Fondazione Agnelli Quaderno 10/1977

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

prospettive dell'integrazione economica europea

La Fondazione Giovanni Agnelli intende favorire un approccio innovativo alla ricerca, che superi il momento puramente analitico/descrittivo e di "denuncia", per assumere contenuti direttamente propositivi, utili a fornire stimoli e suggerimenti non solo al dibattito culturale ma anche a chi ha responsabilità operative.

La collana dei "quaderni" è uno degli strumenti con cui si intende favorire il dibattito e fornire agli operatori un contributo di informazione e di stimolo.

Vi trovano spazio ricerche, saggi, estratti di volumi più ampi, resoconti di convegni, relazioni, suggerimenti di intervento operativo, proposte sperimentali.

I "quaderni" vogliono essere, cioè, oltre che un canale di divulgazione, uno strumento di lavoro per seminari, incontri, convegni.

Le opinioni espresse non riflettono necessariamente quelle della Fondazione ed impegnano, naturalmente, solo gli autori.

Via Ormea 37 - 10125 Torino
261859

Gianni Bonvicini - Joseph Sassoon
Istituto Affari Internazionali

Prospettive dell'integrazione economica europea.

Fondazione Giovanni Agnelli

SOMMARIO

PRESENTAZIONE

La ricerca, di cui questo documento è un rapporto preliminare, è effettuata nell'ambito di un accordo di collaborazione tra la Fondazione Agnelli e l'Istituto Affari Internazionali ed è condotta da *Gianni Bonvicini* e *Joseph Sassoon*, con l'assistenza di un gruppo di riferimento composto da: R. Aliboni, G. Amato, M. Bonanni, P. L. Ciocca, F. Onida, C. Merlini, C. Paracone, R. Perissich, S. Silvestri, G. Speranza, D. Tosato.

Lo scopo è quello di analizzare i principali problemi che si pongono nel governo dell'economia europea, le divergenze strutturali nell'evoluzione economica dei paesi comunitari, il ruolo degli attori istituzionali nelle decisioni di politica economica, il grado di consenso nella gestione dei rapporti economici e l'atteggiamento delle forze politico-sociali nella valutazione degli obiettivi da raggiungere in sede nazionale ed a livello della Comunità.

INTRODUZIONE

Uno studio sulla governabilità dell'economia europea ha ovvi motivi di attualità se si pensa alla gravità della crisi economica che da alcuni anni travaglia l'Europa e impedisce progressi sostanziali nel processo di integrazione. Ma forse l'aspetto più interessante di tale tematica, al di là degli effetti della crisi sulla coesione comunitaria, riguarda gli elementi di novità che sono venuti consolidandosi, in lunghi anni di gestione economica, nelle economie e nelle società degli stati membri della Comunità. Elementi che modificano in profondità gli obiettivi comuni e i mezzi richiesti per giungere all'unificazione dell'Europa e che, per di più, fanno muovere in senso divergente i Nove paesi membri della Cee.

Quello che qui ci si vuole chiedere è in che misura si tratta di mutamenti strutturali delle economie e delle società nazionali e quale grado di incompatibilità si stia creando fra di esse, quali i principali fattori di divergenza e quali i vincoli posti dall'interdipenza fra gli stati membri della Cee; quale, infine, lo spazio rimasto alla Comunità europea e che tipo di azione è necessario prevedere nel futuro per evitare l'accentuarsi dell'attuale situazione di difficoltà nel processo di integrazione comunitaria.

Ovviamente data l'ampiezza dell'argomento questo documento intende più impostare i termini di una corretta analisi sulla governabilità dell'economia europea che dare risposte e soluzioni esaurienti ai vari problemi accennati. Si tratta, cioè, di un tentativo di collegare assieme ragioni economiche e ragioni politiche dello stato di crescente divaricazione fra i paesi membri della Cee e di delineare sommariamente la fisionomia di una Comunità che si faccia carico di queste divergenze. Ma soprattutto si tratta di un documento che intende sollevare un dibattito sul grado di determinazione delle forze politiche e sociali nazionali ad evitare la via forse più facile connaturata al protezionismo economico e politico e ad optare per una scelta di campo e strategia europea, né facile, né breve.

Parte Prima

Le divergenze politico-economiche

I problemi di governo dell'economia si pongono oggi in Europa sia a livello della singola nazione che a livello comunitario.
Al primo livello essi traggono origine soprattutto da due ordini di fattori, il cui rilievo è divenuto cruciale all'incirca negli stessi anni:
— la perturbazione del quadro economico internazionale, particolarmente violenta a partire dal 1971;
— la crisi del sistema di relazioni industriali e degli equilibri sociali interni, diffusasi a pressoché tutti i paesi industrializzati europei sul finire degli anni '60.
Al livello della Comunità i problemi di governo sembrano in larga misura riconducibili alle medesime ragioni, ma sono resi più complessi dalla circostanza che i fattori accennati hanno interessato i paesi membri sotto diversi aspetti e con diversa intensità, portando ad orientamenti di politica economica in parte dissimili. Ciò ha determinato evoluzioni per molti versi divergenti, che si sono configurate in via immediata come elementi di crisi del processo d'integrazione (di qui ulteriori cause di perturbazione delle condizioni esterne di sviluppo e accresciute difficoltà di governo dell'economia per ogni singolo paese).
Qual'è stato l'impatto dei fattori di squilibrio, esterni ed interni, sui principali paesi europei? Quale peso hanno assunto le divergenze economiche nell'ambito della Comunità? A quale riassetto dei ruoli economici (e delle posizioni di potere) preludono le tendenze in atto? A quali condizioni esse possono essere controllate e corrette?
Tali sono le principali questioni cui occorre tentare di offrire qualche risposta. La loro generalità — ed il fatto che ognuna di esse solleva molti altri interrogativi — non consente peraltro, com'è assai chiaro, di svolgere una trattazione analitica adeguata nelle brevi note che seguono. Queste, infatti, si propongono solo di definire una linea di ragionamento, atta ad evidenziare alcuni nessi e indicare (in termini problematici) i possibili esiti di fenomeni e processi che appaiono d'importanza centrale.

1. Fattori di squilibrio e mutamenti strutturali.

Negli anni '70 l'evoluzione delle economie industrializzate dell'Occidente è stata sottoposta a tensioni ed elementi d'instabilità che non hanno riscontro nel precedente ventennio.
Sul versante internazionale, i fattori di squilibrio più rilevanti sono derivati da:
— La disgregazione del sistema di Bretton Woods. Seppure l'attuale regime di fluttuazione più o meno controllata risulti non privo di meriti rispetto a quello passato, nondimeno è indubbio che le ampie modificazioni delle parità monetarie da esso consentite abbiano dato luogo ad una sostanziale ridefinizione del ruolo internazionale dei diversi paesi capitalistici, rompendo molti equilibri economici preesistenti.
— Le variazioni delle ragioni di scambio. Oltre al drammatico aumento dei prezzi del petrolio, il rovesciamento della tendenza storica al peggioramento dei *terms of trade* tra gli altri beni primari e quelli manufatti, nonché le forti oscillazioni e la diversa misura degli aumenti di prezzo delle varie materie prime hanno impresso all'economia mondiale considerevoli spinte destabilizzanti.
— La condotta delle società multinazionali. I modi in cui le multinazionali hanno creato o concorso ad accentuare situazioni di squilibrio sono molteplici: operazioni valutarie tanto ingenti, quanto spregiudicate e imprevedibili, fissazione di prezzi rigidi verso il basso e mantenuti elevati in virtù di posizioni oligopolistiche (non solo nei mercati dei beni manufatti ma anche in quelli di alcuni prodotti primari), abbandono o ridimensionamento delle attività in paesi già alquanto sfavoriti dalla crisi internazionale o gravati da problemi nazionali particolari, ecc.
All'interno di ogni paese i fattori destabilizzanti vanno riferiti soprattutto a:
— L'irrigidimento della forza-lavoro. Tale fenomeno, in larga parte conseguenza del mantenimento protratto dei sistemi economici in prossimità (o entro la « zona ») della piena occupazione, ha assunto forme svariate — tendenza dei salari ad aumentare più della produttività, accresciute capacità di difesa dell'occupazione in periodo di crisi, minor mobilità della manodopera, ecc. —, tutte sfavorevoli alla dinamica dei profitti e quindi (benché questo nesso non sia sempre scontato) dell'accumulazione.
— La dilatazione della spesa pubblica. Dovuta principalmente alla

spinta proveniente dalle aspettative crescenti verso il sistema assistenziale e dalle rivendicazioni retributive dei ceti medi inseriti nella Pubblica Amministrazione (spesso esorbitanti il reale contributo all'aumento della produzione, ma ugualmente soddisfatte per preoccupazioni di consenso sociale), essa ha avuto notevoli effetti perversi specie laddove i tentativi di contenerla si sono indirizzati soprattutto alla limitazione della crescita dell'investimento pubblico.

— L'inflazione. Connesso ai due elemeni appena richiamati — ma anche a molti altri, tra cui quelli operanti a livello internazionale —, il fenomeno inflazionistico si è in realtà costituito come il fattore destabilizzante di portata più generale, essendo tale da rinforzare le ineguaglianze nell'intera struttura dei redditi e dei patrimoni.

Se è vero che l'accentuazione dei fattori di squilibrio caratterizza precipuamente la fase attuale, merita però rilevare che essa affonda tutte le sue radici nell'evoluzione passata. Gli elementi d'instabilità delineatisi in questi anni non hanno infatti natura accidentale, ma sono il prodotto, lo sbocco necessario di contraddizioni presenti da lungo tempo nelle economie occidentali e nel sistema capitalistico nel suo complesso. Non val la pena qui dedicare spazio a sostenere tale punto di vista (che pare difficilmente contestabile): si consideri tuttavia, come esempio, la rigidità assunta dalla forza-lavoro, esito di un processo espansivo di lunghissimo termine, che ha visto mutare profondamente la distribuzione geografica, settoriale e professionale della manodopera ed ha condotto alla formazione di grandi concentrazioni operaie nelle aree metropolitane, molto vantaggiose per le imprese, ma nel contempo fertile terreno per l'acquisizione da parte del movimento sindacale di un alto grado di coesione e capacità organizzativa.

L'emergere di fattori di squilibrio — causa e manifestazione della crisi di governabilità — si deve dunque a fenomeni di tipo strutturale, assai poco soggetti a regredire « da sé » e in breve volgere di tempo.

Tali fenomeni vanno inoltre ricollegati agli aspetti di struttura anche nel senso — e su questo è necessario soffermarsi — che la loro incidenza concerne direttamente i caratteri di fondo delle economie. I fattori destabilizzanti accennati infatti, mentre influiscono sui sistemi economici in modi che dipendono dai caratteri strutturali preesistenti, esercitano spinte verso nuovi adattamenti delle strutture. Le modificazioni strutturali sono d'altra parte condizionate dai problemi sociali ed istituzionali propri di ogni paese.

