

L'integrazione economica dell'Europa occidentale

1. - L'unificazione è una millenaria aspirazione dell'Europa.

Contrariamente a quello che molti, forse, sono oggi indotti a pensare, questo dell'unificazione dell'Europa non è un problema sorto dalla seconda guerra mondiale. È un problema antico: plurisecolare, anzi millenario (1). Dalla caduta dell'Impero Romano, la nota dominante della Storia dell'Europa è stata, infatti, accanto alla incorreggibile discordia dei popoli che la compongono, l'inevitabile aspirazione a ricompone le sparse membra in una nuova e più ampia unità, che comprendesse anche le zone non assoggettate, a suo tempo, al dominio di Roma.

L'unità che i popoli auspicavano e che i più potenti monarchi, da Carlomagno a Napoleone, tentarono, volta a volta, di realizzare a proprio vantaggio, fu, per lunghi secoli, prevalentemente quella politica. Seguendo l'umano costume di trarre dal passato le mete per l'avvenire, la popolazione europea non vedeva altra possibilità di migliorare la sua situazione, che nella ricomposizione dell'Impero o di qualcosa che gli assomigliasse, anche se con diversa distribuzione di compiti e diverse posizioni gerarchiche. Il problema economico non entrava, apparentemente, in linea di conto, perché soverchiato ed oscurato dalla aspirazione che su ogni altra sovrastava e tutte quante ad un tempo riassumeva: il ristabilimento di una autorità e di una organizzazione capace di assicurare una pacifica convivenza di genti così diverse e pur così affini, come son quelle che popolano questo vecchio Continente. Ma l'unità politica implicava ad un tempo l'unità

economica; e non c'è dubbio che, se fosse riuscito ai nostri padri di costituire una unità politica europea, così come altri europei riuscirono a creare, di là dall'Atlantico, quel nucleo politicamente unitario che ha dato origine all'attuale Confederazione stellata, la situazione economica dell'Europa sarebbe oggi completamente diversa da quella che è, ed il mondo tutto avrebbe probabilmente raggiunto quella floridezza economica a cui ancora oggi guarda come ad un sogno irrealizzabile.

Comunque sia di ciò, il problema dell'unificazione economica dell'Europa o, quanto meno, della costituzione, in Europa, di spazi economici che superassero largamente i confini politici dei singoli Stati e si estendessero a buona parte, se non a tutto il Continente, si pose chiaramente sin dallo inizio del secolo diciannovesimo. Già il blocco continentale decretato da Napoleone nel 1806 e nel 1807 era qualcosa di più che una misura di guerra. Ma, cessate appena le guerre napoleoniche, le discussioni e i progetti di unioni doganali, di allargamento degli spazi economici, assunsero in Europa una estensione ed una intensità veramente eccezionali, ed il movimento, al cui inizio Federico List aveva contribuito forse più di ogni altro, trasse dalla felice conclusione dello *Zollverein* tedesco nuova forza e vigore, e poté conseguentemente protrarsi, nonostante il fallimento di tutti i successivi progetti, per tutto il resto del secolo ed oltre, ricevendo poi nuovo impulso dalla prima guerra mondiale, sotto la cui influenza venne alla luce, in un primo tempo, la « Mitteleuropa » del Naumann e poi la Pan-Europa » del Coudenhove-Kalergi (2).

La Società delle Nazioni di Ginevra non ebbe tuttavia il coraggio e la lungimiranza di

far suo, sin dallo inizio, il programma dell'unificazione economica dell'Europa; e quando, nel 1930, fu posta di fronte al progetto Briand, troppa acqua era già passata per le Bocche del Rodano, e troppo scetticismo erasi accumulato sulla capacità realizzatrice di questa organizzazione, perché potesse sperarsi in un risultato anche parzialmente favorevole.

La seconda guerra mondiale, intrapresa dalla Germania sotto il segno del « Grande Spazio », mirava chiaramente ad unificare, possibilmente, tutta l'Europa, e, comunque, la più larga parte di essa, sotto l'egemonia tedesca, modificandone anche la struttura economica in guisa da massimizzarne la razionalità e l'efficienza. A questo fine ci risulta che approfonditi studi furono intrapresi e condotti innanzi per vario tempo, nel corso della guerra, per stabilire un elaborato piano di localizzazione delle varie attività produttive, che avrebbe dovuto, evidentemente, essere imposto, a guerra finita, ai vari paesi europei che fossero entrati a far parte dello spazio vitale nazista.

L'esito della guerra ha fatto fallire il programma di unificazione concepito dalla Germania, ma ne ha fatto attuare un altro, di carattere perfettamente analogo, da parte dell'U.R.S.S. Assai più della metà del territorio e quasi la metà della popolazione europea sta oggi, in effetti, al di là della cortina di ferro e subisce, ad eccezione della Jugoslavia, un processo accelerato ed intenso di unificazione, concepito ed imposto dal Cremlino nel preminente interesse dell'Unione delle Repubbliche Sovietiche.

Rimane, al di qua della cortina di ferro, l'altra metà dell'Europa, sulla quale gli Stati Uniti d'America esercitano, da qualche tempo, una crescente pressione perché trovi la forza di superare i persistenti antagonismi nazionalistici e di porre in moto un processo d'integrazione economica, quanto più radicale e rapido possibile. Ma la pressione, non sorretta da mezzi sufficientemente coattivi, né guidata da una chiara visione dei fini che dovrebbero essere perseguiti, delle condizioni che dovrebbero sussistere e dei limiti che si pongono alla realizzabilità della auspicata integrazione, risulta all'atto pratico inefficiente ed incerta, ed ha scarse probabilità di persistere per un tempo

adeguato, anche perché, se gli S.U.A. hanno interesse a rafforzare l'Europa occidentale per sottrarla al pericolo di un assorbimento da parte dell'U.R.S.S., non hanno interesse a rafforzarla in misura e maniera tale da farne una potenza capace di assumere una posizione indipendente ed eventualmente antagonista, sia nell'agone politico, che sul terreno economico e commerciale.

Quelli che avrebbero indiscutibilmente interesse ad unirsi politicamente e ad integrare le loro economie sarebbero, invece, i paesi dell'Europa occidentale, la cui salvezza ed il cui avvenire sono inoppugnabilmente legati allo sforzo che sapranno imporsi, ed ai risultati che sapranno raggiungere, in questo campo. Ma non occorre un grande acume per accorgersi che in nessuno di detti paesi esiste una chiara coscienza di tale imperativo categorico e che, anche là dove esiste il desiderio di una unificazione, grande è la pavidità delle classi dirigenti, ed estremamente scarsa la capacità di sormontare gli ostacoli che vi si oppongono.

2. Difficoltà che si oppongono all'unificazione dell'Europa.

La principale difficoltà che si oppone all'unificazione economica dell'Europa è la comprovata incapacità dei popoli europei a risolvere il problema della loro pacifica convivenza: trovare cioè quel giusto mezzo che consente di conservare le tradizioni e le autonomie nazionali, e di instaurare, allo stesso tempo, una disciplina unitaria della loro vita politica ed economica. La prevalenza delle forze centrifughe nell'ambito dell'Europa è stata fortemente aggravata, negli ultimi secoli, dalla creazione dell'impero inglese e dalla azione disgregatrice che la Gran Bretagna ha di necessità esercitato sul Continente europeo, impossibilitata com'era ad integrarsi in esso senza compromettere i suoi interessi imperiali, e non potendo neppure consentire all'Europa di unificarsi senza la sua partecipazione, poiché ciò avrebbe significato, per essa, abdicare, nonché alla sua posizione egemonica, alla sua stessa indipendenza.

(1) Cf. JULIUS WOLF, *Vorläufer und Parallelen einer Europäischen Zollunion* (in HANNS HUBMANN, *Europäische Zollunion*, Reimar Hobbing, Berlin, 1926, pp. 9-22).

(2) Cf. THEODOR HRUSS, *Der Einfluss von Krieg und Frieden auf das Europäische Problem* (nel citato *Europäische Zollunion* dell'HEIMANN - pp. 23-35).

