle regioni l'impostazione di strategie di sviluppo con connotati di globalità e con risvolti al tempo stesso economici e territoriali.

La frammentazione delle competenze d'altronde trae le sue origini dalla stessa Costituzione repubblicana. Sono note le posizioni dottrinarie che giudicano gli articoli del titolo V della Costituzione, dedicato alle regioni, alle province e ai comuni, parzialmente invecchiati prima ancora dell'attuazione dell'ordinamento regionale. È evidente infatti che la società italiana del 1947 sia sotto il profilo sociale sia sotto il profilo economico era profondamente diversa dalla società italiana del 1970: l'Italia del 1947 era ancora un paese prevalentemente agricolo mentre l'Italia di oggi è un paese industrializzato e intensamente urbanizzato.

Il fatto che maggiormente colpisce e che produce delle limitazioni oggettive molto forti alle possibilità operative concrete delle regioni è la divisione per settori delle competenze fra stato e regioni e in particolare l'esclusione del settore industriale dalle competenze regionali. Tale divisione, che riflette la vecchia struttura dello stato e dell'amministrazione italiana, costituisce un serio ostacolo alla partecipa-

zione responsabile delle regioni alla formazione dei piani economici nazionali, nonché alla stessa impostazione di piani di sviluppo regionale organici e impedisce quella saldatura che per ogni settore economico dovrebbe realizzarsi fra visione globale e intersettoriale facente capo alla responsabilità centrale e visione locale facente capo alla responsabilità regionale.

Ora nella proposta di legge comunista questo ostacolo di carattere costituzionale veniva superato attraverso un ampio ricorso all'istituto della delega. All'art. I si affermava infatti fra l'altro: « I progetti regionali di sviluppo ... possono avere carattere settoriale o intersettoriale e comprendere anche interventi in materia di competenza statale che verranno attuati per delega ».

Accanto ai due progetti esaminati piú nel dettaglio esisteva anche una proposta di legge di iniziativa socialista che, con riferimento al ruolo delle regioni, si può affermare si collocasse in posizione intermedia. I socialisti, infatti, pur dando spazio al potere delle regioni, cui sarebbe spettata la maggioranza nel Consiglio di amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno e la partecipazione alle decisioni del Cipe e alla predisposizione dei programmi in sede ministeriale, prevedevano che l'intervento straordinario continuasse fino al 1980.

Si può affermare che la legge 183, scaturita da un vasto e articolato dibattito parlamentare, rappresenta una soluzione di compromesso fra la proposta governativa e quella comunista, mentre per grandi linee è piú simile, sotto l'aspetto istituzionale, a quella socialista.

Con essa l'intervento straordinario viene perpetuato, ma ciò nondimeno vengono introdotte importanti innovazioni sul piano istituzionale. La Cassa per il Mezzogiorno ne esce profondamente ristrutturata sotto l'aspetto organizzativo e funzionale; del suo Consiglio di amministrazione sono chiamati a far parte nove membri designati dalle regioni mentre, d'altra parte, regioni e Parlamento sono abilitati (attraverso la costituzione di una commissione parlamentare per il Mezzogiorno e di un comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali autonomo rispetto all'Esecutivo nazionale) ad esercitare un controllo sul suo operato.

Con riferimento alla politica regionale comunitaria resta aperto, a nostro avviso, il problema di chi elaborerà i piani regionali di sviluppo richiesti dalla Commissione a partire dalla fine del 1977. Il Comitato di politica regionale della Cee ha approvato nell'ottobre 1975 lo schema delle indicazioni che devono figurare in detti programmi. Le previsioni effettuate dal Comitato per quanto concerne la periodizzazione dei piani (cinque anni), unitamente al fatto che — a norma dei regolamenti Cee — i programmi possono essere elaborati per regioni e per zone, ma anche per gruppi di regioni, inducono a pensare all'utiliz-

zazione — prelieve opportune integrazioni — dello stesso piano quinquennale previsto all'articolo 1 della legge « approvato dal Cipe su proposta del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, d'intesa con il Ministero per il bilancio e la programmazione economica, sentita la Commissione parlamentare per il Mezzogiorno e tenuto conto delle indicazioni e proposte del Comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali ».

Si tratta di un piano che abbraccia tutta l'area meridionale e che è di competenza delle istituzioni centrali anche se obiettivamente il ruolo in esso attribuito alle regioni (quello di intervenire con indicazioni e proposte) trascende i limiti dei poteri meramente consultivi cui erano relegate in passato.

Sembra improbabile, d'altra parte — data la non competenza regionale in materia industriale superabile solo attraverso modifiche costituzionali o attraverso ampie deleghe — l'ipotesi che sia affidato direttamente alle regioni il compito dell'elaborazione di piani globali di sviluppo, quali sono quelli voluti dalla Commissione.

Nello schema predisposto dal Comitato, comunque, fra le azioni di sviluppo per le quali si richiede l'indicazione di dettagli, figurano le azioni di politica agricola, le azioni in materia di formazione professionale e le azioni in materia di pianificazione del territorio e di attrezzature socio-culturali, una serie di azioni quindi di specifica competenza delle regioni. Appare evidente allora che, qualunque sia il soggetto istituzionale, su cui graverà direttamente il compito dell'elaborazione dei piani, essi dovranno in ogni caso fondarsi su una fattiva e paritetica collaborazione fra organi centrali e organi regionali, fra tutti gli organi cioè direttamente coinvolti nella concreta attuazione delle azioni di sviluppo.

L'attuazione delle direttive comunitarie in materie di competenza regionale.

Come è noto la direttiva è fra le fonti normative comunitarie previste dal Trattato di Roma quella che lascia maggiore spazio di manovra agli stati nazionali. Essa vincola, infatti, lo stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi da impiegare. Essa richiede quindi una normativa di attuazione da parte dell'ordinamento interno agli stati membri e proprio in ragione di questa sua caratteristica può formare oggetto di conflitti di attribuzione fra istituzioni cui facciano capo differenti potestà normative nell'ambito dell'ordinamento stesso.

In Italia il conflitto si è determinato fra regioni e potere centrale

con riferimento alla competenza per l'attuazione delle direttive nn. 159-160 e 161 del 1972 sulle strutture agricole.

Si è già avuto modo di accennare nel terzo capitolo al ritardo con cui queste direttive sono state recepite nell'ordinamento italiano e ai motivi di perplessità che esse hanno suscitato e che tuttora suscitano. Occorre ora approfondire quegli argomenti esaminando sia pur brevemente le tappe attraverso le quali si è snodato lo scontro fra autonomie regionali e potere centrale e verificando le frontiere cui si è giunti e le linee di tendenza che ne emergono per l'instaurazione di un corretto rapporto fra stato e regioni in materia di politiche comunitarie. L'agricoltura non può non costituire, da questo punto di vista, la cartina di tornasole per una verifica delle prospettive di partecipazione delle regioni al processo di attuazione delle norme comunitarie. Basti considerare che da un lato la politica agricola permane oggi di gran lunga la più importante delle politiche comunitarie e che dall'altro l'agricoltura rientra fra le materie di specifica competenza regionale proprio in quanto presenta volti e problemi assai diversi all'interno del paese che richiedono una regolamentazione differenziata in funzione delle varie situazioni economico-territoriali.

Per sommi capi e schematizzandolo al massimo è possibile individuare due fasi attraverso le quali si è articolato il contrasto fra potere centrale e potere regionale. In una prima fase gran parte dell'attenzione si è concentrata sui rapporti istituzionali, nello sforzo, messo in atto da parte delle forze regionaliste, di battere le tendenze centralizzatrici emerse e tradottesi in norme legislative fortemente riduttive delle autonomie regionali.

In una seconda fase, tutt'ora in corso, l'accento è stato posto anche sui contenuti delle direttive che non tengono conto della mutata congiuntura internazionale e che sono in gran parte contrastanti con le particolari esigenze emergenti dalla struttura socio-economica dell'agricoltura italiana. I due problemi della competenza e del contenuto tendono peraltro a fondersi in una logica che, al di là delle critiche di fondo che possono muoversi alle direttive agricole, veda le regioni come momento essenziale per un adeguamento di norme e principi di carattere generale alle concrete esigenze economico-territoriali.

La stretta centralizzatrice e le tendenze al recupero di competenze regionali in materie in cui intervenissero normative comunitarie era già implicita nel decreto delegato 15 gennaio 1972 n. 11 relativo al trasferimento delle funzioni in materia di agricoltura e foreste. All'art. 4 lettera b, esso riservava infatti agli organi statali « l'applicazione di regolamenti, direttive e altri atti Cee concernenti ... gli interventi sulle strutture agricole ». Nella stessa direzione si muoveva peraltro la sentenza n. 142 della Corte Costituzionale intervenuta nello stesso anno e

preoccupata che, in caso di inerzia delle regioni, lo stato non disponesse di strumenti idonei a realizzare comunque quegli adempimenti per i quali è ritenuto responsabile presso la Cee.

Ma lo scontro è entrato nella fase culminante con la presentazione in Parlamento il 12 giugno 1973 del d.d.l. Natali col quale si intendeva dare attuazione in Italia alle direttive comunitarie sulle strutture agricole. Con esso lo stato tendeva a riappropriarsi dell'intera competenza legislativa, delegando alle regioni poteri di carattere sostanzialmente regolamentare e riducendo gli organi regionali nelle posizioni di mere articolazioni periferiche del Ministero dell'agricoltura, travolgendo d'un sol colpo tutte le garanzie costituzionali dell'autonomia regionale⁸.

Non è nostro compito sviscerare le varie argomentazioni giuridico-dottrinarie che stanno alla base dell'attacco antiregionalista né quelle, d'altra parte, molto più numerose ed articolate, che sono state elaborate a difesa delle autonomie. A noi tocca soltanto rilevare i vari momenti dello scontro, evidenziandone l'intensità e la significatività politica per l'affermazione del momento regionalista.

A questo proposito crediamo di poter affermare che il d.d.l. Natali e la battaglia che si è accesa intorno ad esso abbiano rappresentato un punto di svolta determinante per la delineazione dei rapporti istituzionali interni in materia di attuazione degli atti comunitari. Quanto più l'attacco in esso implicito era decisivo (con esso si espropriavano le regioni delle stesse competenze ad esse attribuite per trasferimento o per delega dei decreti legislativi del gennaio 1972), tanto più forte e decisa è stata la risposta delle forze regionaliste. In Parlamento i primi scontri si sono verificati in sede di Commissione agricoltura della Camera ove si sono fronteggiate le tesi dei partiti di centro e di destra con quelli della sinistra mentre d'altra parte l'opposizione comunista presentava un progetto di legge alternativo in cui nel riconoscere allo stato la potestà legislativa per quanto attiene al recepimento delle direttive, la si limitava ad una scarna normativa di principi fondamentali e si demandava alle regioni l'attuazione vera e propria⁹.

Anche fuori del Parlamento peraltro il dibattito si era fatto acceso: dalle prese di posizione nettamente favorevoli alle tesi regionaliste di insigni giuristi, al rilievo dato alla questione sui quotidiani e in particolare sugli organi di partito, alla promozione di occasioni di incontro e di discussione pubblica. Particolare risonanza ha avuto il Convegno organizzato dall'Università di Siena nei giorni 22-24 febbraio 1973 sul tema « Regioni, programmazione e Comunità europee ».

⁸ F. Bassanini, *L'attuazione delle direttive Cee*, in « Il Comune democratico », agosto 1975, n. 7/8, p. 83.

⁹ Relazione di minoranza al d.d.l. n. 2244 p. 8 (VI legislatura, Camera) e proposta di legge presentata alla Camera il 6-4-73 n. 1391, Marras e altri, p. 2.

Interveniva nel frattempo la crisi di governo, e la sostituzione del centro destra di Andreotti con il centro sinistra di Rumor nel luglio 1973 segnava il passaggio ad un atteggiamento meno intransigente nei confronti delle autonomie locali.

I primi risultati concreti di un clima generale sensibilmente migliorato si potevano cogliere all'atto della ripresa dell'iter del disegno di legge Natali. Sottoposto al parere della Commissione affari costituzionali esso subiva infatti radicali critiche. La Commissione prospettava nel concreto una soluzione che, pur attribuendo allo stato il potere di recepimento delle direttive, riconosceva alle regioni i poteri legislativi e amministrativi in materia e lasciava al legislatore la scelta fra una tassativa indicazione dei principi fondamentali della legge, inderogabili da parte delle regioni o la libera individuazione di essi da parte delle regioni stesse ¹⁰.

Anche la Commissione consultiva interregionale per la programmazione economica veniva per la prima volta ascoltata sul tema. Nella seduta del 19 dicembre 1973 le regioni esprimevano in maniera unanime il loro accordo con le conclusioni della Commissione affari costituzionali e il loro auspicio che il disegno di legge potesse recepirle in pieno ¹¹.

Si arriva così, al termine di una lunga e travagliata battaglia, all'approvazione della legge 9 maggio 1975 n. 153 che recepisce nell'ordinamento italiano le tre direttive comunitarie sulle strutture agricole. La legge che è il risultato di una mediazione tra le diverse posizioni emerse nel corso del dibattito e che costituisce un significativo successo delle forze regionaliste confrontata all'originario progetto Natali, solleva tuttavia ancora numerose perplessità riguardo ai poteri e alla posizione delle regioni a statuto ordinario. In essa si stabilisce all'art. 2 II c che le regioni a statuto ordinario possono, con proprie leggi, regolare la materia di attuazione delle direttive per adattarla alle esigenze dei singoli territori regionali o provinciali o zone agricole purché in ogni caso siano rispettati i limiti stabiliti dalle direttive comunitarie stesse nonché dai principi fondamentali della legge nazionale di attuazione, tassativamente indicati dal comma III dello stesso art. 2. Per le regioni a statuto speciale i limiti da rispettare sono rappresentati invece solo dalle direttive, oltre che dalle norme fondamentali delle riforme agrarie ed economico-sociali della repubblica.

Ciò che le forze regionaliste lamentano della 153 è l'eccesso di disposizioni qualificate come principi vincolanti e attinenti questioni

¹⁰ Parere espresso nella seduta del 28 novembre 1973 alla Camera, in doc. I. n. 2244-547-617-1991 A, pp. 147 e ss.

¹¹ Si vedano in particolare le posizioni espresse da Piero Bassetti e Lelio Lagorio nel verbale della seduta del 19 dicembre 1973, presieduta dal ministro del bilancio e della programmazione economica, Antonio Giolitti.

troppo spesso minuziose e di dettaglio che limitano di fatto l'autonomia e i poteri regionali recuperando a valle ciò che si era concesso a monte con l'affermazione del principio di una legislazione regionale in materia.

Dato il carattere estremamente dettagliato delle tre direttive, poco era in realtà lo spazio residuo per una legislazione di principio statale che non volesse essere lesiva delle autonomie e dei poteri delle regioni.

Ma il carattere di compromesso delle soluzioni adottate emerge anche dalle disposizioni che concernono l'attività amministrativa di attuazione delle tre direttive. Si mantengono infatti in vita competenze ministeriali che avrebbero dovuto essere trasferite alle regioni, come la ripartizione dei fondi fra gli organismi fondiari (art. 47), il riconoscimento delle associazioni interregionali di informazione socio-economica (art. 49) e degli istituti interregionali di formazione professionale (art. 56).