Quali differenze fondamentali si può ritenere sussistano tra le eco-

nomie europee dal punto di vista ora descritto, ossia rispetto all'incidenza dei fattori di squilibrio? In estrema sintesi, gli aspetti differenzianti più significativi possono essere indicati nei seguenti:

a) Dipendenza dall'estero per l'approvvigionamento di prodotti primari. All'inizio degli anni '70 i prodotti primari (alimentari, energetici, altre materie prime) rappresentavano la metà delle importazioni totali dell'Italia ed il 45 % circa di quelle del Regno Unito, mentre le quote corrispondenti per gli altri paesi comunitari erano sensibilmente inferiori al 40 %. (L'Italia risulta, tra l'altro, l'unico paese dei Nove ad avere accresciuto, nel corso degli anni '60, il peso relativo delle sue importazioni alimentari). Per i prodotti energetici il grado di dipendenza in senso proprio — e cioè la quota di consumo interno coperta da importazioni — appariva basso in Olanda, non troppo alto (intorno al 50 %) in Germania e Regno Unito, alquanto elevato (intorno all'80 %) in Francia, Italia e Irlanda, e ancor più negli altri paesi.

b) Ruolo nella divisione internazionale del lavoro. Gli studi sull'evoluzione della competitività internazionale hanno messo in chiara evidenza come nei primi anni '70 due paesi europei, Germania e Regno Unito, presentassero una notevole concentrazione dei loro vantaggi comparati nei settori a tecnologia avanzata, simile (benché un po' inferiore) a quella riscontrabile per gli Stati Uniti. I due paesi indicati registravano inoltre — diversamente dagli Stati Uniti — una competitività rilevante nei prodotti in fase di « sviluppo », ossia di contenuto tecnologico intermedio. La dinamica delle esportazioni tedesche nel trascorso quindicennio è stata però assai più vivace di quella delle esportazioni inglesi. L'industria del Regno Unito ha mantenuto, e talvolta migliorato, le sue posizioni sui mercati internazionali in alcune categorie di prodotti tecnologicamente evoluti (come farmaceutici e fertilizzanti o macchine per ufficio), ma ha perso terreno in molti altri settori nei quali si è avuta una forte penetrazione dell'industria tedesca. La Germania è venuta così occupando un ruolo chiave nel contesto europeo. Ciò vale soprattutto per il settore dei beni d'investimento: ad esempio, il valore delle esportazioni di macchine elettriche dalla Germania ha raggiunto un'entità all'incirca pari a quella delle corrispondenti esportazioni da Regno Unito, Francia e Italia sommate. Un'accentuata competitività risulta anche per la Germania nel settore dei mezzi di trasporto e in quello chimico. Significativamente diversa la struttura dei vantaggi comparati della Francia e dell'Italia. Infatti, la specializzazione di questi due paesi all'ini-

zio del decennio in corso appariva ancora in larga parte orientata su prodotti a tecnologia standardizzata (e ad alto contenuto di materie prime): come i prodotti siderurgici nel caso della Francia, la chimica di base, l'abbigliamento, le calzature nel caso dell'Italia. Non va peraltro trascurato che entrambi i paesi hanno consolidato la loro competitività in taluni settori a contenuto tecnologico intermedio, quali la gomma e i mezzi di trasporto (Francia), i derivati del petrolio e le macchine non elettriche (Italia).

c) Caratteri del mercato del lavoro. Anche sotto questo profilo è dato constatare una rilevante « anomalia » germanica rispetto all'Europa. La Repubblica Federale Tedesca offre infatti l'immagine di un clima di pace sociale altrove inimmaginabile. E, malgrado le recenti difficoltà registrate dal dialogo tra sindacati, governo e organizzazioni imprenditoriali, non v'è dubbio che il sistema di relazioni industriali tedesco sia stato ben lungi dallo sperimentare la degradazione così manifesta nel caso della Francia, dell'Italia e del Regno Unito. Ciò ha reso molto più agevole osservare i vincoli di compatibilità nella crescita dei salari, ha contenuto fortemente le cause di rallentamento della dinamica della produttività imputabili più o meno direttamente ai conflitti di lavoro (scioperi, assenteismo, scarsa mobilità, ecc.) ed ha contribuito in modo decisivo a preservare l'efficacia degli strumenti keynesiani di controllo dell'economia. Oltre che ad aspetti di natura socio-culturale (sostanziale identità dei valori-obiettivo da perseguire per lavoratori, imprenditori e uomini di governo) cui va ricondotto il successo dell'esperienza di cogestione, il funzionamento del mercato del lavoro tedesco deve essere esaminato in relazione al fenomeno dell'immigrazione. L'importazione di lavoro ha assunto un rilievo economico assai marcato per la grande manovrabilità della manodopera straniera, che la Germania si è assicurata con una politica di reclutamento imperniata sul principio della « rotazione ». Questa ha consentito, in particolare, un'ampia possibilità di utilizzo « ciclico » della manodopera immigrata ed un notevole contenimento della conflittualità nelle fasce di classe operaia più sfavorite. Negli altri paesi il quadro si presenta alquanto diverso e — nonostante le specificità nazionali — caratterizzato da problemi comuni. Soprattutto in Italia e nel Regno Unito, ma anche in Francia e in Belgio, si sono delineati, a partire all'incirca dalla metà degli anni '60, divari crescenti tra la struttura dell'offerta e quella della domanda di lavoro (per sesso, età e qualificazione), che le autorità di politica economica si sono rivelate pressoché incapaci di controllare. Tali divari hanno

contribuito (assieme ad altre concause) ad alimentare due fenomeni concomitanti: 1) la progressiva emarginazione dei lavoratori non forniti delle caratteristiche qualitative richieste, e quindi l'aumento dei tassi di disoccupazione (o, specie in Italia, l'uscita dalle forze di lavoro « esplicite »); 2) il formarsi di vuoti d'offerta in determinati settori e ruoli professionali, che hanno molto accresciuto il potere contrattuale dei lavoratori in essi inseriti. In tal modo, il disagio sociale connesso alla sempre maggiore inadeguatezza delle opportunità d'impiego ha potuto accompagnarsi con pressioni rivendicative via via più sostenute da parte dei settori forti del mercato del lavoro, solo limitatamente soggette ad attenuarsi nelle fasi di recessione. Certamente, anche in Francia e Regno Unito l'immigrazione è valsa a colmare le carenze di manodopera ed a frenare il rafforzamento delle organizzazioni operaie nelle categorie di lavoratori tendenzialmente più conflittuali. Ma per varie ragioni le politiche d'immigrazione di questi paesi sono state più liberali di quella tedesca, e ciò ha avuto per conseguenza una minore remissività della manodopera straniera (rendendo nel contempo più problematiche manovre come l'uso degli immigrati in funzione di cuscinetto anticiclico). Al di là di ciò, le difficoltà a moderare le tensioni sul mercato del lavoro e a condurre forme accettabili di politiche dei redditi in Francia, Italia e Regno Unito hanno un importante elemento di spiegazione nei dissensi rispetto al modello d'accumulazione ed alla conduzione della politica economica diffusi tra le classi lavoratrici. Questi dissensi — che riflettono aspirazioni ad una più equa distribuzione del reddito e dei patrimoni e ad un uso meno distorto dei mezzi di produzione (oltreché, al fondo, una diversa concezione della società) — sono alla base di quell'irrigidimento della forza lavoro che si costituisce nell'immediato come fattore di squilibrio, manifestandosi ad esempio con atteggiamenti di resistenza alla mobilità o di opposizione alle iniziative di ristrutturazione capitalistica.

d) Accumulazione e produttività. In una serie di anni di riferimento — 1955, 1960, 1965, 1970, 1972 — la formazione lorda di capitale fisso in percentuale del PIL totale risulta per la Germania e i Paesi Bassi sistematicamente maggiore dei valori medi concernenti i nove paesi comunitari; mentre appare sistematicamente minore per il Regno Unito e l'Italia (con l'unica eccezione, nel caso italiano, del 1960, non per nulla anno di « miracolo » economico). In rapporto al numero di persone attive, la formazione lorda di capitale fisso nel 1972 era superiore alla media comunitaria del 35 % in Germania e del 28 %

in Francia; risultava invece inferiore del 35 % circa nel Regno Unito, in Irlanda e in Italia, i restanti paesi essendo prossimi alla media. (Con ciò non è da trascurare che anche la Germania è stata interessata — ed anzi con un certo anticipo — dall'andamento stagnante degli investimenti fissi lordi, che, a partire dal 1972, si è diffuso a gran parte dei paesi industrializzati). I dati sui livelli di produttività — intesa come valore aggiunto per persona occupata — riflettono da vicino quelli inerenti al ritmo d'accumulazione: negli anni di riferimento indicati si discostano sistematicamente dalla media comunitaria Germania, Francia e Belgio, oltrepassandola, e Regno Unito, Irlanda e Italia, restandone abbondantemente al di sotto. Va notato che gli stessi indicatori di produttività relativi al solo settore industriale mettono in evidenza un netto primato della Francia, piuttosto significativo anche rispetto alla Germania: negli anni in esame, il valore aggiunto per persona occupata nell'industria francese supera la media dei paesi comunitari del 40-50 %, laddove la produttività nell'industria tedesca eccede la media del 10-15 %. Alquanto marcato — e maggiore di quello rilevabile negli altri settori — appare invece lo scarto a sfavore dell'Italia, dove nel 1972 la produttività industriale risultava ancora inferiore alla media comunitaria del 40 % (come nel 1960); per il Regno Unito lo scarto negativo dalla media, pari al 12 % nel 1960, si è accresciuto fino a raggiungere il 25 % nel 1972. Queste differenze sono sicuramente da ricollegare ad un problema di insufficiente formazione di capitale in alcuni paesi. Ma, com'è ben noto, l'evoluzione della produttività nel medio-lungo periodo è influenzata da svariati altri fattori. Oltre a quelli che si suole più spesso richiamare e che hanno riguardo al comportamento delle masse lavoratrici (propensione allo sciopero, all'assenteismo, ecc.), gli elementi, che è lecito supporre abbiano soprattutto contribuito a determinare le osservate difformità tra gli indici di produttività nei vari paesi comunitari, concernono le performances delle classi dirigenti e imprenditoriali: ad esempio, la propensione all'innovazione tecnologica, le capacità di organizzazione dell'attività produttiva e di formazione e qualificazione professionale dei lavoratori, le capacità di individuare e sostenere i settori e i rami produttivi potenzialmente più dinamici, ecc.

e) L'intervento dello Stato nell'economia. La parte nel PIL delle spese pubbliche per consumi e investimenti è cresciuta nel corso degli anni '60 in tutti i paesi comunitari, salvo che in Francia. Nel 1970-73 l'incidenza di tale parte appariva comunque sensibilmente

diversa a seconda dei paesi, essendo pari al 16-17 % per Francia, Germania e Italia, al 26,4 % per la Danimarca e a valori intermedi per gli altri paesi. La crescita della quota dei consumi è stata superiore a quella degli investimenti in Italia (e nel Lussemburgo), mentre è risultata inferiore in Francia, Belgio e Irlanda (negli altri paesi le due voci di spesa sono aumentate in modo equilibrato). Ma l'espansione più rapida è stata registrata dalla quota sul PIL dei trasferimenti, divenuti in tutti i paesi la categoria di spesa maggiormente rilevante. Esaminando la struttura della spesa delle Amministrazioni Pubbliche non sembra di poter osservare scostamenti molto significativi. Si può tuttavia notare che alcuni paesi — Francia, Regno Unito e Italia — hanno destinato a sostegno dell'industria e del commercio quote di spesa sensibilmente superiori alla media, laddove altri — Germania, Belgio e Paesi Bassi — hanno orientato l'impiego di risorse piuttosto verso il sistema di trasporti e comunicazioni. In Belgio e nei Paesi Bassi è dato altresì rilevare uno sforzo dei poteri pubblici a favore dell'insegnamento notevolmente maggiore che negli altri paesi. Con riguardo all'intervento dello Stato, peraltro, i dati statistici non forniscono certo tutta la misura delle differenze tra i paesi considerati. Queste risiedono spesso in elementi di natura qualitativa — razionalità complessiva degli interventi, efficienza dell'apparato pubblico, definizione delle direttrici e dei campi per l'azione dello Stato —, che corrispondono da un lato a diverse concezioni di fondo del ruolo dello Stato nella gestione dell'economia, dall'altro a contesti socio-istituzionali assai difformi. Così, sembra lecito affermare che, ancora una volta, la Germania rappresenti un modello notevolmente diverso da quelli prevalenti negli altri paesi comunitari: agli orientamenti tedeschi favorevoli ad un'azione dello Stato piuttosto limitata, che non vada al di là della definizione delle regole del gioco entro le quali devono potersi liberamente esprimere le forze di mercato, si contrappongono, ad esempio, la tradizione pianificatrice francese, avvalorata da una burocrazia particolarmente efficiente, e le inclinazioni dirigistico-assistenziali del Regno Unito e dell'Italia, sfortunatamente fondate su apparati burocratici obsoleti e carenti di principi ispiratori generali.