Non è compito nostro di ricercare se e fino a qual punto sussistano ancor oggi le ragioni che hanno impedito storicamente l'unificazione politica dell'Europa. E' tuttavia nostro dovere di far presente che, se tali ragioni persistono e se non c'è speranza di vederle sparire o di poterle comunque superare, vana è ugualmente ogni aspettativa di unificazione economica. Questa può, entro certi limiti ed in determinate condizioni, precedere nel tempo ed agevolare l'unificazione politica, allo stesso modo come può derivarne come una semplice conseguenza; ma se manca la volontà o la possibilità di arrivare, prima o dopo, ad una aperta o larvata unificazione politica, vano è sperare di poter durevolmente instaurare una integrazione economica (3). Non senza ragione coloro che si sono occupati di questi problemi hanno posto l'accento sulla necessità di uno stretto coordinamento della politica economica, monetaria e finanziaria dei vari paesi che eventualmente si uniscano per formare un comune territorio economico. Ma, se si vuole che un tale coordinamento risulti efficace ed effettivo, occorre che i governi dei singoli paesi rinunzino praticamente alla piena libertà di decisione, vale a dire allo esercizio della loro sovranità, in tutto ciò che, direttamente o indirettamente, influisce sull'andamento della finanza, della moneta e dell'economia: il che, se non distrugge completamente la personalità giuridica degli Stati membri, ne svuota tuttavia a tal punto il contenuto da non differire gran fatto da una effettiva unificazione politica.

Che l'unificazione economica comporti la rinunzia dagli Stati partecipanti alla più gran parte della loro sovranità, non può, comunque,

(3) « Perchè siano realmente efficaci e durevoli, le vere unioni doganali devono essere basate sull'eliminazione di profonde diversità nella struttura economica, nell'organizzazione politica ed amministrativa e nel sistema fiscale degli stati membri. Inoltre, nel settore delle tariffe doganali, i poteri devono essere deferiti ad un'autorità internazionale e la libertà d'azione di ciascun membro deve essere direttamente limitata ». (I. PENTMANN, *Customs Unions, Encyclopaedia of the Social Sciences*, Macmillan, 1948).

« Muovendo da questo assunto, e ammesso per ipotesi che si desideri realmente di giungere ad un'unione economica, non vi sono dubbi sul prossimo passo da compiere da un punto di vista logico,

essere posto in dubbio, oggi che i problemi economici e sociali hanno assunto una importanza del tutto preminente; e particolarmente quando si tratta di paesi, come son questi dell'Europa occidentale, dalle economie evolute e complesse, la cui fusione fa sorgere problemi numerosissimi e di straordinaria portata, risolvibili solo da un'organismo unitario, dotato di pieni poteri: vale a dire, nè più nè meno, da un organo sovrano, superstatale.

Come si diceva, dunque, fra le difficoltà che si oppongono alla unificazione economica dell'Europa occidentale, il primo posto spetta precisamente alla tenace riluttanza che i paesi europei oppongono all'abbandono di una parte cospicua della loro sovranità.

Non mancano tuttavia, anche al di fuori del campo politico, difficoltà molto gravi, anche se, alle difficoltà reali, molte se ne aggiungono di apparenti.

Una delle obiezioni che più frequentemente si muovono ai progetti di unificazione economica dell'Europa è quella che si basa sulla insufficiente complementarietà economica dei paesi europei. La loro sarebbe, si dice, « una unione di popoli aventi produzioni similari, di popoli manifatturieri, di concorrenti, e dei peggiori concorrenti, in quanto situati tutti nella stessa zona geografica, aventi simili possibilità geologiche, le stesse attitudini naturali e sociali di produzione, un unico ristretto mercato locale e una pressochè uguale distanza dai vari mercati mondiali, allevati ognuno in una piccola zona riscaldata dal protezionismo, come tanti duplicati l'uno dell'altro, ed ora messi l'uno dell'altro a contatto immediato in un ristretto continente dal quale bisogna u-

anche se questo passo possa riuscire difficile, se non impossibile, da un punto di vista politico: deve essere istituito un organismo democratico, in grado di prendere delle decisioni in questi settori economici ed in grado di farle applicare senza dover necessariamente scendere a negoziazioni con i singoli Stati. Se l'integrazione europea dovrà essere qualcosa di più di una facciata destinata ad ingannare gli americani per indurli a continuare nel programma di aiuti Marshall, se dovrà essere effettivamente uno strumento per ristabilire la sicurezza dell'Europa e la sua « viabilità » economica, allora è necessaria una qualche forma di federazione politica ». (*Progress towards Western Union*, in « Westminster Bank Review », 1950, p. 15).

scire per non soffocarsi e non uccidersi reciprocamente » (4).

Questa obiezione è peraltro, a nostro modo di vedere, solo parzialmente valida. Indubbiamente, l'unione di paesi economicamente complementari costituisce il tipo ideale di integrazione economica e, salvo l'ostacolo che può opporre ad un eventuale mutamento di struttura che possa in prosieguo di tempo apparir necessario per qualcuno dei paesi partecipanti, non comporta, nell'insieme, che vantaggi, che non cessano di esser tali per il fatto di essere, come sono di regola, inegualmente distribuiti. Ma tutto questo non significa che una unione economica non possa essere vantaggiosa anche per paesi le cui economie non siano complementari.

In altra sede, occupandoci della progettata unione doganale italo-francese, abbiamo sostenuto che il parallelismo delle due economie non escludeva affatto l'utilità della loro integrazione e poteva anzi, nel caso specifico, considerarsi un elemento propizio alla buona riuscita di tale operazione, in quanto, non esistendo in genere eccessivi divari fra i costi di produzione italiani e francesi degli stessi prodotti, la specializzazione delle varie aziende nei rami di produzione più convenienti avrebbe potuto avvenire senza inferire eccessivi danni sia all'uno che all'altro paese (5).

Più grave e pertinente è viceversa l'obiezione che si rivolge alla unificazione economica dell'Europa, quando si dice che essa non risolve i problemi fondamentali di questo vecchio continente. « Le unioni doganali fra i popoli — scrive ancora il Mazzei (6) — si formano in genere per la ricerca di un vasto mercato interno sicuro, per la ricerca del sicuro rifornimento dei viveri e delle materie prime, prodotte su un territorio economicamente unito; ma le questioni che la vecchia Europa non è capace di risolvere da sé sono proprio: quella degli sbocchi, chè i mercati europei non bastano ad assorbire la sua esuberante e crescente produ-

(4) JACOPO MAZZEI, *A proposito di unione doganale europea*, in « Economia », luglio 1930, p. 25.

(5) Cfr. F. COPPOLA D'ANNA, *L'unione doganale italo-francese*, in « Rivista di Politica Economica » 1948, pp. 1002-1004.

(6) Loc. cit., pp. 25-26.

zione; quella agricola, chè le terre europee non sono sufficienti a dare il cibo ai suoi addensati abitanti; quella delle materie prime, molte delle quali mancano o scarseggiano. L'Europa perciò non può trovare, ripiegandosi su sé stessa in una unione economica interna, economia o sicurezza, nè per le compere che devono assicurare le sue possibilità di produzione, nè per le vendite che della sua produzione devono costituire la ragion d'essere. Fin dal '600 l'Europa è legata al mondo dalla necessità d'importare le materie prime e di esportare i suoi prodotti. Nell'800 si è aggiunta la necessità di importare dal mondo i viveri; e d'altra parte l'industrializzazione dell'Europa ha creato, in ristretti compartimenti stagni, tanti duplicati dell'Inghilterra, — l'uno all'altro simili, legati all'oltremare dalla necessità d'importare le materie prime e di esportare i prodotti — che potranno, dalla libera intercomunicazione tra loro, avere maggiori possibilità di respiro, ma non gli alimenti e la vitalità economica ».

Dopo venti anni, queste osservazioni del compianto prof. Mazzei risultano perfettamente attuali e mantengono intatto il loro valore. Errerebbe chi credesse — e non sembrano pochi, oggi, quelli che lo credono o che mostrano di crederlo — che, attuata l'integrazione economica dei paesi europei, sia automaticamente risolto il problema fondamentale della Europa, che è quello di trovare il necessario completamento di materie prime e generi alimentari, senza del quale non potrebbe, nè mantenere attive le sue fabbriche, nè mantenere in vita la sua popolazione. L'integrazione economica è anch'essa chiamata a portare il suo contributo alla risoluzione di questo problema, sia favorendo una più efficiente utilizzazione delle risorse produttive dell'Europa e diminuendo con ciò l'entità degli approvvigionamenti aggiuntivi di cui ha bisogno, e sia riducendo i suoi costi di produzione e mettendo, con ciò, in grado l'Europa di riprendere ed incrementare le sue esportazioni verso gli altri continenti. Ma, al punto a cui siamo ormai arrivati e con la rapidità che ha ormai assunto il processo di industrializzazione dei paesi extraeuropei, è del tutto da escludere che l'Europa, economicamente integrata o meno, possa contare su sbocchi e su fonti di approvvigio-

namento adeguati ai suoi bisogni, se, parallelamente al risanamento dell'economia europea, non si provvede a sviluppare l'economia dei paesi extraeuropei che, pur avendo risorse produttive imponenti, non le abbiano finora adeguatamente sfruttate.