Il giudizio sulla 153 resta quindi colmo di perplessità. Quello spazio per la legislazione di principio statale e la legislazione di dettaglio regionale, già tanto compresso dal carattere troppo dettagliato delle tre direttive comunitarie e che il d.d.l. Natali intendeva coprire totalmente è stato lasciato solo in minima parte alle regioni. Vedremo subito in che modo le regioni stiano oggi dando battaglia per utilizzare questo sia pur minimo margine nel modo più confacente alle esigenze locali nel tentativo di piegare le direttive alle caratteristiche dell'agricoltura italiana.

Intanto c'è da registrare un altro passo avanti, un altro significativo successo ottenuto in sede parlamentare dalle forze regionaliste, con l'appoggio non irrilevante di alcuni esponenti governativi, e in particolare dei ministri delle regioni e del bilancio del quarto e quinto governo Rumor.

Parallelamente a quello della 153 si è infatti svolto l'iter della legge n. 382 del 22-7-1975 « sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione ». Con detta legge, che delega al governo il compito di completare il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative statali, in materia di attuazione delle direttive comunitarie si accoglie la soluzione che era stata sostenuta dalla Commissione affari costituzionali della Camera con riferimento al d.d.l. Natali sulle direttive agricole. Si stabilisce, infatti, che la potestà legislativa statale, per quanto attiene al recepimento delle direttive, si limiti alla fissazione di norme di principio, nonché alla determinazione delle relative norme di dettaglio a carattere suppletivo da far valere solo in caso di accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimenti agli obblighi comunitari. Con riferimento a tutte le materie di competenza regionale si dispone poi il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative relative all'attuazione di regolamenti e direttive comunitarie.

Questa legge, che si presenta complessivamente piú avanzata rispetto alla 153, dovrebbe, secondo una parte della dottrina¹² abrogarne le norme con essa incompatibili e portare pertanto a soluzioni piú favorevoli alle autonomie regionali anche in materia di agricoltura. L'accoglimento o il rifiuto di questa tesi, comunque, spettano al legislatore delegato. Dall'atteggiamento del governo dipenderà, quindi, se sarà fatto un ulteriore passo avanti nell'attuazione concreta dell'ordinamento regionale o se questo passo richiederà ulteriori battaglie.

Veniamo ora brevemente a quello che abbiamo definito il secondo momento dello scontro: quello sui contenuti. Come le direttive Mansholt siano ampiamente criticabili e destino seri dubbi e perplessità soprattutto in Italia, lo abbiamo visto, seppure succintamente, nel terzo capitolo. Non è qui il caso di soffermarsi in ulteriori considerazioni sulla struttura dell'agricoltura italiana e sull'impatto che su di essa sono suscettibili di produrre le direttive. Quello che ci interessa in questo capitolo è l'esame della posizione delle regioni ed è su questo pertanto che occorre concentrare l'attenzione anche con riferimento ai contenuti.

Dopo l'approvazione della 153 che, come abbiamo visto, lascia quanto meno dei margini, seppure ristretti, per adattare le direttive alle esigenze dei singoli territori regionali, le regioni hanno espresso il loro completo dissenso sulla filosofia delle direttive rispetto alle quali esse sottolineano l'esigenza di un ribaltamento di ottica.

Di fronte al grave stato di crisi in cui versa l'agricoltura nazionale e al deficit della bilancia alimentare italiana le regioni intendono puntare al recupero di tutte le risorse disponibili e all'utilizzazione massima dei fattori produttivi, da quello della terra a quello umano. In questa prospettiva esse ritengono necessario uno spostamento dei fondi stanziati dalla direttiva 160 (che prevede indennità per la cessazione dell'attività agricola) alla 159 (ammodernamento e potenziamento delle strutture agricole) e alla 161 (informazione socio-economica e qualificazione professionale). Con riferimento all'ampia fascia di aziende contadine che costituiscono l'asse portante della nostra agricoltura, esse ritengono necessaria una politica di recupero contrastante, quindi, con quella di emarginazione ed eliminazione progressiva insita nelle direttive, e attuata tramite l'espansione del regime di incentivazione e la promozione di forme cooperative ed associative.

Su questa linea le regioni trovano appoggio in un vasto schieramento di forze e di organismi politici e sindacali. In particolare oltre ai partiti della sinistra si sono espressi l'Anca (Associazione nazionale cooperative agricole), l'Aicce (Associazione italiana per il Consiglio dei

¹² Si veda per tutti F. Bassanini, *L'attuazione delle direttive Cee*, in « Il Comune democratico », agosto 1975, n. 7/8 citato.

comuni d'Europa) e la Lega delle autonomie locali. L'impegno politico di queste forze si concretizza oggi nel sostegno alle regioni per un'attuazione « alternativa » delle direttive e della 153.

La prima regione a muoversi concretamente su questa strada è stata l'Emilia Romagna che è pervenuta alla definizione di un testo di progetto di legge d'iniziativa della giunta e da essa approvato già nel maggio 1975. Fra i punti piú significativi in cui si identificano i momenti di autonomia e differenziazione dalle norme contenute nella legge 153 sono quello di un abbassamento del parametro di reddito comparabile fino a un minimo del 50% (art. 6 II comma) volto a valorizzare le piccole e medie imprese e quello della possibilità data ad aziende sottodimensionate o « part-time », di presentare assieme un piano di sviluppo interaziendale (art. 6 III comma). Di particolare rilievo è poi l'istituzione di un'indennità compensativa ai coltivatori residenti nelle zone montane che presentino un piano di sviluppo (art. 19). Con questa norma si dà sostanzialmente attuazione alla direttiva comunitaria n. 268 del 28 aprile 1975 concernente l'agricoltura di montagna e non ancora recepita dall'ordinamento italiano, riaprendo così il discorso teorico sui poteri regionali in materia di attuazione delle direttive Cee.

Ma il punto che, nel progetto di legge emiliano, ha destato maggiori contrasti è quello in cui — in attuazione della direttiva n. 161 — si istituisce un apposito Centro regionale di coordinamento dei servizi di sviluppo agricolo per la selezione, la formazione, l'aggiornamento e il perfezionamento degli informatori socio-economici. Questo ha comportato per la regione Emilia di incorrere nelle censure del Ministero dell'agricoltura che non intende perdere quel terreno che la 153 gli offre permettendogli di gestire l'attività di formazione attraverso i suoi centri di istruzione. È inutile ricordare che tutto ciò avviene a dispetto della competenza regionale nel settore della formazione professionale.

Il progetto di legge emiliano, comunque, è stato dichiarato non conforme dalle competenti autorità centrali, determinando così l'apertura di un nuovo fronte di scontro fra regioni e stato. Su questo fronte peraltro le regioni tendono a presentarsi compatte. Sulla linea di quello dell'Emilia Romagna, alla fine di gennaio del 1976, erano stati elaborati o erano in fase di avanzata elaborazione progetti di iniziativa delle giunte in Toscana, Umbria, Liguria, Marche e Lazio, mentre in altre regioni (Lombardia, Veneto, Sicilia) erano stati predisposti progetti simili da parte dei gruppi consiliari comunisti.

Come si concluderà questa nuova fase di scontro non è facile prevedersi. Probabilmente si arriverà ad un nuovo compromesso fra le istanze regionali avanzate e le resistenze che vengono opposte da parte del potere centrale.

Il fatto è che lo spazio lasciato alle regioni, in presenza di di-

rettive comunitarie che sono già di per sé troppo dettagliate e di una legge nazionale di recepimento che fissa ulteriori principi di dettaglio, è oggettivamente insufficiente. Esse si trovano quindi a doversi muovere in una dimensione che gli va troppo stretta e della quale non condividono peraltro neppure l'impostazione di fondo. Il tentativo ora portato avanti è quello di allargare per quanto possibile questo ambito e di piegare per questa strada la filosofia delle direttive alle reali esigenze locali. Per questa via, comunque, come è facile comprendere, i risultati, per quanto importanti, non potranno essere ottenuti se non a prezzo di aspre battaglie, per restare poi, nonostante tutto, largamente parziali e insoddisfacenti.

Il fatto fondamentale da sottolineare è che le regioni, su questa materia di loro specifica competenza, non hanno potuto esprimere alcun giudizio né nella formazione della normativa comunitaria, né successivamente in quella di recepimento da parte dello stato. Se questo fosse avvenuto probabilmente oggi non si troverebbero a dover fare i salti mortali per non incorrere nelle sanzioni di non conformità da parte dello stato centrale e della Comunità.

Grossa parte del problema sta quindi a monte, in una fase che precede quella dell'attuazione della normativa comunitaria ed è su questa fase che le regioni dovranno probabilmente concentrare la loro attenzione in un prossimo futuro.

La fase ascendente del rapporto

Il tema della partecipazione delle regioni alle decisioni degli organi di governo che rappresentano lo stato italiano in sede comunitaria è stato oggetto di serrato dibattito da parte dei cultori del diritto. La dottrina giuridica di tendenze regionaliste, mentre ammette come indiscutibile il principio in virtù del quale sono gli organi centrali dello stato gli unici competenti ad agire giuridicamente nell'ordinamento internazionale e quindi a concludere trattati su qualunque materia, anche se riservata sul piano interno alla competenza esclusiva regionale, rivendica alle regioni il diritto di influire sugli indirizzi che i rappresentanti del governo devono far valere nelle riunioni degli organi comunitari¹³.

Come è noto le scelte politiche di fondo che non siano già state fissate direttamente dal Trattato, sono demandate nell'ambito delle Comunità europee al Consiglio dei ministri. Ad esso partecipa per l'Italia il ministro titolare del dicastero della cui materia volta a volta si

¹³ Si veda per tutti: S. M. Carbone, *Il ruolo delle regioni nell'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari*, in «Il Foro italiano», vol. XCVI, fasc. 2.

discute. Ora il problema che si pone nell'ordinamento politico italiano consiste nell'individuazione degli organismi istituzionali cui spetta di contribuire all'elaborazione delle direttive e quindi della linea cui il ministro deve attenersi nel portare avanti gli interessi del nostro paese in sede comunitaria. È ormai da tempo sentita l'esigenza di un intervento preventivo e di un più efficace controllo da parte del Parlamento su questa importante sfera di attività dell'esecutivo. Oggi, sulla strada dell'affermazione concreta di una concezione pluralista dello stato, si va facendo pressante anche quella di una qualche forma di partecipazione delle regioni.

Escludendo a priori l'ipotesi che le regioni possano sostituirsi in alcun modo al governo nei rapporti esterni, ancorché comunitari, e riconoscendo quindi al potere centrale la titolarità di questi rapporti, si vede come il problema si riconduca a quello dell'individuazione di un raccordo organico preventivo fra stato e regioni.

È lo stesso tipo di problema, cioè, che si presenta in altre sfere dell'attività più propriamente interna dello stato e che in particolare si pone in un'ipotesi di politica di piano fondata sulla collaborazione fra governo e regioni. A questo proposito le esperienze fatte finora hanno visto l'istituzione di commissioni di rappresentanti regionali con funzioni essenzialmente consultive. Basti ricordare la Commissione consultiva interregionale creata con la legge n. 8 del 1967 per l'esame dei problemi riguardanti le regioni in materia di programmazione; la commissione interregionale di cui all'art. 13 della legge 1970 n. 281 che deve essere sentita sui criteri di ripartizione tra le regioni dei fondi per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo e dei contributi speciali per le regioni sottosviluppate; e ancora il Comitato dei Presidenti delle giunte delle regioni meridionali istituito con la legge 6 ottobre 1971 n. 853 sugli interventi nel Mezzogiorno, e avente il compito di formulare proposte e pareri sulle materie sottoposte al Cipe dal ministro del bilancio. Si tratta di tutti organi statali con funzioni consultive in cui le rappresentanze regionali hanno un ruolo limitato dalle funzioni proprie dell'organo.

Il problema di una reale « partecipazione » delle regioni alle grandi scelte economiche nazionali e di un loro ruolo, quindi, che non si limiti ad una mera consultazione è stato comunque posto con forza soprattutto a seguito della deludente prova della Commissione consultiva interregionale per la programmazione economica. Non è qui il caso di elencare le probabili ragioni di questo fallimento, ma è piuttosto il caso di constatare che il momento meramente consultivo appare superato se non nella prassi almeno nelle aspirazioni delle forze regionaliste dettate peraltro da reali esigenze di organicità e coerenza di indirizzi.

Quanto alle proposte concrete che si sono formulate, esse tendono

nel loro complesso ad assicurare la rappresentanza delle regioni in organi dell'esecutivo. Con riferimento particolare al tema dell'elaborazione e della gestione della politica di programmazione economica, si sono ipotizzate:

- a) l'inserimento di una rappresentanza delle regioni nel Cipe;
- b) l'istituzione di una Conferenza dei presidenti delle regioni che sperimenti nuove procedure di lavoro in comune col governo;
- c) la costituzione, a monte del Cipe e del Ministero del bilancio di un « Comitato nazionale per la programmazione », organo misto del governo e delle regioni per le grandi scelte nazionali.

Nessuna di queste ipotesi va esente da critiche. In particolare per quanto riguarda l'integrazione delle regioni nel Cipe è stato sottolineato come con una soluzione di questo tipo si porrebbe il problema della rappresentanza che alcune regioni dovrebbero assumere per tutte¹⁴. Nelle altre due ipotesi, poi, non si supererebbe in maniera sostanziale il momento semplicemente consultivo cui è stato finora relegato il ruolo delle regioni, anche se le si svincolerebbe dal rapporto con un solo ministero e se ne ristabilirebbe uno col governo nel suo assieme¹⁵.

Per quanto riguarda più in particolare la partecipazione delle regioni alla definizione dell'atteggiamento del governo italiano negli organismi comunitari è stata elaborata dall'Aicce in collaborazione con le regioni, una proposta di legge di iniziativa regionale che, coerentemente a modelli costituzionali adottati in altri ordinamenti, come la Germania federale, individua nella costituzione di una Commissione interregionale presso la presidenza del Consiglio, un sistema per assicurare la partecipazione delle regioni alla « fase ascendente » della politica comunitaria¹⁶. La proposta si rifà sostanzialmente agli strumenti partecipativi regionali già sperimentati cercando di correggerne le principali carenze e di adeguarli alle specifiche esigenze del funzionamento del modello comunitario.

Alla Commissione, presieduta dal presidente del Consiglio dei ministri e composta dai presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, oltre che dal ministro per l'ordinamento regionale e dal ministro degli affari esteri, spetta il compito di espri-

¹⁴ È forse utile ricordare a questo proposito che l'ipotesi di integrazione delle regioni nel Cipe era stata recepita nel disegno di legge governativo per la disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-80 laddove all'art. 1 si prevedeva che il Cipe fosse integrato di volta in volta dal Presidente della regione direttamente interessata per le deliberazioni concernenti le materie di cui all'art. 117 della Costituzione.

¹⁵ Lelio Lagorio, *Una regione da costruire*, a cura di Renzo Ricchi, Sansoni, Firenze, 1975, p. 62.

¹⁶ Il testo della proposta di legge, è stato pubblicato, assieme alla relazione accompagnatoria, sulla rivista dell'Aicce « Comuni d'Europa », anno XXII (1974), n. 6, giugno 1974, pp. 4 e ss.

mere il proprio parere in relazione alle proposte della Commissione delle Comunità europee e ai disegni di legge statale in ordine all'eventuale attuazione di accordi e atti comunitari in materia di competenza regionale. Essa vaglia inoltre l'opportunità di rimettere i progetti di legge approvati dai Consigli regionali ai competenti organi comunitari per i relativi controlli di conformità e può impegnare il ministro degli affari esteri a chiedere agli organi comunitari l'adozione di procedure d'urgenza in casi particolari.