f) Capacità di riconversione economica. I paesi della Comunità non paiono provvisti della stessa capacità di realizzare gli aggiustamenti strutturali richiesti dai fattori che hanno modificato il quadro internazionale e le condizioni interne di sviluppo dei vari paesi negli anni recenti. Tale capacità dipende da un gran numero di elementi, tra

cui il consenso attorno agli obiettivi della riconversione, i problemi di redistribuzione dei suoi costi e benefici tra i rami produttivi e i gruppi sociali, la disponibilità di strumenti atti ad indurre gli aggiustamenti ritenuti opportuni, l'esistenza di vincoli connessi, ad esempio, a problemi di carattere occupazionale o al peso e all'autonomia decisionale delle grandi imprese oligopolistiche. Ma la variabile d'importanza cruciale sembra essere il grado di mobilità dei fattori produttivi. Per quanto concerne la manodopera, la mobilità è funzione delle caratteristiche del mercato del lavoro, nonché della più o meno sviluppata attitudine alla concertazione tra le parti sociali. Per ciò che riguarda il capitale, essa è correlata soprattutto al ritmo di crescita economica; mentre la qualità della ristrutturazione — orientamento verso nuove linee di produzione o semplice razionalizzazione degli impianti esistenti — pare dipendere in primo luogo dalla fiducia degli investitori nel clima socio-economico entro il quale gli aggiustamenti devono essere effettuati. Anche sulla base di quanto detto ai punti precedenti, è lecito pensare che la Germania si trovi a godere per questi aspetti d'una posizione peculiare e privilegiata (seppure il ritmo di crescita e di accumulazione del capitale negli ultimi anni non si discosti molto da quello della media dei paesi comunitari). Nel Regno Unito, e in certa misura in Francia, oltre alla diffidenza ed all'opposizione delle organizzazioni sindacali verso le iniziative di razionalizzazione capitalistica, un notevole ostacolo ad un processo relativamente rapido di riconversione è dato dalla forte concentrazione regionale di talune industrie (come quella tessile), che innalza considerevolmente i costi sociali degli aggiustamenti produttivi. In Belgio le modalità della riconversione sono in larga misura dettate dalle multinazionali che dominano l'industria del paese (tanto da indurre il governo a rinunciare di fatto a condurre politiche settoriali). In Italia sembrano mancare sia una sufficiente mobilità del lavoro sia adeguate attitudini del mondo imprenditoriale nell'incanalare le risorse verso rami d'attività e linee di prodotti innovativi. Rimarchevoli diversità tra i paesi comunitari possono inoltre essere colte rispetto alle capacià di guidare il processo di adattamento delle strutture industriali da parte dei poteri pubblici. L'intervento pubblico si può considerare tanto più positivo quanto più è in grado di offrire chiari criteri di riferimento agli operatori. In tal senso, sia l'azione dello Stato nel quadro del Piano in Francia sia gli interventi « di cornice », ma inseriti in una ben definita visione generale delle autorità tedesche, paiono distinguersi favorevolmente dalle operazioni piut-

tosto disorganiche d'intervento (come le varie forme di « salvataggio ») predominanti nel Regno Unito e in Italia.
Come detto in precedenza, le diversità strutturali delle economie europee hanno fatto sì che l'impatto dei fattori di squilibrio si traducesse in andamenti divergenti dei vari paesi. Su tali andamenti occorre ora concentrare l'attenzione.

2. L'ampliamento delle divergenze economiche nella Comunità.

Negli anni recenti, ed in particolare successivamente alla crisi energetica, le divergenze tra gli stati membri nell'andamento di molte fondamentali variabili macroeconomiche sono andate ampliandosi in misura allarmante. Si consideri, ad esempio, che:
— L'aumento medio annuo dei prezzi al consumo nei nove paesi comunitari, che nel periodo 1963-72 aveva presentato una dispersione tra il 4 e il 6 %, ha raggiunto livelli compresi tra il 6,5 e il 16 % nel periodo 1973-75.
— Allo stesso modo i costi salariali per unità di prodotto nell'industria, che erano cresciuti nel periodo 1963-72 a saggi medi variabili tra il 3 e il 7 %, hanno segnato nel secondo periodo aumenti tra l'8 e il 22 %.
Nella scala dei saggi d'aumento di prezzi e costi relativi al periodo 1973-75 Italia, Regno Unito e Irlanda occupano, come si sa, le posizioni più elevate; Francia, Danimarca e i paesi del Benelux si situano a livelli intermedi, mentre la Germania si colloca al gradino più basso. Le divergenze tra i saggi d'incremento hanno preso ad allargarsi nel 1974 e si sono ulteriormente accentuate nel 1975. Nel 1976, malgrado le severe politiche restrittive introdotte nei paesi con forti pressioni inflazionistiche (parzialmente coronate da successo, soprattutto nel Regno Unito), le divergenze non sembrano essersi attenuate, giacché la Germania ha registrato un indebolimento sostanziale delle spinte al rialzo dei prezzi ed un vero e proprio congelamento del livello dei costi salariali.
È ben vero che le disparità di evoluzione dei prezzi e dei costi sono state compensate da riallineamenti monetari di grande ampiezza. Nei paesi con alti tassi d'inflazione il deterioramento del cambio ha anzi ecceduto queste disparità: nel quinquennio 1970-75 il costo del lavoro per unità di prodotto nell'industria manifatturiera *espresso in dollari* risulta infatti esser cresciuto assai meno in Italia e nel Regno Unito che negli altri stati membri. Da questo punto di vista, dunque,

la competitività dei due paesi indicati deve ritenersi non indebolita, ma rafforzata.
Ciò non toglie che andamenti così difformi dei tassi di cambio, paralleli a evoluzioni divergenti di altre variabili, appaiano solo limitatamente tollerabili in un'ottica comunitaria. Né mancano ragioni per pensare che tali andamenti, in realtà, finiscano per alimentare quelle stesse divergenze che si suppone debbano correggere: non a caso è stato osservato che taluni recenti fenomeni di deprezzamento delle parità hanno preceduto e non seguito le divaricazioni nella dinamica dei costi e dei prezzi. Si può notare inoltre che il deterioramento del cambio reca con sé innumerevoli implicazioni (tipicamente destabilizzanti) per l'intera economia, suscettibili di condizionare negativamente la competitività nel medio termine. È chiaro ad esempio che i riflessi inflazionistici dal lato delle importazioni colpiscono in misura differenziata le imprese a seconda del contenuto di materie prime e di beni intermedi (provenienti dall'estero) dei loro prodotti, mentre i vantaggi della svalutazione vengono acquisiti dai rami d'attività con una più alta quota di esportazioni sulla produzione: redistribuzione di benefici che è piuttosto improbabile corrisponda a criteri razionali di intervento sulla composizione settoriale dell'apparato economico.
In effetti, è lecito argomentare che l'andamento delle tre variabili menzionate (prezzi, costi, tassi di cambio) rifletta e riproduca in alcuni paesi condizioni di particolare debolezza strutturale. Ciò può essere dedotto da vari indicatori, che si configurano come altrettanti ulteriori elementi di divergenza:
— I conti con l'estero. La dipendenza dall'estero per le materie prime e la collocazione nella divisione internazionale del lavoro hanno fortemente influenzato l'evoluzione delle bilance commerciali e dei pagamenti dei vari paesi negli anni tra il 1973 ed il 1976. I saldi commerciali, in particolare, hanno segnato il punto massimo di divaricazione nel 1974, quando la Germania ha presentato un avanzo di 22 miliardi di dollari e Francia, Italia e Regno Unito disavanzi di 4, 8 e 12 miliardi rispettivamente. Nei due anni seguenti le distanze si sono un po' ridotte, ma soprattutto in virtù della recessione e dello sfasamento ciclico tra i paesi: le ragioni di fondo delle divergenze non si sono attenuate e tendono a riproporsi nei paesi in disavanzo ad ogni sintomo di ripresa (benché per il Regno Unito importanti prospettive di miglioramento siano date dal petrolio del Mar del Nord).
— Il bilancio dello Stato. A partire dal 1974 in pressoché tutti i paesi della Comunità si è constatato un notevole e crescente peggio-

ramento del bilancio delle amministrazioni centrali, espresso in percentuale del PIL. L'unica eccezione è rappresentata dalla Francia, dove si sono avuti bilanci praticamente in pareggio in tutti gli ultimi anni, salvo il 1975. L'evoluzione negli altri paesi non è stata peraltro analoga. L'incidenza dei disavanzi di bilancio sul PIL si è mantenuta al di sotto del 5 % (o su livelli molto prossimi) in Germania, Belgio, Olanda e Danimarca; si è invece elevata a livelli compresi tra il 5 e il 10 % in Italia e nel Regno Unito, e tra il 10 e il 15 % in Irlanda.
— La produttività. Nel triennio 1974-76 il rapporto tra PNL e occupazione totale ha avuto una dinamica sensibilmente diversa nei vari paesi. Il saggio medio annuo d'aumento della produttività (definita come sopra) è stato pari al 2,9 % in Germania, al 2,7 % in Francia, allo 0,9 % in Italia ed allo 0,7 % nel Regno Unito (nel quinquennio precedente, 1968-73, la produttività in Italia era cresciuta praticamente allo stesso tasso registrato in Germania e Francia). Tali dati, tutti nettamente inferiori alla media di lungo periodo, possono ritenersi non molto probanti per l'individuazione di andamenti divergenti, giacché scontano l'effetto puramente ciclico dovuto all'avvio anticipato della ripresa (che nel breve periodo determina automaticamente un aumento del prodotto per occupato) in Germania e in Francia. Ciò malgrado, sarebbe imprudente sottovalutare i rischi che, da un lato la protratta stagnazione degli investimenti, nonché le difficoltà ad elevare la mobilità dei fattori produttivi cui si assiste in Italia e nel Regno Unito, e dall'altro i processi di razionalizzazione e ristrutturazione industriale avviati nei paesi più « forti » (soprattutto in Germania, ma anche, a dispetto delle resistenze sindacali, in Francia) possono consolidare i divari nella crescita della produttività a medio termine, se non più oltre.
— Il rendimento del capitale. Premesso che il declino dei tassi di profitto appare un fenomeno comune a quasi tutte le economie capitalistiche, è importante osservare che esso sembra avere assunto in alcuni paesi un rilievo più marcato che in altri. Così, se in Germania il rendimento del capitale è sceso nel 1974 al 14 % rispetto al 23 % del 1970, nel Regno Unito è passato dall'8 % dell'inizio degli anni '60 al 3,5 % circa dei primi anni '70 e quindi a quasi zero nel 1974. (Essendo i dati in materia d'interpretazione piuttosto problematica, il confronto ha un valore solo indicativo).
Il calo dei tassi di profitto va indubbiamente ricondotto ai conflitti sulla distribuzione del reddito ed all'aumento delle rivendicazioni salariali. Ma molti studi hanno recentemente insistito anche nel sottolineare un altro fattore. Nei paesi industrializzati il valore aggiunto

lordo per unità addizionale di capitale non è cresciuto, o è cresciuto solo marginalmente, a fronte d'un aumento progressivo dei tassi d'investimento. L'aumento del rapporto capitale/lavoro, in altri termini, non si è accompagnato ad un corrispondente incremento del rapporto prodotto/capitale. Ciò esprime una diminuzione nell'efficienza del capitale. Ora, una delle spiegazioni più convincenti di tale tendenza fa riferimento alla distribuzione settoriale delle risorse. Il minor rendimento del capitale dovrebbe, secondo questa tesi, essere soprattutto attribuito a fenomeni ricorrenti di sovra-investimento in taluni importanti settori o rami produttivi. Se la tesi ha un fondamento, quel che ne consegue riveste qui una rilevanza considerevole: giacché diviene lecito ritenere che l'evoluzione dei tassi di profitto dipenda in misura assai larga dalla capacità di riconversione delle strutture economiche, che, come già detto, nei vari paesi europei si differenziano notevolmente.

Le annotazioni che precedono non individuano che alcune delle principali variabili rispetto alle quali occorre analizzare i processi di divergenza in seno alla Comunità. Ma più che tentare di completarne l'elenco, conviene evidenziare che tali variabili sono tra loro strettamente interrelate. Questo fa sì che andamenti divergenti d'una di esse possano facilmente comunicarsi ad altre. In taluni casi non è anzi azzardato pensare che i divari si alimentino seguendo le spirali di un circolo vizioso (Italia, Regno Unito) o virtuoso (Germania). La conseguenza di tutto ciò può essere che i ritmi di crescita delle economie tendano a distaccarsi, rendendo molto più arduo perseguire uno sviluppo equilibrato entro la Comunità. E se anche i tassi d'aumento del PIL non rivelano fin d'ora scarti accentuati, elementi di squilibrio possono derivare dalle diverse *modalità* della crescita (si pensi ai differenti caratteri della ripresa, sviluppatasi in apparenza con la stessa intensità, in Germania e in Italia nel 1976). Pare indubbio, in altre parole, che i paesi con bilancia dei pagamenti e saldo dei conti dello Stato in attivo (o solo moderatamente in passivo), con monete forti e quindi meno soggetti a tensioni inflazionistiche, capaci di riallocare le loro risorse in relazione ai mutamenti dei prezzi relativi sul mercato mondiale, in grado di offrire agli investitori un clima d'attività economica non troppo esasperato da conflitti sociali, fronteggino assai meglio degli altri le incertezze insite nell'instabile scena internazionale ed abbiano prospettive di espansione a medio-lungo termine più promettenti.

