

LECTIO PRONUNCIATA IN OCCASIONE DEL CONFERIMENTO DELLA LAUREA AD
HONOREM A PAUL CHARLES CRISTOPHE CLAVAL
Trento, 8 marzo 1999

L'UNIONE EUROPEA E LA GEOGRAFIA
PAUL CLAVAL - UNIVERSITÉ DE PARIS-SORBONNE

Un'esperienza affascinante, ma difficile da delineare

Un'esperienza geografica affascinante si svolge sotto i nostri occhi: la costruzione di un'Europa unita. Per più di un secolo tutto è stato fatto per dividere il nostro continente in tanti spazi economici quanti erano gli Stati; da quarant'anni le politiche che hanno attuato il Mercato comune e poi l'hanno trasformato in Unione europea si sforzano di cancellare le barriere alla circolazione degli uomini, del denaro e dei beni e di costruire un grande spazio senza frontiere interne.

Si tratta nel caso specifico di un'esperienza difficile da analizzare e questo per almeno tre ragioni:

1- Essa si svolge in uno spazio a geografia variabile: si è passati dall'Europa dei Sei delle origini all'Europa dei Quindici; il movimento di allargamento non si è fermato.

2- L'evoluzione si è iscritta in un contesto politico internazionale che ha subito un mutamento fondamentale: dalle origini al 1989, l'attuazione dell'Unione si è svolta nell'atmosfera della guerra fredda che l'aveva in parte motivata; dal 1989, il mondo ha cessato d'avere una struttura bipolare; nessuno sa se continuerà a essere dominato dagli Stati Uniti, come è attualmente, o se evolverà verso una struttura bi- o multipolare.

3- Lo scopo della politica d'Unione era largamente economico; l'idea era di fondere gli Stati europei per costituire uno spazio che fosse alla scala delle nuove possibilità di produzione; dagli inizi della Rivoluzione industriale, la corsa alle economie di scala è stata ininterrotta, di modo che non contavano più i mercati di qualche decina di milioni di persone. Si doveva disporre di clientele di 100 o 200 milioni di persone, come gli Stati Uniti, per trarre tutti i vantaggi dal progresso tecnico. Nel corso degli ultimi quarant'anni, il fronte del progresso tecnico si è spostato: è passato dalle tecnologie di produzione alle tecnologie di trasporto rapido, di elaborazione dell'informazione e di telecomunicazione. Le imprese non sono più costrette a raggruppare gli stabilimenti di produzione in una sfera assai ristretta per controllarli effettivamente: li disperdono secondo il loro interesse. L'era degli spazi economici protetti dalla barriera doganali è finita: le protezioni divengono controproducenti nella misura in cui fanno fuggire le imprese che temono tutte le forme di controllo. Il GATT non ha smesso di operare per lo smantellamento delle limitazioni che avevano giocato un ruolo tanto grave nella crisi economica degli anni 1930. L'Organizzazione mondiale del Commercio ha ripreso e accentuato queste azioni. L'agricoltura è il solo campo in cui gli obiettivi iniziali non sono ancora stati totalmente rimessi in discussione dalle due ondate della liberalizzazione degli scambi e della mondializzazione. Fin dall'inizio degli anni 1960 i geografi sono affascinati dai mutamenti che osservano e sono pronti a far condividere le loro riflessioni. Purtroppo generalmente si chiede loro di esporle nel quadro delle nazioni come esistevano nel 1959, come esistono ancora oggi: chi non ha consultato di quei trattati nei quali, trattandosi dell'Italia, sono passati in rassegna la lotta contro il ritardo economico del Sud, il rafforzamento delle strutture industriali del Nord e il manifestarsi di una Terza Italia progressivamente guadagnata alla crescita e alle forme più innovative di produzione? Allo stesso modo si evoca in Francia lo sviluppo, poi la riconversione delle regioni industriali del Nord e dell'Est, il ruolo decisivo di Parigi, ma anche i

progressi della decentralizzazione e l'emergere di metropoli oggi dinamiche nell'Ovest e nel Midi. In Germania a essere sottolineati sono lo slittamento dei poli di attività dalla Renania-Vestfalia, lo straordinario successo del Württemberg attorno a Stoccarda e della Baviera attorno a Monaco, la dominanza finanziaria di Francoforte, ma anche la potenza mantenuta da Düsseldorf e la difficile integrazione dei *Länder* orientali. Bilanci analoghi sono possibili per i quindici Stati dell'Unione. Essi sono utili - i geografi avrebbero da molto tempo cessato di farne se non avessero trovato una richiesta in questo campo.