Per quanto riguarda la vincolatività dei pareri della Commissione, la proposta ne prevede l'obbligatorietà quando essi siano espressione della maggioranza qualificata dei 2/3 dei suoi membri. Il governo potrà in tal caso disattendere il parere solo dietro voto favorevole del Parlamento.

Questa iniziativa ha l'indubbio merito di porre per la prima volta su una base di concretezza giuridica un problema di così ampio respiro. Sul piano pratico essa tende a superare il momento di semplice consultazione, prevedendo da un lato la partecipazione alla Commissione di rappresentanti governativi che le danno così la configurazione di un organo misto, e assicurando dall'altro la vincolatività dei pareri espressi a maggioranza qualificata. In questo caso come abbiamo visto, si prevede l'intervento del Parlamento, creando così un anello di congiunzione fra questo ultimo e le regioni ¹⁷.

Un'altra strada che si potrebbe percorrere — eventualmente in via integrativa — e che, anche se non è stata finora concretamente sperimentata, potrebbe risultare qualificante, muovendosi in un'ottica di articolazione democratica, è quella di assicurare un raccordo stato-regioni al livello del Parlamento.

Gli strumenti utilizzabili potrebbero essere creati attraverso modifiche dei regolamenti parlamentari che istituzionalizzassero la partecipazione delle regioni alle commissioni parlamentari investite di un controllo sia preventivo che successivo sull'attività del governo in materia di politiche comunitarie. Si tratterebbe di integrare con rappresentanti regionali le sedi parlamentari in cui si svolgono i dibattiti sulle questioni comunitarie e cioè la Commissione permanente per gli affari della Comunità europea presso la Camera dei deputati e la corrispondente giunta permanente presso il Senato.

Un'alternativa più radicale potrebbe essere quella — contenuta fra l'altro in una proposta di legge di iniziativa del gruppo democratico-cristiano della Camera, presentata il 17 luglio 1975 — di una revisione costituzionale che riformi il Senato su base regionale.

¹⁷ Per alcune informazioni circa l'iter che sta seguendo questo progetto di legge si veda: Gianfranco Martini, *Regioni e politica comunitaria*, in « Il comune democratico », agosto 1975, n. 7/8, p. 101.

Naturalmente soluzioni di questo tipo, basate sul raccordo regioni-parlamento, anziché su quello regioni-governo, dovrebbero accompagnarsi ad una sostanziale accentuazione del controllo parlamentare sulla politica estera del governo, esigenza peraltro vastamente sentita nel quadro di una riorganizzazione in senso democratico dello stato italiano.

Con la partecipazione delle regioni alla definizione degli atteggiamenti dei rappresentanti italiani negli organismi comunitari, nonché con un più efficace controllo parlamentare, la politica comunitaria del nostro paese dovrebbe guadagnare molto non soltanto in democrazia ma anche in efficienza. In particolare l'intervento delle regioni nella « fase ascendente » potrebbe già di per sé risolvere parte dei problemi che abbiamo visto ad esse presentarsi nelle fasi successive. Le regioni inoltre, in quanto a più diretto contatto con le concrete realtà territoriali, potrebbero apportare un contributo non indifferente nell'individuazione delle particolari esigenze emergenti dalla situazione italiana, da trasporsi poi nella linea politica che i nostri rappresentanti devono portare avanti a Bruxelles ¹⁸.

Le analisi effettuate in questo capitolo, mettendo in luce la posizione delle regioni italiane nei confronti delle Comunità e dello stato nazionale, se hanno potuto sviscerare i singoli aspetti di un rapporto complesso e denso di significato per la concreta affermazione di una politica di riequilibrio territoriale, lo hanno fatto a spese dell'emarginazione dal discorso di un elemento fondamentale: le linee di tendenza della costruzione europea.

La Comunità europea nella sua attuale configurazione, insomma, è stata assunta come un dato di fatto rispetto al quale si è posto il problema dell'articolazione istituzionale interna allo stato italiano. Ma se un'organizzazione interna più efficace e democratica è necessaria da un lato per non sprecare le occasioni offerte dalla Cee e dall'altro per poter impostare una linea coerente ed incisiva dell'Italia in sede comunitaria, essa non è evidentemente sufficiente per volgere il processo di integrazione europea in senso riequilibratore. Accettare un'impostazione di questo tipo significherebbe abbracciare la tesi dei tedeschi che, in sede di negoziato per l'istituzione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale, subordinavano la messa in opera di una politica regionale comunitaria di proporzioni non puramente « simboliche », a garanzie italiane circa la

¹⁸ L'importanza che può assumere l'intervento delle regioni « quando esse esercitino una spinta verso le elezioni europee a suffragio universale e diretto; quando lottino per il passaggio dall'eurocrazia a un governo comunitario democratico; quando pongano le premesse per una pianificazione europea democratica, simultaneamente economico-sociale e territoriale », è messa bene in rilievo da Umberto Serafini nel suo articolo, *Autonomie italiane nella Comunità europea* apparso su « Comune democratico », agosto 1975, n. 7/8.

capacità di mettere in atto misure efficaci per il buon utilizzo dei fondi ¹⁹.

È necessario, quindi, a questo punto, abbandonare l'approccio pragmatico e in gran parte tecnico che ha caratterizzato tutta la parte centrale della ricerca, e riagganciarsi al primo capitolo laddove si erano cercati di dimostrare gli effetti sostanzialmente squilibranti del processo di integrazione fino ad oggi portato avanti, e si era messa quindi in luce l'esigenza di un profondo mutamento di rotta.

Al capitolo VI affidiamo il compito di dare alcune indicazioni circa le condizioni minimali che dovrebbero essere assolute nella comunità affinché l'integrazione non si traduca in un aggravamento degli squilibri, ma al contrario tenda risolverli.

¹⁹ Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale*, anno terzo: 1974-1975, capitolo XI, *La politica regionale*, p. 422.

VI. Quale Europa degli equilibri?

Il punto sul processo d'integrazione europea

Alla fine del 1975, con la consegna del rapporto Tindemans al Consiglio europeo si è aperta la seconda fase del processo istituzionale iniziato con il Vertice di Parigi dell'ottobre 1972, e cui dovrebbe far seguito, almeno nelle previsioni, una terza e conclusiva fase a partire dalla primavera del 1978, data fissata per le elezioni dirette del Parlamento europeo.

Come è noto Leo Tindemans, primo ministro belga, era stato incaricato dal Vertice di Parigi del dicembre 1974 della redazione di un rapporto di sintesi sulla unione europea da elaborarsi sulla base di progetti già predisposti dalle istituzioni e avvalendosi anche di consultazioni delle forze rappresentative dell'opinione pubblica europea.

Il rapporto nella sua stesura definitiva ha suscitato vaste reazioni. L'accoglienza è stata particolarmente negativa in Italia ove si sono avute prese di posizione molto nette da parte delle forze europeiste e regionaliste. Nel documento finale del VII congresso dell'Aicce (Associazione italiana per il Consiglio dei comuni d'Europa) riunito a Napoli il 23-24-25 gennaio 1976, si afferma fra l'altro che il rapporto Tindemans, « arbitrariamente rispetto al mandato avuto dal primo ministro belga, si fa portatore unilaterale dei governi nazionali e non anche di organizzazioni democratiche non governative; perviene ad una illecita teorizzazione dei partners con velocità di formula 1 e formula 2, francamente inaccettabile rispetto allo spirito e alla lettera dei Trattati di Roma, nonché contraria alla giustizia e allo stesso sviluppo ottimale della Comunità europea ... Sostituisce ai singoli partners (ricchi e poveri) un blocco di ricchi che, continuando ad usufruire dei vantaggi dell'unione doganale e della politica agricola, dovrebbe intrattenere un regime di "aiuti" — cioè di tipo coloniale — coi partners poveri: il che,

oltretutto, porterebbe a conseguenze aberranti per tutti, ove si guardi all'interesse generale e a lungo termine dell'Europa ».

Contro l'Europa a due velocità hanno poi preso posizione ufficiale in seno al Congresso del Movimento europeo del 5-6-7 febbraio 1976 sia i comunisti, sottolineando come la base vera dell'integrazione non può trovarsi che nelle politiche sociale e regionale, che i democristiani i quali per bocca di Giulio Andreotti hanno richiamato autocriticamente l'esperienza italiana rilevando come la « mancanza iniziale di una gestione unitaria dei problemi economico-sociali » anziché fare esercitare da una parte del paese una funzione trainante sull'altra « abbia finito per accentuare i divari e aggravare le difficoltà ».

In che cosa consiste sostanzialmente questa Europa a due velocità proposta da Tindemans? Tindemans in concreto, considerata l'obiettivo divergenza delle situazioni economiche e finanziarie, suggerisce che: « gli stati che sono in grado di progredire hanno il dovere di farlo; gli stati che hanno dei motivi, che il Consiglio, su proposta della Commissione, riconosce come oggettivamente validi, di non progredire, non lo fanno, ricevendo dagli altri stati l'aiuto e l'assistenza che è possibile dare loro, affinché siano in grado di raggiungere gli altri ».

Come è facile comprendere una concezione di questo tipo, in cui sono impliciti elementi di perpetuazione dello scambio ineguale e di erogazione di « aiuti » di carattere nettamente assistenziale, è in antitesi completa con quella filosofia di carattere globale che, a nostro parere, deve porsi alla base di qualsiasi politica di riequilibrio economico-territoriale. Ma la polemica sulle due velocità è forse andata al di là dell'essenza concreta della proposta di Tindemans facendo talora perdere di vista i termini reali del problema¹. In realtà quando Tindemans prospetta « due Europe » con due differenti ritmi di integrazione non fa altro che prendere atto di una realtà già in atto e non intervenire in alcun modo per mutarla. Quello che manca nel rapporto Tindemans è proprio l'accento sulle politiche comuni, le sole che possano incidere dall'interno su una situazione di grave divario che tende a portare inesorabilmente l'Europa dei Nove verso uno scollamento o — col persistere dell'unione doganale e in mancanza di passi concreti nel campo della politica economica — verso il perpetuarsi e l'aggravarsi dei dislivelli economici e sociali.

¹ Lo stesso Tindemans, in seguito, di fronte alla massa quasi unanime di critiche sulla questione della doppia velocità, ha cercato di correggere l'impressione suscitata dalla sua proposta, fornendo un'interpretazione che metteva in evidenza più gli aspetti solidaristici e di provvisorietà della doppia velocità che quelli di un distacco effettivo di un gruppo di paesi « deboli » dal nucleo economicamente « duro » dei paesi « forti ». La prima occasione ufficiale per una simile rettifica è stata fornita a Tindemans dal Congresso del Movimento europeo del 5 febbraio 1976.

Tindemans parla piú di politica estera che di politica interna, piú di integrazione monetaria che di integrazione economica, riallacciandosi cosí a ipotesi di integrazione ormai superate. Ciò che Tindemans prospetta, infatti, non è altro che una politica comune dei cambi limitata ai paesi economicamente piú forti: è la « moneta comune » dell'unione doganale e della politica agricola dei prezzi per i « ricchi » e sono aiuti assistenziali volti a sostenere lo scambio ineguale per i « poveri ». Egli si pone cosí sostanzialmente in contrapposizione rispetto alla politica regionale, di cui pure riconosce formalmente l'importanza « per compensare la tendenza del mercato a concentrare i capitali e l'attività nelle zone piú competitive dell'unione ». Le sue indicazioni concrete — a questo proposito — restano di una genericità disarmante. Nel rapporto ci si limita ad affermare che « questa politica deve necessariamente tradursi in un trasferimento netto di risorse dalle zone piú prospere della Comunità verso zone meno favorite ».

Quanto alla partecipazione delle istanze regionali al processo di integrazione, nel documento non se ne fa menzione, nonostante che Tindemans avesse molto insistito su questo problema nel corso degli incontri e dei colloqui avuti nello svolgimento del suo incarico.

Ci si potrebbe domandare come mai un argomento cosí ampiamente dibattuto nella fase di preparazione sia stato poi completamente abbandonato nella stesura definitiva. Forse perché è stato ritenuto prematuro? Quel che è certo, comunque, è che un fatto di questo tipo si inquadra perfettamente nel carattere di pragmatismo e nell'assoluta mancanza di lungimiranza del documento. È stato fra l'altro sottolineato, a proposito del rapporto Tindemans, come il « realismo », quando è eccessivo può essere pericoloso². E questa affermazione, bisogna dire, ha trovato immediata conferma nell'evoluzione della situazione economica e politica in Europa.

A smentire la validità del pragmatismo di Tindemans e a mettere in evidenza i limiti di un approccio statico ad una realtà in rapido movimento, sono intervenuti, nei primi mesi del 1976, l'uscita del franco dal serpente monetario e la sempre piú netta avanzata delle forze di sinistra verso posizioni di governo in Francia e in Italia.

Anche sul piano istituzionale il rapporto, pur richiamandosi ai criteri della globalità, efficienza e legittimità che sono evidentemente fondamentali per un rafforzamento e una democratizzazione delle istituzioni, finisce col prospettare in sostanza un rafforzamento parallelo di tutte le istituzioni esistenti senza risolvere il problema dell'esecutivo permanente.

Il rapporto Tindemans risulta, quindi, complessivamente deluden-

² La « Stampa », 11 gennaio 1976, Aldo Rizzo, *Il realismo di Tindemans*.

te e nella sua essenza pericoloso per il progredire dell'integrazione secondo uno spirito nuovo e progressista; quello spirito « nuovo » che permane comunque necessario, a nostro parere, non solo per dare un volto umano e democratico all'Europa, ma anche per permetterne la crescita secondo modalità di sviluppo equilibrato.

Certo in un momento della vita economica e politica caratterizzato da una situazione di crisi generalizzata e da gravi incertezze circa le modalità con cui affrontare i problemi che si presentano innumerevoli ed intrecciati, ci sarebbe da domandarsi innanzitutto quali siano oggi in Europa le forze sociali e politiche realmente interessate e capaci di portare avanti l'ipotesi di un potere sovranazionale comunitario soggetto a controllo democratico. Non ci sembra d'altronde fuori luogo formulare l'ipotesi che le forze economiche dominanti abbiano perso in gran parte l'interesse alla costruzione europea, una volta conseguito lo stadio dell'unione doganale che assicura loro determinati vantaggi senza sottoporle a un controllo sovranazionale dotato di efficaci strumenti di intervento. E che quindi, in questa visione, se si apre oggi uno spazio alle forze democratiche per farsi promotrici di un processo di tipo diverso, si pone anche il problema delle resistenze che gli attuali detentori del potere sono in grado di frapparvi.

Ma se alla diagnosi del male deve seguire la proposta della terapia necessaria per superarlo e l'indicazione degli strumenti adeguati al fine, al momento della conclusione di questa analisi dei meccanismi di funzionamento della politica regionale, non possiamo certamente eludere il problema delle possibili soluzioni. Occorre, però, su questo punto, essere chiari: quando il discorso si trasforma da « negativo » (analisi del male) in positivo (ricerca delle soluzioni) il rischio è quello dell'astrattezza, della « proposta » costruita a tavolino, a cui non corrisponde alcuna realtà sociale in movimento, alcun soggetto politico o forza sociale o coalizione di forze sociali in grado, concretamente, nella pratica politica, di realizzarla.

