

ATTI PARLAMENTARI

VIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIX

N. 1

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELLE COMUNITÀ EUROPEE PER L'ANNO 1979

(ai sensi dell'articolo 2, secondo comma, della legge 13 luglio 1965, n. 871)

presentata dal Ministro degli Affari Esteri

(RUFFINI)

Comunicata alla Presidenza il 4 aprile 1980

PAGINA BIANCA

INTRODUZIONE

PAGINA BIANCA

LINEE GENERALI DELL'EVOLUZIONE DELLA COMUNITÀ NEL 1979

1. — Il 1979 è stato un anno di intensa attività per la Comunità, sia sul piano interno che su quello delle relazioni esterne, in cui la vita comunitaria è stata contraddistinta da numerosi ed importanti avvenimenti.

Basti menzionare, sul piano dell'attività interna della Comunità, le elezioni del primo Parlamento europeo a suffragio universale diretto, l'entrata in funzione del Sistema monetario europeo, l'approfondimento dato ai problemi della convergenza delle economie e di bilancio, gli sforzi fatti per il rilancio della politica energetica comunitaria, l'attenzione posta alla razionalizzazione ed al riequilibrio della politica agricola comune.

Sul piano delle relazioni esterne, vanno ricordati — fra i risultati più significativi — la firma della seconda Convenzione di Lomé, la conclusione dei negoziati commerciali multilaterali del GATT, la firma del Trattato di adesione della Grecia, l'inizio dei negoziati con la Spagna e la prosecuzione di quelli con il Portogallo.

Alcuni dei problemi affrontati con maggiore attenzione dalla Comunità nel 1979, come quelli della convergenza, del bilancio, del riequilibrio delle politiche e dei rapporti tra le istituzioni, comportano una riflessione approfondita sulla natura, sul significato e sulle finalità politiche comuni, così come sul modo di essere della stessa Comunità. La loro soluzione condiziona in definitiva le possibilità e le forme dello sviluppo futuro del processo di integrazione. Questo spiega l'attenzione vivissima con cui questi problemi sono seguiti dai Governi, dai Parlamenti, dall'opinione pubblica dei Nove.

In un momento in cui troppo spesso si parla, nei paesi europei, di crisi dell'ideale comunitario, l'attenzione — talvolta l'accanimento — di cui fanno oggetto queste complesse e fondamentali questioni, dimostra invece quanto sia forte la presa che la problematica comunitaria ha assunto sulle economie e sull'opinione pubblica dei nostri Paesi e quanto i Governo e i cittadini europei siano sempre più coscienti dell'importanza delle decisioni comunitarie anche ai fini di quelle nazionali.

Si dovrebbe quindi parlare piuttosto di « crisi di crescita » della Comunità, come il frutto di una riflessione approfondita, di una presa di coscienza del ruolo e dell'importanza dell'Europa nella vita e nello sviluppo dei nostri Paesi e dei nostri popoli.

2. — Le elezioni a suffragio universale diretto, nel dare piena rappresentatività democratica ai parlamentari europei, hanno inevitabilmente posto il problema di come stabilire un equilibrio soddisfacente tra le nuove responsabilità derivanti al Parlamento nei confronti dei suoi elettori ed il ruolo ad esso spettante nei rapporti tra le Istituzioni, nell'attuale quadro giuridico previsto dai Trattati.

Il neo-eletto Parlamento europeo ha così immediatamente rivendicato un ruolo più diretto ed autorevole nella formazione del processo decisionale comunitario. Questa rivendicazione si è concretizzata nell'utilizzo dei poteri attribuiti al Parlamento dai Trattati in materia di bilancio: il Parlamento ha così individuato nel suo potere di controllo della spesa lo strumento per partecipare a titolo paritario con il Consiglio alle scelte politiche della Comunità, delle quali la spesa non è che l'espressione finanziaria.

Si tratta di un'evoluzione prevedibile delle potenzialità iscritte nei Trattati, destinata a realizzare in modo più completo ed equilibrato la dialettica tra le Istituzioni, attribuendo ad ognuna di esse un ruolo proprio ai fini della conclusione del processo decisionale nella Comunità.

Il Consiglio ha tardato a rendersi conto di questa evoluzione e della rapidità con la quale il Parlamento l'aveva espressa. Questa incomprendimento ha condotto il Consiglio — nonostante i fermi richiami rivolti da parte italiana per una più attenta considerazione della nuova posizione del Parlamento — ad adottare nel mese di novembre quelle decisioni in materia di bilancio che il Parlamento europeo ha considerato non accettabili. Per la prima volta nella storia della Comunità, nel dicembre 1979 il progetto di bilancio è stato respinto dal Parlamento e la Comunità ha iniziato l'anno finanziario 1980 in regime di esercizio provvisorio.