Se si vuole veramente comprendere l'Unione europea, c'è un altro modo di procedere che bisogna prendere in considerazione: le logiche all'opera sono transnazionali e multinazionali. Per coglierle bisogna esaminare in blocco l'insieme dello spazio europeo e vedere come la soppressione progressiva delle barriere economiche, l'attuazione di istituzioni a livello europeo e l'armonizzazione almeno parziale delle politiche lo trasformino. È la via che noi seguiremo, invocando successivamente le logiche economiche all'opera, i problemi sociali e le politiche e i loro effetti.

Logica dell'unità e restaurazione dello spazio economico

Quali sono, in campo economico, le conseguenze dell'apertura di un grande mercato? La prima è di inasprire la concorrenza e di permettere a coloro che sono capaci di produrre a miglior costo di allargare le loro parti di mercato. A termine, la concentrazione delle attività è ineluttabile: la produzione è realizzata da un numero più piccolo di unità di produzione nelle mani di un gruppo di grandi o grandissime imprese. Nello stesso tempo, l'ampliamento della produzione, defluita sul mercato interno o esportata grazie ai guadagni di competitività legati al progresso tecnico, provoca un accrescimento di entrate e, pertanto, un allargamento del mercato europeo: si crea una spirale virtuosa di sviluppo.

La soppressione delle barriere non si realizza in una sola tappa, benché l'effetto benefico dell'accresciuta concorrenza e dell'allargamento del mercato si sia riprodotto parecchie volte: al momento della creazione del Mercato comune, per gioco di annunci; nel corso degli anni 1960, quando le barriere doganali sono state abbattute; a ciascuna tappa dell'allargamento geografico del mercato: 1972, per l'integrazione del Regno Unito, della Danimarca e dell'Irlanda; 1979, per la Grecia; 1986, per la Spagna e il Portogallo; 1995, per l'Austria, la Finlandia e la Svezia. Il passaggio all'Atto unico, gli accordi di Schengen, il trattato di Maastricht e quello di Amsterdam, hanno aperto una nuova fase, di cui l'attuazione dell'Euro è il segno e il simbolo: gli effetti di annuncio sono dorati e già sensibili, ivi compresi i paesi che fin dall'inizio non hanno scelto di far parte dell'Euroland. La creazione di uno spazio nel quale la trasparenza dei prezzi sarà più completa e nel quale la moneta sarà la stessa ovunque stimola le imprese.

La costruzione dell'Europa si iscrive su tempi lunghi, di modo che le conseguenze positive dell'Unione non sono sempre state egualmente sensibili: i Britannici speravano di beneficiare, a partire dal 1972, della congiuntura euforica che era stata quella dell'insieme del Mercato comune durante gli anni 1960; con gli shocks petroliferi, il loro arrivo coincide con una fase di difficoltà che indubbiamente spiega l'attitudine di riserva nei confronti dell'integrazione europea, rimasta di rigore sino a oggi per gran parte della popolazione del Regno Unito.

L'integrazione della prospettiva comunitaria nella strategia delle imprese

Gli effetti dell'Unione economica non sono stati così rapidi come si immaginava a causa delle difficoltà che le imprese hanno incontrato a modificare le loro strategie.

Le ditte europee avevano quasi sempre basato le loro strategie sulla vendita di una parte essenziale della loro produzione sul mercato nazionale. Si trattava di uno sbocco più sicuro degli altri e tale da sfuggire alle fluttuazioni della congiuntura e ai rischi della competizione internazionale. La firma del Trattato di Roma non ha modificato in profondità gli atteggiamenti. Si è detto che sarebbe stato ormai più facile accedere al mercato degli altri paesi della Comunità: si sono distinti tre segmenti, al posto di due, nella clientela: tra il mercato interno e il mercato internazionale è venuto a collocarsi quello della Comunità, più facile da penetrare e senza dubbio più sicuro di quello di spazi più aperti. Le grandi società hanno continuato a concepire la loro produzione in termini nazionali, ma tentando di basare la loro crescita sull'apertura comunitaria. Fino agli inizi degli anni 1970 questo fu l'atteggiamento dominante.