Il discorso può così diventare « accademico » e generare in chi lo formula la sgradevole sensazione di aver aggiunto un nuovo inutile capitolo a un ormai voluminoso « libro dei sogni ».

Ma è qui che, non soltanto a fini di autoconsolazione, occorre distinguere i diversi livelli a cui deve situarsi il momento, che riteniamo necessario, della « progettazione ». C'è un livello che potremmo definire dell'« immediatezza », di ciò che è possibile ora con i mezzi attualmente a disposizione e che abbiamo cercato di coprire nel corso della trattazione dei vari aspetti della politica regionale. E c'è un livello al quale intendiamo ancorare le nostre considerazioni conclusive, che è quello della proposta « sub condicione ». In altre parole è il livello al quale il progetto o, come in questo caso, più semplicemente l'indicazione delle

possibili linee di intervento, viene formulato nella consapevolezza che la sua realizzabilità pratica è affidata all'affermazione di condizioni sociali e politiche diverse da quelle attuali. È soltanto con questa consapevolezza, riteniamo, che la riflessione teorica può evitare il rischio dell'astrattezza e dell'accademismo e rappresentare invece uno strumento fecondo di aiuto e di stimolo per la pratica politica.

Ed è con questa consapevolezza che affrontiamo il compito di individuare in astratto e molto in generale quelle condizioni minimali di carattere istituzionale e finanziario che, a nostro avviso, dovrebbero essere assolte per l'impostazione di una politica regionale incisiva, capace di mettere realmente in moto meccanismi di riequilibrio.

Le condizioni indispensabili per la realizzazione di una vera politica di riequilibrio territoriale a livello comunitario

Dissertando nell'ambito del primo capitolo su alcune argomentazioni della teoria ormai comunemente accettata in materia di sviluppo regionale, si è messo in rilievo come il fenomeno del sottosviluppo territoriale non possa essere considerato, nella realtà contemporanea, un fatto a sé stante, ma vada necessariamente inserito in un quadro più complesso in cui ad esso fanno riscontro il sovrasviluppo e il cumulativo arricchimento di altre aree. Passando poi a considerare più da vicino le relazioni che intercorrono fra processi di integrazione e squilibri interregionali, si è cercato di dimostrare che l'integrazione europea quale è stata portata avanti fino ad ora ha di fatto portato ad un aggravamento dei divari già esistenti all'epoca del Trattato di Roma.

Il Fondo europeo per lo sviluppo regionale, anche se affiancato agli altri strumenti comunitari già esistenti, è evidentemente ben lungi dal poter determinare un'inversione di tendenza, né si prevede che una sua evoluzione di tipo pragmatico³, per quanto possa migliorarne alcuni aspetti, sia tale da modificare nettamente la situazione. L'instaurazione di una politica regionale di vasto respiro che agisca sulle cause e non solo sugli effetti degli squilibri, modificando integralmente i meccanismi di sviluppo, comporta e coincide necessariamente con un salto di qualità nel processo di integrazione europea che superi lo stadio dell'unione doganale e pervenga a quello dell'unione economica.

In uno stato nazionale, del resto, abbiamo sottolineato come il meccanismo dell'ineguale sviluppo regionale venga fronteggiato, anche se spesso con scarso successo, attraverso un trasferimento di risorse

³ Per delle ipotesi su tale evoluzione si veda al capitolo IV, paragr. 4, *La riforma del Fondo europeo per lo sviluppo regionale*, pp. 24 e ss.

pubbliche dalle regioni ricche a quelle povere che tenda a controbilanciare il deflusso di risorse private.

Il problema è quindi, anche a livello Cee, innanzitutto quello dell'instaurazione di un meccanismo di redistribuzione delle risorse. In altre parole è quello della regolamentazione a livello federale della politica tributaria e della politica della spesa pubblica⁴. In questo quadro i metodi e le forme di allocazione assumono un'importanza fondamentale. L'esperienza dei vari paesi europei ha infatti ampiamente dimostrato che non basta prelevare mezzi dalle regioni più avanzate e trasferirli verso quelle meno sviluppate, in quanto l'effetto di *spill-over* interregionale può in definitiva far sì che i vantaggi della spesa realizzata si riversino sulle prime.

Se, d'altronde, una strategia puramente monetaria è destinata a fallire in quanto si risolve in svantaggi per i paesi e le regioni economicamente più deboli⁵, la strada della perequazione finanziaria è di difficile percorribilità senza delle forti istituzioni sovranazionali che impongano sacrifici momentanei alle economie più ricche. Difficilmente, infatti, lo stato nazionale, condizionato da tutta una serie di esigenze politiche e di equilibri interni, può riuscire a superare la miope visione di breve periodo ed accettare l'idea che la cessione di ricchezza attuale è funzione di uno sviluppo più armonioso e quindi di maggiori vantaggi futuri. È chiaro che le istituzioni comunitarie attuali e in particolare il Consiglio dei ministri, le cui deliberazioni sono il risultato di compromessi fra i diversi interessi nazionali, sono impossibilitate a mettere in atto delle politiche comuni in settori decisivi⁶: la predisposizione di queste politiche richiede poteri effettivi, controllo democratico, partecipazione.

Il discorso sull'impostazione di una politica regionale comunitaria di vasto respiro passa quindi attraverso tre momenti fondamentali: quello del reperimento e dell'allocazione delle risorse, quello del rafforzamento delle istituzioni e quello della loro rappresentatività.

⁴ Questa tesi è sostenuta fra gli altri con vaste argomentazioni economiche da G. Campa, *Politiche di bilancio e unione economica*, in *Il Piano Werner e la armonizzazione fiscale nella Cee*, Atti del VI convegno di studi della Società per lo studio dei problemi fiscali, Roma, 28 maggio 1971, Cedam, Padova, 1971.

⁵ Si rimanda a questo proposito all'analisi effettuata nel primo capitolo.

⁶ Sono da sottolineare fra l'altro le conseguenze estremamente negative che sono derivate dalla prassi instauratasi dei Consigli dei ministri puramente settoriali. I Consigli dei ministri sarebbero dovuti essere da sempre composti dai ministri degli affari esteri o degli affari europei, affiancati da quelli con competenze specialistiche.

Il problema delle risorse e della perequazione finanziaria

In questa visione e tenendo presenti le considerazioni già fatte, il primo problema da affrontare è quello della disponibilità di un'entità di risorse sufficienti per effettuare un'ampia redistribuzione. Esso passa, quindi, attraverso l'instaurazione di un bilancio pubblico sovranazionale e il superamento dei limiti dell'attuale budget comunitario.

Il bilancio della Cee rappresenta oggi un ibrido fra i bilanci delle altre istituzioni internazionali e i bilanci degli stati nazionali. Si differenzia dai primi innanzi tutto per il fatto che le organizzazioni internazionali di tipo classico rispondono generalmente ad un obiettivo strettamente definito mentre il Trattato di Roma assegnando alla Comunità degli obiettivi vasti e complessi, ha istituito — almeno in linea di principio — una dinamica che dovrebbe portare ad un ampliamento costante del campo d'azione comunitario.

In secondo luogo vi si discosta per il carattere fiscale delle sue risorse. Se è vero che esistono anche altre organizzazioni internazionali dotate di risorse di carattere fiscale è anche vero che esse hanno carattere temporaneo (tassa sulla navigazione attraverso il canale di Suez delle Nazioni Unite nel 1956) o marginale (imposta progressiva delle Nazioni Unite sugli stipendi versati ai propri funzionari). I contributi degli stati membri conservano, in genere, un posto predominante nella struttura finanziaria delle organizzazioni di tipo classico⁷.

Nel caso delle Comunità europee, l'esistenza di risorse proprie è stata prevista fin dalla loro costituzione sia dal Trattato di Parigi (artt. 49 e 50) sia dai Trattati di Roma (art. 173 del Trattato dell'Euratom, e art. 201 del Trattato Cee). La loro quota nell'ambito del bilancio comunitario ha assunto nel corso degli anni un'importanza crescente ed è destinata, secondo la normativa attuale, a sostituire completamente i contributi nazionali.

Ma se il bilancio della Cee è per questi aspetti diverso da quello delle organizzazioni internazionali tradizionali, esso è tuttavia ben lungi dall'essere paragonabile a quello degli stati nazionali. Se, infatti, le sue risorse complessive sono importanti in confronto a quelle delle altre organizzazioni internazionali, esse restano tuttavia irrисorie in rapporto ai budgets nazionali. Basti pensare che — prendendo ad esempio come campione l'anno 1972 — le spese totali budgettarie dei sei paesi membri originari rappresentano il 22% del prodotto nazionale lordo comunitario, mentre la proporzione non è che dello 0,7% per il budget della Comunità. Il rapporto, come si vede, è di uno a trentadue.

⁷ Direction générale des budgets, Map XIX-447/74, Bruxelles, Juillet 1974, *Le budget des Communautés Européennes*.

Se poi, all'interno del bilancio, si guarda alla ripartizione dei crediti budgettari fra le varie funzioni, si vede come in pratica anche questa percentuale irrisoria vada ridimensionata. Sempre nel 1972, infatti, ben l'86% dei crediti budgettari sono stati assorbiti dal solo Feoga. È vero che a partire da quell'anno la quota di questo fondo, e quindi la quota del bilancio destinata alla politica agricola, ha teso a diminuire (77% nel 1973 e 76% nel 1974), ma è pur sempre vero che essa lascia un margine praticamente nullo a tutti gli altri interventi comunitari.

Un'altra differenza fondamentale fra bilancio Cee e bilanci degli stati nazionali sta nella natura delle spese comunitarie e si esprime nei termini di una predominanza quasi assoluta dei trasferimenti e nella totale assenza di spese di investimento. Il che fa sí che il budget comunitario non possa esercitare che una funzione — peraltro molto relativa data l'esiguità delle risorse — di stimolo, ma nessuna incidenza diretta.

Si entra, comunque qui nel discorso dell'allocazione che affronteremo fra breve. Per ora ci interessa esaminare il problema del reperimento di piú ingenti risorse.

La fase del reperimento.

Non si tratta di valutare in termini matematici l'ampiezza che dovrebbe assumere il bilancio comunitario: una valutazione del genere richiederebbe delle congetture — che trascendono i limiti di questa ricerca — sulla offerta di servizi pubblici da demandare alla Comunità⁸. Si tratta piuttosto di domandarsi in che modo il bilancio comunitario potrebbe espandersi tenendo conto e orientando i metodi di reperimento in funzione dei divari interregionali.

Stando a calcoli effettuati dalla Commissione sulla base dell'evoluzione prevedibile nel gettito dei prelievi agricoli, dei diritti doganali e dell'imposta sul valore aggiunto, che costituiscono le risorse proprie della Comunità, il budget complessivo della Cee dovrebbe assurgere a 7.100 milioni di u.c. nel 1976 e a 9.700 milioni di u.c. nel 1978⁹. Si tratta di cifre ancora del tutto marginali in rapporto all'importanza dei bilanci nazionali e che non fanno certo varcare al bilancio comunitario i

⁸ Douglas Dossier nel suo articolo *The Community Budget and the Member State Budgets* apparso in *Intégration économique européenne et unification monétaire* (Documento Cee, Bruxelles-Lussemburgo, ottobre 1973) ha effettuato un'analisi di questo tipo ed è giunto alla conclusione che il bilancio comunitario dovrebbe disporre di risorse dell'ordine del 2-3% del prodotto nazionale lordo dei Nove. Si tratta di cifre relativamente importanti se paragonate all'attuale 0,6-0,7% del prodotto comunitario.

⁹ Direction generale des budgets, *Le budget des Communautés Européennes*, doc. cit. p. 26.

limiti delle funzioni fino ad oggi svolte.

Il problema consiste quindi nella ricerca di nuove fonti di finanziamento comunitarie e di nuovi sistemi di reperimento delle risorse. Su questa strada si possono porre tre alternative delle quali peraltro l'una non esclude l'altra: 1) l'estensione delle imposizioni comunitarie che vanno ad alimentare le risorse proprie, effettuato attraverso un elevamento dell'aliquota di prelievo sull'Iva¹⁰ e/o l'introduzione di nuove imposte; 2) il reinserimento a fianco delle risorse proprie di una qualche forma di contributo statale; 3) il ricorso a prestiti.

Non intendiamo qui dare delle indicazioni precise circa la strada o le strade da seguire per un ampliamento sostanziale del budget comunitario, anche perchè indicazioni di questo tipo presupporrebbero un'attenta analisi dei sistemi fiscali vigenti nei vari paesi della Cee. Vogliamo soltanto fare alcune osservazioni sui pro e i contro delle varie ipotesi al fine di dare un contributo sia pur minimo alla conoscenza dei problemi che si pongono sul cammino di un'integrazione europea armoniosa ed equilibrata.

Come è noto i contributi statali sono stati considerati dalle forze europeistiche come un sistema provvisorio da superare ed abbandonare completamente col procedere dell'integrazione. La ragione principale che ha determinato la « messa in stato d'accusa » dei contributi sta nella pratica del « giusto ritorno » cui essi hanno dato origine. In effetti non soltanto la chiave di ripartizione ha risentito del peso politico dei paesi membri allontanandosi da criteri di equità, ma anche nella fase successiva dell'erogazione delle risorse si è venuta ad instaurare una prassi tale per cui ciascun paese contribuente tendeva a recuperare — e molto spesso riusciva nel suo intento — somme corrispondenti a quelle originariamente stanziare.

Si comprende bene come in questo modo la Comunità, lungi dal rappresentare un organismo di redistribuzione delle risorse, finisse per essere un canale di passaggio di mezzi finanziari destinati poi a riprendere la stessa strada per cui erano venuti. Il sistema dei contributi ha rappresentato, quindi, un'esperienza negativa, anche se necessaria in una primissima fase dell'integrazione europea.

La domanda che ci si può porre oggi è se sia prospettabile ed auspicabile in futuro la reintroduzione di una qualche forma di contributo, magari a fianco e non in contrapposizione alle risorse proprie. A questo proposito si può considerare che, qualora esistesse un governo europeo capace di portare avanti una linea diversa da quella del compromesso fra gli interessi nazionali e della mediazione delle spinte

¹⁰ I prelievi agricoli e i dazi doganali presentano elementi di rigidità tali per cui i loro gettiti possono variare solo in funzione del mercato.

delle forze economiche dominanti, contributi statali e regionali fissati in funzione della capacità contributiva da un lato e dei bisogni di finanziamento dall'altro, potrebbero rappresentare una valida forma di perequazione finanziaria.

Contro un'ipotesi di questo tipo, però, si possono fare altre considerazioni di ordine politico, oltre che psicologico. Nei paesi e nelle regioni « ricche » chiamate ai maggiori contributi in maniera così chiara e immediatamente valutabile potrebbero determinarsi tendenze al rifiuto di un'Europa che chiede apparentemente sacrifici in favore dello sviluppo di altre parti del territorio, mentre d'altronde i paesi e le regioni « povere » verrebbero ad assumere, al di là dei metodi di allocazione, la scomoda posizione di « assistiti ».