E' questo un punto che non dovrebbe essere mai perduto di vista, anche per evitare che gli sforzi fatti per avviare l'integrazione economica dell'Europa risultino frustrati dal persistente squilibrio dell'economia mondiale, e che, in contrasto con gli scopi che si perseguono, l'Europa sia costretta ad attuare, con danno proprio ed altrui, una politica autarchica (7).

Ma, oltre a queste che siamo andati elencando e che non sono, a vero dire, difficoltà che debbano essere superate, bensì piuttosto limiti e condizioni per l'integrazione economica dell'Europa, non mancano difficoltà vere e proprie, d'ordine prettamente economico e sociale, a cui la progettata integrazione va indubbiamente incontro, e contro le quali rischia d' infrangersi. Si tratta di difficoltà reali, di rischi che si corrono realmente dai singoli paesi, e non soltanto di opposizioni sollevate da gente che dalla integrazione economica si veda lesa nei suoi particolari interessi, come si ha spesso l'aria di pensare, o si afferma apertis verbis. Queste opposizioni esistono anch'esse indub-

(7) La crisi dell'Europa non è che il riflesso e la conseguenza della dislocazione che l'economia mondiale ha subito nell'ultimo cinquantennio. E' altamente significativa a questo riguardo la risposta data da Sir Stafford Cripps, Cancelliere dello Scacchiere britannico, al Signor Charles H. Kline, Condirettore della rivista americana *U. S. News and World Report* che gli domandava (vedi il fascicolo di detta rivista uscito il 26 dicembre 1949 pp. 32-37) come ritenesse di poter spiegare il fatto che la Gran Bretagna continua ad accusare scarsità di dollari, nonostante che la sua produzione industriale e le sue esportazioni risultino fortemente aumentate in questo dopoguerra. « Questo — ha risposto Cripps — è il risultato del cambiamento intervenuto nel quadro del commercio mondiale. Prima della guerra il Regno Unito era in grado di procurarsi abbastanza oro e dollari, non soltanto per coprire il disavanzo diretto della sua bilancia commerciale nei confronti degli S. U. A., ma per finanziare anche il disavanzo che, nei confronti degli S. U. A., registravano il Canada e l'Europa continentale. Essa riusciva a far ciò, in parte mediante i frutti dei suoi

biamente, e non sarebbe degno di persone che agiscono sul piano politico di trascurarle o sottovalutarle. Ma, indipendentemente e al di sopra degli interessi particolaristici, esistono interessi collettivi, d'ordine economico e sociale, che meritano la massima attenzione, anche perchè, se trascurati, possono creare situazioni tali da compromettere, non solo l'integrazione economica, ma la stessa stabilità sociale e politica dei paesi interessati. L'integrazione economica di paesi economicamente evoluti come sono generalmente i paesi europei, le cui strutture si sono modellate attraverso i secoli su basi prettamente nazionali, pur se non voglia considerarsi impresa superiore alle umane forze, deve però giudicarsi, quale è in effetti, una impresa estremamente difficile, di lunga lena e, sotto molti aspetti, anche rischiosa; alla quale, pertanto, non ci si può accingere con criteri e metodi semplicistici, ma ci si deve accostare con la massima serietà e circospezione.

3. - *L'integrazione di economie complesse ed altamente capitalizzate.*

Quando ci si dice che lo straordinario progresso economico degli Stati Uniti d'America è dovuto alla piena libertà di commercio che re-

investimenti all'estero, i ricavi della sua marina mercantile e di altri servizi, e in parte mediante le uolte importanti entrate di dollari degli altri paesi dell'area della sterlina (che vendevano i loro prodotti primari agli Stati Uniti d'America) ed, infine, in parte, mediante vendite di oro. Le entrate nette di dollari del resto dell'area della sterlina si sono convertite in un disavanzo netto annuale, e l'oro che tali paesi producono serve in massima parte a fronteggiare tale deficit. Esso non ha quindi potuto più essere usato dal Regno Unito per coprire il proprio disavanzo. Tutto questo si aggiunge agli immensi mutamenti che sono intervenuti nella nostra situazione e vale a spiegare come mai, con una produzione aumentata di un terzo e con una esportazione superiore di metà, con una produttività che aumenta di continuo e nonostante che noi riusciamo a procurarci direttamente il 33 per cento in più di prima della guerra dei dollari che ci occorrono, noi incontriamo ancora le difficoltà che voi avete menzionate. Questo dimostra altresì quanto profonde sono state le conseguenze che due guerre combattute nello spazio di trent'anni hanno prodotto sulla economia mondiale ».

gna in un mercato vasto, dal punto di vista della superficie, quasi quanto l'intera Europa, dall'Atlantico agli Urali, e più che altrettanto dal punto di vista del potere d'acquisto, volendo con ciò darci un'idea delle straordinarie possibilità che ci si offrono se noi riusciamo a creare, nell'Occidente europeo, un unico mercato, che avrebbe, sì, una minore estensione territoriale, ma si gioverebbe di una popolazione presso che doppia, noi possiamo considerare giustificata o meno l'analogia che sta alla base di un simile ragionamento. Sappiamo infatti che, se ci affidiamo alle analogie, possiamo agevolmente arrivare a conclusioni del tutto opposte, poichè paesi non meno vasti e più popolati degli Stati Uniti d'America, al cui interno il commercio è altrettanto e forse più libero di quanto non sia fra gli Stati della Confederazione stellata, rimangono da secoli ai più bassi livelli della produttività e del benessere economico, mentre paesi di modestissime dimensioni, come ad esempio la Svizzera e il Belgio, hanno realizzato progressi invidiabili, e tutti i paesi dell'Europa centro-occidentale hanno, comunque, progredito e prosperato per lungo tempo, anche nell'era delle macchine e della produzione di massa, nonostante lo spezzettamento del territorio e le crescenti barriere opposte al libero movimento degli uomini e delle merci.

Ma, se l'argomento del « grande spazio » e del « libero movimento » delle merci, degli uomini e dei capitali può giustamente far sorgere dei dubbi, e se l'analogia fra il grande mercato nord-americano e quello che si vorrebbe creare fondendo insieme i paesi dell'Occidente europeo, può, a sua volta, lasciare alquanto perplessi, non c'è, viceversa, l'ombra di un dubbio sulla impossibilità di istituire un qualunque raffronto fra la situazione attuale dell'Occidente europeo e quella dei tredici Stati che, poco meno di due secoli addietro, decisero, al di là dell'Atlantico, di unirsi politicamente ed economicamente; e nessun raffronto può essere istituito fra le difficoltà che si oppongono oggi alla unificazione dell'Occidente europeo e quelle, pur non trascurabili, che incontrò, a suo tempo, la costituzione degli Stati Uniti d'America.

Le opposizioni e le resistenze che pur rischiarono di strozzare in sul nascere la Confederazione stellata furono prevalentemente d'ordine politico. E, benchè esorbitati dall'indole di questo scritto ogni incursione su questo particolare terreno, ci sarà consentito di osservare che, anche a questo riguardo, le difficoltà che si oppongono ad una qualunque forma di unificazione dell'Europa occidentale sono incomparabilmente più gravi e meno sormontabili di quelle che poterono manifestarsi, al di là dell'Atlantico, fra popolazioni abituate da lunga pezza ad uno stesso dominio, ad uno stesso tipo d'amministrazione, e perciò stesso portate, per forza d'inerzia, a mantenersi sugli stessi sentieri ed a seguire una stessa linea di condotta. Tutto il contrario di quanto avviene invece oggi nell'Europa occidentale. Come ha giustamente osservato, or non è molto, la Westminster Bank Review, « negli ultimi 500 anni, in Europa, gli anni di guerra non sono stati molto meno numerosi degli anni di pace, e adesso molte delle nazioni che ne fanno parte sono appena uscite da una lotta in cui hanno profuso sangue e ricchezze al solo scopo di impedire una forzata integrazione. In queste circostanze, occorrerà un grande mutamento della pubblica opinione per superare il naturale sospetto con cui viene guardata ogni rinuncia alla sovranità nazionale » (8). « In ogni caso — osserva, a sua volta la Swiss Bank Corporation — nessun governo democratico ha facoltà di rinunciare alla sovranità nazionale senza un esplicito mandato del suo popolo. Ed è qui che s'incontra il maggior ostacolo » (9).