Il deterioramento del ritmo o delle modalità di sviluppo tende, inoltre, ad accentuare, nei paesi meno dinamici, i problemi del mercato

del lavoro, peggiorando ulteriormente le relazioni industriali. Fino ad ora, invero, non si può dire che l'andamento dell'occupazione sia stato sostanzialmente diverso nei vari stati membri, anche per via della risoluta difesa dei posti di lavoro attuata dalle organizzazioni sindacali. Ma, negli anni futuri, la possibilità di riallargare la base occupazionale appare inscindibilmente legata alla ripresa del processo d'accumulazione: laddove gli investimenti d'ampliamento delle capacità produttive non si accresceranno adeguatamente, le condizioni del mercato del lavoro non potranno che degradarsi.

L'evoluzione passata e quella futura delle divergenze possono ritenersi condizionate da un altro aspetto che è importante sottolineare: i riflessi sugli andamenti strutturali delle politiche congiunturali dei governi. Lo scadimento delle capacità di controllo dell'economia nel breve termine — ovvero degli strumenti keynesiani di controllo della domanda aggregata — si è registrato negli anni '70 in tutti i paesi industrializzati, ma in misura diversa. Il fenomeno è stato oggetto di innumerevoli analisi, che hanno rinvenuto tra le sue cause un complesso di fattori: la crescente rigidità dei salari verso il basso, il progressivo innalzarsi del saggio « naturale » di disoccupazione, le contese tra i gruppi sociali sulla struttura della distribuzione del reddito, l'aumento dei disavanzi pubblici, il vincolo sempre più stringente della bilancia dei pagamenti, il peso raggiunto dal settore dei servizi ed i conseguenti effetti sulla produttività media dell'economia, il mutamento delle aspettative — in precedenza ottimistiche — sulle capacità dei poteri pubblici di assicurare un'espansione stabile e sostenuta, le crescenti incertezze degli investitori circa l'evoluzione futura dei mercati, ecc. Tutto ciò ha fatto sì che gli interventi delle autorità di governo aumentassero la loro dimensione e intensità, segnando l'abbandono della politica di aggiustamenti marginali (*fine-tuning*) perseguita con successo per un lungo periodo. Con questo, peraltro, il controllo del sistema economico non sembra affatto essere stato recuperato. Non solo, ma è dato constatare che proprio i paesi in cui si sono applicate dosi maggiori di interventi congiunturali hanno sperimentato spinte destabilizzanti più forti, che hanno imposto frequenti rovesciamenti di segno della politica economica. Ciò porta a ritenere, con riferimento in particolare all'ambito della Comunità, che le politiche congiunturali, anziché porsi come un momento di attenuazione delle differenze tra le evoluzioni dei vari paesi, abbiano in realtà costituito esse stesse un fattore di accentuazione delle divergenze. Questo aspetto appare rilevante soprattutto in relazione alle tendenze strutturali. È evidente, infatti, che, nei paesi carat-

terizzati da elevati tassi d'inflazione e persistenti disavanzi nella bilancia dei pagamenti, l'alternarsi di marcati impulsi all'espansione ed improvvise battute d'arresto, di cui si sostanzia la cosiddetta politica di « stop and go », impedisce alle imprese di programmare le loro iniziative d'investimento sulla base di un trend lineare di sviluppo e/o di conduzione della politica economica, e tende nel contempo a disorientare i consumatori. L'incertezza in tal modo diffusa nel sistema si riflette in elementi di tensione sul mercato del lavoro ed in maggiore cautela tra gli investitori — ossia in una minore attività di investimento —, influendo in modo negativo sulla produttività, sul rendimento del capitale, sul tasso d'accumulazione, sulle capacità di riconversione, sulla competitività internazionale, ecc.
Quali implicazioni, è ora il momento di chiedersi, si può ritenere abbiano i fenomeni di divergenza delineati sul processo d'integrazione europea? Certo non positive.

3. Problemi d'integrazione e vincoli d'interdipendenza.

Nelle circostanze attuali, le divergenze economiche tra i paesi della Comunità non pare abbiano in sé meccanismi rilevanti di correzione automatica. Dal punto di vista delle tendenze « oggettive », cioè, i divari sembrano senz'altro suscettibili di continuare ad ampliarsi, non soltanto impedendo ogni progresso dell'integrazione comunitaria ma esercitando potenti pressioni di tipo disgregativo.
L'esito dei processi in corso, in assenza di sviluppi sostanziali verso una forma d'integrazione politica in grado di orientarli e correggerli, può ben essere un aumento dell'interdipendenza: ma questa, se costruita intorno ad un ruolo sempre più peculiare e dominante della Repubblica Federale Tedesca, rappresenterebbe qualcosa di assai diverso dal progetto originale di unione europea. Uno scenario di leadership tedesca in Europa, indubbiamente, non deve essere dato per scontato. Ciò nondimeno è utile tentare di precisare sotto quali aspetti il primato della Germania nel governo dell'economia interna può tradursi in un suo sostanziale rafforzamento nelle relazioni con gli altri paesi della Comunità, e quali conseguenze da ciò possono derivare per il processo d'integrazione; con l'avvertenza che le ipotesi sottese alle considerazioni che seguono, benché fondate sull'insieme di fattori sin qui illustrati, necessitano senz'altro di ulteriori verifiche e conferme che si cercherà di raccogliere nelle fasi successive della presente ricerca.

Se è vero che la Germania sta muovendosi più rapidamente degli altri paesi sulla via della riconversione industriale e tecnologica, è assai probabile che essa tenda a confermare ed accentuare la sua specializzazione internazionale nei settori e nei rami produttivi più evoluti. Divenendo la struttura delle esportazioni tedesche più complementare e meno competitiva rispetto a quelle degli altri stati membri, è verosimile che i rischi di chiusure protezionistiche all'interno della Comunità tendano ad attenuarsi. La Germania sposterebbe così il terreno della competizione commerciale verso un confronto più aspro con gli Stati Uniti nei prodotti a tecnologia avanzata, intensificando gli scambi con gli altri paesi comunitari che approfondirebbero la loro specializzazione nei prodotti a tecnologia intermedia e standardizzata. Ma tale eventualità non si darebbe senza rinforzare, dinamicamente, i fenomeni di divergenza. I paesi maggiormente afflitti da problemi di rigidità nella riallocazione dei fattori produttivi o da altri svantaggi strutturali si vedrebbero relegati all'interno della Comunità ad un ruolo economico progressivamente subordinato, mentre all'esterno si troverebbero ad affrontare tutte le (crescenti) difficoltà e insidie connesse al mantenimento di una struttura delle esportazioni basata su prodotti a contenuto di materie prime relativamente elevato e basso valore aggiunto. Se un'evoluzione di questa natura dovesse affermarsi, sembra evidente che essa darebbe luogo ad un caso piuttosto esemplare di « interdipendenza tra ineguali », assai difficilmente soggetto a trasformarsi in futuro nella realtà di un'area economica armoniosamente integrata.

L'analisi dei flussi commerciali negli anni recenti fornisce a questa ipotesi d'interpretazione delle tendenze in atto alcuni elementi di sostegno. Nel periodo 1968-75 le esportazioni tedesche hanno segnato un ritmo d'espansione superiore a quello delle esportazioni comunitarie in molte categorie di prodotti ad alto contenuto di tecnologia. E, se in taluni comparti, altri paesi hanno registrato tassi d'incremento maggiore — ad esempio la Francia nelle materie plastiche, il Regno Unito nella chimica organica e l'Italia negli strumenti di telecomunicazione — il ruolo assunto dalla Germania nel commercio di prodotti tecnologicamente evoluti è messo comunque in evidenza dal fatto che le sue esportazioni abbiano eguagliato o oltrepassato la somma di quelle dei tre paesi menzionati in svariati settori: dalle materie plastiche alla chimica organica, dalle macchine elettriche agli strumenti di misurazione e controllo.

Occorre notare, tuttavia, che altri elementi possono indurre a dubitare che l'evoluzione della collocazione internazionale della Germania

proceda nella direzione descritta. Da una parte, si è osservato che la specializzazione dell'industria tedesca si è modificata in modo alquanto difforme da quello della struttura produttiva interna. Mentre quest'ultima sta effettivamente (e da tempo) riducendo il peso dei settori e rami produttivi « maturi », la struttura delle esportazioni rivela, assieme alla crescita sostenuta dei prodotti evoluti di cui s'è detto, anche un aumento della competitività in taluni di quei settori e rami, a cominciare dal tessile. Dall'altra parte, non mancano ragioni per pensare che l'espansione della Germania nel commercio di prodotti a tecnologia avanzata incontri limiti cruciali — anche di natura politica — nella scarsissima convenienza degli Stati Uniti a vedere accresciuta la concorrenza in settori d'interesse strategico che finora hanno largamente egemonizzato. Di ciò possono considerarsi prova le recenti pressioni statunitensi volte ad impedire la vendita da parte della Germania di tecnologie ed impianti nucleari al Brasile.

I due ordini di argomentazioni non sono privi di rilevanza, ma non hanno un significato univoco: il successo delle esportazioni tedesche di prodotti tessili o alimentari sembra, infatti, esser dovuto alla capacità di orientare la specializzazione — entro questi settori maturi — verso rami produttivi nuovi, operando opportune ristrutturazioni e riallocazioni dei fattori; mentre la stessa controversia tedesco-americana sulle vendite di tecnologie nucleari può essere interpretata come un sintomo della crescente forza di penetrazione della Germania nel settore.

Non bisogna attendersi, del resto, che l'emergere della Germania, come paese leader nella divisione internazionale del lavoro in Europa, si rifletta compiutamente nei dati sulla composizione settoriale delle correnti commerciali (a meno di scendere ad analisi empiriche su dati estremamente disaggregati); giacché, com'è noto, lo sviluppo degli scambi nella Comunità si è basato e si basa assai più su specializzazioni *all'interno* dei settori industriali (a livello di rami produttivi o di prodotti) che *tra* i settori. Ciò significa che una crescente subordinazione tecnologica dei paesi europei meno dinamici verso la Germania può determinarsi senza dare luogo a forme vistose di « verticalizzazione » degli scambi.

Un'evoluzione come quella delineata, indotta dalle forze di mercato, sarebbe in notevole misura guidata dalle società multinazionali. Un contesto internazionale squilibrato costituisce infatti un ambiente per molti versi favorevole alle operazioni delle grandi imprese le cui attività si articolano in più paesi, consentendo loro di trarre profitto dai divari nell'andamento dei costi, dei prezzi, dei tassi di cambio (alla

speculazione permanente sui cambi si deve oggi una quota più che significativa — secondo alcune stime circa il 20 % — dei profitti realizzati dalle multinazionali operanti in Europa). A dettar legge sarebbero in ogni caso le multinazionali dei paesi più forti, e quelle tedesche in particolare: sia per la crescente superiorità tecnologica, sia per le ampie possibilità della Germania di finanziarne le operazioni estere con i mezzi valutari resi disponibili dall'enorme avanzo (strutturale) nella bilancia delle merci.

Lo scenario considerato non è però l'unico concepibile. Sempre ipotizzando che le divergenze tra i paesi « forti » e quelli « deboli » della Comunità continuino ad ampliarsi, si può infatti ritenere che — accanto alla Germania — un ruolo fondamentale in Europa sarà assunto dalla Francia.