Le ditte straniere attratte dalla Comunità si trovavano in una situazione differente. Produttori americani e produttori giapponesi non ci misero molto a comprendere ciò che essi avrebbero potuto smerciare su un mercato di più di 150 milioni di abitanti, poi di più di 200, per superare oggi i 300. Per essere certi di disporre dell'appoggio dei governi della maggior parte di paesi della Comunità, taluni scelsero, come Ford, di disperdere i loro stabilimenti, avvalendosi dei vantaggi propri di ciascuna zona. Altri puntarono sui paesi che proponevano loro le condizioni più vantaggiose - i Giapponesi così giocarono frequentemente sul Regno Unito. In ogni caso la strategia è subito europea.

I produttori europei hanno seguito il movimento. La loro crescita esterna s'è affidata all'acquisizione di piccole ditte nei paesi dove non erano presenti. Nel clima di concentrazione attuale, il movimento s'accelera. Nella maggior parte dei paesi medi le ditte nazionali sono assorbite dai giganti internazionali, europei o esterni al continente - il processo ha appena superato una tappa decisiva in Svezia, con l'acquisizione della Volvo da parte della Ford. Questo significa che aumenterà la dipendenza di certi paesi nei confronti di datori di lavoro stranieri.

Il problema dell'organizzazione dei mercati

Non ci sono scambi possibili senza organizzazione dei mercati: questa può risultare dall'azione pubblica o dall'attività delle imprese. Nel quadro di ogni Stato europeo si sono attuate norme e regolamenti che era necessario armonizzare affinché gli scambi si sviluppassero effettivamente. Nel campo alimentare bisogna sapere quali sono gli edulcoranti o i conservanti autorizzati nei paesi dove si vendono. Il mercato non diventa europeo che a partire dal momento in cui la lista è ovunque la stessa. I costruttori automobilistici concepiscono i loro veicoli in modo da conformarsi alle norme di sicurezza in vigore: anche in questo l'unificazione è necessaria. Fin dagli anni 1970 la Germania è il solo paese nel quale non esiste alcun limite di velocità sulle autostrade: la concorrenza ha continuato a farsi sulle riprese e la tenuta di strada di veicoli veloci; questo ha finito per dare alle automobili tedesche un'immagine lusinghiera in tutta la Comunità: senza armonizzazione, si sviluppano così forme di concorrenza insidiosa.

Si parla volentieri con un certo disprezzo della pesantezza della burocrazia di Bruxelles. Si dimentica che essa non conta che un numero ridotto di funzionari, se si paragona alle armate che si trovano nei servizi centrali dei diversi paesi. Non si valuta il prodigioso lavoro che essa ha effettuato proponendo standard e norme accettabili da tutti. Gli uffici europei non potevano fare questo lavoro senza la collaborazione delle imprese: è ciò che spiega il carattere singolare del potere di Bruxelles e il posto che vi tengono necessariamente i contatti con i diversi operatori economici.

L'evoluzione delle localizzazioni agricole, industriali e terziarie

In campo agricolo, l'organizzazione del mercato va molto più lontano poiché è accompagnata da meccanismi di sostegno dei prezzi. Tutti i prodotti non si prestano allo stesso modo a questo tipo di controllo. La prima difficoltà è quella di definire una qualità standard e delle griglie per comparare questa qualità a quella delle partite sulle quali vertono effettivamente le transazioni. Alcune misure bastano a definire il valore di una partita di cereali. Ma come valutare su basi oggettive, rapidamente e a buon prezzo, un raccolto di vino di qualità? Il secondo problema riguarda la natura del controllo: è stoccando nel momento in cui l'offerta è sovrabbondante che si riescono a mantenere i prezzi, di modo che gli interventi sono più o meno facili secondo che le derrate si conservano bene (come i cereali o lo zucchero), mediamente bene (come la carne e i prodotti lattieri) o male (come la frutta o i legumi). Alle tecniche d'intervento d'urgenza si aggiungono quelle che conducono a un controllo a lungo termine: non c'è altro metodo, in questo campo, che quello di sorvegliare le superfici dedicate a ciascuna delle speculazioni. I risultati sono tanto più soddisfacenti in quanto i rendimenti sono più regolari da un'annata all'altra.