Ma, se immense sono le difficoltà da superare sul terreno politico, non minori, e forse meno agevolmente sormontabili sono quelle che si oppongono, sul terreno economico, ad un qualsiasi tentativo d'unificazione o, come si dice, di integrazione dei vari paesi dell'Europa occidentale; e ciò, precisamente per il fatto che si tratta di paesi evoluti, dalle economie complesse, la cui struttura è il risultato di una evoluzione secolare, che ha obbedito ad esi-

(8) *Progress towards Western Union*, in « Westminster Bank Review », febbraio 1950, pp. 12-13.

(9) « Supplement to the Swiss Bank Corporation Bulletin », N. 19 febbraio 1950 (*Is Integration Feasible?*).

genze strettamente nazionali, tanto d'ordine economico e demografico, quanto d'ordine militare e politico.

Questo vitale aspetto del problema non ha evidentemente attirato in sufficiente misura l'attenzione dei principali fautori dell'integrazione economica europea, i quali hanno avuto ed hanno ancora l'aria di pensare che basti appena un po' di buona volontà per fondere in una sola le economie dei diciotto o diciannove paesi europei assistiti dall'E.C.A. come se si trattasse di paesi primitivi, scarsamente popolati e produttori di merci primarie, in massima parte destinate ai consumi locali e non suscettibili di essere soppiantate in tale funzione da analoghe merci prodotte in altre regioni della costituenda unione economica.

Questa era in effetti la situazione dei tredici paesi che costituirono il nucleo iniziale degli Stati Uniti d'America. Nè molto diversa era la situazione rispettiva dei paesi tedeschi che sul finire della prima metà del secolo diciannovesimo entrarono a far parte dello Zollverein che divenne poi, in sede politica, l'Impero Germanico. Ed è del tutto evidente che, in condizioni siffatte, anche se non esiste, fra le economie dei paesi partecipanti, quello spiccato grado di complementarità che alcuni autori considerano indispensabile perchè una eventuale integrazione economica possa riuscire conveniente, l'unificazione non urta contro opposizioni troppo decise, perchè non compromette apprezzabilmente alcun interesse e non rischia di far luogo a danni rilevanti, quanto meno per ciò che concerne le esistenti attività. L'unico lato negativo di una unione economica eventualmente effettuata in siffatte condizioni consiste nella rinuncia, da parte di ciascun paese, a perseguire una politica di sviluppo della sua economia, che possa eventualmente rispondere in avvenire a sue specifiche possibilità ed esigenze, ma non essere invece conveniente per l'intero gruppo di paesi che nella direzione politica della Unione venga ad assumere una posizione preminente. E' peraltro evidente che una siffatta rinuncia ad una possibilità futura ed incerta non ha probabilità di esercitare un peso notevole nelle decisioni relative alla unificazione.

Tutto il contrario ha luogo, naturalmente, quando si tratta di paesi che hanno già assunto una loro fisionomia ben definita, che hanno già sviluppato le loro economie in determinate direzioni, rispondenti ai loro specifici bisogni quali si sono venuti atteggiando nel corso della storia, che hanno quindi una loro particolare attrezzatura economica rispondente a tali bisogni ed a tali sviluppi, e per i quali l'unificazione economica, la fusione in un più ampio complesso politico-economico, inevitabilmente comporta mutamenti strutturali notevoli: abbandono di determinate attività che nell'ambito del più grande spazio non trovano più ragione e possibilità di esistenza; restrizione di altre attività che risultano esuberanti od ultramarginali; corrispondente sviluppo di altre attività che nell'unificazione trovino maggiori e migliori condizioni di esercizio e di redditività; spostamenti più o meno intensi di lavoratori dall'una all'altra zona in rapporto alle mutate possibilità ed opportunità d'impiego, e conseguenti migrazioni delle rispettive famiglie. Nè occorre un troppo grande intuito per comprendere che ad ognuno di questi cambiamenti di struttura accompagnasi un danno economico, rappresentato dalla inutilizzazione del capitale investito nelle attività che, in tutto od in parte, debbono essere abbandonate, e nella multiforme attrezzatura (case d'abitazione, edifici pubblici, comunicazioni, servizi di pubblica utilità, e via di seguito) delle località che si svuotano anche solo parzialmente o che vedono svanire le precedenti prospettive di sviluppo (10); e rappresentato altresì dall'abbassamento sia pure temporaneo della produzione complessiva, che inevitabilmente consegue dagli accennati spostamenti e dalle incertezze che li accompagnano. Nè va trascurato il fatto

(10) « Non si possono fare le frittate senza rompere le uova; e una più accentuata specializzazione non può essere raggiunta senza che alcune industrie vengano sacrificate. Il Governo deve quindi essere preparato a spostare i fattori produttivi dalle industrie colpite a quelle che, a seguito della nuova situazione, sono in grado di espandersi (includendo dei piani per spostare i lavoratori specializzati da un paese ad un altro, ove ciò appaia desiderabile e se i lavoratori stessi lo desiderino) » (ARTHUR LEWIS, *The Principles of Economic Planning*, Appendix I, on Economic Union, pp. 116-117).

che, mentre un capitale più o meno ingente si disperde per le ragioni qui sopra esposte, si accresce enormemente, in dipendenza della stessa unificazione e dei mutamenti di struttura che essa è chiamata ad operare, il fabbisogno di nuovi capitali per la creazione di nuovi impianti o per l'ampliamento degli impianti esistenti nei siti più idonei, e per l'apprestamento di tutto il contorno di possibilità ricettizie, di opere pubbliche e di servizi civili che l'incremento dell'attività economica e della popolazione richiede nei posti che si avvantaggiano dal nuovo stato di cose. Ed occorre appena soggiungere che anche questo lato del problema può assumere aspetti tutt'altro che trascurabili, ed avere conseguenze tutt'altro che favorevoli, se, come è molto probabile, il capitale disponibile risulta insufficiente o se, come pure è possibile, il mutamento improvviso delle prospettive fa perdere ai fortunati beneficiari delle nuove possibilità il senso della misura e delle proporzioni, o se, comunque, la rapidità del trapasso dà luogo a movimenti cumulativi, inevitabilmente seguiti da rovinose inversioni.

Ove si tenga conto di tutto questo, non soltanto si trova inevitabile che ogni proposta di unificazione o, come si dice, di integrazione economica, susciti opposizioni e riserve, sia da parte degli operatori economici che da parte dei governi interessati, ma ci si accorge altresì della funzione insostituibile che tali resistenze esercitano anche nell'interesse generale, e della assoluta necessità di evitare che un semplicismo scongiurato od una fretta eccessiva si impadroniscano di coloro cui spetta di decidere al riguardo (11). Che, se ciò avvenisse, non soltanto vaste categorie di operatori eco-

(11) « Nessuno nega che se la produzione fosse riorganizzata in modo da rifornire un mercato unico di 280 milioni di consumatori, l'intera economia europea risulterebbe molto più efficiente. A lungo andare, l'integrazione porterebbe a dei vantaggi enormi. Ma, per il prossimo futuro, a meno che non si adottino sagge misure precauzionali, si avrebbero indubbiamente perdite di ampia portata. Per mantenere il livello di occupazione, ogni paese europeo fabbrica dei prodotti che potrebbe acquistare all'estero a condizioni più vantaggiose. L'Italia, ad esempio, deve far fronte ad un incremento naturale della popolazione di 500.000 unità all'anno;

nomici subirebbero in ogni paese un ingiusto danno, ma il tentativo di unificazione risulterebbe, in definitiva, inevitabilmente votato all'insuccesso.