È interesse ora di tutte le Istituzioni comunitarie ristabilire al più presto un più armonioso clima nelle relazioni tra Consiglio e Parlamento, sulla base di un nuovo bilancio che, tenendo conto delle aspettative del Parlamento in materia di riorientamento della spesa, gli riconosca un maggiore potere di intervento sulle scelte politiche della Comunità.

Sul problema degli adattamenti dei meccanismi e delle procedure delle Istituzioni comunitarie, con particolare riguardo al miglioramento ed allo sviluppo dei rapporti tra le Istituzioni, il Comitato dei tre Saggi ha presentato al Consiglio europeo di Dublino del novembre 1979 la relazione elaborata in esecuzione del mandato affidatogli dal Consiglio europeo di Bruxelles nel dicembre 1978. Questa relazione è ora all'esame del Consiglio, in vista di una discussione approfondita su questi temi in occasione dei due Consigli europei che avranno luogo nel primo semestre del 1980.

3. — Con l'entrata in vigore del Sistema monetario europeo, il 13 marzo 1979, la Comunità ha posto le premesse per riprendere il cammino verso l'unione economica e monetaria. Il ritardo — rispetto alla data prevista per l'inizio del funzionamento dello SME — fu do-

vuto al maggior tempo richiesto per la definizione degli effetti del nuovo sistema sul calcolo degli importi compensativi monetari, soprattutto a causa della rigida posizione assunta al riguardo dai francesi. Dalla sua entrata in vigore, il sistema ha funzionato in modo soddisfacente, conoscendo un solo modesto riallineamento, rispetto ai tassi centrali originari, al rialzo per il marco, e due riallineamenti al ribasso per la corona danese.

All'atto della istituzione dello SME (Risoluzione di Bruxelles del 5 dicembre 1978), furono previste due fasi di revisione e di completamento del Sistema: una dopo sei mesi; l'altra dopo due anni dalla sua entrata in vigore. La prima fase si è conclusa al Consiglio economia e finanze del 17 settembre 1979, con l'indicazione che nessuna modifica era necessaria allo SME. In particolare, il problema della composizione dell'UCE fu rimandato ad un momento ulteriore, mentre, per il funzionamento dell'indicatore di divergenza, gli interventi intramarginali e la politica comune nei confronti del dollaro, fu convenuto che non era al momento opportuna alcuna innovazione. Il passaggio alla seconda fase dello SME — previsto per il 1° marzo 1981 — dovrebbe vedere la istituzione del Fondo monetario europeo in sostituzione del Fondo europeo di cooperazione monetaria.

Il conseguimento di questo obiettivo è condizionato alla definizione degli aspetti istituzionali del FME — struttura e funzioni del nuovo organismo — e comporta inoltre l'adozione di decisioni di politica monetaria assai rilevanti, fra cui la determinazione del ruolo interno ed internazionale dell'UCE. L'esame dei problemi e delle implicazioni connessi alla creazione del FME è già stato avviato in sede tecnica, ma i progressi sinora realizzati possono considerarsi ancora modesti. Questi problemi dovranno fare oggetto di considerazione in occasione del primo Consiglio europeo del 1980, sulla base di una relazione della Commissione.

4. — Sul piano dell'attività economica, il 1979 è stato caratterizzato da risultati in parte contrastanti. Alla apprezzabile crescita del prodotto interno lordo per l'insieme della Comunità (3,3%), ad un leggero aumento dell'occupazione (0,9%) ed alla sostanziale stabilità dei rapporti di cambio tra le monete europee, si è contrapposta una sensibile ripresa del processo inflazionistico (i prezzi sono aumentati del 9 per cento nel 1979, rispetto al 6,9 per cento del 1978), dovuta anche al brusco aumento dei prezzi del petrolio, che sono lievitati di quasi il 50 per cento (in dollari) nel corso dell'anno.

L'aumento del prezzo del petrolio potrebbe essere ancora più marcato nel 1980, prevedibilmente dell'ordine del 60 per cento. Questa situazione fa prevedere un ulteriore aumento del tasso di inflazione con sensibili divari fra i Paesi membri, ed un ulteriore peggioramento del disavanzo della bilancia dei pagamenti correnti della Comunità nel suo insieme. Vi sono pertanto ragionevoli motivi per temere, quanto meno a partire dalla seconda metà dell'anno, una diminuzione del tasso di crescita del prodotto interno lordo ed un aggravamento della situazione dell'impiego.

