

69/6

Convegno di studio sui

PROBLEMI SOCIALI NELLA COMUNITA' ECONOMICA EUROPEA
promosso dal Centro di formazione sociale e da
"Iniziativa Europea"

Roma, Palazzetto Venezia, 24-25 ottobre 1964

Relatore: FRANCO ARCHIBUGI

OBIETTIVI SOCIALI DELLA COMUNITA': NUOVE PROSPETTIVE E
NUOVI STRUMENTI

Sommario:

1. Scopo del rapporto
 2. Giudizio sull'attuazione della politica economica e sociale alla luce dei limiti funzionali del Trattato
 3. Le nuove prospettive di programmazione comunitaria
 4. La sfida della programmazione economica comunitaria alla politica sociale
 5. Determinazione più precisa degli obiettivi sociali della Comunità europea
 6. Espansione economica e squilibri strutturali nella programmazione dei paesi capitalisti della CEE e dei paesi sotto-sviluppati
 7. Obiettivi strutturali: l'eliminazione degli squilibri "sociali"
 8. Obiettivi strutturali: eliminazione degli squilibri regionali
 9. Obiettivi strutturali: eliminazione degli squilibri settoriali
 10. Osservazioni generali sugli strumenti comunitari.
-

1. Scopo del rapporto

Lo scopo del rapporto è quello di sottolineare l'opportunità di dare "obiettivi sociali" più chiari e più definiti di quanto finora sia avvenuto, al processo di integrazione economica europea e al progressivo consolidamento di una politica comune europea presso le istituzioni comunitarie. Si tenterà, al tempo stesso, di indicare con maggiore precisione quel che si intende per "obiettivi sociali", sia pure in via di prima approssimazione, nel quadro di una programmazione economica e sociale a livello comunitario.

2. Giudizio sull'attuazione della politica economica e sociale alla luce dei limiti funzionali del Trattato

A dissipare tuttavia possibili equivoci o malintesi, si dirà subito che - data la natura del Trattato istitutivo della CEE - avremmo in ogni caso ritenuto poco efficace un indirizzo diverso da quello finora seguito da parte delle istituzioni comunitarie, in particolare da parte della Commissione.

Non è il caso, in questa sede, di riproporre la vecchia discussione esegetico-critica sulla impostazione più o meno liberale del Trattato CEE. Essa in fondo è stata tanto vasta quanto inutile. Ma è indispensabile ricordare - benché sia ormai piuttosto ovvio - come nel Trattato la politica sociale è purtroppo considerata essenzialmente un "sotto-prodotto" del processo di unificazione doganale e di liberalizzazione degli scambi di merci e di fattori della produzione, processo che rimane l'obiettivo principale e condizionante dell'operazione "mercato comune". Dal momento che la logica del Trattato è imperniata sulla fiducia esplicita che quel "miglio-

ramento costante delle condizioni di vita e di occupazione" dei popoli europei - che il preambolo dichiara "scopo essenziale" delle autorità contraenti - sia un risultato meccanico del funzionamento stesso del mercato comune, ne consegue che la politica sociale è considerata come lo strumento per salvaguardare questo funzionamento da ostacoli istituzionali (vedi circolazione della mano d'opera) o da risultati negativi marginali (politica del Fondo sociale) o al massimo come strumento per difendere e favorire quel funzionamento mediante il ravvicinamento delle disposizioni legali e amministrative (consultazioni e pareri in materia di armonizzazione dei cosiddetti "sistemi sociali").

In queste condizioni, sarebbe stato assurdo pretendere dalla Commissione una amministrazione del Trattato diversa da quella che il Trattato stesso le imponeva. Bisogna anche considerare che difficilmente si sarebbe potuto evitare di subordinare alla istituzione del mercato comune le politiche prese in considerazione. Infatti tale istituzione era, in quel periodo, la sola ragione sufficiente che spingeva al Trattato; senza di essa, cioè, il Trattato stesso perdeva di giustificazione storica.

Certamente in sede di elaborazione e formulazione del Trattato si sarebbe potuto ottenere, insieme a maggiori poteri e competenze per le istituzioni europee, anche una migliore e più autonoma definizione degli obiettivi e dei mezzi di una politica sociale (nonché economica) comunitaria. Non si è ottenuto. Ma il Trattato esiste comunque; la Comunità è una realtà. Ed è difficile immaginare l'efficacia di una politica delle istituzioni comunitarie che intendesse ottenere, in seguito, fuori del meccanismo del Trattato

e perfino contro di esso, quanto non si ottenne in sede di redazione del Trattato stesso.

Occorre dar atto alla Commissione di aver fatto di tutto per stabilire il diritto per le istituzioni comunitarie, di fronte ai governi nazionali già firmatari del Trattato, di elaborare (per la Commissione) e di decidere (per il Consiglio dei Ministri) politiche non previste nella parte regolamentare e normativa del Trattato, ma ritenute implicite nelle sue finalità generali. Recentemente, come si dirà più sotto, questi sforzi hanno avuto incoraggianti successi.

