

PREFAZIONE

Nulla potrà mai sostituire il lavoro scientifico. Testimonianza vivente e custode delle regole dell'arte, esso richiama la nostra attenzione, con un rigore che talvolta mette a dura prova la nostra resistenza, sugli indispensabili squilibri fra le varie parti di un'opera. Sua caratteristica è l'intento di coerenza e di unità.

Il rapporto affidato dalla Commissione europea al piccolo Gruppo di economisti animato da Tommaso Padoa-Schioppa è un'opera scientifica, ma non per questo disimpegnata. Assumendo come categoria di riferimento la scienza economica, esso è volto a rispondere a due interrogativi di attualità: quali ostacoli incontrerà sul suo cammino, da qui al 1992, il compimento del grande mercato interno? Quali adeguamenti sono necessari al sistema funzionale della Comunità per poter superare quegli ostacoli nel miglior modo possibile?

Senza dubbio, gli operatori della costruzione europea non si sorprenderanno nell'apprendere quali siano questi ostacoli. Mi sia tuttavia consentito di insistere sull'originalità con cui gli autori del rapporto si presentano, perché in tal modo è possibile cogliere meglio i motivi per i quali talune vie «naturali» dell'integrazione economica all'atto pratico si rivelano così impervie:

— secondo i nostri autori, il principio del vantaggio comparato settoriale, spesso addotto per giustificare la dinamica e i benefici dello scambio, non è più l'unico motore dell'integrazione commerciale. La complementarità microeconomica, che nasce fra economie con strutture affini, diventa non meno decisiva;

— la crescente complessità dei sistemi di norme e delle reti di informazione aumenta la diversità delle economie moderne e rende molto arduo, se non impossibile, il compi-

to di realizzare l'armonizzazione in senso stretto. Con sempre maggiore frequenza, ciò che si rivela cogente è di organizzare e prevedere la compatibilità, piuttosto che di imporre l'omogeneità;

— la crescente interpenetrazione commerciale delle economie induce a preferire strategie macroeconomiche nazionali improntate alla cautela. In mancanza di altre scelte esplicite e concertate, quest'ultima può condurre su un sentiero di crescita rallentata.

In altri termini, la mano invisibile, che assicura l'impiego ottimale dei fattori di produzione in un mercato in cui regna la massima libertà di offerta e di scelta, ha bisogno a sua volta di una guida. Questa è sicuramente la lezione principale che può trarsi dalla riflessione di studio. Se l'obiettivo al quale dobbiamo tendere è l'unificazione del mercato interno — obiettivo di per se stesso altamente auspicabile — occorre anche avere il coraggio di una visione di maggior respiro, di una volontà più lungimirante, e ampliare la sfera delle politiche condotte a livello comunitario, andando oltre la mera vigilanza sul corretto funzionamento del mercato.

Di qui il titolo stesso del rapporto. I tre valori messi in evidenza, «efficienza, stabilità ed equità», derivati dal famoso trittico delle funzioni della politica economica di Musgrave, caratterizzano le raccomandazioni del rapporto.

Conoscendo la personalità e l'esperienza di Tommaso Padoa-Schioppa, paziente artefice della cooperazione europea, non desta meraviglia che il primo appello sia rivolto ai responsabili monetari. Il senso dell'appello è chiaro. La completa liberalizzazione dei movimenti di capitali salderà gli spazi finanziari nella Comunità, ma nel contempo diminuirà la capacità di ciascuno di controllare gli *shocks* interni ed esterni. Per garantire il livello di stabilità monetaria raggiunto in precedenza, occorrerà dunque rafforzare il coordinamento delle politiche macroeconomiche nazionali e potenziare il Sistema monetario europeo.

L'ampliamento della capacità di allocare le risorse economiche in modo efficiente attraverso l'intera area comunitaria richiede un parallelo ampliamento della capacità di

perseguire la stabilità economica allo stesso livello, cioè con politiche economiche condotte a livello comunitario.

Secondo la logica di Musgrave, l'ampliamento della competenza comunitaria nel campo dell'allocazione esige anche il rafforzamento della funzione di redistribuzione. Su questo punto sarebbe forse stata auspicabile una maggiore precisione da parte del rapporto, tanto la materia è controversa. Ci si può infatti domandare se basti aumentare la capacità di redistribuzione del bilancio comunitario, o se invece occorra occuparsi anche della qualità dei trasferimenti stessi, cioè della loro efficacia reale.

La questione resta aperta sul piano della pratica. Essa tuttavia è illuminata dalla saggia applicazione fatta dai nostri autori del principio di sussidiarietà. Tommaso Padoa-Schioppa e il suo Gruppo hanno ragione di rammentarci questo principio, vero e indispensabile «cemento» delle costruzioni federaliste: trasferire a un livello superiore soltanto quello che al livello inferiore non offre garanzia di riuscita. Si potrà contestare l'applicazione di questo principio su determinati punti, ma nessuno potrà negare l'importanza politica del riequilibrio propugnato dagli autori del rapporto. Le funzioni di stabilizzazione e di distribuzione vanno rafforzate sul piano comunitario. La posta in gioco sono il successo della costruzione comunitaria e l'equilibrio economico e sociale della Comunità.

Il nuovo approccio proposto dalla Commissione nel documento «Portare l'Atto unico al successo» corrisponde in pieno a questa visione delle cose. Non si tratta né di semplici trasferimenti finanziari, né di un accentramento spinto delle azioni correttive, ma di politiche comuni tese a completare, o meglio a correggere, l'azione del mercato, in vista della creazione di uno spazio economico comune gestito in modo consapevole e nella prospettiva dell'unione politica dell'Europa.

Tommaso Padoa-Schioppa e i suoi collaboratori ci offrono dunque vari mezzi per affrontare quella che appare la sfida più attuale lanciata alle democrazie in questo scorcio del XX secolo: la sfida della diversità.

Essi non mancano di rammentarci, in proposito, le regole limitative del Trattato e della Comunità: il calcolo dei costi e dei benefici della messa in comune dei progetti o delle azioni resta confinato, in ciascun paese, alla sfera dell'economia che, come è noto, rischia costantemente di ridursi a una visione meramente contabile.

Le cose andrebbero diversamente se la difesa o la politica estera o l'istruzione facessero parte dei beni collettivi di competenza comunitaria? È qui che i raffronti storici fatti dal Gruppo acquistano pieno significato. È vero che una dimensione politica originale ha favorito in passato la costituzione di taluni stati, piccoli o grandi, a partire dalla federazione delle loro province. Ma è altrettanto vero che il mantello dell'unione politica — imposto se necessario con la forza — ha finito per coprire e consolidare profonde disparità di sviluppo, i cui meccanismi sussistono a tutt'oggi.

In conclusione, consapevoli delle nostre forze e dei nostri limiti, più che mai dobbiamo cercare di veder chiaro sull'Europa che vogliamo costruire.

JACQUES DELORS
Presidente della Commissione delle
Comunità europee