In tale contesto riveste carattere prioritario l'esigenza di combattere efficacemente l'inflazione. È questa, a medio e lungo termine, una condizione per risolvere i problemi di crescita, di modificazione strutturale e di occupazione. A quest'ultimo riguardo appare indispensabile avviare al più presto, attraverso la ricerca di soluzioni comuni e coraggiose, quella politica attiva dell'impiego, di cui la Comunità ha urgente bisogno per far fronte all'aggravarsi del fenomeno della disoccupazione, che ha ormai assunto dimensioni e caratteristiche strutturali assai preoccupanti. Il Consiglio europeo di Dublino ha invitato la Commissione a presentare delle proposte specifiche per l'adozione di una incisiva azione comunitaria intesa ad intervenire anche direttamente sulla situazione dell'impiego.

Elementi importanti per un'azione più coordinata, sul piano comunitario, per affrontare il problema dell'occupazione sono costituiti dalla auspicata riqualificazione del Fondo sociale (affinchè esso possa funzionare efficacemente come strumento destinato ad assicurare la qualificazione professionale e la mobilità geografica e settoriale della manodopera) e dal rafforzamento della consultazione tra le parti sociali.

Nel settore industriale è essenziale per la Comunità avviare una politica più organica in materia di riconversione dell'apparato produttivo, che riconduca ad una concezione unitaria gli interventi nei settori in crisi e le misure da adottare per potenziare i settori con prospettive di espansione. Una politica più organica dovrà tener meglio conto della specializzazione internazionale e di una più razionale divisione del lavoro industriale, ricercando fra l'altro i mezzi più convenienti per fronteggiare le debolezze strutturali e per dare flessibilità all'offerta, in modo che questa possa adattarsi sia all'evoluzione della domanda che alle nuove tecniche di produzione.

5. — L'aumento dei prezzi del petrolio registrato nel 1979 e le incertezze circa il mantenimento nel tempo di un adeguato livello di offerta da parte dei paesi produttori hanno reso ancora più urgente un maggiore ricorso alle fonti alternative, oltre che l'avvio di una più attenta politica di conservazione dell'energia. Soltanto riducendo la domanda, si può infatti sperare di ricondurre in equilibrio il mercato petrolifero, favorendo così una maggiore stabilità dei prezzi e delle correnti di approvvigionamento. In tal senso, la Comunità ha già positivamente agito, stabilendo, ad esempio, dei massimali nazionali di importazione del petrolio per il 1980 e per il 1985.

Tuttavia non si è ancora realizzata, in sede comunitaria, una politica articolata volta a favorire la crescente partecipazione delle fonti alternative ai consumi nazionali di energia. La definizione di tale politica si sta rivelando sempre più urgente, considerate le incertezze che gravano sul mercato petrolifero e la necessità di consentire ad ogni Paese membro di continuare a disporre di quantitativi di energia sufficienti ad assicurare il previsto sviluppo economico nazionale. Considerando a parte l'energia nucleare, fra le fonti alternative, quella carbonifera sembra essere — nel breve e nel medio termine — maggiormente suscettibile di portare un contributo sostanziale al fabbisogno

dei Paesi membri. A più lungo termine, particolare interesse rivestono le fonti rinnovabili ed, in particolare, quelle solare, eolica e geotermica.

La Comunità dovrà pertanto attivare al più presto i suoi sforzi per un apporto sostanziale ai programmi nazionali di incremento delle fonti alternative e rinnovabili. La Commissione si è impegnata a presentare al riguardo delle proposte articolate ed approfondite, che dovranno formare oggetto di attento esame nel 1980, in vista dell'auspicabile avviamento di una organica politica comune dell'energia;

6. — Sul problema della convergenza delle economie, e cioè dell'apporto delle politiche comunitarie alla riduzione delle disparità tra le diverse regioni della Comunità (che costituisce in definitiva una condizione essenziale per l'approfondimento dello stesso processo di integrazione), significativi progressi sono stati compiuti nel 1979, sia sul piano dei principi, che sul piano delle realizzazioni concrete.