Data la natura del Trattato, insomma, il problema essenziale per ristabilire delle priorità più opportune nella logica di integrazione, era quello di liquidare al più presto possibile il processo di applicazione del mercato comune; liberarsi di questo inevitabile e prioritario obiettivo, significava appunto far emergere - una volta raggiunto bene o male il mercato comune - tutti i problemi da questo lasciati insoluti; e questi erano da affrontare necessariamente - nel nuovo quadro istituzionale ed economico raggiunto - ad un livello comunitario.

Così sembra aver fatto la Commissione. Essa, più o meno consapevolmente, ha sfruttato tutti gli strumenti che gli offriva il dispositivo del Trattato, per rafforzare le istituzioni europee, partendo dalla giusta convinzione che senza forti istituzioni ogni elaborazione di obiettivi fosse una pura esercitazione teorica. Così si è iniziato a dar fondo allo studio e alla determinazione di "politiche" settoriali (agricola, dei trasporti, energetica, congiunturale), tra cui anche le politiche comuni sociali, come quella che riguarda

l'armonizzazione dei sistemi di sicurezza sociale e di protezione sociale in genere, di formazione professionale e dei sistemi di relazioni industriali.

E' nostro convincimento che senza un quadro di riferimento globale degli obiettivi generali e specifici della Comunità, diversi da quelli connessi alla semplice applicazione dell'unione doganale, l'elaborazione di buona parte delle politiche settoriali del genere di quelle previste dal Trattato, nel modo stabilito dal Trattato, sia destinata ad essere sterile - se si fa eccezione per l'interscambio tecnico che ne può derivare per l'una o per l'altra amministrazione. Nessuna scelta potrebbe essere efficace senza essere coordinata con scelte in altri settori e finalizzata ad un sistema di obiettivi. Mancando gli obiettivi si fa solo un lavoro a vuoto. Tuttavia, questo lavoro non è completamente a vuoto se serve a rafforzare le istituzioni europee. E questo sembra possibile, fino a quando la sterilità del lavoro non delude e respinge quanti si erano, senza spirito critico, avventurati nel lavoro stesso, attraverso l'approccio settoriale. A questo punto il metodo di assecondare ad oltranza i meccanismi del Trattato e moltiplicare gli approcci unilaterali, rischia di divenire controproducente allo stesso scopo congiunto e complementare di rafforzare le istituzioni europee.

3. Le nuove prospettive di programmazione comunitaria

Il momento è venuto perché qualche tentativo sia fatto per razionalizzare la logica della integrazione economica europea e fondarla su altri obiettivi che non quello della istituzione del mercato comune.

La Commissione già da tempo si è manifestata in questo senso. Il programma di azione della Comunità durante la 2^a tappa che essa elaborò già fin dalla fine del 1962, afferma che "l'integrazione così detta economica dell'Europa è, nella sua essenza, un fenomeno politico"; e che la CEE costituisce - insieme alle altre due Comunità - "una unione politica nel campo economico e sociale". In esso si dichiarava giunto il momento di passare dall'unione doganale all'unione economica: "qui l'accento non si porrà più su un aspetto negativo: cioè sulla soppressione dei regimi e regolamenti che costituiscono degli ostacoli, ma su qualcosa di positivo: la responsabilità pubblica in materia economica. Ciò che resta da compiere è la fusione progressiva delle politiche economiche nazionali in una politica comune a corto e lungo termine ... Essa implica necessariamente la fissazione da parte della Comunità di obiettivi a lungo termine". Evidentemente tali obiettivi non sono quelli previsti dal Trattato, fondati principalmente sull'integrazione. L'integrazione anzi non verrebbe più ad essere un fine, ma uno strumento, e quindi anche la politica comune che dell'integrazione dovrebbe essere ragionevolmente una conseguenza.

Gioverà tuttavia osservare che dopo dichiarazioni di questo tipo che compaiono nell'introduzione al memorandum sul programma di azione, gli obiettivi di cui si parla in seguito nei diversi capitoli relativi alle "politiche" settoriali del memorandum stesso, sono piuttosto obiettivi procedurali di azione della Comunità nei diversi campi in cui il Trattato l'impegna, piuttosto che tentativi di fissazione di obiettivi economico-sociali comunitari. Eviden

temente la preoccupazione istituzionale e procedurale riprende qui il sopravvento sull'esigenza di definire i contenuti programmatici. Tuttavia nel capitolo relativo alla "politica economica" si fa esplicito riferimento al bisogno di elaborare un "programma" allo scopo di: a) illuminare le decisioni nazionali e comunitarie il cui effetto si produce solo dopo un certo periodo; b) costituire uno "strumento indispensabile di una ripartizione razionale delle risorse finanziarie limitate di cui dispongono i poteri pubblici"; c) essere guida necessaria per i piani e programmi nazionali; ed il documento giunge fino ad affermare esplicitamente: "senza una simile programmazione, sarebbe molto difficile mettere in opera le politiche comuni, in materia di agricoltura, di trasporti o di energia, a causa della mancanza di una prospettiva globale per l'economia comunitaria, nella quale queste politiche particolari si verrebbero ad inserire"; e quindi: "le azioni tendenti a modificare le strutture, in particolare la politica di sviluppo regionale e gli sforzi di riconversione industriale non potrebbero essere efficacemente compiuti, data la lentezza inevitabile dei mutamenti, che se illuminati da una prospettiva a lungo termine" (1).