L'economia francese appare indubbiamente caratterizzata da un notevole dinamismo. Se per alcuni aspetti essa risulta meno « virtuosa » dell'economia tedesca (soprattutto per quelli attinenti al mercato del lavoro ed alle capacità di concertazione tra le parti sociali), ciò non sembra danneggiare molto il processo d'accumulazione e la produttività media del sistema. Questo dipende probabilmente in gran parte dall'esistenza di una struttura burocratica assai efficiente e di procedure ben sperimentate di definizione e messa in opera della politica industriale. Nella fase attuale, contraddistinta dalla necessità ben più impellente che in passato di dare esecuzione ad importanti adattamenti strutturali, è dunque verosimile che la Francia ottenga risultati più soddisfacenti di molti altri paesi, migliorando la composizione dei suoi vantaggi comparati e la collocazione nella divisione internazionale del lavoro. Non è del resto senza significato, a questo riguardo, che nel periodo 1968-75 le esportazioni francesi di alcune categorie di prodotti ad elevato contenuto tecnologico, ma specialmente di molte categorie a tecnologia intermedia, siano cresciute ad un tasso superiore a quello della media Ocse (e dei diretti concorrenti europei). Un'ipotesi di leadership europea estesa dalla Germania alla Francia — ed eventualmente allargata anche ai paesi del Benelux — è qualcosa di molto simile, com'è evidente, al progetto d'una « Europa a due velocità », di cui il rapporto Tindemans ha cercato di sottolineare i vantaggi. In effetti, che la Germania possa considerare vantaggioso non procedere isolatamente tra partners sempre più indeboliti da tensioni interne e crisi esterne, ma trovare piani d'intesa con i paesi europei più dinamici, è un'idea piuttosto accettabile, anche in considerazione del fatto che la rivalità con gli Stati Uniti in molti settori a tecnologia avanzata (ad esempio nell'aeronautica) non può essere so-

stenuta senza raggiungere economie di scala fuori dalla portata di qualsiasi paese europeo, singolarmente preso. In questa luce, i recenti tentativi di arginare le contraddizioni franco-tedesche promossi da Giscard e da Schmidt acquistano un significato particolare. Ma resta il problema che anche il consolidarsi di un polo evoluto all'interno della Comunità può facilmente riconfermare i divari rispetto ai paesi « deboli » e determinare un quadro di squilibri crescenti in senso cumulativo, con riflessi non meno preoccupanti per l'avvenire dell'integrazione di quelli contemplati nello scenario di predominio economico tedesco.

Quali altri scenari sono possibili? Oltre a quello prospettato da De Cecco — che all'opposto delle ipotesi dianzi illustrate vede l'integrazione comunitaria minacciata anzitutto dalle incertezze della Germania a procedere verso una reale riconversione produttiva per la sua incapacità a sottrarsi ai condizionamenti statunitensi, con tutte le conseguenze che da ciò possono discendere sulla reviviscenza di politiche protezionistiche tra le economie dei paesi europei, divenute troppo competitive — vi è, naturalmente, quello di uno sviluppo più equilibrato dei paesi membri, fondato su una rinnovata volontà di dare vita ad un'unione economica, monetaria ed anche politica, ritenuta ancora nell'interesse di tutti.

Quest'ultimo scenario ha, purtroppo, il limite di dipendere interamente dalla disponibilità dei paesi europei a contrastare con decisione le tendenze « oggettive » in atto, arrestando il processo di divergenza tra le economie: ciò che presuppone scelte ed azioni fortemente orientate dei soggetti economici entro gli Stati e della Comunità.

Parte Seconda

Le divergenze politico-istituzionali

La descrizione delle incompatibilità economiche fra gli stati membri della Cee ci ha condotto ad immaginare alcuni scenari alternativi del processo di integrazione economica dell'Europa: quello che fa capo ad una leadership tedesca, quello intermedio di un insieme di stati più dinamici guidati dal binomio franco-tedesco (ma questa volta rovesciato a favore della Germania) ed infine quello più auspicabile, ma oggi meno praticabile, di uno sviluppo più equilibrato fra tutti gli stati membri. Si tratta solo di alcuni « modelli » di sviluppo e non, ovviamente, di tutte le possibilità che il futuro ci riserva. Tuttavia anche per questi pochi scenari le analisi economiche possono darci solo una parte delle spiegazioni necessarie a comprendere il fenomeno delle crescenti divergenze fra gli stati membri della Comunità. In effetti un discorso completo su tale questione ha un senso se, all'analisi degli elementi economici di divaricazione, è collegata un'analisi di quelli politici che hanno favorito tale andamento. È piuttosto condiviso, infatti, il punto di vista che la crescente lontananza fra le economie dei paesi della Cee sia da ascriversi non solo a differenze nella struttura economica nazionale, ma anche, e soprattutto, ad una diversa capacità di gestione politica delle singole economie.
Tale capacità non è un concetto astratto, di pura manovrabilità delle economie nazionali, ma fa concreto riferimento al comportamento dei gruppi politici, dei sindacati e dei governi in un contesto politico e sociale reso sempre più complesso dall'evoluzione in senso « partecipativo » della società moderna.
L'atteggiamento di questi diversi attori non è, a sua volta, sufficiente a spiegarci il diverso successo (o insuccesso) nella gestione delle politiche economiche. È necessario anche dare largo spazio alla descrizione dei meccanismi istituzionali di conduzione dell'economia e di quelli di formazione del consenso politico e sociale. All'interno di essi, infatti, è possibile intravvedere il gioco svolto dai principali interpreti della politica economica nazionale ed il grado di partecipazione delle singole componenti della società alla gestione dell'economia. Su questa linea cercheremo di muoverci nelle pagine seguenti.

1. I principali fattori di divergenza.

Innanzitutto è bene precisare — come già accennato nella prima parte di questo lavoro — che i fenomeni di diversità crescente fra le economie europee non sono il frutto isolato di una crisi più grave del solito, quale si è manifestata dal 1973 in poi, ma devono essere fatti risalire più indietro nel tempo. È questa un'opinione largamente condivisa a livello europeo ed è proprio in base a questa convinzione che si parla di strutturalità dei fattori di divergenza.
Nell'introduzione al IV programma a medio termine, la Commissione sottolinea questa tesi, ricordando che i normali fenomeni che spiegano l'accelerazione in tutti i paesi dell'inflazione, si innestano, in taluni di essi, su un'inflazione strutturale permanente le cui origini risalgono ai mutamenti verificatisi negli ultimi 20 anni in relazione ai conflitti per la ripartizione del prodotto nazionale tra i diversi gruppi sociali, alla mancanza di consenso politico e sociale, al moltiplicarsi delle imprese che detengono una posizione dominante sul mercato e alla scarsa elasticità del mercato del lavoro.
La conseguenza più grave di questi andamenti è stato lo scollamento fra le economie degli stati membri e la dispersione dei tassi nazionali (ad esempio nel '75 i tassi di aumento dei prezzi al consumo hanno oscillato tra il 6 % e il 20 %, a seconda dei paesi presi in considerazione). Oltre, quindi, alla evidente difficoltà a coordinare politiche settoriali diverse fra loro, l'incapacità della Comunità a portare avanti un'opera di mediazione fra le diverse posizioni nazionali è dovuta alla presenza di una serie di elementi di fondo che fanno riferimento alla disparità delle strutture economiche e sociali, all'ineguale priorità accordata ai diversi obiettivi della politica economica, alle differenze di capacità di adattamento all'evoluzione della società.
Nel conto della diversa capacità degli stati membri di gestire la propria economia deve entrare anche una serie di fattori tradizionali di differenziazione quali la efficienza amministrativa, la capacità della classe politica, la praticabilità di un ricambio efficace di governo nell'ambito di sistemi politici che permettano l'alternativa e così via. Ma qui ciò che importa mettere in risalto maggiormente è la possibilità concreta di ciascun sistema politico di costruire un determinato consenso intorno a determinate azioni di politica economica e il grado di elasticità che tale ricerca di consenso lascia al sistema politico nel suo complesso.
I principali esempi che solitamente vengono presi in considerazione

per determinare il grado di divergenza fra i sistemi economici europei sono i diversi modi con cui si è affrontata, e tuttora si affronta, la problematica della politica dei redditi all'interno dei singoli paesi dal punto di vista dei rapporti fra governi, forze sociali ed imprenditori; quale grado di intervento autonomo dei governi si sia registrato nel varo di azioni sostitutive alla politica dei redditi, quale quella fiscale e quella sociale; in che misura il mercato del lavoro ha risposto alle sollecitazioni degli interventi governativi volti a risolvere il problema della disoccupazione; il significato attribuito alla partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda.

In tutti questi casi ogni stato membro della Comunità si è comportato in modo diverso e, ovviamente, ha ottenuto risultati diversi. Già nella prima parte di questo documento si sono portati numerosi dati che confermano questi andamenti difformi. D'altronde basterebbe ricordare quanto appena detto sulla dispersione dei tassi nazionali di aumento dei prezzi al consumo per avere una dimostrazione macroscopica della diversità dei risultati ottenuti. Ma, forse, i dati più significativi della lotta che governi, forze politiche e partners sociali hanno intrapreso per far fronte alla crisi sono quelli riguardanti il contenimento dei salari e della disoccupazione. La Commissione della Cee ha presentato una serie di analisi comparative all'inizio del 1977 proprio per dimostrare il grado di convergenza raggiunto dalle economie nazionali. Il rapporto (Bilancio e grado di convergenza delle politiche economiche seguite nel 1976 negli stati membri della Comunità) è stato predisposto in base alle attuali procedure che prevedono un controllo annuale dell'andamento delle economie nazionali da parte dell'Esecutivo comunitario. Per quanto riguarda in particolare il problema della disoccupazione, i dati degli ultimi tre anni confermano il grave peggioramento della situazione.

Più precisamente fra il 1974, anno di inizio della grande crisi nel settore dell'occupazione, e il 1975 i tassi di disoccupazione sono repentinamente aumentati in tutti i paesi della Comunità. In Danimarca il tasso è passato dal 2 al 5 %, in Germania dal 2,2, al 4,1 %, in Francia dal 2,8 al 4,1 %, nei Paesi Bassi dal 3 al 4,3 %, in Italia dal 2,9 al 3,3 %, in Inghilterra dal 2,5 al 3,9 %, in Irlanda dal 5,7 all'8 %, in Belgio dal 2,6 al 4,5 % e nel Lussemburgo dallo 0 allo 0,2 %.

Fra il 1975 e il 1976, tuttavia, la progressione percentuale subisce profonde modificazioni e appaiono maggiormente in evidenza gli effetti differenziati delle contromisure prese nel corso del '75 dai singoli governi dei Nove. Così in Danimarca e in Germania il tasso

di disoccupazione rimane bloccato rispettivamente sul 5 % e sul 4,1 %. In Olanda aumenta leggermente dal 4,3 % nel '75 al 4,6 % nel '76 e in Lussemburgo dallo 0,2 allo 0,4 %. In Francia, invece, passa negli stessi anni dal 4,1 al 4,6 %, in Irlanda dall'8 al 9,5 %, in Italia dal 3,3 al 3,7 %, in Belgio dal 4,5 al 6,1 %, nel Regno Unito dal 3,9 al 5,2 %.

Uguali differenze, anche se in senso inverso, si notano nel campo del contenimento degli aumenti salariali, la cosiddetta politica dei redditi. Nel commentare i dati degli ultimi tre anni, la Commissione rileva che « un rallentamento particolarmente sensibile dell'aumento dei salari è stato ottenuto nel Regno Unito (la variazione percentuale dei redditi nominali rispetto all'anno precedente è stata del 30,6 % nel '75 e del 16,3 % nel '76), dove il governo ha potuto passare alla seconda fase del programma antinflazionistico, nonché in Danimarca (il 15 % e il 10,5 % negli stessi anni), dove è stato imposto un rigoroso limite legislativo all'aumento dei salari. Nei suddetti paesi, come pure in Irlanda, nei Paesi Bassi e nel Lussemburgo, l'aumento dei salari lordi, sia nominali che reali, ha registrato un rallentamento talvolta molto sensibile. Lo sviluppo della massa salariale procapite è rimasto pressoché invariato nella Repubblica Federale di Germania (il 7,7 % nel '75 e l'8,1 % nel '76) dove l'atteggiamento costruttivo delle parti sociali aveva già dato apprezzabili risultati nel 1975. Ma la progressione nominale è rallentata solo leggermente in Francia (il 17,2 % nel '75 e il 14,5 % nel '76) e in Belgio (il 15,6 % e il 12,6 % negli stessi anni), mentre in Italia si è addirittura osservata una tendenza all'accelerazione sia dei salari nominali (il 18,6 % nel '75 e il 21 % nel '76) che reali ».