Quando si parla delle opposizioni e delle resistenze che i progetti di unificazione economica incontrano inevitabilmente, si ha l'aria, in genere, di condannare questi atteggiamenti perchè ispirati da interessi particolari, come se non rientrasse fra i diritti di ognuno la difesa dei propri interessi; o perchè inficiati di nazionalismo economico, come se compito di ciascun paese fosse quello di sacrificarsi per l'altrui beneficio, e non già quello di massimizzare il proprio, assieme all'altrui, vantaggio, impedendo, nei limiti del possibile, di ricevere danno dall'altrui operato. L'internazionalismo, se vuol essere sincero e operante, non va basato sull'assenza o sulla mortificazione dei nazionalismi, bensì sul contenimento e sull'equilibrio dei contrastanti interessi di tutti i paesi, così come una ben ordinata convivenza all'interno di ciascun paese non richiede affatto l'annullamento degli egoismi individuali e la rinuncia di ciascuno a difendere e far valere i propri diritti, bensì soltanto il contenimento degli egoismi e degli interessi dei singoli nei limiti necessari ad evitare che essi ledano gli altrui interessi individuali e gli interessi della collettività. Ed a tale contenimento le resistenze e le azioni di difesa che i singoli svolgono nel loro interesse, guidati dal loro particolare egoismo, contribuiscono assai più efficacemente e decisamente che non le generose, ma purtroppo in gran parte inoperanti, affermazioni di altruismo e di spirito di sacrificio.

di conseguenza mette in piedi molte nuove industrie, anche se questo implica l'importazione di carbone e di minerali di ferro. L'Europa, nel suo complesso, non ha bisogno di queste industrie. Se il mercato italiano non fosse protetto da barriere doganali, esse non potrebbero sopravvivere. In queste condizioni, una precipitata integrazione getterebbe centinaia di migliaia di lavoratori attraverso tutta l'Europa in un'inutile avventura e priverebbe milioni di lavoratori, occupati nelle industrie protette, dei mezzi di sostentamento ». (*Is Integration Feasible?*, in « Supplement to the Swiss Bank Corporation Bulletin », N. 19, febbraio 1950).

Piuttosto che stigmatizzare le resistenze e le opposizioni che in maniera sempre più aperta e decisa vengono in luce contro i progetti di integrazione economica dell'Europa occidentale, e contro la prosecuzione a fondo della intrapresa liberalizzazione degli scambi intra-europei, sembrerebbe dunque opportuno analizzare e valutare obiettivamente le effettive difficoltà che contrastano l'attuazione delle accennate misure, i rischi che tale attuazione comporta per le economie dei singoli paesi e, con ogni probabilità, anche per l'economia complessiva dell'intero gruppo dei paesi interessati, nonché i danni che in maggiore o minor misura si avranno inevitabilmente da una qualsiasi forma di unificazione (12). Un esame accurato di questi, evidentemente non trascurabili, aspetti del problema, non mancherebbe certamente di offrire le più desiderabili indicazioni sulla maniera migliore di condurre in porto un'impresa che, contrariamente alle semplicistiche aspettative di tanta gente, richiederà molto tempo, grande tenacia, ed uno sforzo collettivo senza precedenti.

4. - *Necessità di unificare o, quanto meno, armonizzare, gli indirizzi della politica monetaria, economica e sociale dei diversi paesi partecipanti.*

La grande complessità delle strutture economiche dei paesi dell'Occidente europeo e la marcata individualità di ciascuna di esse, dipendente dalle particolari condizioni di autonomia ed anzi, bene spesso, di antinomia, in cui storicamente è avvenuto il loro sviluppo, non sono tuttavia le sole, né forse le più gravi, difficoltà che la loro integrazione economica incontra sul suo cammino. Altre e forse più gravi difficoltà, sulle quali non sempre ci si sofferma adeguatamente, derivano dalla diversità degli indirizzi, oggi perseguiti, da ciascuno dei paesi che dovrebbero far parte della progettata Unione Europea, per ciò che con-

(12) Ha scritto recentemente lo HAWTREY (in *Western European Union-Implications for the United Kingdom*, London 1949, p. 76): « La nuova distribuzione della capacità produttiva può rappresentare o non rappresentare un miglioramento a lungo andare; ma il mutamento in sé stesso certamente cagionerà delle perdite ».

cerne la loro politica monetaria, economica e sociale. Non è senza significato e, ad ogni modo, non è privo di fondamento, quanto si afferma al riguardo in un recente volume dello Hawtrey, dove si dà conto delle conclusioni a cui è arrivato un gruppo di specialisti, costituito dal Consiglio del Royal Institute of International Affairs, per esaminare i problemi che la progettata unione dei paesi dell'Europa occidentale pone sul tappeto. Una delle maggiori difficoltà che si oppongono ad una effettiva integrazione economica di tali paesi è precisamente la diversità degli indirizzi di politica economico-sociale seguiti da ciascuno di essi o, come dice lo Hawtrey, il diverso grado di austerità osservato da ciascuno di essi. Non si può, invero, pensare ad una integrazione economica senza porsi il problema della soppressione delle restrizioni che sono oggi imposte agli scambi commerciali ed ai trasferimenti valutari. Ed è del tutto evidente che tali restrizioni non possono essere eliminate senza dar luogo ad inconvenienti alla lunga insostenibili, se non si eliminano precedentemente le cause che hanno reso necessario di introdurre e rendono tuttora necessario mantenerle. Ciò nonpertanto, osserva lo Hawtrey « se tutti i paesi applicassero lo stesso grado di austerità (e se le condizioni economiche fossero sotto altri aspetti pressoché omogenee) le restrizioni che essi applicano l'uno contro l'altro potrebbero essere completamente abbandonate, e sia la produzione che la disponibilità delle merci sottoposte a restrizioni, potrebbero essere disciplinate per tutti i territori presi come un'unità. Ma il grado di austerità imposto varia molto da un paese dell'Europa occidentale all'altro.... Sarebbe del tutto impossibile far funzionare nel resto dell'Europa occidentale il sistema di controlli britannico in tutto il suo rigore, né potrebbe la Gran Bretagna consentire al rilassamento dei controlli da cui dipende la sua solvibilità » (13).

Questa presa di posizione dello Hawtrey e del Comitato di esperti che assieme a lui ha

(13) R. G. HAWTREY, *Western European Union-Implications for the United Kingdom*, Royal Institute of International Affairs, London, 1949, p. 70.

esaminato il problema, può, a prima vista, apparire, piuttosto che l'espressione di un rilievo obiettivo, il portato della particolare mentalità britannica che non consente neppure di prospettarsi la possibilità di adattarsi alla altrui la propria linea di condotta, anche quando riconosce che sarebbe impossibile agli altri di adottare la linea di condotta britannica. Conviene tuttavia non lasciarsi fuorviare da una simile impressione, poichè, se anche la tesi completamente negativa sostenuta dallo Hawtrey può non trovarci consenzienti, non possiamo però fare a meno dal riconoscere, da una parte, che condizione indispensabile per la realizzazione di una unione economica è l'armonizzazione, se non proprio l'unificazione, degli indirizzi della politica monetaria, economica e sociale dei singoli paesi — cosa questa riconosciuta, per quanto è a nostra conoscenza, unanimamente, da tutti gli autori che si sono occupati del problema —, e dobbiamo ugualmente riconoscere, dall'altra parte, che una siffatta unificazione od armonizzazione risulta più difficile oggi di quanto non sarebbe stata probabilmente trentacinque o cinquanta anni addietro, e più difficile fra i paesi dell'Europa occidentale di quanto non sarebbe fra qualsiasi altro gruppo di paesi.

La ragione di questa difficoltà differenziale che l'integrazione economica incontra nello spazio e nel tempo sopraindicati, deriva precisamente dal fatto che, dagli inizi dell'attuale secolo ad oggi, gli indirizzi della politica monetaria, economica e sociale hanno subito una differenziazione sempre più accentuata fra un paese e l'altro, e che questa differenziazione ha raggiunto con ogni probabilità, nei paesi dell'occidente europeo, la sua massima accentuazione.

Per quanto strano ciò possa apparire, gli studiosi ed i pratici che si sono finora occupati della progettata integrazione economica dei paesi dell'Europa occidentale, hanno dedicato una ben scarsa attenzione ai sostanziali mutamenti che si sono verificati negli ultimi cinquant'anni nella struttura dell'economia mondiale, ed alle eccezionali ripercussioni che tali mutamenti hanno avuto precisamente nei paesi che dovrebbero far parte della progettata unione occidentale. Né maggiore attenzione è stata

rivolta all'avvenimento che sta, in certo modo, al centro di tali mutamenti e ripercussioni, di cui è ad un tempo effetto e causa: vale a dire alla scomparsa del sistema aureo.