Il sistema dei contributi, insomma, portato a livelli tali da produrre una reale perequazione, rischierebbe di creare una pericolosa bipartizione dell'Europa fra aree contribuenti e aree beneficiarie. Il discorso va quindi spostato decisamente sull'impostazione diretta e quindi sulle risorse proprie della Comunità, ponendo però un'attenzione particolare alle esigenze perequative che, a nostro avviso, non vanno soddisfatte solo nella fase di allocazione delle risorse, ma anche e preliminarmente nella fase del reperimento.

Il sistema delle risorse proprie e la prospettiva di superamento della fase dei contributi statali è stato visto in effetti come un passo avanti nel processo di integrazione e come una strada per dare maggiore autonomia alla Comunità nei confronti degli stati nazionali. Esaminandolo però ora dal punto di vista del suo impatto sugli squilibri regionali è facile affermare che esso, nella sua articolazione attuale, non attua un prelievo di tipo perequativo nei confronti delle varie regioni della Comunità. Non è possibile in questa sede effettuare un'analisi sul contributo che ciascun paese e ciascuna regione ha pagato complessivamente in termini di dazi, prelievi agricoli¹¹ e Iva al bilancio comunitario. Ma basta una semplice osservazione sulla natura di quest'ultima imposta — che nell'ambito delle risorse proprie è quella che dà adito al gettito più elevato e che tende ad aumentare continuamente di importanza in termini relativi, tanto che in futuro grossa parte delle entrate comunitarie dovrebbero basarsi su di essa¹² — per avvalorare simile

¹¹ Le difficoltà di calcolo riguardano peraltro esclusivamente l'Imposta sul valore aggiunto. Per quanto concerne i dazi doganali e i prelievi agricoli nel bilancio di previsione del 1976 due paesi non certamente fra i più ricchi, rispettivamente la Gran Bretagna e l'Italia, figurano come i maggiori pagatori. Per i dazi doganali il Regno Unito dovrebbe contribuire con 1.094.264.060 di u.c. su 3.554.824.336; per i prelievi agricoli, l'Italia coprirebbe 172.200.000 di u.c. su 629.095.500.

¹² Secondo le previsioni effettuate dalla Commissione, la composizione delle entrate budgettarie nel 1978 dovrebbe essere la seguente: Iva 6,0 milioni di u.c.; dazi doganali 3,3; prelievi agricoli 0,4.

affermazione.

Bisogna infatti considerare che l'Iva è una imposta sui consumi, apparentemente corrisposta dalle imprese ma sostanzialmente pagata dai consumatori. Ora, essendo indifferente rispetto al loro reddito e non essendo sufficientemente differenziata in funzione dei prodotti, questa imposta, come tutte le imposte indirette, presenta un carattere fortemente regressivo e incide particolarmente sui bassi redditi. Partendo dal presupposto che i percettori di redditi bassi sono più numerosi nelle regioni economicamente deboli, si comprende così come, con questo sistema, proprio le regioni e i paesi che dovrebbero beneficiare della perequazione comunitaria vengano a contribuire in misura non equa al finanziamento del budget.

Un aumento dell'aliquota Iva — che rappresenta del resto l'unica ipotesi concretamente prospettata a livello comunitario — non costituisce quindi una soluzione valida ed accettabile dal punto di vista delle regioni a più basso reddito.

Il budget comunitario dovrebbe allora alimentarsi tramite altre forme di imposizione che tengano conto delle esigenze perequative anche dal lato del prelievo. Quali dovrebbero essere in concreto queste imposte non tocca a noi stabilirlo. Abbiamo già detto che indicazioni di questo tipo non possono prescindere da un attento esame dei sistemi fiscali in vigore nei vari paesi europei. Per grandi linee si può affermare, comunque, che l'attenzione potrebbe essere indirizzata verso le imposte sui redditi delle persone fisiche che hanno il vantaggio di poter essere prelevate sulla base di aliquote progressive. In alternativa o in aggiunta ad esse si potrebbe poi pensare all'istituzione di un'imposta europea sulle società, in stretto collegamento con la progettata unificazione del diritto delle società. Questo tipo di imposta conterrebbe già di per sé elementi perequativi, data l'indubbia maggiore presenza di soggetti imponibili nelle regioni economicamente più avanzate.

Per quanto riguarda l'ipotesi di finanziamento del budget comunitario tramite ricorso a prestiti, appare evidente come un tale sistema di reperimento di risorse non possa considerarsi in ogni caso che sussidiario rispetto a quello dell'imposizione diretta. Il ricorso a prestiti dovrebbe infatti servire in generale a coprire eventuali sfasamenti di carattere temporale fra spese ed entrate che abbiano comunque, queste ultime, la caratteristica della sicurezza di approvvigionamento.

In questi termini il ricorso al credito sul mercato finanziario internazionale per alimentare temporanee deficienze del bilancio comunitario potrebbe essere prospettabile nel concreto. Si ricorderà del resto come la Comunità sia già acceduta, e con successo, a questo mercato per l'ottenimento di prestiti all'Italia e alla Irlanda, sull'onda di una proposta del commissario Altiero Spinelli.

Non si tratterebbe piú, in questa prospettiva, di lanciare prestiti per venire in aiuto di volta in volta a paesi in difficoltà assistendoli con la garanzia comunitaria ma lasciando sostanzialmente ad essi il servizio del prestito. Si tratterebbe invece di alimentare anche tramite indebitamento il bilancio comune e di far assumere, quindi, direttamente alla Comunità la figura di debitore, assicurandole al tempo stesso la disponibilità delle somme.

Per concludere queste brevi dissertazioni sui possibili metodi di reperimento delle risorse, si può quindi affermare che, mentre seri dubbi possono essere avanzati rispetto ad una reintroduzione del sistema dei contributi e anche rispetto ad un ampliamento puramente quantitativo delle aliquote di imposizione che alimentano le risorse proprie della Comunità, è invece prospettabile l'introduzione di nuove imposte commisurate al reddito e alla ricchezza delle varie parti del territorio ed anche, in ipotesi, il ricorso a prestiti sul mercato internazionale.

La fase dell'allocazione.

Il problema della messa in atto di un meccanismo di redistribuzione delle risorse che voglia realmente incidere sugli squilibri regionali non si limita però ad una questione di reperimento di mezzi finanziari, ma, come abbiamo avuto modo di accennare a piú riprese, coinvolge in maniera decisiva anche i metodi di allocazione. Se il fatto stesso di prelevare risorse dalle aree economicamente piú avanzate e di trasferirle verso quelle meno avvantaggiate può contribuire ad attenuare le tendenze alla divaricazione degli squilibri messe in moto dai meccanismi di mercato, esso non garantisce, affatto circa il disinnesto di tali meccanismi.

Nel trattare del problema dell'allocazione delle risorse non crediamo sia il caso di inserirci nella disputa, peraltro in gran parte superata, fra i sostenitori della preminenza del momento della dotazione di infrastrutture e i sostenitori della necessità di incentivare direttamente gli investimenti industriali. È evidente infatti che, se gli incentivi sono necessari per controbilanciare la mancanza di economie esterne nelle aree sfavorite e rendervi così economicamente conveniente la localizzazione di iniziative produttive, un intervento vasto ed articolato nel campo delle infrastrutture si rende indispensabile per il superamento delle inferiorità di carattere ambientale che determinano ed alimentano il divario con le aree piú avanzate.

Pensiamo piuttosto che sia importante in questa sede accennare in termini molto generali a due aspetti del problema dell'allocazione che riteniamo fondamentali: il primo tocca questioni di carattere istituziona-

le, mentre il secondo interessa questioni di carattere piú prettamente economico.

Sotto il primo aspetto crediamo che vada posta molta attenzione ai meccanismi di partecipazione delle istanze regionali e locali al processo di allocazione delle risorse. Il problema non si pone infatti soltanto in termini quantitativi di ripartizione di mezzi finanziari fra regioni e aree aventi difficoltà di diverso grado — problema che in questi termini potrebbe anche essere affrontato e risolto col ricorso a indicatori statistici di notevole sensibilità da parte di un'entità centrale istituzionalmente indipendente —, ma si pone anche e soprattutto nei termini qualitativi del tipo di spesa e dei canali attraverso cui effettuarla. Sembra chiaro che gli enti locali e regionali proprio per il loro piú diretto contatto con il tessuto sociale e produttivo e per la loro piú immediata conoscenza dei problemi specifici di ogni area, siano i piú idonei a dare una valutazione di carattere qualitativo sulle diverse opportunità di intervenire nei vari campi e nei vari settori.

Naturalmente non si vuole con questo negare che vada mantenuto un momento unificatore e per ciò stesso affermare che i problemi vadano affrontati e risolti, una volta provveduto ad una redistribuzione di risorse, nel piccolo ambito territoriale delle regioni e delle aree sfavorite. La concezione del sottosviluppo come fenomeno globale porta proprio a considerazioni opposte: il momento unificatore va rafforzato perché è soltanto attraverso una visione complessiva dei problemi pur nelle loro articolazioni che si può sperare di risolverli. A questa visione complessiva devono però apportare il loro contributo determinante quegli enti che per le loro particolari caratteristiche e per la loro collocazione istituzionale sono a piú diretto contatto con le diverse realtà concrete.

Sotto l'aspetto piú prettamente economico e sempre in termini qualitativi, il problema di un'efficace riallocazione delle risorse passa attraverso quello della determinazione delle modalità di spesa dei mezzi finanziari resisi disponibili. È ad esempio evidente come una politica di spesa che si traducesse sostanzialmente in un sostegno della domanda nelle regioni relativamente povere, potrebbe in definitiva tradursi in un contributo (seppure indiretto) al processo di arricchimento delle altre regioni. Nel determinare le modalità di spesa è quindi estremamente importante far precedere analisi serie e approfondite circa i rapporti esistenti fra le varie regioni e gli effetti di *spill-over* interregionali che, producendosi, possono rendere nulli o comunque relativizzare in gran parte i benefici per l'area.

Un discorso coerente sulla allocazione delle risorse non può quindi essere affrontato al di fuori di un processo di programmazione che scaturisca dal complesso coordinato e orientato delle politiche comuni e

che, nella versione che fin qui abbiamo cercato di dare del problema degli squilibri interregionali, si articola ai tre livelli: regionale, nazionale e comunitario. Da nessuno di questi tre momenti si può, a nostro parere, prescindere dato che tutti e tre toccano elementi fondamentali della struttura economica. La Comunità è chiamata in causa nel momento stesso in cui — come abbiamo visto nel primo capitolo — con l'eliminazione delle barriere doganali e con l'instaurazione di alcune politiche comuni, le regioni meno sviluppate di un paese sono venute a contatto con quelle altamente industrializzate di altri; lo stato nazionale, in quanto detentore di alcuni strumenti di politica economica che resteranno probabilmente di sua pertinenza anche nell'ipotesi del conseguimento di una vera e propria unione europea e le regioni, infine, in quanto organismi altamente rappresentativi delle istanze locali e dotati di un contatto diretto e più immediato con le esigenze concrete.

L'instaurazione di un processo di programmazione articolata deve trascendere d'altronde i termini di una pura e semplice riallocazione delle risorse per coinvolgere tutti i meccanismi della politica economica. Non ci si può limitare, insomma, ad una programmazione della spesa pubblica del tipo di quella messa in atto nella Repubblica federale tedesca, ma si devono riportare ad una concezione globale che tenga in costante considerazione gli effetti sulle differenti aree, tutte le politiche comuni e tutti i provvedimenti di politica economica suscettibili di avere un'incidenza, anche diretta, a livello regionale.

Considerando, d'altra parte, gli squilibri oggi esistenti a livello comunitario — e per far questo basta rifarsi ai pochi indicatori statistici riportati al capitolo I — ci si rende conto di come una politica di semplice redistribuzione non possa sperare di incidere realmente su di essi. Se la crisi che colpisce un singolo settore economico o un'area limitata di un paese può essere spesso fronteggiata con misure specifiche, non altrettanto può dirsi per i casi di sottosviluppo o decadenza profondi e territorialmente estesi che affondano le proprie radici in motivi storici e sociali oltre che economici. L'esperienza italiana è a questo proposito molto indicativa. La mancata accettazione nell'immediato dopoguerra della concezione meridionalistica più attenta ed avanzata che vedeva le politiche specifiche all'area non risolutive se non accompagnate da politiche generali (ad es. la politica creditizia o quella fiscale) conformi o comunque non in contraddizione con esse, ha fatto sì che a 18 anni dall'inizio dell'intervento straordinario e nonostante le rilevanti risorse dislocate nel sud, i problemi dell'economia meridionale permangano, in stretta connessione con quelli dell'economia complessiva del paese.

A fianco del « caso italiano » è necessario collocare quello di altri due paesi della Cee, la Gran Bretagna e l'Irlanda. Il problema delle regioni settentrionali inglesi, come abbiamo avuto modo di accennare,

presenta caratteristiche diverse da quelle delle aree industriali in declino del Belgio o della Repubblica federale tedesca. I mali che le affliggono (obsolescenza di impianti, macchinari e tecniche, con ampi settori produttivi in ritardo rispetto all'evoluzione tecnologica; decadenza degli agglomerati urbani, ecc.) sono di natura tale da coinvolgere l'intero apparato produttivo britannico e da richiedere, quindi, provvedimenti di politica industriale di livello per lo meno nazionale.

Per quanto riguarda l'Irlanda, poi, un sottosviluppo di natura simile a quello del nostro Mezzogiorno interessa l'intero territorio nazionale per cui l'Eire può essere considerata nel suo complesso una vasta regione arretrata della Cee.

Ora, che per questi tre paesi si imponga l'adozione di politiche di sviluppo globali a livello interno è fuori discussione. Fino a che punto i loro problemi debbano essere affrontati con un approccio di questo tipo anche a livello comunitario può formare oggetto di discussioni e di studi approfonditi circa gli strumenti di politica economica che sono oggi sottratti ai paesi membri e che dovrebbero ancora essere sottratti per il procedere dell'integrazione e circa il grado della loro espropriazione.

Quel che è certo, comunque, è che non si può ottenere un riequilibrio regionale nell'ambito della Cee senza rivedere in maniera critica certe politiche che, come abbiamo avuto modo di analizzare nel capitolo I, tendono, così come sono state condotte finora, ad un approfondimento dei divari.

Il forte grado di settorialità che caratterizza le politiche comuni, d'altronde, è difficilmente superabile senza profonde modifiche anche di carattere istituzionale. L'innesto di un processo di sviluppo equilibrato a livello comunitario richiede un vero e proprio salto qualitativo nel processo di integrazione europea e passa attraverso un rafforzamento delle istituzioni.

I problemi istituzionali

La creazione di un centro di decisioni autonomo.

Il processo di integrazione europea ha già determinato forti limitazioni di sovranità agli stati nazionali. I campi di azione in cui si sono in particolare espletate le limitazioni concernono, come è noto, i dazi doganali, la politica agricola, la libera circolazione dei lavoratori e, con l'introduzione del regime dei prelievi e delle risorse proprie, il settore fiscale e di bilancio. Ma, come si è avuto modo di accennare nel capitolo I, le limitazioni di sovranità e di spazio di manovra derivanti

dall'appartenenza alla Cee non si limitano ai soli campi in cui si attua un diretto intervento comunitario ma si espandono ad altri settori che risentono indirettamente di questa azione. Così, particolarmente in materia di controllo dei cicli congiunturali, si è determinata una caduta di efficienza delle politiche monetarie e finanziarie messe in atto dai paesi membri, rese meno incisive dall'apertura dei mercati. Anche nel campo delle politiche di struttura — basti pensare ai condizionamenti che l'appartenenza alla Cee pone a determinati provvedimenti di politica industriale o anche di politica regionale — gli stati nazionali si sono trovati in molti casi con le mani legate.