(1) Molto chiaramente in un suo rapporto, ad un Congresso a Roma della fine del 1962, sul tema "la programmazione economica europea e la programmazione economica nazionale nei paesi della CEE", il vice Presidente della CEE, Robert Marjolin, affermava: "Un programma di sviluppo europeo può anche considerarsi come il quadro entro cui saranno analizzate le politiche comuni. La programmazione europea permetterà di dire se queste differenti politiche comuni sono compatibili tra loro".

Si accenna poi - sempre nel già citato Memorandum della Commissione - a quale contenuto dovrebbe avere questo programma; in una prima fase almeno, esso è inteso come fusione e confronto dei piani, programmi, proiezioni o previsioni a lungo termine effettuati dai paesi membri. E dovrebbe esaminare: lo sviluppo desiderabile e possibile dell'attività economica in termini di prodotto lordo nazionale, reddito per fattori, produzione, investimenti e consumi dei privati, delle imprese e degli Stati, a prezzi costanti; le proiezioni a lungo termine delle entrate e delle spese statali; la ripartizione probabile, desiderabile o accettabile del prodotto nazionale lordo fra i grandi settori di attività: agricoltura, industrie estrattive, industrie di trasformazione, trasporti, servizi; un bilancio previsionale della domanda e dell'offerta di lavoro; delle previsioni sul fabbisogno di investimenti e sul finanziamento degli stessi; l'evoluzione degli scambi esteri.

L'impostazione dunque di una visione globale già c'è. Con un successivo documento, in materia di "politica economica a medio termine", preparato fin dal luglio 1963, discusso dal Comitato economico e sociale, nonché dal Parlamento europeo a cavallo degli anni 1963-64, e infine approvato nell'aprile scorso con decisione del Consiglio dei Ministri al quale era indirizzato quale "raccomandazione" della Commissione, la Commissione affronta e risolve anche il problema istituzionale della programmazione europea. Si prevede infatti la Costituzione di un Comitato di esperti nazionali con il compito di elaborare "un progetto preliminare di programma in materia di politica economica a medio termine nel quale vengono esposte le grandi linee delle politiche economiche che gli Stati membri e le istituzioni della Comunità intendono

seguire nel corso del periodo preso in considerazione e inteso ad assicurare il coordinamento di dette politiche. Tale programma coprirà un periodo di circa cinque anni" (1).

Con la decisione di istituire questo Comitato, da parte del Consiglio dei Ministri, la programmazione economica comunitaria è decisamente varata. E con essa si determina efficacemente il superamento del vincolo alle disposizioni normative del Trattato e in certo modo l'abbandono della considerazione fine a se stessa delle politiche di settore in esso definite (2). L'azione delle istituzioni comunitarie comincia ad avere, in certo senso, obiettivi autonomi rispetto al Trattato; obiettivi cioè mutuati, in un primo momento dagli obiettivi nazionali, e probabilmente in un secondo momento da una definizione comune degli obiettivi a livello europeo.

-
- (1) Sia detto qui a complemento del nostro rapido riferimento che i lavori del "Comitato di politica economica a medio termine" composto da due alti funzionari responsabili della politica economica generale per ciascun Paese avranno inizio solo fra poco. Sono accompagnati e preceduti dai lavori di un altro Comitato già in funzione da poco tempo presso la Commissione composta di esperti indipendenti in previsioni a lungo termine. Tale Commissione avrebbe appunto lo scopo di raccogliere quanto in materia previsionale e programmatica è stato già fatto in ciascun Paese, senza tuttavia conferire a questo lavoro di sintesi un carattere impegnativo per la Comunità.
- (2) Lo stesso Consiglio, nella citata decisione afferma che "è opportuno integrare in un quadro economico pluriennale le politiche comuni di cui è prevista l'attuazione nei diversi settori".

4. La sfida della programmazione economica comunitaria alla politica sociale.

A nostro avviso, l'inizio di una attività di programmazione a livello europeo - (e se non si aggiunge la qualificazione "economica" alla parola programmazione ciò è intenzionale) - muta radicalmente il panorama e gli obiettivi della politica sociale, forse molto di più di quanto non possa avvenire per le altre "politiche" previste nel Trattato. Infatti, si ha l'impressione che tanto più la politica sociale tradizionale si poneva/^{ieri} come un sottoprodotto, come una derivata, del processo di integrazione economica, tanto più oggi le si offrono le condizioni di rovesciare la posizione ancillare e recuperare, per così dire, la sua dignità "matronale".