E' stato bensì ripetutamente ed insistentemente rilevato che, senza una piena convertibilità monetaria, quale era appunto quella assicurata dal sistema aureo, non è possibile pensare al ristabilimento della multilateralità degli scambi; e che, in un regime di scambi più o meno bilanciati in via bilaterale e di monete inconvertibili, non ha senso parlare di una economia mondiale. E' stato parimenti rilevato che, con la scomparsa del sistema aureo, è venuto a mancare un potente fattore, non solo di equilibrio, ma di uniformizzazione della attività economica dei vari paesi. Ben pochi tuttavia si sono chiesti se la scomparsa di questo potente fattore di unificazione e di equilibrio dei rapporti economici internazionali, ed il fallimento di ogni tentativo che è stato fatto successivamente, di richiamarlo in vita, non dovessero ascrivere a qualcosa di più profondo e sostanziale dello squilibrio delle bilance dei pagamenti a cui generalmente vengono imputati. Ben pochi si sono chiesti se, in definitiva, questa spiegazione a cui ci si ferma generalmente, non abbia bisogno di essere spiegata a sua volta, stante che, se il sistema aureo avesse funzionato — o, per meglio dire, se lo si fosse lasciato funzionare — esso avrebbe ristabilito senza meno l'equilibrio di tutte le bilance dei pagamenti; e lo ristabilirebbe anche oggi, nonostante le spaventose proporzioni assunte dai saldi attivi e passivi delle varie bilance, se si fosse disposti a ristabilire, o, per dir meglio, se fosse possibile ristabilire nella pienezza della loro portata, le cosiddette « regole del gioco »; che è quanto dire l'osservanza di quel complesso d'impegni, non scritti in nessuna legge, né contemplati in nessun accordo internazionale, ma che la maggior parte dei paesi civili era stata indotta ad imporsi, per una straordinaria convergenza di interessi, e che costituivano appunto quello che è passato alla storia come il « gold standard ».

La verità è che, dietro lo squilibrio delle bilance dei pagamenti, c'è qualche cosa di più profondo e sostanziale, c'è il duplice squilibrio economico, interno e internazionale, che eser-

cita una influenza decisiva sullo svolgimento di tutta la vita economica contemporanea, sull'atteggiamento dei rapporti economici interni e internazionali, e sugli indirizzi della politica economica e valutaria di tutti i paesi.

Per un complesso di circostanze che non è qui possibile illustrare adeguatamente, ma che sono di comune dominio e comprendono, in una alle ben note conseguenze di due guerre mondiali succedutesi nel giro di un trentennio, il rapido e gigantesco sviluppo dell'economia nordamericana e l'industrializzazione della più gran parte dei paesi che furono in addietro i principali mercati di sbocco e di approvvigionamento dell'Europa occidentale, si è prodotta nel mondo una frattura della cui gravità eccezionale nessuno, per lungo tempo, si rese conto: e sono molti, ancora oggi, purtroppo, coloro che non riescono a rendersi conto. Improvvisamente sono venute, infatti, a mancare la complessa complementarietà e l'adeguatezza che caratterizzavano la produzione dei più lontani paesi dei cinque Continenti, e sulle quali poggiava la possibilità di equilibrare, attraverso una complicatissima rete di scambi multilaterali, i rapporti di dare e di avere di ciascun paese, e poggiava altresì, per ciascun paese, la possibilità di soddisfare, in una misura che, se non era sempre soddisfacente, non diventava quasi mai intollerabile, i suoi fondamentali bisogni economici. Anche se quella che esistette nel secolo decimonono non era l'età dell'oro di cui molti amano oggi favoleggiare, e se difficoltà e traversie non lievi s'incontravano anche allora abbondantemente sul terreno economico e sociale, è tuttavia innegabile che l'economia raggiunse in detto secolo, sotto vari aspetti, un grado tale di funzionalità e di efficienza, da apparir ancor oggi miracoloso, pur in cospetto delle portentose realizzazioni che sono state raggiunte sotto altri aspetti. Se nel campo tecnico i progressi hanno assunto, negli ultimi cinquant'anni, proporzioni forse più imponenti anche di quelle che caratterizzavano l'epoca famosa della cosiddetta rivoluzione industriale, non c'è dubbio, viceversa, che la struttura delle singole economie nazionali e dell'economia mondiale complessivamente considerata, e le condizioni basilari di un regolare ed efficace funzionamento dei

rapporti economici, sia interni che internazionali, allo stesso modo che le condizioni della convivenza e dello svolgimento dei rapporti sociali, hanno segnato regressi sostanziali, che tendono nell'insieme, ad accentuarsi ulteriormente, piuttosto che ad attenuarsi od a scomparire.

E, come dicevamo dianzi, è precisamente in questo basilare peggioramento delle condizioni che assicurarono in passato un alto grado di equilibrio economico e, con esso, una eccezionale funzionalità ed efficienza dei rapporti economici sia interni che internazionali, che va ricercata la cagione della scomparsa del sistema aureo e del fallimento di ogni tentativo finora fatto per ristabilirlo.

Ma questo è solo un aspetto del grave problema che ci troviamo di fronte. Un altro aspetto non meno interessante, della evoluzione storica di questa prima metà del secolo ventesimo, è costituito dal fatto che, deterioratasi la funzionalità dell'economia internazionale e venuta meno l'azione unificatrice del sistema aureo (14), le economie dei singoli paesi sono entrate in una fase di progressiva separazione e di sempre più netta diversificazione, al tempo stesso in cui l'accentuarsi delle difficoltà economiche e sociali anche all'interno di ciascun paese rendeva gli interventi dei pubblici poteri sempre più frequenti e conferiva per ciò stesso alla politica monetaria, economica e sociale di ciascun paese una particolare fisionomia, in funzione dei particolari problemi e delle particolari condizioni in esso prevalenti.

Volendo, dunque, sintetizzare in poche parole quanto è avvenuto nel corso degli ultimi cinquant'anni, possiamo dire che ad un processo di internazionalizzazione e di uniformizzazione economica, quale era quello che prevalse nel secolo decimonono e che sembrava dover schiudere al mondo, attraverso le sempre più strette interdipendenze e le convergenze d'interessi che queste avrebbero dovuto far nascere, un'era d'infinita prosperità e di pace, si

(14) Sul piano economico, la sparizione, dopo la prima guerra mondiale, del « gold standard » significò la fine di un elemento unificatore nella vita commerciale europea (*Progress towards Western Union*, in « Westminster Bank Review », febbraio 1950 pag. 13).

è improvvisamente sostituito, apparentemente a cagione della prima conflazione mondiale, ma in realtà in dipendenza anche di condizioni e sviluppi che si erano venuti affermando in precedenza, un processo del tutto opposto, di separazione e di diversificazione, che non ha fatto, da allora, che intensificarsi ed approfondirsi. Ed occorre appena far notare quale e quanta importanza abbia rivestito e rivesta questo processo involutivo per l'Europa che, come era stata al centro del precedente processo di omogeneizzazione, di organizzazione e di funzionalizzazione della economia mondiale, avvenuto sostanzialmente per sua iniziativa e prevalentemente in funzione dei suoi interessi e delle sue necessità vitali, non ha potuto e non può evitare che l'opposto processo, tuttora in atto, incida prevalentemente su di essa e crei ad essa le difficoltà più gravi e più difficilmente sormontabili.

Al lume di queste considerazioni, la progettata integrazione economica europea si rivela per quello che effettivamente è; vale a dire un estremo tentativo di salvare una così vitale e importante parte del mondo della decadenza e dalla rovina che chiaramente incombono su di essa, arrestando e capovolgendo, nel ristretto ambito del suo territorio, quel processo di diversificazione e di contrapposizione che con così chiara evidenza caratterizza l'attuale fase dello sviluppo economico mondiale. E non è chi non veda quanto difficile ed ardua debba, di necessità, risultare la realizzazione di un siffatto programma, non foss'altro in ragione della limitata estensione del territorio in cui si effettua, mentre tutto lascia pensare che nessuna analoga inversione si avrà contemporaneamente nel resto del mondo.