I modelli di intervento sui mercati agricoli hanno avuto importanti effetti differenziali. Le regioni del Nord-Ovest e del Nord della Comunità si sono rivolte alla produzione dei cereali, dello zucchero, della carne e dei prodotti lattieri. Hanno beneficiato molto ampiamente degli interventi di Bruxelles. Le regioni mediterranee, toccate dalla concorrenza dei cerealicoltori di zone meglio dotate, potevano puntare solo sulla frutta, i legumi, l'olio d'oliva e il vino. Il controllo vi era più difficile, di modo che le frange meridionali della Comunità hanno tratto meno vantaggi delle regioni centrali o settentrionali dall'attuazione del Mercato Comune. Dei progressi sono stati realizzati: la generalizzazione della nozione francese di vino di denominazione d'origine controllata ha moralizzato questo settore del mercato e gli ha permesso di conoscere un rapido sviluppo, con prezzi remunerativi. È diminuito il contrasto tra il Nord e il Sud. Non è sicuro che sia completamente scomparso.

L'unificazione del mercato ha condotto, come ci si poteva aspettare, a specializzazioni più spiccate, che s'iscrivono in un quadro spaziale più ampio: dal bacino di Londra alla regione parigina e alle distese di loess e di limi della Germania del Nord, s'è affermata la vocazione cerealicola. La Danimarca, i Paesi Bassi e la Bretagna hanno visto aumentare il loro posto nella produzione di carne in seguito alla moltiplicazione di laboratori *hors-sol* che utilizzano il mais della Comunità, la soia importata e, sempre più, la farina di manioca che entra senza pagare tasse nell'Unione europea (in questo campo non è stato previsto nulla nel 1958, tanto il volume delle transazioni era allora debole nel settore).

La produzione agricola s'è intensificata al punto che una parte dello spazio europeo cessa di essere utile alla soddisfazione dei bisogni del mercato. Le aree incolte si estendono: esse sono molto estese nelle colline mediterranee o nelle regioni di montagna; colpiscono sempre più le regioni di pianura. Che fare di zone nelle quali la popolazione è talora talmente diminuita che si è messa in moto una spirale di desertificazione? È possibile moltiplicare all'infinito i parchi regionali o nazionali?

L'intensificazione non è stata possibile che attraverso il ricorso massiccio ai fertilizzanti e ai pesticidi. I livelli di inquinamento che ne risultano sono divenuti intollerabili nelle regioni di cerealicoltura e, più ancora, in quelle dove si sono moltiplicati gli allevamenti industriali. Questo conduce dunque ineluttabilmente alla distribuzione di una parte di tali attività.

In campo industriale le trasformazioni rispondono a una doppia logica: quella della concentrazione delle attività nei perimetri meglio dotati e quella della fuga delle attività che non possono più resistere alla concorrenza dei nuovi paesi industrializzati. Fino alla fine degli anni 1970, le localizzazioni ereditate dal XIX secolo restavano competitive. Una parte delle industrie pesanti era scivolata in direzione dei litorali, attraverso cui arrivavano sempre più il petrolio, i minerali e il carbone, di cui erano consumatrici. L'ondata di deindustrializzazione si generalizza a partire dal 1970. Colpisce tutte le vecchie regioni industriali e alcune delle zone litoranee di recente sviluppo.

La deindustrializzazione è parallela a un movimento di ristrutturazione che permette di mantenere la competitività di una parte delle attività tradizionali e che conduce alla comparsa di nuovi tipi di localizzazione: in un clima di concorrenza più dura, nel quale i mercati e le produzioni sono divenuti globali, le imprese cambiano. Tendono a conservare i servizi specializzati nella ricerca di mercati esterni e la soluzione dei problemi finanziari in metropoli che dispongono di buoni collegamenti aerei con il resto dell'Europa e con le grandi piazze altrove nel mondo. Preoccupandosi della flessibilità, le grandi imprese esternalizzano una parte sempre più importante della loro produzione: per approvvigionarsi di semilavorati, pezzi staccati, sottogruppi, desiderano trovare distretti industriali in cui i prezzi sono bassi a causa della competizione esistente tra fornitori, ma in cui questi sono capaci di rispondere rapidamente alla domanda spalleggiandosi vicendevolmente quando ve li induce la congiuntura. Si disegna una nuova geografia industriale: i distretti industriali si espandono in certe regioni anticamente industrializzate (così per l'elettronica in Scozia), in grandi metropoli (si pensa al *Sentier* a Parigi) o in zone rimaste a lungo rurali, ma in cui la densità è molto forte per permettere buone infrastrutture (è il caso d'una grande parte della Terza Italia).