Queste considerazioni sono basate sul principio - valido in generale ma ancora più valido, come vedremo, se si tengono d'occhio le condizioni particolari della Comunità europea - che non solo programmazione economica e sociale sono intimamente congiunte, due facce di una stessa moneta, ma che un approccio corretto di esse impone innanzitutto la determinazione di obiettivi sociali prima che economici; giacché questi ultimi sono sempre funzionali ai primi. Una programmazione economica senza chiari obiettivi sociali è uno strumento senza finalità, è un treno senza direzione, è un organismo senza intelligenza e pensiero.

Il mutamento di approccio rispetto alle politiche settoriali, più o meno "comuni", previste dal Trattato, e il loro coordinamento in un quadro programmatico globale comunitario, cambiano dunque radicalmente il ruolo della politica sociale europea.

Un tempo in assenza di obiettivi autonomi, le politiche comunitarie, e tra esse la politica sociale, erano subordinate ai fini prevalenti dell'attuazione del mercato comune; oggi siccome si è alla ricerca di obiettivi generali e specifici di diversa natura - e si comincia a dare quasi per scontata l'esistenza di una unione doganale ed economica europea - sembra evidente che la politica sociale deve assumere il carattere principale di determinazione di "obiettivi" sociali, indipendentemente dai contenuti tradizionali che gli assegna il Trattato.

La politica sociale europea viene come sfidata dalle nuove prospettive di programmazione economica a mostrare se è all'altezza dei suoi compiti e delle sue pretese.

5. Determinazione più precisa degli obiettivi sociali della Comunità europea

Mentre da un lato si sono compiuti importanti passi in avanti fatti nel mettere in piedi un meccanismo di programmazione economica a livello comunitario, dall'altro la fase di determinazione degli obiettivi non è ancora iniziata. Anche in materia di fissazione di obiettivi semplicemente economici si è piuttosto allo stato di indicazioni fluide e occasionali. Nell'ultima raccomandazione, già citata, relativa alla politica economica a medio termine, la Commissione si guarda bene di anticipare il minimo accenno al contenuto di eventuali obiettivi; la ragione è forse il timore di impegnare un discorso di merito con il Consiglio mentre il fine della raccomandazione era essenzialmente di ottenere un meccanismo procedurale. Nel

programma di azione per la seconda tappa, ugualmente ricordato, vi era in due luoghi un rapido cenno agli eventuali obiettivi generali che potrebbero essere a base del funzionamento di un "programma" economico pluriennale della Comunità:

a) "assicurare una espansione più rapida possibile, la stabilità e una attenuazione delle fluttuazioni congiunturali e degli squilibri nazionali e regionali" (p. 4: Introduzione del Memorandum)

oppure,

b) "utilizzazione più completa possibile delle risorse produttive della Comunità, senza tensioni inflazionistiche" (p. 73: cap. Politica economica del Memorandum).

La situazione è in certo modo prematura per chiedere, alla Commissione una manifestazione di opinione in materia di obiettivi; si ha tuttavia l'impressione che se nel settore propriamente economico il lavoro è in certo modo impostato e prelude a qualche risultato, nel settore sociale si rischia di rimanere ancorati ad una impostazione tradizionale. Non si può fare a meno infatti di notare che nel programma di azione della fine del 1962 i discorsi fondamentali in materia di programmazione si sviluppano sotto il capitolo VII, quello della "politica economica"; mentre nel capitolo VI, quello della "politica sociale", si è ancora fermi alla rivendicazione di una autonomia propria della politica sociale, e tale rivendicazione risente, a nostro avviso, del clima di subordinazione in cui questa si era venuta trovando nel processo di integrazione. Non una parola si fa invece dei problemi della programmazione economica e dell'esigenza di fondarla su obiettivi eminentemente sociali.

Eppure - a ben vedere - ogni politica di piano a livello comunitario, prescindendo dai fini speciali della creazione del mercato comune, non ha per giustificarsi ed affermarsi che il ricorso ad alcune finalità generali del Trattato, che sono essenzialmente sociali. Si tratta sempre del fine del progresso economico e sociale, del miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione e dello sviluppo armonico delle economie dei paesi membri, riducendo le disparità tra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite, così come dichiarato nel preambolo. Si tratta sempre di promuovere uno sviluppo armonico delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita, come fissato dall'art. 2. Si tratta sempre, in ultima analisi, di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera che consenta la loro "parificazione nel progresso" come prescritto dall'art. 117.

Se si volessero "saldare" le suddette finalità, esistenti ed espresse, con gli obiettivi generali e caratteristici di un programma organico e globale di politica economica, ci sembra che non si potrebbe evitare di fissare i seguenti obiettivi, inevitabilmente di natura "sociale": 1) espansione del reddito, 2) eliminazione degli squilibri strutturali esistenti, sia: a) di carattere propriamente "sociale" che, b) di carattere territoriale o regionale che, c) di carattere settoriale. Ma poiché la formazione di squilibri è un fenomeno congenito ad ogni movimento di sviluppo spontaneo delle economie capitalistiche moderne, l'obiettivo della programmazione non può non essere anche di control-

lare appunto la formazione degli squilibri insorgenti permanentemente, dopo essersi già posto l'obiettivo dell'eliminazione progressiva di quelli esistenti.