Il processo d'integrazione d'altra parte, se pur può segnare dei rallentamenti e delle battute di arresto, non sembra auspicabilmente reversibile. A meno che non si voglia tornare a schemi protezionistici ormai superati dalla realtà e dalle esigenze dell'economia contemporanea, gli stati nazionali sono destinati a cedere ulteriori porzioni di sovranità. Il fenomeno sta nelle cose anche al di là dei trattati e degli accordi internazionali. Il singolo stato si vede oggi vieppiù espropriato di strumenti di controllo dell'economia: basti, a questo proposito, pensare al dominio delle società multinazionali che col loro vasto potere economico riescono a sfuggire al controllo di qualsiasi entità nazionale. Il problema non si pone quindi nei termini di un recupero di sovranità da parte dei paesi membri della Cee, ma piuttosto in quelli ben più complessi di un'ulteriore delega, delle modalità e dei meccanismi di controllo democratico di questa delega.

Nella Comunità economica europea non è stato ancora di fatto superato lo stadio dell'unione doganale che, come abbiamo sufficientemente argomentato nel primo capitolo, è fonte di gravi incongruenze e determina complessivamente tendenze al deterioramento della posizione delle regioni più deboli. Nel passaggio dalla fase di integrazione negativa (eliminazione progressiva dei dazi e quindi approdo all'unione doganale) alla fase di integrazione positiva che comporta decisioni politiche volte al conseguimento di una vera e propria unione economica si pone in tutta la sua evidenza il problema delle istituzioni comunitarie. Se la politica dei « piccoli passi » ha potuto dare risultati positivi nella prima fase, essa non sembra oggi la più adatta per effettuare il salto verso la seconda fase, essendo di per se stessa reversibile e soggetta ai mutamenti di circostanze e di orientamenti politici dei paesi membri¹³.

Anche con riferimento specifico alla politica regionale comunitaria e alla tumultuosa vicenda del suo avvio, si è potuto constatare come l'adozione di politiche di ampio respiro e la scelta di strade nuove e più

¹³ Si veda a tale proposito *l'Etude sur l'Union européenne* redatto dal Tepsa, 1 agosto 1975, p. 6.

avanzate siano oggi praticamente inattuabili. Le proposte, già di per sé timide in quanto attente alla mediazione di interessi che dovevano attuare, hanno subito un'ulteriore riduzione nella fase di approvazione, fino a tradursi in provvedimenti concreti che hanno in gran parte caratteri di semplice palliativo.

Il problema è che nell'attuale assetto istituzionale comunitario, di fronte a un Parlamento che ha poteri essenzialmente consultivi e ad una Commissione che assolve ad una funzione preparatoria e di iniziativa legislativa, il vero ed unico organismo deliberativo della Comunità europea è il Consiglio dei ministri. Si tratta di un organismo che — come è noto — è di diretta derivazione dei governi nazionali e che risponde soltanto ad essi.

Ci sembra chiaro che questo schema istituzionale è del tutto inidoneo ad impostare e a portare avanti un processo di integrazione positiva fondato su una diversa concezione dello sviluppo e recante in sé elementi equilibratori. Ed è inidoneo per due motivi fondamentali di per sé tali da metterlo in discussione fin nelle fondamenta: la mancanza di forza e la mancanza di rappresentatività e quindi di democraticità.

Non crediamo d'altronde che il problema di un rafforzamento delle istituzioni comunitarie possa passare attraverso una modifica delle norme che regolano le decisioni del Consiglio dei ministri. Se è vero infatti che il principio dell'unanimità nelle decisioni è tale da bloccare in parecchi frangenti l'orologio comunitario, è anche vero che esso resta tuttora a garanzia, almeno in linea di principio, degli interessi dei paesi economicamente e politicamente più deboli che altrimenti rischierebbero di venire completamente sopraffatti dalle spinte provenienti dai più forti. Il problema si presenta invece nei termini più netti della creazione di un centro di decisioni comunitario che possa prescindere completamente dal gioco degli interessi nazionali contrastanti e che sia chiamato a rispondere di fronte al popolo europeo variamente rappresentato e non di fronte ai singoli governi.

Se è vero, come noi crediamo, che gli squilibri interregionali non sono che il risultato di un certo tipo di sviluppo capitalistico e se è vero che l'apertura delle frontiere, che pur tende ad aggravarli, costituisce un processo complessivamente positivo nell'economia contemporanea, è anche vero che l'innesto di meccanismi riequilibratori non può prescindere dalla creazione di istituzioni sovranazionali sufficientemente forti e rappresentative. In particolare oggi che il problema non si presenta soltanto in termini di squilibri interni ma è stato posto con forza anche in rapporto ad una nuova divisione internazionale del lavoro e a nuovi rapporti col Terzo mondo che rischiano di emarginare ancor di più, allo interno del mondo capitalistico, le regioni meno sviluppate, l'integrazione europea non può procedere se non attraverso la creazione di un

esecutivo sufficientemente forte ed autorevole capace di impostare un processo di pianificazione economica all'interno, e di dare — attraverso una politica estera autonoma — una nuova collocazione internazionale ai paesi europei.

La democratizzazione delle istituzioni.

Parallelamente al discorso sulla creazione di un esecutivo europeo dotato di forza e autonomia, e in complementarietà ad esso, si pone quello della democratizzazione delle istituzioni comunitarie, e del necessario controllo che su di esse dovrebbe essere esercitato.

Evidentemente l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale e diretto, prevista per il 1978, rappresenta un passo obbligato in questa direzione. Certo le elezioni dirette non risolvono di per sé automaticamente il problema del controllo democratico, ma esse rappresentano indubbiamente un'importante occasione sul piano politico per sdipomatizzare il processo di integrazione.

Alla polemica sulla priorità che, secondo alcuni, si doveva dare ai poteri del Parlamento europeo occorre rispondere che i partiti democratici possono ottenere più facilmente poteri reali per il parlamento facendone un argomento della campagna elettorale piuttosto che esercitando pressioni diplomatiche o sottoscrivendo inascoltati ordini del giorno dell'attuale « innocuo » Parlamento europeo.

Ma se l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale e diretto e l'estensione dei suoi poteri costituiscono la chiave di volta per l'innesto di un processo di democratizzazione, essi non sono, a nostro parere, sufficienti per garantire una reale partecipazione dei cittadini alla costruzione comunitaria e alla concreta gestione della vita economica e politica europea.

Una vera articolazione democratica non può limitarsi a quell'espressione della sovranità popolare che è il parlamento, ma deve esprimersi anche attraverso le grandi organizzazioni sindacali e attraverso una struttura di autonomie regionali e locali che siano espressione diretta della partecipazione popolare e che abbiano capacità di incidere anche a livello politico.

La tendenza alla regionalizzazione, del resto, si è manifestata con forza in tutti i paesi europei. Al di là delle diverse articolazioni che vedono l'esperienza tedesca (i Länder come stati regionali federati di uno stato federale) e quella italiana (lo stato cosiddetto regionale uscito dalla Costituente) contrapporsi alle situazioni francese e inglese, entrambe caratterizzate da una prevalente natura tecnica ed economica del potere regionale, le spinte evolutive vanno nel senso di un ampliamento della sfera di azione regionale. La regionalizzazione risponde d'altronde

a due esigenze di segno opposto, ma entrambe di grande momento: da un lato la necessità di fronteggiare con razionalità ed efficienza l'enorme crescita dei compiti dell'organizzazione dello stato, e dall'altro l'opportunità di contrapporsi alla eccessiva concentrazione di potere al centro creando una articolazione democratica basata sul territorio.

Una volta dato vita ad un esecutivo europeo forte, in quanto dotato di attribuzioni reali, il potere politico delle regioni — al di là della loro autonomia amministrativa — si presenta quindi come mezzo indispensabile per un ampliamento della base democratica e per la creazione di un contrappeso ai due centralismi: statale e comunitario.

Come far partecipare le regioni al processo decisionale comunitario, come stabilire cioè un dialogo politico continuo fra regioni e istituzioni europee? Nell'ambito delle consultazioni di Tindemans erano fra l'altro emerse tre ipotesi: quella dell'elezione del Parlamento europeo su base regionale, quella della partecipazione delle regioni al Comitato economico e sociale e quella della creazione di una Camera delle regioni da fiancheggiare al Parlamento europeo. La seconda e la terza soluzione sembrano, tutto sommato, difficilmente accettabili anche in un'ipotesi teorica, data la scarsa operatività di un Comitato economico e sociale cui partecipassero rappresentanti di tutte le regioni europee e dato che nella terza ipotesi si verrebbero a creare praticamente tre camere, dovendosi evidentemente pensare anche alla formazione di una Camera degli stati. La prima soluzione potrebbe invece essere praticabile ed anche positiva, dato che porterebbe all'eliminazione delle divisioni su base nazionale in seno al Parlamento europeo, ma non sarebbe comunque sufficiente per l'esercizio di una reale incidenza delle regioni sull'impostazione e la gestione delle politiche comunitarie.

Crediamo che a questo proposito il problema vada ancora una volta posto in termini di programmazione economica e ricondotto quindi al discorso fatto a proposito dell'allocazione delle risorse. Qualora le regioni fossero messe in grado di esercitare una contrattazione nei confronti della programmazione nazionale e comunitaria esse verrebbero automaticamente a partecipare alle scelte fondamentali di politica economica. Il problema non è cioè tanto quello della presenza formale di rappresentanti regionali nelle istituzioni comunitarie, ma consiste piuttosto nella creazione di canali e di momenti di aggregazione intermedi che rappresentino un punto di forza e di iniziativa delle autonomie e che si colleghino con l'insieme delle forze sociali. Esso si presenta, quindi, al pari di quello della messa in atto di una perequazione finanziaria e di quello del rafforzamento delle istituzioni, essenzialmente in termini politici. Nei termini, cioè — in questo caso — di un ulteriore sviluppo dei movimenti autonomisti in Europa e di una conquista di maggiori spazi anche e soprattutto all'interno degli stati nazionali, specialmente in quei

paesi in cui ancora prevale un ordinamento centralistico del potere statale.

Se una reale articolazione autonomistica in Europa non può e non deve passare attraverso un appiattimento e una omogeneizzazione di poteri e di struttura politico-giuridica che urterebbe contro la storia e la tradizione politica e civile di ogni paese¹⁴, essa richiede però sicuramente delle acquisizioni democratiche di più lunga e difficile conquista in paesi che, come la Francia, sono ancora caratterizzati da istituti regionali burocratici e privi di qualsiasi potere politico.

Questo rappresenta d'altronde, a nostro avviso, un punto fondamentale per l'impostazione di una vera politica regionale europea. E non crediamo si tratti soltanto di un problema di democrazia, ma anche di un problema di coerenza delle scelte e di capacità di incidere a livello più prettamente economico. Tutti i processi di integrazione storicamente verificatisi sono stati, d'altronde, pagati con costi più o meno elevati dalle regioni economicamente meno avanzate. Probabilmente solo attraverso il riconoscimento di ampie autonomie che facciano da contrappeso alla maggiore influenza che sulle scelte del potere centrale sono suscettibili di esercitare le forze economiche e sociali delle aree più forti, si può sperare di mettere in atto un processo di integrazione equilibrato. Molti dei fallimenti della politica regionale in Italia e anche in altri paesi si vanno infatti oggi riconducendo all'assenza dei poteri locali e a un'eccessiva centralizzazione delle scelte di politica economica.

La conquista di più ampi margini di potere, da parte delle autonomie locali, comunque, è un problema politico di grande rilevanza che non si può evidentemente risolvere a tavolino attraverso l'impostazione di schemi istituzionali astratti, ma che va verificato nella prassi attraverso un'analisi delle possibilità di aggregazione di forze politiche e sociali realmente interessate alla costruzione di un'Europa sovranazionale e democratica. Così come per il salto di qualità necessario al superamento dell'unione doganale, il problema fondamentale è anche in questo caso quello di una mobilitazione di forze capaci di porsi come alternativa al potere oggi esistente e di fondare l'Europa su basi diverse da quelle su cui si è finora basato il processo di integrazione.

¹⁴ Giorgio De Sabbata, *La politica regionale della Cee*, Comunicazione al Convegno *I comunisti italiani e l'Europa*, Roma 23-25 novembre 1971.

**Finito di stampare nell'agosto 1976
dall'Editografica, Via G. Verdi, 15
40067 Rastignano (Bologna) Italia**



Ho un albergo di fiducia e lo trovo in tutt' Italia.

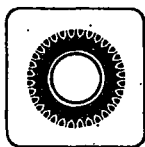
Se sei stanco e hai bisogno di riposo, proprio sulla tua strada, Agip ti accoglie in uno dei suoi 48 moderni e confortevoli alberghi. Sulle grandi vie



di comunicazione, Agip ti aspetta anche con 81 Ristoranti, 596 Bar, 405 Big Bon. In tutte le aree autostradali e nelle principali

stazioni di servizio Agip, trovi un'assistenza meccanica attenta ed esperta;

in 811 impianti, Agip ti dà anche un servizio completo per il controllo e il cambio delle gomme, e in 7200 punti di vendita e in migliaia di officine trovi Agip Sint 2000, l'olio dei campioni.



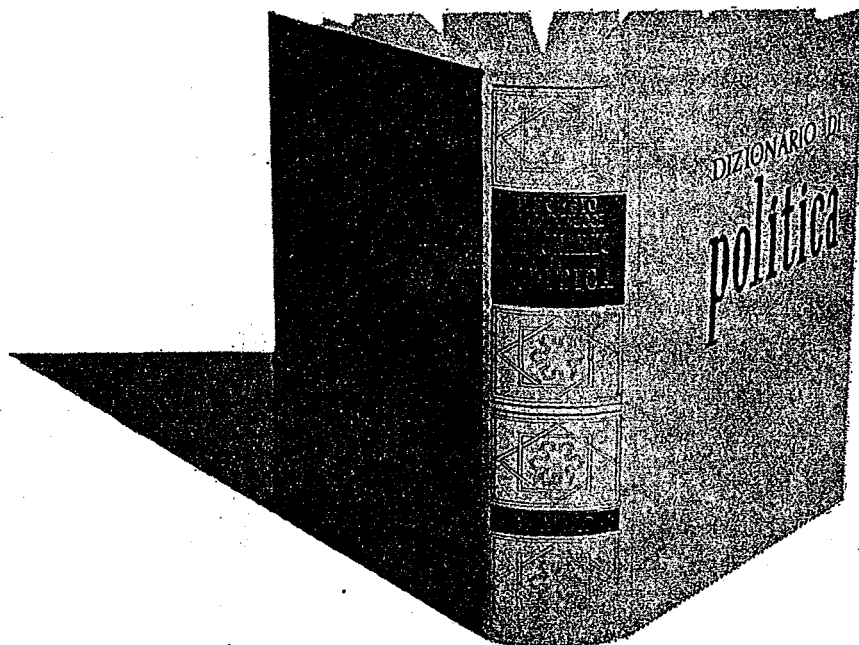
Agip: la più estesa e qualificata gamma di prodotti e di servizi.