Ma c'è di più; il processo di diversificazione, di cui abbiamo cercato di delineare l'importanza e la portata, si è svolto, ed in quali proporzioni!, anche all'interno dell'Europa, ed in particolar modo fra i paesi dell'Europa occidentale oggi assistiti dall'ECA ed ai quali incombe precisamente la necessità di una rapida e quanto più è possibile completa integrazione economica. Se, come abbiamo visto, e come vedremo ancora più chiaramente fra poco, l'integrazione economica richiede una perfetta armonizzazione e, praticamente, una quasi com-

pleta unificazione degli indirizzi di politica monetaria, economica e sociale di tutti i paesi partecipanti, è chiaro che un tale compito non potrebbe risultare più arduo di quanto è oggi, trattandosi di fare, innanzi tutto, a ritroso, tutto il cammino che i singoli paesi europei hanno percorso da cinquant'anni a questa parte sulla via della diversificazione; e questo in un periodo in cui continueranno con ogni probabilità ad agire, fuori dell'Europa e nella Europa stessa, quegli elementi e quelle circostanze che alla fase dell'internazionalizzazione e della omogeneizzazione, han sostituito la fase della diversificazione e del nazionalismo economico.

In nessuna parte del mondo esistono oggi, per quanto è dato vedere, condizioni di fondo così disparate e, di conseguenza, così contrastanti atteggiamenti mentali e indirizzi politici, come quelli che dominano nel breve spazio di questo estremo lembo di Europa. Nè questo stato di fatto poteva meglio esser puntualizzato e reso evidente di quanto l'ironia del destino ha voluto che avvenisse in occasione appunto del più genuino e volenteroso tentativo di integrazione economica che sia stato effettuato in questo dopoguerra. Se mai due paesi hanno sinceramente e profondamente desiderato, in in questo dopoguerra, di integrare le loro economie, questi sono senza dubbio il Belgio e l'Olanda. Ma se la scelta avesse dovuto cadere su due paesi che stessero agli antipodi per la loro struttura economica, per la loro mentalità e per l'indirizzo delle rispettive politiche monetarie, economiche e sociali, questi due paesi sarebbero stati ugualmente, senza dubbio, il Belgio e l'Olanda. E se ciò non ha impedito al Benelux di segnare già al suo attivo delle notevoli realizzazioni, l'esperimento che è stato così provvidamente effettuato nel primo quinquennio di questo dopoguerra è pieno di insegnamenti preziosi che sarebbe veramente delittuoso non tener presenti, nel tentativo, che ci accingiamo ad effettuare, di una integrazione che abbraccia a un di presso tutti i paesi dell'Europa occidentale.

Il primo insegnamento che si deve trarre dalle vicende del Benelux è precisamente questo: che condizione preliminare, indispensabile, di ogni integrazione economica è l'armoniz-

zazione ed, entro certi limiti, l'uniformizzazione delle direttive di politica monetaria, economica e sociale, seguite dai vari paesi partecipanti. Armonizzazione ed uniformizzazione che non costituirebbero dei problemi se si trattasse di unire paesi che praticano, tutti quanti, la politica del lasciar fare, perchè non ci sarebbe, in tal caso, da superare alcuna discrepanza od autonomia; ma che urtano invece contro le più gravi difficoltà se i paesi che debbono integrarsi seguono in parte una politica liberista ed in parte una politica interventista; ed anche nel caso che tutti i paesi da integrare seguano politiche interventiste, se non si fa in modo che gli interventi risultino, quanto meno, compatibili fra di loro.

« Una unione fra popoli che seguono una politica di lasciar fare — scrive Arthur Lewis (15) — è agevole a realizzare, perchè ciascun popolo sa che l'autorità federale seguirà lo stesso tipo di politica economica che sarebbe stata perseguita dal suo governo nazionale. Ma un popolo che preferisce l'interventismo non può vivere in una stessa federazione con un popolo che preferisce il lasciar fare. Né è possibile anche a popoli inclini allo interventismo accettare di federarsi, a meno che i tipi di intervento che essi perseguono siano, in complesso, simili ».

Il Lewis parte, come si vede, dall'assunto che « una unione economica non può, in realtà, funzionare a lungo senza attriti se non diventa una federazione politica »: assunto che ci trova in gran parte consenzienti. Ma, anche se lasciamo da parte un tale aspetto del problema, e ci limitiamo alla ipotesi di una semplice integrazione economica, le affermazioni del Lewis mantengono intatta la loro validità.

5. - *L'integrazione economica di paesi come quelli dell'Europa occidentale è compito di lunga lena e di estrema difficoltà, che va conseguentemente affrontato con energia e con tenacia, ma nel tempo stesso con piena conoscenza delle difficoltà e dei rischi che comporta, e dei costi che impone.*

Un esame accurato e realistico dei problemi che si connettono alla progettata integrazione economica dell'Europa occidentale, delle diffi-

(15) Op. cit., pag. 119.

coltà di ogni ordine e natura cui essa va incontro, dei rischi non indifferenti che comporta e, last but not least, dei costi che necessariamente impone — sotto il profilo meramente economico, non meno che dal punto di vista psicologico e politico (si tratti delle perdite di capitali conseguenti all'abbandono o alla parziale inutilizzazione di impianti industriali od agricoli, di opere pubbliche, di attrezzature ricettizie, di servizi di pubblica utilità, o si tratti di perdite inerenti alle incertezze e alle remore del trapasso dall'una all'altra struttura; si tratti, infine, dei disagi e dei traumi psichici a cui danno luogo le migrazioni dall'uno all'altro paese, ed i lunghi, penosi adattamenti a diversi climi, diverse lingue, diversi ambienti e diverse abitudini di vita) —, un esame spassionato e obbiettivo come quello che abbiamo modestamente tentato di fare per sommi capi nelle precedenti pagine, non può certamente ispirare facili ottimismo, nè suffragare le vedute ultrasemplicistiche di cui è infarcita la letteratura ufficiale e buona parte altresì della letteratura accademica. Fra l'alternativa di porre il problema dell'integrazione economica in termini concreti e di affrontarlo sul terreno pratico degli accordi specifici e degli accorgimenti capaci di attenuare gli sforzi e le tensioni, nonchè di graduare le realizzazioni a seconda delle effettive possibilità; e l'alternativa, invece, di procedere alla garibaldina con altisonanti programmi basati su presupposti irreali, ma dalle linee estremamente semplici, e aderenti ai presunti dettami della dottrina economica, la preferenza è andata e va tuttora prevalentemente a quest'ultima. Né, d'altronde, se una possibilità di scelta esistesse effettivamente, ci sarebbe ragione di optare per la via che a priori prospettasi come la più lunga e la meno agevole, anzi che imboccare quella che si offre come la più agevole e sicura.

Disgraziatamente, quella che manca è proprio questa possibilità di scelta: quella che manca è la possibilità di un ritorno o, più propriamente, della instaurazione di una politica di lasciar fare in tutti i paesi che dovrebbero far parte della progettata Unione Occidentale. Manca la possibilità che un programma di questo genere sia accettato volontariamente dai

predetti paesi, anche da quelli che più si avvicinano, per orientamento, all'ideale di una politica liberista. Se anche l'Olanda avesse acconsentito, nel caso del Benelux, ad una integrazione di tipo liberista, lasciata al libero gioco delle forze economiche, non è punto detto che vi avrebbe acconsentito il Belgio, il quale ha certamente un orientamento più liberista che non l'Olanda ed ha una struttura economica meglio adatta ad un tale orientamento, ma ha tuttavia anch'esso dei problemi che non consentono di essere risolti per tale via od hanno, comunque, bisogno di un certo tempo e di adeguati accorgimenti per essere soddisfacentemente risolti.