6. Espansione economica e squilibri strutturali nella programmazione dei paesi capitalisti della CEE e dei paesi sottosviluppati

Rendere massima l'espansione del reddito pro-capite è un obiettivo socio-economico che compare nella scheda degli obiettivi di ogni programma di sviluppo che si rispetti. Esso è tuttavia un obiettivo fondamentale per i programmi di sviluppo delle economie molto arretrate; per tali economie, infatti, un incremento del tasso di sviluppo della redditività, strutturalmente assai bassa, è condizione essenziale per ogni politica, anche di politiche che mirano a rivoluzionare dalle basi strutture sociali arcaiche.

Nei paesi a struttura capitalistica moderna - come quelli del la Comunità economica europea - di fronte a presenti o insorgenti squilibri strutturali, l'obiettivo di massimizzare il tasso di incremento del reddito può rimanere secondario rispetto a quello di eliminare gli squilibri strutturali. Se nella massimizzazione del tasso di sviluppo del reddito vogliamo vedere un obiettivo più squisitamente "economico" e nell'eliminazione degli squilibri strutturali invece un obiettivo più tipicamente "sociale", possiamo affermare che nei paesi evoluti la programmazione è più vincolata alla determinazione di obiettivi sociali di quanto non possa avvenire nei paesi sotto-sviluppati.

7. Obiettivi strutturali: l'eliminazione degli squilibri "sociali"

Abbiamo visto che la prima categoria di obiettivi strutturali è quello della eliminazione degli squilibri "sociali". Vediamo di qualificare meglio questi squilibri.

Per squilibri "sociali" si sono intese sempre quelle posizioni di ineguaglianza fra le persone, le famiglie, i gruppi e le classi sociali ritenute ingiuste, e che prescindono dalle disparità regionali (p. es. fra territori di uno Stato o della Comunità) o dalle disparità settoriali (per es., redditi nell'agricoltura e nell'industria); queste ultime disparità saranno esaminate in seguito. Tuttavia occorre riconoscere che il problema di questi squilibri "sociali" oggi non si pone più nei termini tradizionali di migliore "distribuzione dei redditi personali". Infatti, questi squilibri oggi non si manifestano più - (se, come si è detto, si prescinde dalla dimensione regionale e settoriale) - sotto forme di sotto-consumo privato. In situazioni vicine al pieno impiego, con forti organizzazioni contrattuali dei lavoratori e con uno Stato sempre più "protettore" contro la miseria, i redditi "privati" si distribuiscono abbastanza bene e risentono solo delle depressioni settoriali e regionali. Poiché lo Stato da tempo si è impegnato a fornire dei servizi sociali e protezioni varie ai casi di standards privati manchevoli, mediante sistemi di sicurezza sociale abbastanza evoluti, gli squilibri "sociali" oggi, nella maggioranza dei paesi capitalisti evoluti, si manifestano sotto forma di sotto-consumi pubblici, cioè come deficienti standards "sociali".

Una programmazione economica nazionale in un paese moderno (e quindi anche quella comunitaria), cioè un meccanismo di migliore adattamento e impiego delle risorse, limitate, per dati fini, non

può non avere tra i suoi obiettivi principali quello di raggiungere alcuni standards di consumi pubblici ritenuti essenziali per una organizzazione civile della società.

Si tratta evidentemente della politica della abitazioni (1), delle attrezzature scolastiche e culturali in genere, delle attrezzature sanitarie, della sicurezza e assistenza sociale, dell'organizzazione urbanistica delle città e delle campagne, dei sistemi di trasporto, della ricerca scientifica, dello sport, etc. etc.

E' nostra opinione che un programma di sviluppo economico e sociale che non contenga degli obiettivi specifici nel campo di questi consumi pubblici non sia, semplicemente, un programma di sviluppo.

L'elaborazione di obiettivi specifici in questo campo comporta, ovviamente, a livello europeo:

- la determinazione di standards minimi mediante analisi e discussioni in sede comunitaria
- l'apprezzamento delle strutture esistenti e degli scarti rispetto agli standards, allo scopo di valutare il fabbisogno dei consumi pubblici nei tempi previsti del programma.

Non è qui il caso di dilungarci con ulteriori dettagli di metodo, ma il lavoro di raccolta ed elaborazione delle informazioni e l'azione organizzativa da condurre per portare i diversi

(1) Anche se la casa costituisce ancora un importante consumo "privato" ormai quello delle abitazioni è un settore di cui l'iniziativa statale si sente direttamente o indirettamente responsabile.

paesi della Comunità ad affrontare la discussione in comune su questi temi, ci sembra ormai urgente. In caso contrario si rischia di fare sviluppare il discorso della programmazione europea su livelli di analisi macro-economica senza contenuto e finalità.

Nella nuova impostazione, ci sembra che dirigere lo studio dei fabbisogni sociali in termini di consumi pubblici sia un compito preciso della politica sociale. L'approccio stesso ai suoi vecchi argomenti viene sensibilmente mutato, per esempio nei riguardi della politica della sicurezza sociale. Nel nuovo approccio di programmazione non può più costituire un obiettivo quello della "armonizzazione" dei sistemi sociali quanto quello di valutare l'efficienza e l'adeguatezza dei sistemi stessi. L'armonizzazione segue poi ed è connessa alla determinazione degli standards (1). E così per altre politiche attualmente in corso, che troverebbero nella programmazione finalmente un quadro concreto di riferimento e dei criteri appropriati di valutazione.