Agip

DIZIONARIO DI POLITICA

diretto da
Norberto Bobbio e Nicola Matteucci



Alla persona colta, allo studente, a chi legge giornali e riviste politiche, a chi assiste a conferenze, comizi e dibattiti condotti da esperti e da uomini politici, il Dizionario offre, in più di 300 voci, una spiegazione e una interpretazione semplice e tendenzialmente esauriente dei principali concetti che fanno parte del discorso politico, esponendone l'evoluzione storica, analizzandone l'uso attuale, facendo riferimento ai concetti affini o per contrasto antitetici, indicando autori ed opere ad essi più direttamente collegati.

Pagine XII-1098.

Della stessa serie:

Dizionario di filosofia, di Nicola Abbagnano.
Seconda edizione. Pagine XII-932.

Dizionario di sociologia, di Luciano Gallino.
Pagine 700 circa.
(In corso di pubblicazione)

UTET - CORSO RAFFAELLO 28
10125 TORINO - TELEF. 688.666

UTET

FACILITAZIONI DI PAGAMENTO

Nuova 128

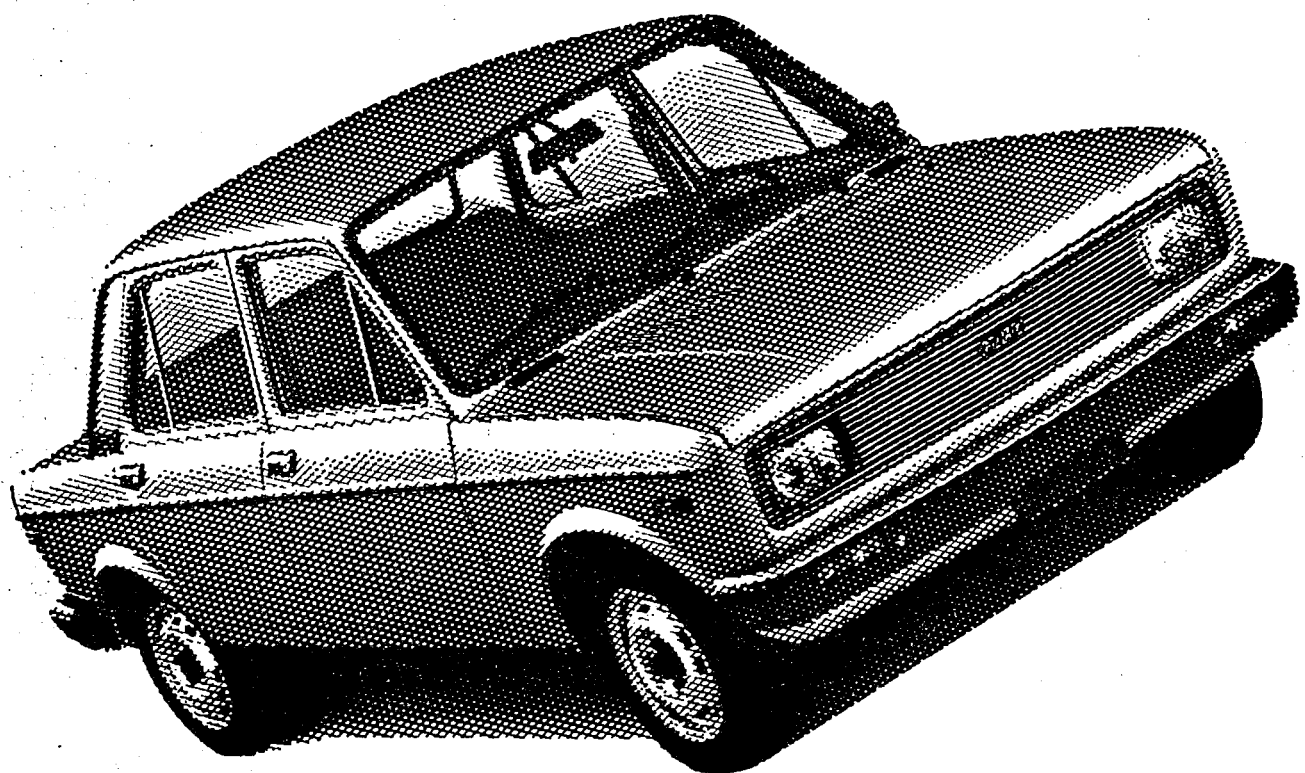
**più confortevole, più conveniente.
In versione unificata.**

La nuova 128 è prodotta in un'unica versione migliorata all'esterno e all'interno. Abolisce la distinzione tra "normale" e "Special". La si può arricchire ancora e personalizzare scegliendo tra le numerose combinazioni di optional a disposizione.

Consuma meno. È più silenziosa. È più confortevole. È più protetta dalla corrosione.

Presso Filiali, Succursali e Concessionarie Fiat
Anche con rateazioni SAVA

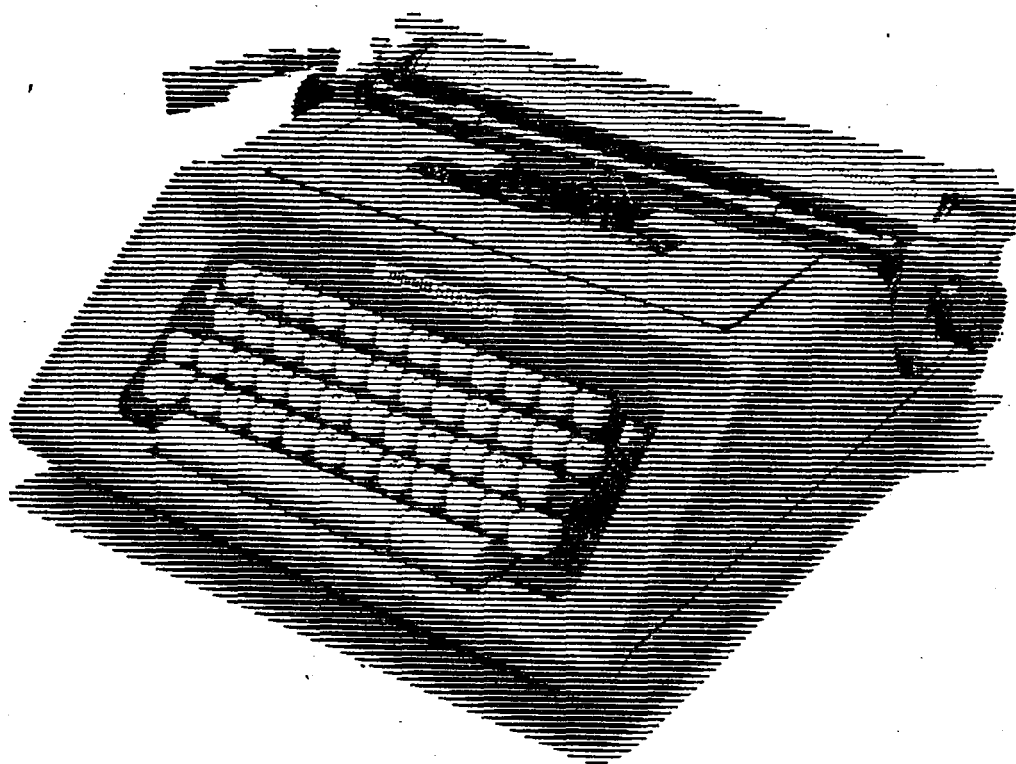
FIAT



NUOVA SUL VOSTRO TAVOLO

OLIVETTI STUDIO 46

Non una piccola portatile,
ma facilmente trasportabile.
Grande nelle prestazioni,
ma per nulla ingombrante.
Forte, stabile, fatta per lavorare.



olivetti

POLITICA INTERNAZIONALE

maggio 1976 - n. 5

In questo numero:

Dibattito sulla questione italiana

Interventi di: Franco Calamandrei, Angelo Sferazza e Paolo Vittorelli

| | |
|--------------------|--|
| Roberto Aliboni | Né confronto né cooperazione fra gli Stati Uniti e i paesi meno sviluppati |
| Margherita Paolini | La questione palestinese: nuovi contenuti del programma di transizione |
| Roberto Magni | Perù: la continuità della rivoluzione alla prova |
| Roberto Maurizio | Il Sela, uno strumento per l'integrazione continentale |

Momenti del mondo

| | |
|---------------|-----------------------|
| Ruggero Orfei | Il volume della sfera |
|---------------|-----------------------|

Studi e ricerche

| | |
|-------------------|--|
| Daniele Faravelli | Le tre linee della strategia dello sviluppo algerino |
| Marco Lenci | Il Baath siriano: alla ricerca di una sintesi tra nazionalismo e socialismo |
| Lucio Luzzatto | La Costituzione del Mozambico e dell'Angola: dal movimento di liberazione allo Stato sovrano |

La politica dell'Italia

Le parole e i fatti (G. P.); Successo della visita di Sadat (Filiberto Pieravanti); Evoluzione degli scambi con l'America latina (Antonio Ferone)

Trecentosessantagradi

Gli avvenimenti del mese di marzo
(a cura di Liliana Magrini)

Attività dell'Istituto

L'Istituto non assume, in quanto tale, la responsabilità delle opinioni espresse negli articoli firmati e nelle altre pubblicazioni.

Direttore responsabile: Giampaolo Calchi Novati - **Capo redattore:** Giancarlo Pasquini - **Segretaria di redazione:** Maresa Mura.

Redazione: Via del Tritone 62/b - 00187 Roma - Tel. 67.92.734 / 67.92.311 / 67.92.321 - **Amministrazione e distribuzione:** «La Nuova Italia» Editrice, Via Antonio Giacomini, 8 - C.P. 183 - 50132 Firenze - Tel. 27.93.

Autorizzazione del Tribunale di Firenze n. 1990 del 10 febbraio 1969 - Abbonam. annuo: Italia L. 9.000; estero L. 15.000; sostenitore L. 23.000; un fascicolo ordinario L. 1.000. I fascicoli arretrati si vendono a prezzo maggiorato. Versamenti sul c/c postale n. 5/6261 Firenze - Spedizione in abbonamento postale - Gruppo III - **Stampa:** ITER - Via Giacomo Raffaelli, 1-3 - 00146 Roma.

ANNO XXX

BIMESTRALE

MONDO APERTO

RIVISTA DI POLITICA INTERNAZIONALE

DIRETTA DA GIUSEPPE TUCCI

SOMMARIO N. 2/1976

Renè Larre Attualità della politica monetaria internazionale
Costanza Adinolfi Il ravvicinamento delle legislazioni e l'eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi

COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE E MERCATI

Sebastiano Samperi La registrazione internazionale del marchio d'impresa
Esposizione e fiere commerciali: attrattive e meriti
Come commerciare con il Venezuela

RASSEGNE Cronache di economia internazionale
Rassegna di pubblicazioni

ORGANO DEL CENTRO ITALIANO
PER LO STUDIO DELLE RELAZIONI ECONOMICHE ESTERE
E DEI MERCATI (CEME)

Abbonamento annuo per l'Italia L. 12.000 - Abbonamento annuo per l'estero L. 20.000 -
Direzione e Amministrazione - Via G. A. Guattani, 8 - 00161 Roma.

EST-OVEST

QUADRIMESTRALE DI STUDI SULL'EST EUROPEO

Rivista edita dall'ISDEE - ISTITUTO DI STUDI E DOCUMENTAZIONE
SULL'EST EUROPEO, Trieste - Direttore responsabile Tito Favaretto

Anno VII

N. 1/1976

INDICE

IPOTESI, STUDI E RICERCHE

PAWEL BOZYK - Lo sviluppo socio-economico della Polonia nel quinquennio 1976-1980

ISTVAN DOBOS, OTTÓ GADÓ - Il Piano quinquennale della Repubblica Popolare Ungherese (1976-1980) e la regolamentazione dell'economia

ANALISI E DOCUMENTAZIONE

Alcuni aspetti dei nuovi piani quinquennali della Bulgaria, della Cecoslovacchia e della R.D.T.

Gli scambi intra-Comecon nel periodo di Piano 1976-1980 (P. L.)

Recenti sviluppi delle relazioni economiche tra il Giappone e i paesi dell'Est europeo (A. M. C.)

La nuova ferrovia Belgrado-Bar (M. L.)

LIBRI RICEVUTI

Direzione, redazione e amministrazione: ISDEE - Corso Italia 27 - 34122 Trieste - Tel. 69130 - Abbonamento annuo L. 7.000 (per l'estero L. 10.000) - Abbonamento sostenitore L. 20.000 - Prezzo di questo fascicolo L. 2.500 - L'importo va versato sul c.c.b. N. 4107/3 presso la Cassa di Risparmio di Trieste, Agenzia N. 2, Via Carducci 7 - Trieste.

Istituto affari internazionali

PUBBLICAZIONI

Collana dello spettatore internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1975

37. **La partecipazione italiana alla politica agricola comunitaria**
di R. Galli e S. Torcasio - L. 5.000
36. **Mediterraneo: politica, economia, strategia: Sviluppo interno e attori esterni**
Volume II - L. 3.500
35. **Mediterraneo: politica, economia, strategia: Lo scenario e le crisi**
Volume I - L. 3.000

1974

34. **Europa Mediterraneo: quale cooperazione**
a cura di Adachiara Zevi - Pagine 157 - L. 2.500.
33. **La proliferazione delle armi nucleari**
a cura di F. Calogero e G. L. Devoto - Pagine 188 - L. 3.000.
32. **I sì e i no della difesa europea**
a cura di F. Gusmaroli - Pagine 290 - L. 3.500.
31. **Il difficile accordo. La cooperazione europea per la ricerca e la tecnologia**
a cura di C. Merlini e G. Panico - Pagine 204 - L. 2.500.

1973

30. **Eserciti e distensione in Europa. Il negoziato est-ovest sulla riduzione delle forze**
a cura di F. Battistelli e F. Gusmaroli - Pagine 130 - L. 2.000.
29. **Il potere sovranazionale privato. Le imprese multinazionali e l'integrazione europea**
di Bruno Colle e Gabriella Pent - Pagine 110 - L. 1.800.
28. **Il grande ritardo. La cooperazione europea per lo spazio**
di Gian Luca Bertinetto - Pagine 186 - L. 2.500.
27. **Europa potenza? Alla ricerca di una politica estera per la Comunità**
a cura di M. Kohnstamm e W. Hager - Pagine 250 - L. 3.000.
26. **Partners rivali. Il futuro dei rapporti euroamericani**
di Karl Kaiser - Pagine 164.
25. **La pace fredda. Speranze e realtà della sicurezza europea**
a cura di Vittorio Barbatì - Pagine 144 - Esaurito.

1972

24. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 172 - L. 2.000.
23. **Il grande arsenale. Le armi nucleari tattiche in Europa: cosa sono? a che servono?**
di Franco Celletti - Pagine 76 - L. 1.000.
22. **L'Europa all'occasione del Vertice**
a cura di G. Bonvicini e C. Merlini - Pagine 108 - L. 1.000.

21. **Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est**
scritti di A. Levi, W. Brus, J. Bogнар, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi
- Pagine 118 - L. 1.500.
20. **La sovranità economica limitata. Programmazione italiana e vincoli comunitari**
di B. Colle e T. Gambini - Pagine 96 - L. 1.000.
19. **Spagna memorandum**
di Enrique Tierno Galván - Pagine 100 - L. 1.000.
18. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 158 - L. 1.500.