La parte che tocca alle attività di servizio è sempre più forte. Questa ha favorito il rafforzamento dell'urbanizzazione là ove questa restava limitata (in una parte della Francia, in Spagna, in Portogallo, in Irlanda, in Grecia) e lo sviluppo di aree rururbane sempre più estese. Nella misura in cui le ferie pagate sono ovunque abbastanza lunghe e in cui i collocamenti a riposo si fanno più presto, le aree turistiche prosperano (a vantaggio, per una volta, delle regioni meridionali della Comunità).

Ricerca della centralità, controurbanizzazione e metropolizzazione

Qual è il bilancio d'assieme di queste ristrutturazioni economiche? Certi avversari dell'Unione non mancavano, agli inizi degli anni 1960, di predire che l'essenziale delle attività industriali di trasformazione e, per conseguenza, una larga parte dei servizi alle imprese, avrebbero cercato di beneficiare d'una centralità vantaggiosa. Il tema ricompare di tanto in tanto: è al centro delle riflessioni di Roger Brunet e del gruppo Reclus che lo anima; i gionalisti hanno popolarizzato la "banana blu" (la diagonale che corre dal bacino di Londra alla pianura del Po) in cui dovrebbe accalcarsi una porzione crescente della forza di produzione e della popolazione della Comunità.

Che una localizzazione nel cuore dell'Unione europea conferisca dei vantaggi a quelli che ne beneficiano, nessuno lo contesta: il tempo per attendere i propri svariati partner è più breve, le spese di trasporto sono più basse; nella misura in cui è la regione dell'Europa ove le densità sono abbastanza forti da giustificare la costruzione di T.G.V., questo tipo di vantaggio potrebbe rafforzarsi nei prossimi anni. Tuttavia, le regioni situate nel cuore dell'Europa non hanno avuto sinora un dinamismo superiore alle altre. Questo dipende in parte dal fatto che esse comprendevano una buona

parte di zone di vecchia concentrazione industriale, che sono state molto toccate dalla crisi. Questo dipende soprattutto dall'emergenza di due altri tipi di processo: la controurbanizzazione e la metropolizzazione.

Molti degli analisti che la rivoluzione delle telecomunicazioni e dei trasporti rapidi affascinava, negli anni 1960 e 1970, erano persuasi che le città che rispondono essenzialmente a imperativi di comunicazione avrebbero perso tutti i loro vantaggi ora che la gente poteva raggiungersi da ogni luogo per telefono, fax o per computer collegato. Bryan J.L. Berry nel 1976 propose il termine di controurbanizzazione per descrivere questo processo. I dati statistici mostravano in effetti che fin dagli inizi degli anni 1960 la crescita delle città si era fermata negli Stati Uniti e nell'Europa del Nord; la popolazione scivolava verso periferie sempre più lontane - in Francia si parla di periurbanizzazione; John Garreau negli Stati Uniti ha descritto le *Edge cities* che si moltiplicano ai limiti delle aree metropolitane che vanno in rovina.

Il movimento di controurbanizzazione esiste. Lo sviluppo del telelavoro in parte lo spiega. Una parte importante della popolazione vive della redistribuzione dei redditi ed è dunque libera di insediarsi là ove meglio crede. Le due motivazioni si uniscono per rivitalizzare certe regioni rurali. Ma il movimento non ha preso l'ampiezza aspettata.