(1) Naturalmente con ciò non si nega l'utilità di confronti e adeguamenti tecnico amministrativi tra i diversi Paesi.

8. Obiettivi strutturali: eliminazione degli squilibri regionali.

Per quanto concerne gli squilibri regionali, campo che è reso più ovvio sia dalla esplicita allusione del Trattato che da una certa attività già intrapresa in sede comunitaria e in particolare dalla Commissione, riteniamo che dovrebbe essere più precisa la definizione di alcuni obiettivi, che per noi sono sempre obiettivi sociali in modo tipico.

Si ha l'impressione che i lavori attualmente in corso in sede comunitaria si attardino un po' troppo sulla raccolta di informazioni senza scopi precisi, sul confronto delle esperienze, e sullo studio e discussione delle politiche - di natura finanziaria e tecnica - messe in atto da rispettivi Governi per aiutare le aree depresse nei diversi paesi della Comunità a risollevarsi. Anche in questo caso è indubbio che una messa a confronto delle esperienze può dare i suoi frutti e far evitare di commettere nuovi sbagli. Ma oggi, in sede di programmazione europea, occorre fare qualche cosa di più dell'assistenza tecnica. Occorre elaborare degli obiettivi. E proporsi di sapere come e quando raggiungerli.

Ad esempio: non vediamo perché non dovremo proporci di far sì che il tasso di sviluppo di alcune aree depresse europee sia superiore a quello medio di tutta la Comunità in una certa proporzione. Prima di giungere a queste generalizzazioni, è certo necessario classificare le regioni, stabilire quali sono quelle depresse, e misurare - secondo criteri e parametri approfonditi anche se convenzionali - il grado o l'importanza del sotto-sviluppo europeo (1).

(1) Le ricerche in questo senso andrebbero di pari passo con quelle miranti a determinare regionalmente i fabbisogni "sociali".

Ma a questo genere di studi e di classificazioni non si giungerà mai se non è chiaro, in anticipo, a cosa servono, se non sono definite le intenzioni e gli obiettivi di una politica regionale a livello comunitario.

Altro esempio: mi sembra ormai più che natura la necessità di fissare degli obiettivi in materia di ottima distribuzione della popolazione sul territorio comunitario. A questo scopo è necessario fissare sia i limiti di congestionamento delle aree superindustrializzate che i limiti di emigrazione per le aree sotto-industrializzate. Ciò comporta a sua volta l'analisi delle possibilità di industrializzazione di tutte le regioni europee; vi sono alcune regioni sotto-industrializzate (per es. la Calabria) per le quali gli sforzi che si potranno fare per assicurare loro un certo saggio di sviluppo industriale, non saranno sufficienti, per ragioni di depressione "naturale", a garantire loro la disponibilità nella regione, di tutti i posti di lavoro necessari a soddisfare la prevedibile offerta di lavoro nei settori extra-agricoli. In queste regioni, che per altro sono assai poche nella Comunità, per quanto ambizioso possa essere il programma regionale di sviluppo, dovrà accettarsi un certo esodo migratorio fino a che il potenziale demografico si equilibri con le possibilità oggettive di insediamento regionale. Altre regioni depresse, al contrario, dalle quali nel passato e tuttora si sviluppano forti correnti emigratorie, (dato lo scarso livello assoluto dei redditi e il basso tasso di incremento dei redditi e delle attività) manifestano tuttavia delle forti suscettività di sviluppo industriale, ancora non sfruttate. In questo caso un saldo migratorio nullo della regione entro un raggio

nevole periodo di anni, potrebbe essere assunto come specifico obiettivo sociale da raggiungere (1).

In altre parole non si vede perché a livello comunitario non si dovrebbe fare un piano pluriennale indicativo degli spostamenti territoriali di popolazione, che oltre tener conto delle tendenze e previsioni di sviluppo naturale della popolazione, tenga conto anche delle prospettive regionali di industrializzazione. Tale piano dovrebbe inoltre tentare di fissare i criteri territoriali degli insediamenti, le forme auspicabili dell'urbanizzazione e le politiche dei movimenti migratori. E' chiaro che queste prospettive sono di carattere pluriennale e anche di lungo periodo; esse abbracciano almeno un quindicennio.

La politica comunitaria delle migrazioni verrebbe in tal modo ad acquisire dei criteri generali di applicazione che per ora non ha. Delegata ad amministrare il Trattato e ad occuparsi dei fattori istituzionali che ostacolano la libera circolazione della mano d'opera, essa al massimo si spinge a studiare le conseguenze

(1) Nel rapporto già citato al Convegno di Roma, R. Marjolin afferma che "i bilanci previsionali di mano d'opera ... determineranno la politica da seguire, specie in materia di formazione professionale. Tali bilanci - aggiunge Marjolin - quando saranno fissati nelle regioni che possono beneficiare di un programma di espansione, dovranno indicare i posti di lavoro supplementari che questi programmi realizzeranno, se si vuole evitare una emigrazione troppo importante..." Tutto questo va bene, ma si potrebbe anche arrivare ad una "politica" prospettiva pluriennale degli spostamenti di popolazione.