1971

17. **Presente e imperfetto della Germania orientale**
di Barbara Spinelli - Pagine 102 - L. 1.000.
16. **Cooperazione nel Mediterraneo occidentale**
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.
15. **Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neo-protezionismo**
di Gian Paolo Casadio - Pagine 302 - L. 2.800.
14. **Una Zambia zambiana**
di Kenneth Kaunda - Pagine 81 - L. 500.
13. **Aiuto fra paesi meno sviluppati**
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.
12. **Il petrolio e l'Europa: strategie di approvvigionamento**
di G. Pappalardo e R. Pezzoli - Pagine 105 - L. 1.000.
11. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1970**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.

1970

10. **Socialismo in Tanzania**
di J. Nyerere - Pagine 75 - L. 500.
9. **Verso una moneta europea**
di autori vari - Pagine 80 - L. 500.
8. **Europa-America: materiali per un dibattito**
di R. Perissich e S. Silvestri - Pagine 80 - L. 500.
7. **Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo**
di autori vari - Pagine 212 - L. 2.000.
6. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.
5. **Integrazione in Africa orientale**
a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000.
4. **Gli eurocrati tra realtà e mitologia**
a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000.
3. **L'Africa alla ricerca di se stessa**
di Ali Mazrui - Pagine 80 - L. 500.
2. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**
di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000.
1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - L. 500.

Papers

(in ottavo)

1. **Il rapporto Jackson: un'analisi critica**
di Mario Marcelletti - 1971 - Pagine 15 - L. 500.
2. **I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche**
di M. Cremasco - 1971 - Pagine 30 - L. 1.000.
3. **Convegno sulla sicurezza europea**
Incontro tra l'Iai e l'Istituto di economia mondiale e relazioni internazionali di Mosca - a cura di P. Calzini - 1971 - Pagine 14 - L. 500.
4. **Da Bandung a Santiago. La ricerca di una nuova economia internazionale**
di G. A. Sasso - 1971 - Pagine 19 - L. 500.
5. **Eurocrazia e presenza italiana**
di V. du Marteau - 1972 - Pagine 36 - L. 1.000.
6. **Indice analitico dei trattati Cee ed allegati**
di L. Boscherini - 1971 - Pagine 56 - L. 1.000.
7. **Europa e America Latina**
di R. Aliboni e M. Kaplan - 1973 - Pagine 31 - L. 1.000.

Fuori collana

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

L'Italia nella politica internazionale: 1972-1973

Anno primo diretto da Massimo Bonanni - Pagine 626 - Edizioni di Comunità - L. 8.000.

L'Italia nella politica internazionale: 1973-1974

Anno secondo - Pagine 744 - Edizioni di Comunità - L. 10.000

La politica estera della Repubblica italiana

a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano 1967 - L. 10.000.

La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)

di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.000.

La rinascita del nazionalismo nei Balcani

di V. Meier - Introduzione di A. Spinelli - Pagine 188 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500.

La Germania fra Est e Ovest

di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1969 - L. 2.000.

L'Europa oltre il Mercato comune

di J. Pinder e R. Pryce - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500.

Symposium on the International Regime of the Sea-Bed

a cura di J. Sztucki - Accademia nazionale dei Lincei - Roma 1970 - Pagine 767 - L. 12.000.

La strategia sovietica: teoria e pratica

a cura di S. Silvestri - Collana orizzonte 2000 - Franco Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 328 - L. 5.000.

Fra l'orso e la tigre: dottrina, strategia e politica militare cinese

a cura di F. Celletti - Collana orizzonte 2000 - F. Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 272 - L. 4.500.

I quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. L'America nel Vietnam

Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - 1966 - Pagine 195 - L. 1.000.

2. Introduzione alla strategia

di A. Beaufre - 1966 - Pagine 100 - L. 1.000 - Esaurito.

3. La Nato nell'era della distensione

Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - 1966 - Pagine 159 - L. 1.000.

4. Per l'Europa

Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - 1966 - Pagine 119 - L. 1.000.

5. Investimenti attraverso l'Atlantico

di C. Layton - 1967 - Pagine 180 - L. 1.500.

6. L'Europa e il sud del mondo

di G. Pennisi - 1967 - Pagine 376 - L. 4.000.

7. Una politica agricola per l'Europa

di G. Casadio - 1967 - Pagine 267 - L. 3.000.

8. La diplomazia della violenza

di T. S. Schelling - 1968 - Pagine 268 - L. 3.000.

9. Il Mediterraneo: economia, politica, strategia

a cura di S. Silvestri - 1968 - Pagine 310 - L. 3.000.

10. La riforma monetaria e il prezzo dell'oro

a cura di R. Hinshaw - 1968 - Pagine 174 - L. 2.000.

11. Europa e Africa: per una politica di cooperazione

a cura di R. Aliboni - 1969 - Pagine 160 - L. 2.000.

12. Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie

a cura di R. Gardner e M. Millikan - 1970 - Pagine 310 - L. 4.000.

Documentazioni

(in offset)

L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale

(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000.

Le armi nucleari e la politica del disarmo

(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) - Pagine 78 - L. 1.000.

Ricerca e sviluppo in Europa

Documenti e discussioni - L. 3.000.

La politica commerciale della Cee

(Atti della tavola rotonda Iai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000.

La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità

(Resoconto sommario del convegno Iai dell'1 e 2 marzo 1968) - Pagine 80 - L. 500.

La fusione delle Comunità europee

(Atti del convegno Iai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000.

Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia

(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000.

L'integrazione economica in Africa occidentale
(Atti della tavola rotonda Iai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 - L. 1.500.

L'Università europea
Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000.

Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest
(Atti del convegno Iai del 21 e 22 giugno 1968) - Pagine 188 - L. 5.000.

Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi del negoziato di Ginevra
Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500.

La politica energetica della Cee
(Atti del convegno Iai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000.

Preferenze e i paesi in via di sviluppo
(Atti della tavola rotonda Iai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 - L. 1.000.

Effetti delle armi nucleari: rapporti di esperti al Segretario Generale dell'Onu
Documenti e discussioni - Pagine 124 - L. 1.500.

Rassegna strategica 1968
(dell'Istituto di Studi strategici di Londra) - Pagine 130 - L. 1.000.

Les assemblées européennes
a cura di Chiti-Batelli - 1970 - Pagine 68 - L. 1.000.

Italo-Yugoslav Relations
(Atti del convegno Iai - Institute of International Politics and Economic del 29-30-31 maggio 1970) - Pagine 55 - L. 1.500

Periodici

Lo spettatore internazionale
Trimestrale in lingua inglese - Edizioni il Mulino - Bologna - Abbonamento L. 5.000.

Collana dello spettatore internazionale
Cinque-sei volumi all'anno - Edizioni il Mulino - Bologna - Abbonamento L. 10.000.

Iai informa
Mensile dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto - Invio gratuito su richiesta.

L'Italia nella politica internazionale
Annuario. Edizioni di Comunità - Milano. Terzo volume (1974-75) - Pagine 635 - L. 12.000.

Istituto affari internazionali

COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE N. XXXVII

Rosemary Gally e Saverio Torcasio

LA PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA

La contraddittoria vicenda della politica agricola comune europea, da molti considerata fino a poco tempo fa come la spina dorsale della Comunità, ed il ruolo svolto dall'Italia in quasi vent'anni di Mercato comune sono i temi centrali di questo studio condotto da Rosemary Gally e Saverio Torcasio. Attraverso una dettagliata e rigorosa analisi degli avvenimenti comunitari in campo agricolo, gli autori cercano di evidenziare soprattutto i comportamenti delle autorità governative italiane poste davanti a scelte che devono tenere conto contemporaneamente delle esigenze europee della politica agricola comune e della difesa degli interessi agricoli italiani.

Dal 1958 ai giorni nostri tali atteggiamenti sono passati da un aperto sostegno dello «spirito comunitario», fino ad un sempre più accentuato abbandono di questa linea in favore di una «politica degli interessi» rigida e senza vere alternative. Ma non sono solo le autorità governative italiane a portare il peso di certe responsabilità e di certe scelte: vi sono anche, e soprattutto, i partiti politici e le organizzazioni professionali che hanno svolto un ruolo non indifferente nel modificare in un senso o nell'altro la partecipazione dell'Italia alla politica agricola comune.

Partecipazione che non può essere solo giudicata in riferimento agli atteggiamenti italiani, ma che trova un senso compiuto nell'esame degli effetti che la politica agricola comune ha avuto sull'agricoltura italiana nel suo insieme. Anche sotto questo profilo non si può negare che l'integrazione dei mercati abbia apportato taluni vantaggi ad alcuni settori della nostra agricoltura. Tuttavia bisogna anche dire che nel suo complesso l'agricoltura italiana non ha tratto consistenti benefici della politica agricola comune, almeno se si tengono presenti le sue più vitali esigenze. Al di là dei progressi compiuti e dei risultati conseguiti in questo o in quel settore sopravvivono infatti pressoché immutati tutti i fattori di inferiorità strutturale della nostra agricoltura rispetto a quella degli altri paesi della Cee. È su queste considerazioni che dovrà basarsi il futuro apporto dell'Italia ad una profonda revisione della politica agricola comune e della stessa agricoltura italiana.

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO - BOLOGNA, pp. 260, L. 5.000

Istituto affari internazionali

COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE N. XXXV e N. XXXVI

MEDITERRANEO: POLITICA, ECONOMIA E STRATEGIA

Volume Primo: Lo scenario e le crisi.

Volume Secondo: Sviluppo interno e attori esterni.

Il Mediterraneo occupa spesso le prime pagine dei giornali, ed è oggetto di importanti discorsi politici, ma raramente è possibile comprendere esattamente di cosa si parla. L'area mediterranea è estremamente composita. Non solo esistono numerose divisioni politiche (paesi atlantici e non allineati, filo-arabi e filo-israeliani, democratici e totalitari, ecc.), economiche (sviluppati e sottosviluppati, con e senza il petrolio, con e senza sufficiente mano d'opera, eccetera), socio-culturali (islamici e cattolici, slavi e latini, islamici arabi e non-arabi, eurocentrici e mediterraneocentrici, ecc.), ma raramente queste suddivisioni coincidono tra loro: cosicché può ben essere che un paese europeo della Nato sia anche un paese sottosviluppato, che un paese arabo non abbia il petrolio, o che, se lo ha, non abbia una sufficiente popolazione per assicurarsi il suo sviluppo.

Il Mediterraneo è un mare di crisi: si parla di «vuoto di potere», ma in realtà si assiste all'intersecarsi di una moltitudine di poteri diversi, che le molte nazioni di quest'area, alcune antiche, altre nuove, spesso di incerta legittimità, non controllano pienamente. L'intervento massiccio, politico, militare ed economico di grandi potenze esterne all'area aumenta la confusione del quadro generale, e se anche talvolta serve a «congelare» gli improvvisi e violenti conflitti nazionalistici dei popoli mediterranei, non ha però la capacità di andare più a fondo e di «sciogliere» la crisi stessa.

Questo manuale segue di sette anni il primo manuale edito dall'Iai, con questo stesso titolo. Rispetto ad allora esso è certo molto più completo, ricco di dati e povero di errori. In questi due volumi cerchiamo di sintetizzare prima una serie di dati economico-strutturali (risorse, mano d'opera, migrazioni, ecc.); diamo quindi una dettagliata descrizione delle forze militari, delle alleanze, degli schieramenti; forniamo infine una serie di schede ragionate sulle «crisi» principali: i palestinesi, i rapporti interarabi, il Golfo, Cipro, i Balcani ecc. Nel secondo volume forniamo schede comprensive dei problemi di sviluppo economico delle zone e dei paesi del Mediterraneo, e della politica seguita verso quest'area dai principali attori esterni: Usa, Urss, Cina, Giappone, Cee, imprese multinazionali.

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO - BOLOGNA

Volume primo - pp. 196, L. 3.000

Volume secondo - pp. 211, L. 3.500

Istituto Affari Internazionali

PUBBLICAZIONI

Pubblicazioni de «Il Mulino»

Tariffe di abbonamento
valide dall'inizio dell'anno

| | Italia | Europa | Altri paesi |
|---------------------------------|------------|-------------------------|--------------------------|
| I. LO SPETTATORE INTERNAZIONALE | Lit. 5.000 | Lit. 6.000 (\$ 9.50) | Lit. 7.000 (\$ 11.00) |

II. COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE

Formula di prenotazione per tutti i fascicoli pubblicati nel corso dell'anno con invio contro assegno di ciascun volume scontato del 30%.

Per ordini e abbonamenti:

Società editrice « il Mulino »
Via S. Stefano 6
40125 Bologna (c/c postale 8/12926)

Pubblicazioni di «Edizioni di Comunità»

| | Italia | Europa | Altri paesi |
|--|-------------|---------------------------|---------------------------|
| I. L'Italia nella politica internazionale - annuario; indicare l'anno desiderato | Lit. 10.000 | Lit. 12.000 (\$ 19.00) | Lit. 15.000 (\$ 23.50) |

Per ordini:

Istituto Affari Internazionali
Viale Mazzini 88
00195 Roma

che provvederà ad inoltrare le richieste alle « Edizioni Comunità » di Milano.

Pubblicazioni dell'Iai

I. IAI INFORMA - gratuito a richiesta

Per ordini:

Istituto Affari Internazionali
Viale Mazzini 88
00195 Roma

A quasi vent'anni dalla costituzione della Cee è legittimo porsi un interrogativo. In che misura è stato realizzato l'obiettivo fissato dall'articolo 2 del Trattato di Roma della promozione, nell'ambito della Comunità, di uno sviluppo economico equilibrato?

La Comunità ha indubbiamente conosciuto, almeno fino agli inizi degli anni '70, una forte espansione, ma ad essa ha fatto riscontro una progressiva divaricazione degli squilibri territoriali, alimentati dall'unione doganale e dalla politica agricola comune. Per di più il processo d'integrazione europea si è arrestato proprio al momento del passaggio dall'unione doganale all'unione economica, nel cui contesto solamente sarebbe possibile la soluzione del problema delle aree sottosviluppate dalla Comunità.

Partendo da tali constatazioni il libro analizza la politica regionale comunitaria dal suo emergere come linea di riflessione e di azione (attraverso il coordinamento delle politiche regionali nazionali e il parziale orientamento in senso regionale degli strumenti finanziari comunitari a finalità settoriale: Feoga, Fondo sociale, Bei) al suo concretizzarsi con l'istituzione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale nel febbraio 1975. L'insieme di questi strumenti appare del tutto insufficiente in quanto risponde ad una filosofia di parziale «correzione dei carichi finanziari», e non è suscettibile di agire sulle «cause» degli squilibri che stanno a monte e che, se non opportunamente dinnescate, tendono a riprodurli all'infinito.

Quali connotati dovrebbe allora assumere una politica regionale comunitaria veramente incisiva? Non certamente quelli prospettati dal rapporto Tindemans. Individuare alcune condizioni minimali atte a garantire l'avvio di un riequilibrio sostanziale costituisce uno degli obiettivi dell'analisi qui condotta. In particolare, imprescindibile appare l'esigenza di una diretta partecipazione delle regioni europee: ed infatti al rapporto fra Regioni, Stato e Comunità e alle conquiste delle regioni nella loro battaglia contro le spinte centralizzatrici, l'autrice ha dedicato particolare attenzione nella convinzione che un più diretto coinvolgimento delle autonomie locali possa contribuire a realizzare, nel quadro di una ripresa sostanziale del processo d'integrazione europea, un'efficace politica di riequilibrio territoriale sia a livello interno che a livello comunitario.

Prezzo L. 3.000
[2.830]