Ciò che tuttavia appare più interessante dal raffronto dei dati disponibili sulla disoccupazione e sui redditi nominali è che, mentre la disoccupazione è un dato grossomodo costante per tutti i paesi membri della Cee, la progressione dei redditi salariali è profondamente diversa da paese a paese. Se poi si prende in considerazione anche la divaricazione fra i saggi di incremento dei prezzi è possibile concludere che, mentre i paesi cosiddetti « forti » sono caratterizzati da bassa inflazione e alta disoccupazione, quelli deboli hanno alti gradi di incremento in entrambe le voci. Non solo, ma ad aggravare ancora più la situazione, mentre fra il 1975 e il 1976 i paesi a basso tenore inflazionistico sono riusciti a contenere l'aumento della disoccupazione (Germania, Danimarca, Olanda), in quelli più deboli (Italia, Inghilterra e, in una certa misura, Francia) la progressione nel campo della disoccupazione è continuata. Il che ci potrebbe spingere a pen-

sare che, l'aver bloccato l'inflazione, possa portare benefici effetti anche nel campo dell'occupazione.
Alla luce di queste differenze, quello che ci si vuole qui chiedere è come mai certi paesi, sotto il profilo politico-istituzionale, sono riusciti a raggiungere risultati complessivamente positivi rispetto ad altri; come mai alcuni hanno bloccato la spirale inflazionistica e altri no; come mai la divergenza fra le economie degli stati membri invece che attenuarsi, tende a consolidarsi.
Dal 1957, anno di fondazione della Comunità economica europea, ad oggi diversi degli elementi che entrano, in senso lato, nel concetto di gestione della politica economica sono cambiati. Fra i principali fattori basti qui ricordare la diversificazione e l'ampliamento dell'intervento dello Stato nella gestione dell'economia; l'accresciuta partecipazione dei partners sociali alle scelte di base dell'economia; il ruolo fondamentale giocato dal consenso nella riuscita della politica economica; la diffusione del concetto di partecipazione a tutti i livelli della società. Tutti questi fenomeni sono oggi presenti (e quindi comuni) negli stati membri della Comunità. Ciò che è profondamente diversa è la loro percezione ed il ruolo che essi giocano nell'insieme della società nazionale. E più in particolare le principali differenze vertono su:
— grado e qualità dell'autonomia dei principali interpreti della politica economica (governi, sindacati, imprenditori, ecc.);
— grado e qualità del consenso sugli obiettivi dell'economia e della società;
— grado di efficienza e capacità della classe politica ed amministrativa nazionale.
Dalla diversa combinazione di questi elementi finiscono per discendere risultati fra loro differenti, tali da rendere, come lo dimostra l'analisi economica fin qui condotta, scarsamente compatibili le economie degli stati membri della Cee.

2. Le divergenze nell'azione dei principali attori istituzionali.

Come abbiamo appena accennato, nel corso degli ultimi anni si è assistito ad una profonda modificazione del ruolo dei principali attori istituzionali (governo, partners sociali, imprenditori) nella gestione della politica economica nazionale. Tuttavia tali modificazioni hanno assunto significati e gradazioni diverse da paese a paese sia

in conseguenza di fattori storico-ideologici di concezione dell'economia e della società sia di equilibri e situazioni politiche interne. Ciò vale in particolare per il ruolo oggi assunto dal governo nella gestione della politica economica. È opinione corrente che l'intervento dello stato nell'economia sia grandemente aumentato in tutta Europa. In termini generali ciò può essere vero, ma la qualità e la quantità di tale intervento sono diverse da paese a paese. Se, in alcuni paesi, Italia e Gran Bretagna in testa, esso ha assunto forme massicce e dirette, in Germania ha mantenuto i caratteri di aiuto indiretto fornito in maniera generale ai Länders e quasi mai ai singoli settori produttivi. Diversa la situazione in Francia dove la stessa tradizione storica ha contribuito a mantenere vivi quei caratteri di centralizzazione e intervenzionismo tipici dello stato francese. È indubbio, tuttavia, che oggi ci si trovi di fronte ad una situazione profondamente diversa rispetto al passato e che la responsabilità di gestione dell'economia sia largamente da attribuire ai governi, pur nei modi e nelle forme diverse in cui si manifesta. Vi è quindi un elemento comune nei paesi della Cee e questo è certamente il crescente intervento dello stato nell'economia. Malgrado ciò, gli effetti di questo accresciuto ruolo rimangono differenti.

Ne fa fede, in modo piuttosto evidente, la funzione oggi assolta dai diversi governi europei in materia di politica dei redditi. Negli ultimi anni si è assistito, in alcuni paesi, ad un graduale ritorno al volontarismo in opposizione ai tentativi di legislazione statutaria sperimentata in passato (come lo era stata la politica di Heath in Inghilterra ed, in genere, tutti gli sforzi di controllo forzoso dei prezzi e dei salari fatti in Inghilterra e altrove). In Germania, ma anche in Belgio negli ultimi tempi, la via scelta nel controllo dei salari è stata quella di delegare alle parti sociali, sindacati e imprenditori, la trattativa diretta. Tuttavia, per favorire il successo di una politica salariale su base volontaristica, è necessario che il governo intervenga con misure complementari (ad esempio in campo sociale) capaci di influire sulle reazioni dei partners sociali nel corso dei negoziati.

Non tutti i governi sono stati in grado di mettere in atto una tale politica fiancheggiatrice. Solo quello tedesco ha avuto i mezzi e la possibilità di farlo appieno, tanto che oggi la « konzertierte aktion » costituisce il vanto principale della socialdemocrazia tedesca. Ed in effetti, se nel negoziato diretto fra sindacati e imprenditori il governo non interviene, esso si preoccupa di modellare il contesto economico e sociale nel quale si iscrivono i negoziati collettivi (quindi politica di stabilizzazione dei prezzi, del ritmo di crescita economica reale e

dell'impiego, della struttura fiscale, della natura dei vantaggi sociali, ecc.); il governo poi interviene con l'indicazione di misure quantitative che diano un'idea dell'evoluzione economica, fornendo quindi il quadro generale di riferimento dei negoziati collettivi. Ed infine avvengono scambi d'informazioni fra governo e partners sociali sulla natura delle modificazioni della fiscalità e dei vantaggi sociali di altri « sostituti » possibili.

Ovviamente questa è una descrizione molto schematica e semplicistica dell'azione del governo tedesco. Altri fattori, come la solidità della struttura economica e la funzione « cuscinetto » svolta dalla manodopera straniera, hanno contribuito al successo dell'intervento governativo. Sta di fatto che, nelle analisi dell'Ocse e della Commissione della Cee, la Germania è indicata come esempio di buona riuscita nella lotta all'inflazione proprio in ragione dell'elevato consenso sociale interno e dell'opera mediatrice svolta dal governo.

Questo « modello » tedesco tuttavia è difficilmente esportabile negli altri paesi dove il clima sociale è più conflittuale e le condizioni economiche sono peggiori. In questi casi l'intervento del governo è necessariamente più esteso e diretto, oltre che più difficile. Per non parlare poi di paesi come la Francia dove qualsiasi idea di una politica concordata di controllo dei redditi è assolutamente fuori luogo e dove, quindi, l'intervento del governo per contenere salari e prezzi è necessariamente diretto ed autoritario. Nella stessa Inghilterra, dove pure esiste il « contratto sociale », la nozione di « volontarismo » deve essere misurata in modo assai diverso che in Germania: è chiaro, infatti, che il contratto sociale può essere definito più come un patto fra governo e sindacati che una libera scelta fra sindacati e imprenditori.

A questo punto si può osservare che nel contesto dei rapporti tripartiti, governo, sindacati, imprenditori, è decisivo il grado di consenso intorno alle regole del gioco. Ciò vale per il discorso sulla politica dei redditi, ma è facile intuire che esso si estende alla generalità delle azioni di governo nel campo della gestione economica. Tuttavia il problema delle differenze fra paese e paese non si potrebbe spiegare se non si prendessero in considerazione anche le modalità con cui tale consenso si costruisce. E ciò per determinare il grado di rigidità che un certo modo piuttosto che un altro di ottenere il consenso può comportare. In effetti la chiara definizione dei compiti per ciascuno dei tre attori istituzionali, qui presi in considerazione, è una delle principali garanzie al raggiungimento di una certa flessibilità negli interventi di politica economica. Il fatto che in Germania

la politica salariale sia oggetto di una trattativa diretta sindacati-imprenditori, lascia al governo un margine di libertà e autonomia altrove impensabile. In Inghilterra, invece, il dialogo fra sindacati e imprenditori non esisterebbe indipendentemente dall'accordo sindacati-governo che ne determina i limiti quantitativi e le modalità di svolgimento. Ed ogni manovra autonoma di una delle parti in causa rischierebbe di ripercuotersi direttamente sul contenuto dell'accordo, rompendone l'equilibrio stesso.

In Francia, poi, l'assoluta mancanza di dialogo triangolare ha l'effetto di irrigidire le posizioni delle parti all'interno della società, pur se ancora il governo preserva un certo margine di intervento in ragione sia di fattori di tradizione politico-amministrativa che di lunga permanenza al potere di una determinata classe politica: ruolo che tuttavia va perdendo rapidamente molti gradi di libertà a causa delle crescenti aspettative di cambiamento politico e di alternativa reale all'attuale regime. In Italia, infine, la situazione politica incerta ed il dibattito ancora aperto sul ruolo di sindacati e imprenditori nella partecipazione alla gestione della politica economica hanno un effetto paralizzante sull'autonomia del governo e sulla formazione di un forte consenso sociale.

Da ciò si potrebbe quindi dedurre che l'autonomia governativa, costruita sul consenso, è uno degli elementi chiave per il raggiungimento di risultati positivi nel campo della politica economica. Lo stato di tale autonomia nei differenti paesi europei ha scarsi motivi di comparabilità e finisce per costituire uno dei principali fattori di caratterizzazione delle divergenze fra i paesi membri della Cee, almeno per quanto riguarda la gestione della politica economica.

Per venire ai sindacati, il ruolo di questi ultimi è oggi decisivo. Proprio i sindacati, in questi anni, sono stati al centro di un'autentica rivoluzione politica e istituzionale. Il loro intervento, nella gestione della politica economica nazionale, è grandemente aumentato sia in termini quantitativi che nelle modalità. Ciò vale sia per la Germania che per gli altri paesi, con la sola eccezione della Francia, che in questo campo si differenzia profondamente dai suoi vicini. C'è inoltre da notare che se la crisi economica internazionale di questi ultimi 3-4 anni ha accentuato l'importanza del ruolo dei sindacati, la tendenza ad un loro graduale coinvolgimento nella gestione della politica economica è in atto ormai da tempo. A questo processo di avvicinamento dei sindacati alla « stanza dei bottoni » non è ovviamente estranea la presenza al governo di forze politiche della sinistra riformista, che hanno favorito questo inserimento. Ma la tendenza è in

ogni caso generalizzata proprio in virtù della complessità oggi assunta dalle società occidentali e della necessità di ricercare il consenso e la partecipazione a tutti i livelli.
Tuttavia anche questo coinvolgimento mostra profonde differenziazioni e diversi gradi di rigidità da paese a paese. Piuttosto significativo per discutere questo punto è l'esempio della partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa. In genere, i processi oggi in atto in questo settore sono frutto del consolidamento e dello sviluppo di una partecipazione alla gestione aziendale che esisteva già in passato attraverso la consultazione dei Consigli di fabbrica da parte delle aziende. Ma mentre in Germania l'affermarsi della «Mitbestimmung» è concepito come strumento del libero gioco del mercato, in altri paesi la partecipazione aziendale, o il dibattito su di essa, mantiene, in gradi e in modi diversi, le caratteristiche proprie dello scontro di classe intorno al problema della conduzione dell'impresa. Così, ad esempio, in Gran Bretagna e in Italia la discussione su questo problema procede fra molte difficoltà. In Germania, inoltre, è opinione corrente che la cogestione abbia accresciuto i gradi di elasticità della politica aziendale, in conseguenza di un maggiore consenso all'interno della fabbrica; altrove, invece, la partecipazione aziendale è vista più come una concessione alla classe operaia che come un reale strumento di gestione economica. Di modo che si assiste ad una fiera opposizione del padronato all'introduzione di questo strumento nella vita aziendale. Opposizione, è bene precisare, che si era manifestata anche in Germania al momento dell'elaborazione del progetto di « Mitbestimmung », ma che era stata superata grazie alla scarsa differenziazione ideologica fra padronato e sindacati sul ruolo dell'impresa nel sistema economico tedesco.
Se da un lato, quindi, si è di fronte al tentativo di estendere la logica del consenso all'interno della fabbrica, dall'altro si notano delle difformità negli obiettivi e nella motivazione dell'utilizzo di questo strumento di gestione.
Come in tutti gli altri campi, in definitiva, anche in quello della partecipazione aziendale le modalità di applicazione sono diverse le une dalle altre e rispondono al diverso grado di accettazione del sistema economico nel suo complesso. La Germania, anche in questo settore, costituisce l'elemento di maggior diversità nel contesto europeo e ciò è in linea con le motivazioni politiche ed ideologiche che stanno alla base dei rapporti fra governo, sindacati e imprenditori in quel paese.
Anche questi ultimi, gli imprenditori, giocano un ruolo diverso da

paese a paese. Se in generale è piuttosto condivisa l'opinione che oggi, a differenza del passato, il padronato si trova in una posizione « di rimessa » rispetto ai sindacati e al governo, pur tuttavia la sua collaborazione o meno alla costruzione del consenso e la sua adesione alla politica condotta dal governo possono determinare risultati profondamente diversi nel raggiungimento degli obiettivi di politica economica. In questi ultimi tempi, inoltre, il suo ruolo è costantemente cresciuto richiedendosi ad esso la concreta partecipazione alle politiche di gestione della crisi, nonché a quelle di redistribuzione degli equilibri all'interno della società, a cominciare da quella di partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa. Come già abbiamo avuto modo di vedere nel caso del governo e dei sindacati, anche in questo campo la Germania costituisce un esempio a sé, trovandosi nella situazione di avere un mondo imprenditoriale abbastanza aperto al gioco fra le parti ed in cui l'autonomia del ruolo è accompagnata da un fondamentale consenso sui modi e sugli obiettivi da raggiungere con la politica economica del governo. Questa posizione attiva di apertura al dialogo è esattamente il contrario di quanto avviene, ad esempio, in Francia, dove la più evidente frattura all'interno della società è proprio nei rapporti fra sindacati e imprenditori. Il che esclude che determinate politiche di gestione dell'economia possano essere raggiunte attraverso il consenso delle parti in causa. Ed anche questo è un elemento non secondario di condizionamento delle scelte di politica economica e di limitazione all'autonomia di azione del governo.