Non è certo agevole far capire a chi, per convinzione dottrinarica o per temperamento, è portato all'astrattismo ed alla minimizzazione dei problemi concreti, che la via più breve, la via dell'automatismo e dello avvenga-che-può, non è praticabile; e che, se lo fosse, non converrebbe di praticarla. Ma non c'è dubbio che, se l'integrazione economica dell'Europa occidentale uscirà un giorno dal campo delle aspirazioni e delle predicazioni per entrare nel campo delle realizzazioni, e se questo non avverrà per effetto di una brutale imposizione esterna, sarà la via più lunga e non la più breve ad essere prescelta. E, d'altronde, anche se, in via di ipotesi, l'integrazione economica dell'Europa occidentale, invece che per libera determinazione dei paesi aderenti dovesse avvenire per imposizione esterna, da chiunque e comunque esercitata, sarebbe sempre più conveniente per tutti seguire la via più lunga, procedere con gradualità e con adatti accorgimenti, piuttosto che affidarsi all'incontrollato e indiscriminato gioco delle forze economiche. Osiamo aggiungere che, se anche in un primo tempo, guidati da una mentalità semplicistica e scansafatiche, corroborata da una assoluta noncuranza dei danni che verrebbero inflitti alle popolazioni interessate, glipositori dell'integrazione scegliessero la via dell'automatismo, ben presto finirebbero per convincersi, essi stessi, della assoluta necessità di cambiare rotta. A meno che non si persegua deliberatamente la rovina propria ed altrui, importa, infatti, innanzitutto, ridurre al minimo i danni e massimizzare ad un tempo i risultati utili

dell'integrazione. E, per quanta fiducia si possa avere nella efficienza delle forze naturali, sembra in verità assai difficile dimostrare che una minimizzazione dei danni ed una massimizzazione dei vantaggi sia sicuramente da attendere da un atteggiamento fatalista come è quello del lasciar fare, anzi che da una cosciente e razionale predisposizione di mezzi adeguati ai fini che si vogliono raggiungere.

Sappiamo bene che l'accettazione di un simile punto di vista e di tutte le implicazioni che ne discendono è ancora lontana, ed incontra considerevoli resistenze. Ma non per questo la verità manca di farsi strada gradatamente. Della qual cosa la lettura del Secondo Rapporto dell'O.E.C.E. ci offre prove non dubbie e quanto mai significative. Dopo aver affermato la necessità di accrescere la produttività europea e di ristabilire, a tal fine, nella più ampia misura possibile, il pungolo della concorrenza internazionale, liberando dai vincoli esistenti gli scambi ed i pagamenti intra-europei, l'accennato rapporto, non soltanto si affretta a far presente che la liberazione degli scambi e dei pagamenti intraeuropei lascia del tutto insoluto un problema fondamentale come quello della scarsità dei dollari (par. 721), ma soggiunge altresì che i paesi dell'Europa occidentale « non possono spingersi troppo lontano sulla via della liberazione degli scambi se questa politica rischia di metterli alle prese con delle serie difficoltà di pagamenti ». E, anche quando le difficoltà di pagamento fossero risolte, resterebbe ancora da sormontare un ostacolo di primaria importanza. « I provvedimenti intesi a sviluppare la specializzazione in Europa occidentale avranno conseguenze salutari sull'insieme dell'economia di ciascun paese, ma, in un primo tempo, essi comporteranno fatalmente delle disuguaglianze e solleveranno gravi problemi di adattamento. Certi settori della popolazione saranno danneggiati dalla ricomparsa della concorrenza; i loro mezzi di sussistenza — o quanto meno le loro attuali condizioni di vita — saranno messi in pericolo. Il timore che questi adattamenti portino con sé la perdita di considerevoli investimenti può suscitare serie resistenze [alla soppressione delle restrizioni quantitative. Qualunque siano i disinvestimenti che deri-

veranno dalla liberazione degli scambi e dallo sviluppo della specializzazione, è verosimile che i paesi partecipanti ne saranno colpiti in misura ineguale. Non si possono porre in non cale questi problemi allegando che essi sono sollevati soltanto dall'egoismo di certi interessi particolari che non concernono la prosperità generale dell'Europa occidentale, nè il loro stesso avvenire. I Governi membri si sono impegnati a mantenere un livello elevato e stabile di occupazione. Se, in seguito ai provvedimenti di liberazione, si determinasse una grave e persistente disoccupazione, uno dei principali obiettivi del Programma di Ricostruzione Europea si troverebbe compromesso » (par. 724). « Il problema che si pone all'Europa occidentale non consiste nello ristabilire le condizioni che prevalevano prima del 1914. Molte cose sono cambiate dopo di allora. I Governi dispongono di poteri molto più estesi per agire sull'evoluzione dell'economia, ed essi si sono impegnati a mantenere un livello di occupazione elevato e stabile e ad assicurare alle popolazioni una certa sicurezza economica. Integrare più strettamente le economie della Europa occidentale significa riconquistare i vantaggi inerenti alla specializzazione ed alla concorrenza quali esistevano prima del 1914, evitando però nel contempo la disoccupazione e l'insicurezza economica » (par. 726). « La soluzione di un tale problema non è agevole. Il periodo di transizione verso scambi più liberi non deve produrre nè una grave disoccupazione, nè privazioni individuali. Dei piani debbono essere inoltre elaborati per rimediare rapidamente ad ogni futura minaccia di disoccupazione massiccia e localizzata. In avvenire le fluttuazioni del livello dell'occupazione non potranno più servire al ristabilimento dell'equilibrio internazionale, come è successo in passato. Inoltre le riserve d'oro sono molto meno importanti di prima del 1914, in rapporto agli scambi che debbono essere finanziati; e fino a quando esse non saranno state ricostituite, i movimenti d'oro non potranno più fornire il respiro necessario per gli aggiustamenti. Le misure di liberazione ed una certa libertà di scambi, una volta acquisite, esigeranno, date le particolari condizioni della nostra epoca, che i Governi agiscano consultau-

dosì e cooperando insieme in maniera molto più stretta che nel passato » (par. 727). L'integrazione, ad ogni modo, non può effettuarsi tutta di un colpo. « E' impossibile sopprimere d'un colpo tutte le restrizioni agli scambi. Ne deriverebbe un disordine, una perdita di produzione ed una disoccupazione, le cui conseguenze supererebbero di molto i vantaggi che potrebbero essere ottenuti per altra via. E' dunque indispensabile procedere per gradi » (par. 730). Nè, d'altro canto, è possibile dissimularsi i pericoli che un processo d'integrazione comporta, anche se realizzato per gradi e con la maggiore prudenza. Occorre quindi prevedere anche la possibilità di far macchina indietro, se ciò risulta necessario, così come si fa appunto nella decisione adottata dal Consiglio dell'O.E.C.E. il 31 gennaio di quest'anno, là dove è detto: « Nel caso che la soppressione delle restrizioni quantitative provochi gravi turbamenti economici in uno dei Paesi Membri, il Governo di detto paese avrà diritto di modificare il regime convenuto dopo aver fatto conoscere ai membri interessati ed all'Organizzazione le modificazioni che conta di adottare. Delle consultazioni dovrebbero inoltre aver luogo, sia fra i Membri interessati, sia nel seno dell'Organizzazione, allo scopo di esaminare se altre misure non potrebbero essere adottate per fronteggiare la situazione ». Nè meno significativa è l'affermazione contenuta nella stessa decisione, della opportunità che « i Governi dei Paesi Membri confrontino le loro politiche finanziarie, economiche, sociali e tariffarie e le loro politiche di investimenti allo scopo di apportarvi quel grado di armonia che può apparire necessario alla realizzazione di intese economiche e monetarie più strette fra di essi ».

La verità comincia, dunque, a farsi strada, come dicevamo, ed il buon senso tende finalmente a prevalere. Della qual cosa c'è, invero, chi si rammarica, temendo di veder prevalere indirizzi contrari alle sue ideologie ed alle sue preferenze dottrinali. Ma l'Europa ed il Mondo non hanno invece che da rallegrarsene, e da auspicare che, alla già troppo lunga fase delle improvvisazioni e dei tentativi votati al fallimento, segua finalmente una fase di concreto lavoro costruttivo: che non può consi-

stere unicamente e neppure prevalentemente, nello smantellamento dei vincoli, delle restrizioni e dei controlli esistenti, ma deve, alla graduale soppressione delle bardature e delle imposizioni, accoppiare l'intervento fattivo e, quanto più possibile, tempestivo, che tenda ad evitare od alleviare, nei limiti del possibile, i danni che la trasformazione strutturale comporta e, soprattutto, ad impedire che vantaggi e svantaggi, benefici e danni, emergenti dalla integrazione economica, si distribuiscano ciecamente ed iniquamente fra i vari paesi parte-

cipanti, gettando gli uni allo sbaraglio e creando ad altri una ingiustificata situazione di privilegio.

Il compito non è certo lieve, nè agevole. E' chiaro tuttavia che solo offrendo a ciascun paese partecipante la sicurezza di non dovere in nessun caso subire assai più danni di quel che non riesca ad averne dei vantaggi, si può sperare di mettere in moto un'opera di lunga lena e di straordinaria portata, come è appunto l'integrazione economica dell'Europa occidentale.

FRANCESCO COPPOLA D'ANNA