Sul piano dei principi, vanno ricordate innanzitutto le dichiarazioni del Consiglio europeo di Parigi del 12-13 marzo 1979 le quali, pur confermando che la responsabilità per attuare una maggiore convergenza dei risultati economici spetta primariamente agli Stati membri interessati, hanno riconosciuto che le politiche comunitarie possono e devono avere una funzione di sostegno nell'ambito di un'accresciuta solidarietà. Il Consiglio europeo di Dublino del 29-30 novembre, nel confermare le conclusioni di quello di Parigi, ha insistito sulla necessità al fine di rafforzare le economie dei Paesi meno prosperi della Comunità, di promuovere l'adozione di misure dirette a migliorare il funzionamento delle politiche atte a favorire la crescita armoniosa delle economie ed a ridurre le disparità esistenti tra di esse. Tenendo conto anche della prospettiva dell'ampliamento e delle esigenze delle regioni mediterranee della Comunità, il Consiglio europeo di Dublino ha espresso la determinazione di rafforzare l'azione comunitaria in materia strutturale.

Sul piano delle realizzazioni concrete già conseguite, vanno ricordati l'aumento della dotazione dei fondi a finalità strutturale e l'adozione delle misure a favore delle produzioni agricole delle regioni mediterranee della Comunità, delle quali l'Italia chiede ora il rafforzamento.

Si tratta di successi incoraggianti dell'azione che il Governo italiano conduce da lungo tempo — e che esso intende proseguire con energia — al fine di pervenire ad una più incisiva funzione del bilancio comunitario come strumento di politica economica.

In questa azione si inquadra anche la nostra iniziativa, presentata in vista del Consiglio europeo di Dublino, tendente a promuovere una graduale ristrutturazione del bilancio comunitario, che assicuri alle spese per le politiche strutturali e di investimento uno sviluppo crescente, dando così alla Comunità la possibilità di svolgere pienamente il ruolo che le compete sia sul piano interno che su quello internazionale. Questa nostra impostazione — per la quale il Parlamento europeo ci ha dato il suo validissimo appoggio — è stata interamente recepita da parte della Commissione e trova ora più favorevole accoglienza anche da parte degli altri Paesi membri.

Il problema dello squilibrio nella posizione di bilancio del Regno Unito è stato al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica negli ultimi mesi e ha fatto oggetto di accesi dibattiti fra i Paesi membri, sia nelle competenti istanze comunitarie, sia nei contatti bilaterali. Esso costituisce un problema reale e di dimensioni importanti: in mancanza di adeguati correttivi, la Gran Bretagna, che, insieme all'Italia ed all'Irlanda, figura fra i Paesi meno prosperi della Comunità, sarebbe chiamata a dare al bilancio della Comunità nel 1980, secondo le ultime stime della Commissione, un contributo netto di oltre 2.000 miliardi di lire. Questo problema va pertanto affrontato con reale spirito di comprensione, di moderazione da parte di tutti e di effettiva solidarietà comunitaria.

Nel medio e nel lungo termine, questo problema potrà trovare più completa e soddisfacente soluzione solo mediante una ristrutturazione del bilancio comunitario — così come proposto da parte del Governo italiano — che, nel quadro di uno sviluppo armonioso di tutte le politiche comuni, realizzi un migliore e più giusto equilibrio fra gli oneri e i benefici derivanti per i Paesi membri dall'appartenenza alla Comunità. Nel breve termine, la soluzione deve essere trovata lungo le linee indicate dal Consiglio europeo di Dublino: da una parte, mediante rimborsi alla Gran Bretagna in base al meccanismo correttore dei contributi lordi di bilancio (che dovrebbe essere opportunamente modificato); dall'altra, mediante l'aumento delle spese comunitarie nel Regno Unito, nella prospettiva di una maggiore convergenza. Proprio perchè si tratta di favorire una migliore convergenza dei risultati economici, il Governo italiano ha chiesto che queste misure aggiuntive di spesa dovranno interessare anche gli altri paesi meno prosperi della Comunità, e cioè l'Italia e l'Irlanda.

7. — Il problema della razionalizzazione della spesa agricola ha fatto oggetto di particolare attenzione in seno alla Comunità nel 1979. La posizione espressa al riguardo dal Consiglio nel progetto di bilancio per il 1980 — e che il Parlamento europeo ha giudicato insoddisfacente — è stata sostanzialmente all'origine della decisione del Parlamento, nel dicembre scorso, di respingere il progetto in questione. Questa decisione induce ora il Consiglio ad accelerare ulteriormente l'esame delle proposte presentate dalla Commissione nel dicembre 1979 per un migliore equilibrio nell'impiego delle risorse poste a disposizione dell'agricoltura.

Ad avviso del Governo italiano, questo obiettivo deve essere realizzato, da una parte, mediante il contenimento delle spese per la garanzia agricola nei settori eccedentari e, dall'altra, mediante il rafforzamento delle misure, in particolare nel settore delle strutture, a favore delle produzioni delle regioni mediterranee della Comunità.