3. Priorità politiche nazionali.

Il discorso sulle divergenze riscontrate all'interno dei paesi della Cee, almeno per quel che riguarda la gestione della politica economica, deve tenere conto anche delle diverse priorità accordate ai principali problemi che oggi governi, partiti e partners sociali sono costretti ad affrontare nei singoli ambiti nazionali. Politica antinflazionistica, pieno impiego, investimenti produttivi, intervento pubblico in favore di singole aziende o settori industriali, spesa pubblica sono tutti temi di quotidiano impegno in ciascuno stato membro della Comunità. È opinione abbastanza diffusa che la diversa priorità accordata ai temi in questione sia essa stessa un elemento di sviluppo delle divergenze fra gli stati membri della Comunità. Il che può essere condiviso fino ad un certo punto, dal momento che spesso gli obiettivi di

politica economica dei paesi della Cee hanno coinciso, anche se in tempi e con motivazioni leggermente differenti. È forse più corretto affermare che è il diverso impegno nell'affrontare queste priorità a determinare i gradi di divergenza fra un paese e l'altro.
In effetti il tema delle priorità deve essere analizzato con molta cautela. Non è infatti esatto affermare che Germania e Francia, ad esempio, abbiano dato priorità assoluta alla lotta all'inflazione mentre Gran Bretagna e Italia abbiano preferito salvaguardare l'occupazione. È molto più probabile invece, ed i dati nonché la storia economica recente ce lo confermano, che la lotta all'inflazione, e quindi la necessità di una politica deflazionistica, siano state la preoccupazione costante di tuti i paesi membri della Cee. Ma, mentre alcuni hanno avuto la possibilità di prendere di petto il problema sfidando i rischi insiti in una stretta economica e monetaria, altri hanno dovuto accontentarsi di mezze misure. I risultati di questo diverso approccio non potevano quindi che essere differenti da paese a paese.
Quello che ci si deve chiedere innanzitutto è il perché di un simile diverso comportamento nei confronti degli obiettivi da raggiungere per tamponare gli effetti della crisi. I motivi possono essere essenzialmente due.
Il primo riguarda la concezione di fondo della società. Una classe politica e di governo che ritenga prioritario il mantenimento di un'economia di mercato metterà evidentemente al primo posto la lotta all'inflazione. Se poi questa classe politica troverà l'appoggio dei partners sociali su questo modo di concepire la società, allora avrà le più ampie possibilità di azione e di manovra. È quanto si è verificato in massimo grado nella Repubblica Federale Tedesca, dove l'estrema omogeneità ideologica dei gruppi economici e sociali ha fatto da supporto alla politica governativa di contenimento dell'inflazione. Non così è avvenuto negli altri paesi dove sono più sfumati i termini di evoluzione della politica economica e dove, come in Francia, la contrapposizione fra classe politica dominante ed opposizione è estremamente rigida.
Il secondo elemento di chiarificazione delle priorità da scegliere nella gestione della crisi economica fa riferimento al diverso stato di sviluppo e alle diverse possibilità di manovra delle politiche « sostitutive » o fiancheggiatrici a quelle di contenimento dell'inflazione. La politica sociale, quella di mobilità della manodopera, la politica degli investimenti e quella di riconversione industriale, la politica fiscale e della spesa pubblica hanno giocato un ruolo non secondario nella determinazione dello spazio di libertà concesso ai singoli go-

verni di concentrare o meno la loro azione nella lotta all'inflazione. Negli stati dove esse avevano raggiunto già un discreto stadio di sviluppo, la scelta della lotta all'inflazione è stata quasi automatica. Ed in effetti l'esistenza di efficaci politiche di riconversione industriale o di mobilità della manodopera o degli investimenti ha, almeno temporaneamente, favorito la libertà di intervento dei governi nei confronti dell'inflazione, mentre, al contrario, chi non possedeva tali mezzi, si vedeva costretto a tenere presenti diversi obiettivi contemporaneamente e a salvaguardare con ogni mezzo l'occupazione, per tamponare alla meglio gli effetti più perversi della crisi sulla pace sociale e la stabilità interna.

Ma, a parte quelle che sono le diverse motivazioni che hanno condotto verso la scelta di certe priorità piuttosto che di altre, quello che può essere interessante mettere in rilievo è il perché del diverso successo nel conseguimeno degli obiettivi primari prescelti.

In primo luogo è necessario considerare la durata temporale dell'impiego volto a raggiungere un certo risultato. Per alcuni paesi la lotta all'inflazione, ad esempio, è stata fin dall'inizio il motivo dominante intorno a cui si è costruita la politica economica. Per altri l'obiettivo è cambiato nel corso del tempo in ragione delle necessità politiche ed economiche interne. Questo fatto ha ovviamente diminuito le possibilità di arrivare a risultati di rilievo in un campo o nell'altro, ed ha, in certo qual modo, contribuito a complicare il quadro di lotta alla crisi.

Collegato a questo motivo ce ne è un altro che svolge un ruolo fondamentale nel conseguimento delle priorità. Si tratta del grado di volontà politica e di consenso proprio a ciascuna società. La diversità di determinazione politica nel gestire la crisi economica, determinazione che trova il proprio supporto naturale nella compattezza e nel consenso della società, è decisiva — come abbiamo già avuto modo di accennare — nel caratterizzare le crescenti divergenze fra le economie dei paesi europei. Il ruolo svolto dal consenso sociale nei confronti dell'attività di governo e dell'economia in questi ultimi anni è stato di grande importanza. Non vi è dubbio che una società, ove il dialogo fra partners sociali e fra questi ed il governo abbia ampie possibilità di svolgersi e dove la libertà e l'autonomia di ciascun attore istituzionale sia rispettata e favorita, ha migliore chances di raggiungere determinati risultati, rispetto ad un'altra dove tale chiarezza di ruoli e di intendimenti non esista. Anche se non si tratta del solo elemento atto a contrastare gli effetti negativi della crisi (non ci si spiegherebbe altrimenti il relativo successo della Francia)

è forse quello che garantisce il maggior grado di flessibilità all'insieme del sistema politico-economico nazionale.
Infine, in aggiunta a questo ultimo elemento, c'è da considerare l'importanza del collegamento sindacati-partiti di governo. Se in Germania, ad esempio, tale rapporto privilegiato ha permesso il raggiungimento di un consenso senza eguali nelle nazioni europee, non bisogna dimenticare che in Gran Bretagna esso ha portato al contratto sociale. Per la Germania, in aggiunta a ciò, non vi è neppure il problema di frange di dissenso consistenti all'interno dei sindacati e dei partiti, cosicché il successo della SPD di essere riuscita a far integrare il movimento sindacale nel sistema può dirsi completo. Situazione non del tutto comparabile a quella inglese, dove, pur in presenza di un governo laburista strettamente collegato ai sindacati, si registrano numerose e consistenti defezioni, che rendono difficile il mantenimento degli accordi sottoscritti fra le parti.
L'analisi sommaria fin qui condotta, in aggiunta a quella contenuta nel capitolo precedente, ci ha portato ad evidenziare l'esempio della Germania, come paese nel quale si sono manifestati in massimo grado tutti quei fenomeni che abbiamo indicato come indispensabili per uscire dalla crisi: alto grado di consenso sociale, flessibilità e autorevolezza dell'intervento governativo, chiarezza di ruolo fra governo, sindacato e imprenditori, ampia possibilità di far ricorso a politiche fiancheggiatrici, quali quella sociale e fiscale, per attenuare il sacrificio imposto da una politica brutalmente deflazionista. Naturalmente tutto ciò è stato facilitato anche da una serie di condizioni di partenza che è bene non dimenticare: fra di esse, a parte la forte struttura industriale, c'è quell'enorme serbatoio costituito dalla manodopera straniera sul suolo tedesco, nonché l'alta mobilità interna, favorita da massicci interventi statali, che ha permesso di modificare sensibilmente l'allocazione dei fattori produttivi tra i rami dell'industria. Tuttavia bisogna anche dire che questo secondo « miracolo » tedesco non è scevro da ombre quali, ad esempio, una accentuata sottoutilizzazione degli impianti, un calo generale degli investimenti, una certa crescente vischiosità anche nel campo della mobilità della manodopera, che pure fino ad oggi ha favorito notevolmente la politica di ristrutturazione industriale. Ma, malgrado tutte queste cautele, nell'insieme del quadro europeo la Germania può vantare la migliore riuscita nella lotta all'inflazione e il più solido apparato socio-economico.
Questo non vuol dire che l'esempio tedesco abbia in sé elementi tali da essere considerato trainante od « omogeneizzante » per il resto

dei paesi europei. Altrove lo stesso concetto di consenso sociale, anche se non ha raggiunto l'intensità di quello tedesco, ha diverse motivazioni e poggia su obiettivi diversi. In Gran Bretagna e in Italia, ad esempio, ben difficilmente potranno essere seguite le stesse priorità politiche ed economiche e potrà essere fatto ricorso a strumenti comparabili sul piano politico e sociale. Si stanno in definitiva manifestando differenze di impostazione, che non sono solo nei mezzi scelti per combattere la crisi, ma nelle stesse concezioni di fondo delle società nazionali europee. Differenze che, ovviamente, saranno destinate a pesare sui futuri rapporti fra gli stati membri della Comunità. E la Germania, in questo contesto, rappresenta essa stessa un elemento di « diversità ».

4. Apertura o chiusura? Lo spazio per l'azione comunitaria.

Di fronte al crescere delle divergenze e alla consapevolezza che, malgrado ciò, l'interdipendenza fra gli stati membri della Comunità continua a costituire un dato politico ed economico cui è difficile sfuggire, le forze politiche e sociali ed i governi della Cee hanno assunto atteggiamenti non sempre lineari nell'affrontare da una parte le crisi interne e dall'altra le esigenze insite nello sviluppo della collaborazione internazionale.
Se da un lato, infatti, si è assistito ad un notevole approfondimento del dibattito a livello europeo fra le forze politiche, come pure fra i sindacati, e all'estensione delle alleanze europee fino ad includervi quelle forze, come i sindacati di ispirazione comunista e i laburisti inglesi, una volta ostili ad una cooperazione europea, e se gli incontri, anche a livello di governi, si sono fatti più frequenti e le elaborazioni di linee comuni più intense, dall'altro lato è piuttosto dubbio che i singoli atteggiamenti nazionali vadano nel senso di una maggiore integrazione politica ed economica fra gli stati membri. A far dubitare che questa sia la direzione verso cui si muovono le forze politiche, i governi e i partners sociali concorrono essenzialmente tre elementi. Il primo fa riferimento al problema del condizionamento internazionale sui diversi sistemi economico-politici nazionali. Il condizionamento dall'esterno, cioè, specie in un periodo di crisi economica, è visto più nei suoi effetti negativi che nella sua necessaria realtà di interrelazione fra stati che, almeno in principio, hanno scelto la via dell'integrazione. Vi è, cioè, la tentazione a considerare il condizionamento come un'indebita intromissione negli affari interni di ciascuno

stato e come una limitazione alla libertà di perseguire determinati obiettivi che la società o l'economia richiedono in quel momento. Ne fanno fede le dispute sui prestiti europei e internazionali, i successivi sganciamenti dal serpente comunitario, il ricorso a misure di tipo protezionistico. Senza fare quindi riferimento all'atteggiamento specifico delle singole forze politiche e sociali, potrebbe essere sufficiente la considerazione di alcuni atti di governo per rendersi conto di un'evoluzione anti-integrativa dell'insieme degli stati europei. Naturalmente più è difficile il raggiungimento di un certo consenso all'interno della società più laboriosa è l'accettazione dell'interdipendenza come dato reale dello sviluppo dell'integrazione. La rigidità nei confronti del condizionamento esterno, quindi, nasce anche dal differente modo in cui ciascun paese riesce ad arrivare al consenso.