"sociali" degli attuali spostamenti, così come si realizzano, e a mettere in piedi delle strutture amministrative e assistenziali che potrebbero perfino andare nella direzione contraria ad una eventuale politica regionale comunitaria che fosse in un futuro elaborata nel quadro della programmazione europea.

Ricorderemo inoltre come sia la politica indiretta di assistenza e di coordinamento della formazione professionale che la politica di impiego diretto del Fondo sociale europeo, troverebbero in un quadro siffatto un aiuto non indifferente per la loro razionalizzazione di carattere territoriale.

La fissazione di obiettivi territoriali (sociali) dello sviluppo economico europeo comporta anche lo studio di obiettivi specificamente urbanistici dell'assetto territoriale. A questi ultimi obiettivi (che a nostro modo di vedere sono anch'essi obiettivi "sociali"), connessi con quelli più generali di sviluppo delle attività economiche e industriali e delle prospettive demografiche, è legata l'intelligenza di una politica europea dei trasporti e delle vie di comunicazione. Senza quel legame non sapremo vedere a quali criteri oggettivi e razionali quest'ultima si possa ispirare. Ed in effetti, quella finora allo studio presso la Comunità, ne ha ben pochi.

Lo studio degli strumenti di intervento per applicare una politica regionale è molto importante ma, a nostro avviso, secondario. Per lo meno nell'esperienza storica attuale è nostra opinione che si riscontri una grave sproporzione fra la dotazione di strumenti, che è notevole, e lo studio delle finalità alle quali orientare l'uso di cotali strumenti, che è scarso. Forse il caso dell'Italia è il caso estremo, in cui dei grossi apparati tecnici e finanziari di politica regionale sono stati messi in atto da più di un

quindicennio, e sono stati diretti solo da un goffo, presuntuoso e solo in apparenza dinamico empirismo, senza che esistesse un piano di sviluppo delle aree arretrate collegato ad un piano generale di sviluppo dell'economia italiana, con i risultati che si conoscono, concernenti la dispersione e lo spreco di mezzi, e la perdita perfino del loro carattere di "aggiuntività". Certamente a livello comunitario gli strumenti di intervento di una politica regionale sono assai meno importanti che a livello nazionale; esiste tuttavia la Banca europea degli investimenti, alla quale ci sembra urgente fornire dei criteri di intervento un po' più organici e razionali di quelli attualmente a disposizione.

Inoltre, come si è già accennato, se gli strumenti diretti di una politica regionale a livello comunitario sono assai scarsi, non mancano i mezzi indiretti, quando vi fossero criteri e obiettivi ben chiari. Non solo le varie forme di intervento della Commissione presso il Consiglio e presso i Governi, ma anche la politica della circolazione dei capitali potrebbe essere fortemente influenzata dall'esistenza di un'autentica "politica regionale di sviluppo europeo", cioè una politica che contenesse obiettivi di sviluppo.

9. Obiettivi strutturali: eliminazione degli squilibri settoriali

Nel campo degli squilibri settoriali la esistenza di "obiettivi" condiziona notevolmente la razionalità di molte politiche tradizionali della Comunità. Innanzi tutto la politica agricola ma, in larga misura, anche la politica commerciale, la politica di riconversione industriale e la politica dell'energia,

nonché la politica di formazione professionale.

La politica agricola è quella più fortemente impegnata, giacché in tutti i Paesi della Comunità vi è una forte tensione fra agricoltura e attività extra-agricole, e forti squilibri dalla cui soluzione dipende il modello stesso di sviluppo delle nostre economie. Ebbene, questo è un settore in cui in modo assolutamente inequivocabile è impossibile fare una politica economica seria, senza prima stabilire dei chiari "obiettivi sociali". Noi ci troviamo dinnanzi ad un settore in cui il basso livello di produttività rispetto agli altri settori determina un abbandono potenziale ed effettivo di impiego, sia di lavoro che di capitali, abbandono che solo la fissazione di certi obiettivi può controllare e governare.

Noi ci troviamo invece di fronte ad una politica agricola comune che da un lato ha un obiettivo a medio termine di liberalizzazione doganale e dall'altro non ha ancora misurato quali saranno gli effetti economici e sociali di questa liberalizzazione, in termini soprattutto di occupazione. Ci sembra indispensabile invece partire da una definizione obiettivo di occupazione e di reddito agricoli, cioè di un obiettivo sociale, il quale non può, a nostro avviso, non essere fondato sulla parificazione progressiva dei redditi reali agricoli - di lavoro e di capitale - rispetto a quelli extra-agricoli in un certo periodo di tempo.