Anche in questa materia l'azione svolta da lungo tempo dal Governo italiano ha incontrato dei successi incoraggianti. Tutti i Paesi membri concordano ora sulla necessità di contenere le spese per le eccedenze agricole. La necessità di rafforzare le strutture produttive delle regioni mediterranee è ormai pienamente riconosciuta all'interno

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

della Comunità ed è stata più volte sottolineata dallo stesso Consiglio europeo. L'adozione del « pacchetto mediterraneo » ha rappresentato un concreto e significativo inizio di questa azione di riequilibrio. In questa direzione — contando anche sull'importante sostegno del Parlamento europeo — il Governo italiano intende continuare a muoversi.

8. — La firma ad Atene, il 28 maggio 1979, del Trattato di adesione della Grecia alla Comunità, l'apertura formale a Bruxelles, il 5 febbraio 1979, dei negoziati di adesione con la Spagna e la prosecuzione di quelli con il Portogallo stanno a testimoniare che la Comunità è divenuta un importante punto di riferimento ed un centro di richiamo per quei Paesi europei che, avendo ristabilito nel loro interno le regole democratiche, si sono riconosciuti pienamente negli ideali che stanno alla base del processo di integrazione europeo. Il Governo italiano intende continuare ad adoperarsi in modo obiettivo e lungimirante per la soddisfacente conclusione dei negoziati con la Spagna e con il Portogallo.

L'ampliamento della Comunità a paesi la cui struttura produttiva nel settore agricolo è simile a quella dell'Italia pone l'esigenza di prevenire — mediante l'adozione di adeguate e tempestive misure — i problemi che potrebbero porsi, per le nostre produzioni mediterranee, a seguito dell'accresciuta concorrenzialità che si verrà a determinare sul mercato comunitario. Sarà pertanto necessario che la integrazione dei futuri membri si realizzi progressivamente. Dovranno inoltre essere adeguatamente migliorate, anche con l'apporto finanziario della Comunità, le nostre strutture produttive e di commercializzazione per aumentare la competitività dei prodotti italiani sul mercato comunitario.

L'adesione della Grecia, del Portogallo e della Spagna, pone inoltre l'esigenza di riesaminare, in un quadro globale, l'insieme delle relazioni della Comunità con i paesi terzi del Mediterraneo, affinché l'ampliamento non porti ad un indebolimento dei nostri stretti legami con questi paesi.

9. — La firma della seconda Convenzione di Lomé, intervenuta il 31 ottobre 1979, ha posto su nuove e più ampie basi la cooperazione della Comunità con i 58 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. La Comunità ha così creato con questi paesi una rete di rapporti che si estendono dal settore commerciale, a quelli finanziario, scientifico, tecnico, della pesca, degli investimenti, sociale. Si tratta di forme di cooperazione assai originali, non solo per la loro estensione geografica e settoriale, ma anche per il principio di base cui esse si ispirano che è quello di un rapporto globale e paritetico tra le parti contraenti.

10. — Nel 1979 sono stati conclusi i negoziati commerciali multilaterali del « Tokyo Round », condotti in ambito GATT a partire dal 1973. I negoziati hanno portato ad una serie di importanti risultati sia nel campo tariffario che, e soprattutto, in quello non tariffario, permettendo anche attraverso accordi bilaterali, di dirimere vecchie questioni contenziose, specie in campo agricolo. Modifiche di rilievo sono state introdotte anche nella normativa dell'Accordo generale, in

particolare per quanto riguarda il trattamento preferenziale da accordare ai paesi in via di sviluppo più bisognosi. Di particolare interesse sono gli accordi conclusi in materia non tariffaria, che, spianando la strada ad una vera liberalizzazione dei mercati, fanno stato della volontà politica dei grandi Paesi industrializzati di non voler ricorrere al nazionalismo commerciale per risolvere i pur gravi problemi della attuale situazione economica.

11. — L'azione della Comunità si è inserita nel più vasto contesto della cooperazione internazionale in materia economica. Al riguardo vanno menzionati in modo particolare i risultati del vertice dei sette principali Paesi industrializzati di Tokyo del giugno 1979, il quale ha indicato nel risparmio energetico e nello sviluppo delle fonti alternative, nella lotta all'inflazione, nella difesa della stabilità monetaria e del sistema commerciale internazionale aperto e multilaterale, nonché nel potenziamento del dialogo Nord-Sud, i capisaldi irrinunciabili della cooperazione tra paesi industrializzati e degli sforzi per una gestione coordinata dei problemi dell'economia mondiale.