Il secondo elemento di freno al processo di integrazione riguarda l'alterarsi degli equilibri politici fra gli stati membri nel corso di questi ultimi anni. Soprattutto il periodo della crisi economica ha fatto giustizia di molti luoghi comuni: la « primauté » politica della Francia, la mancanza di iniziativa politica della Germania, il ruolo riequilibratore dell'Inghilterra, l'« entente » Gran Bretagna-Italia per uscire dalla crisi, il nucleo integrazionista « duro » del Benelux. Tutti dati politici intorno a cui si è costruita nel passato la cooperazione europea e che oggi si presentano profondamente modificati, proprio nel momento in cui la situazione politico-economica interna degli stati membri tende a divergere crescentemente. Oggi gli elementi economici e quelli riguardanti i mutamenti politico-istituzionali interni stanno ad indicare il ruolo di preminenza assunto dalla Germania nel contesto europeo, l'instabilità della Gran Bretagna e dell'Italia, la rigidità della politica francese e la sua incapacità, come era nelle intenzioni, a guidare la cooperazione fra gli stati membri della Comunità. Tale riassetto dei ruoli e degli equilibri interni alla Comunità non permette però di pensare ad una soluzione analoga alla precedente, che ha visto la leadership della Francia sugli altri stati membri, anche se con un altro interprete. È difficile, cioè, credere che la Germania costruisca attorno a sé una struttura integrativa o si avvalga di quella uscita dai Trattati di Roma in 20 anni di vita, come ha fatto la Francia. Non lo permetterebbero ragioni di carattere storico-politico e la situazione oggettiva dei rapporti internazionali. D'altronde è dubbio che la stessa Germania voglia assumersi un tale ruolo, soprattutto se il contesto rimane quello attuale, dove ogni maggiore integrazione significa un contributo finanziario sempre più elevato in un momento in cui le economie europee si muovono in senso

divergente. Se tali ipotesi sono condivise, allora è improbabile che ciò che l'analisi economica ci è venuta indicando, e cioè la posizione oggettiva di leadership della Germania, abbia in sé la potenzialità necessaria per rivivificare il processo di integrazione comunitario.
Questo discorso ci porta alla considerazione del terzo elemento di allontanamento dei governi e delle forze politico-sociali dall'Europa. Esso riguarda l'inadeguatezza dell'attuale modello di integrazione sia per le esigenze della politica interna che per quelle dei rapporti internazionali. Infatti l'attuale conformazione dei rapporti intracomunitari privilegia l'azione del singolo in contrapposizione a quella dell'insieme degli stati. La forma assunta dalla cooperazione politica nel corso della storia comunitaria è, per sua natura, squilibrante: essa premia la tendenza alla leadership e al condizionamento del vicino. I rapporti di forza si misurano in termini di adeguamento alla volontà di uno stato o dell'altro, piuttosto che di contributo allo sforzo comune per raggiungere più alti stadi di integrazione. L'aver affidato ai capi di governo la responsabilità politica ultima della conduzione della politica comune è stato il passo estremo in questa direzione: ed oggi si misura in tutta l'ampiezza possibile l'effetto paralizzante che tale soluzione ha procurato all'insieme della vita comunitaria europea. Conseguenza di ciò è la tentazione crescente dei governi e delle forze politiche e sociali nazionali ad affidarsi al bilateralismo come alla forma più concreta ed immediata di soluzione dei rapporti interni e di quelli fra gli stati. Pochi, oggi, sono disposti a credere che la crisi economica e sociale possa essere risolta al di fuori dell'ambito nazionale.
Non vi è dubbio, quindi, che la presenza di questi elementi « esterni », di freno della volontà integrativa e di quelli « interni » di rigidità, limiti radicalmente lo spazio teoricamente attribuito all'integrazione europea. La stessa incapacità delle forze politiche e sociali a rapportare concretamente le situazioni interne alle esigenze della comunità degli stati contribuisce grandemente alla degradazione del processo di integrazione. È certo, poi, che l'esistenza di un modello squilibrante di cooperazione non permette di raggiungere l'obiettivo fondamentale proprio ad un processo di unificazione che è quello di diminuire gradualmente le divergenze fra le diverse economie e i diversi sistemi sociali.

5. Conclusioni.

Che cosa fare allora? Quali obiettivi deve porsi la Comunità per riuscire in questa contrastata azione di recupero delle divergenze?

Dal punto di vista economico la Comunità verrà meno ai suoi compiti — e vedrà quindi minacciate le stesse basi della sua sopravvivenza — se non saprà riconoscere la natura eminentemente strutturale dei fenomeni di divergenza e non si adopererà in tutti i modi per far sì che le disparità nelle strutture economiche dei paesi membri siano ridotte.

Questo implica che, per quanto importanti possano apparire i problemi di coordinamento ed armonizzazione delle politiche e degli andamenti economici di breve periodo, l'attenzione sia maggiormente concentrata sulle trasformazioni che hanno luogo nel lungo termine. L'azione della Comunità dovrà essere condotta parallelamente a quella dei soggetti economici (e delle forze politiche) entro gli Stati che sono favorevoli ad intervenire sulle trasformazioni strutturali, orientandole in un senso che — nel quadro europeo — risulti riequilibratore.

Va notato che, specie nei paesi attualmente in difficoltà, il superamento di alcuni vincoli strutturali può richiedere scelte non del tutto compatibili con una concezione della governabilità troppo legata ai risultati di breve periodo. Tale concezione non appare (al di là di un certo limite) condivisibile, giacché spesso è proprio la pretesa che, economie con problemi di fondo assai diversi, raggiungano — da subito — risultati similari ad ostacolare per molti aspetti l'avvio delle necessarie riforme di struttura.

La ripresa del processo d'integrazione comunitaria e le sorti della governabilità dell'economia europea sembrano dipendere, pertanto, dal diffondersi della consapevolezza che il riavvicinamento delle strutture economiche dei paesi non è una tendenza naturale, ma un obiettivo difficile e contrastato, da perseguire con grande determinazione. Parimenti, dal punto di vista politico e sociale, un'azione comunitaria efficace dovrebbe favorire il crescere del consenso all'interno dei singoli stati della Comunità, al fine di raggiungere, anche nella gestione delle politiche economiche, risultati analoghi. La stessa Commissione, nel IV programma a medio termine sopra citato, sottolinea che il ritorno alla stabilità sarà possibile a condizione che si arrivi ad una qualche forma di tregua sociale. « È questo — aggiunge la Commissione — un elemento indispensabile di qualunque

strategia di politica economica volta a combattere l'inflazione... A tal fine i governi e la Comunità dovranno discutere e definire, di concerto con le parti sociali, le condizioni economiche generali ».
Due, quindi, gli obiettivi di fondo della Comunità: politiche economiche strutturali e consenso sociale esteso a tutte le componenti della società per il superamento della crisi economica europea. Le prime devono essere concepite per favorire la formazione del secondo. Ma la Comunità, proprio per non ripetere gli errori del passato e per tenere nella giusta considerazione gli elementi di novità oggi presenti nelle società e nelle economie nazionali, non può più limitarsi alla richiesta di armonizzazione delle politiche economiche e sociali dei Nove. Gli interventi di questo tipo sono oggi destinati a cadere nel vuoto.
Quello che oggi è necessario fare è condizionare in modo diretto le politiche economiche e i comportamenti sociali nei paesi membri servendosi di nuovi strumenti di intervento e di una strategia politica rinnovata. Dal punto di vista dell'intervento economico, cioè, la Comunità dovrà potenziare gli strumenti finanziari specifici d'intervento e per farlo dovrà poter andare crescentemente sul mercato finanziario internazionale a cercare i finanziamenti. Un secondo piano d'azione sarà quello della politica industriale per bloccare l'avanzata di un protezionismo nazionale che si copre troppo spesso sotto l'alibi della concorrenza americana e giapponese. Infine, la Comunità non potrà continuare a rifuggire il problema della disciplina monetaria interna, se vorrà bloccare l'attuale caos monetario.
Così pure, dal punto di vista del consenso sociale, dovrà favorire la sua formazione condizionando direttamente le politiche sociali e di bilancio nazionali, quelle di redistribuzione dei redditi e della fiscalità.
Una volta identificato ciò che la Comunità dovrà fare per raggiungere i due obiettivi di fondo, l'eliminazione delle contraddizioni economiche strutturali e di quelle di consenso fra i Nove paesi membri, sarà necessario muoversi su due piani. Il primo riguarda la creazione di strumenti diversificati e flessibili di intervento comunitario all'interno delle singole politiche economiche e la nascita di un centro comune di decisione politicamente forte e legittimato, in grado di far rispettare le regole comuni. Ma per giungere a questo stadio di integrazione e di « potere » comune è strettamente necessario che la Comunità ricerchi il consenso sufficiente a legittimare la sua azione. È questo il secondo piano su cui bisogna darsi da fare e che, logica-

mente e politicamente, viene prima della creazione di strumenti comuni d'intervento.
In questo senso ha accennato a muoversi il nuovo presidente della Commissione, Jenkins, allorché ha dichiarato di fronte al Parlamento europeo nel febbraio del 1977 che « la Commissione intende considerare l'attuale Parlamento alla stessa stregua di quello che verrà eletto direttamente e che, in particolare, noi non trasmetteremo alcuna proposta al Consiglio senza aver prima seriamente e sistematicamente considerato se essa abbia la possibilità di riscuotere l'approvazione della maggioranza di questa assemblea ». Ciò, ovviamente, costituisce solo un piccolo passo in avanti. La ricerca di un consenso politico e sociale da parte dell'esecutivo europeo è condizione prioritaria allo sviluppo della Comunità. La Commissione dovrà, cioè, accertare, presentando il programma per i prossimi anni, chi è d'accordo con tale programma e su quali forze essa potrà contare per ottenere i sufficienti poteri per gestirlo. Governi, partiti, sindacati e imprenditori, tutti dovrebbero essere chiamati a pronunciarsi.
La ricerca del consenso, in poche parole, dovrà estendersi oltre i governi, che fino ad oggi sono stati gli unici interlocutori delle istituzioni comunitarie. La loro attuale situazione economica e sociale interna, infatti, è talmente vincolante da non renderli più oltre credibili come attori principali del processo di integrazione europea. Il loro intervento ha effetti unicamente squilibranti e di breve respiro. È probabile quindi che il futuro dell'Europa riposi sulle forze politiche e sociali disposte a farsi carico dei principali problemi delle nostre economie e società nazionali.

Nuove Arti Grafiche S.p.a. - Savigliano

ULTIMI QUADERNI PUBBLICATI

5. Censis, "Mobilità e mercato del lavoro",
I caratteri della partecipazione al lavoro nella società italiana.

6. "La programmazione regionale: il caso del Piemonte",
A. Viglione, S. Lombardini, G. Frignani, C. Simonelli,
Obiettivi e problemi della programmazione regionale piemontese.

7. "La programmazione regionale: il caso del Piemonte",
G. Maspoli, G. Tamietto, B. Ferraris.
Il rilancio dell'agricoltura piemontese.

8. "La programmazione regionale: il caso del Piemonte",
R. Cominotti, S. Bajardi, A. Benadì.
L'industria piemontese, soggetto attivo e utente della programmazione regionale.

9. R. Caporale, R. Döbert,
"Religione moderna e movimenti religiosi".

10. Istituto Affari Internazionali,
"Prospettive dell'integrazione economica europea".

Fondazione
Giovanni Agnelli

Via Ormea, 37 - 10125 TORINO
Telef. (011) 65.86.66 - 65.87.65

L. 1.000