Partendo da questo obiettivo - corredato da una serie di altre ipotesi-obiettivo - noi potremmo avere dei piani di ristrutturazione agricola per aree e zone omogenee che ci fornirebbero non solo indicazioni corrette delle trasformazioni culturali, fondiarie e organizzative necessarie e delle politiche di assistenza finanziaria e tecnica opportune, ma anche dell'ottimo impiego di ma-

no d'opera e perciò dell'offerta prevedibile di lavoro scaturente dall'esodo agricolo. Le ipotesi-obiettivo, che fanno da corollario tecnico a quella della parificazione progressiva dei redditi sono:

- a) massimo prodotto netto, da realizzarsi nella scelta degli ordinamenti produttivi e dei tipi di azienda, sollecitati dalla vocazione delle risorse naturali ed umane, e dalla piena valorizzazione industriale e commerciale dei prodotti relativi;
- b) minima occupazione totale e minima sotto-occupazione stagionale;
- c) parificazione del contesto culturale fra città e campagna;
- d) struttura dei prezzi relativi corrispondente a quella prevedibile ad avvenuta applicazione del Trattato, sia nell'ipotesi che si abbia piena liberalizzazione degli scambi sia in quella che prevalga un indirizzo più cauto di restrizioni protezionistiche parziali, mantenute in ogni caso verso i paesi terzi.

Modificando le ipotesi-obiettivo, - richiamate per indicare il metodo ed anche perché ci sembrano le più opportune - si ottengono diverse alternative di ristrutturazione agricola e di occupazione agricola, sulle quali è nostra opinione che per prima la politica sociale deve portare le sue scelte e in secondo luogo la politica agricola. Senza queste scelte sociali, ogni politica agricola ci sembra acefala.

Lo stesso si dica per tutti i settori che lo sviluppo tecnologico mette profondamente in crisi e in stato di conversione o

o regressione assoluta. Mi riferisco come esempio, ai problemi della politica energetica che sono così fortemente dominati in Europa dalla crisi nel consumo del carbone e dalla struttura dei suoi costi di produzione. Come si fa ad adottare delle opportune politiche di riconversione settoriale e regionale, senza dei piani a lungo termine di orientamento sulle possibilità produttivistiche dei settori in crisi? Anche in questo l'obiettivo sociale, espresso dall'obiettivo di occupazione e di reddito, è condizione della programmazione.

Anche in altri settori, come quello dei servizi commerciali, dove si manifestano dei profondi squilibri di struttura, occorre portare l'attenzione al fine di proporsi degli obiettivi di ristrutturazione. Anche qui si tratta di obiettivi sociali perché, se forse non sempre si tratta di occupazione di lavoratori "dipendenti", occorre tener presente quanto gli squilibri nelle strutture commerciali si riflettono sulla natura del servizio, sull'altezza dei costi di distribuzione, e quindi sul prezzo dei beni e sul potere di acquisto dei consumatori. In definitiva, di fronte ai mutamenti strutturali provocati dal progresso tecnico che è una variabile indipendente, e per di più incognita, del nostro sviluppo economico e sociale, è compito della politica sociale al livello comunitario di rendere tale variabile quanto più possibile "cognita" sulla base delle conoscenze tecnologiche più avanzate, e di apprezzare l'ammontare di quello che si potrebbe definire sotto-occupazione tecnologica, l'ammontare cioè del potenziale aumento di produttività del lavoro che si potrebbe realizzare mediante la modernizzazione. I tempi e i modi - scelti in guisa di obiettivi - di questa modernizzazione costituiscono l'ossatura dei piani di ristrutturazione settoriale.

10. Osservazioni generali sugli strumenti comunitari

Quando si definiscono gli obiettivi, occorre far cenno anche agli strumenti. Questo è vero. Purché non ci si adagi troppo sulla giusta ma assai ovvia considerazione che l'elaborazione di una politica senza la disponibilità di strumenti di intervento è un bel sistema di maniglie senza serrature e di comandi senza trasmissioni. Talora, si dice, occorre adattare le politiche agli strumenti. Anche questo è vero, troppo vero. Ma prigionieri della convinzione di dover mettere in azione i comandi, si ottiene il risultato che non si fa che adattare le politiche agli strumenti, si dimenticano politiche e si finisce per essere governati dai meccanismi di cui si dispone piuttosto che governare per mezzo di essi. Questo è il rischio anche della Comunità economica europea.

Ora, a noi sembra, che sarebbe il momento di elaborare un buon sistema di politiche comunitarie, ben coordinate fra loro, ma nel quadro di un programma globale di sviluppo dell'economia europea. E questo programma dovrebbe fondarsi, come abbiamo detto, su un sistema coordinato di "obiettivi sociali" del tipo cui si è fatto cenno.

La creazione, da parte del Consiglio dei Ministri della Comunità, di un Comitato di politica economica a medio termine ha fornito alla Commissione e a tutte le forze interessate allo sviluppo un importante nuovo strumento. Questo strumento è in mano dei Governi che vi sono rappresentati, ma è anche in mano alla Commissione che organizza loro il lavoro. Questo strumento, a nostro modo di vedere, potrà essere usato bene o male, a seconda se