Gli statistici hanno constatato, nel corso degli anni 1980, che tutte le città non erano toccate allo stesso modo dal rallentamento della crescita. Talune conservavano un dinamismo straordinario, più forte nel corso di questo decennio che durante gli anni precedenti. Sono soprattutto i centri più importanti che beneficiano di questo rinnovamento di tendenze. Le grandi metropoli dispongono, grazie alla loro popolazione e al movimento degli affari che vi si intrecciano, di collegamenti aerei di qualità con le altre metropoli europee e con alcune almeno delle città che dominano la scena mondiale - New York, Tokyo, Londra, e in minor misura, Hong-Kong, Los Angeles, Parigi, Francoforte, Singapore, ecc. Le imprese che vi hanno installato le loro sedi sociali e i loro servizi commerciali e finanziari possono lanciarsi senza drammi nella competizione internazionale.

Una generazione fa, le localizzazioni più vantaggiose per tutte le attività che richiedono un'intensa vita di relazione si trovavano nelle aree centrali degli spazi nazionali. Tutto accade oggi come se le metropoli dispongano degli stessi vantaggi, o pressappoco, delle zone situate geometricamente nel cuore di un'area economica.

In Europa, le antiche tradizioni urbane e la molteplicità degli Stati e delle capitali hanno favorito la moltiplicazione delle metropoli. Ogni Stato europeo ne dispone di almeno una: Atene per la Grecia, Lisbona per il Portogallo (ma si può ugualmente contare su Porto), Helsinki per la Finlandia, Dublino per l'Irlanda, Copenaghen per la Danimarca, Vienna per l'Austria. Gli altri Stati sono ancor meglio dotati. Il ruolo decisivo dei trasporti aerei è sottolineato per esempio da Dublino: lo sviluppo economico della capitale dell'Eire non è stato realmente confermato che quando è stata applicata la misura che obbligava i voli transatlantici a scegliere l'aeroporto di Shannon al posto di quello di Dublino come punto d'ingresso in Irlanda.

L'impatto della politica regionale dell'Unione europea

La ristrutturazione regionale dello spazio europeo risponde così a logiche economiche complesse. Essa si chiarisce ugualmente attraverso le politiche regionali attuate da Bruxelles. Questo tipo di azione ha assunto importanza al momento dell'entrata della Gran Bretagna nel Mercato comune. Essa ha beneficiato soprattutto i paesi inseriti più recentemente e nei quali i livelli di vita erano più bassi. Si dà il caso che essi si trovassero alla periferia d'Europa: Irlanda, Portogallo, Grecia, Spagna e Italia meridionale. Gli aiuti distribuiti hanno avuto un impatto fondamentale su settori

interi dell'economia di questi paesi: l'agricoltura greca ha potuto pienamente trarre vantaggio dalla possibilità che la natura vi offriva di estendere i perimetri irrigati. In un paese come il Portogallo l'innalzamento dei livelli di vita è estremamente rapido dal 1986. I risultati differiscono tuttavia da una parte all'altra del territorio nazionale. La regione di Lisbona il cui indice di sviluppo economico non rappresentava che il 50% della media europea, si situa oggi a più del 90% - ma il resto del Portogallo ha appena superato la barra del 70%: qui si vede come l'aiuto dell'Unione si combini con i meccanismi spontanei della metropolizzazione; i sussidi hanno più effetto là ove le imprese sono felici d'installarsi.

Il passaggio all'Euro

È ancora troppo presto per misurare quali saranno le conseguenze del passaggio all'Euro. Talune sono prevedibili: l'accresciuta trasparenza inasprisce la concorrenza in campi ove essa era limitata, per esempio quello dei servizi. Le differenze di prezzo diminuiranno rapidamente in campi in cui erano ancora sensibili.

Dal momento che c'erano tante banche centrali quanti paesi, il loro problema era evitare che il denaro si depositasse nelle istituzioni dei paesi economicamente più forti: esisteva sino al 1997, un forte gradiente di tassi di base all'interno dell'Unione europea. Il loro livello era particolarmente basso – appena più del 3% – in Germania, in Francia o nei Paesi Bassi, quando era del 6 o 7% in Portogallo, in Irlanda o in Grecia. Con la moneta unica queste differenze scompaiono.

Quali saranno le conseguenze? Le condizioni d'investimento saranno migliori nelle zone periferiche ove il denaro sinora era più caro che altrove, ciò che dovrebbe offrire loro un vantaggio supplementare. In senso inverso, si può temere che per un effetto di miopia di cui la storia ci ha dato molti esempi, in Francia, per esempio, le autorità delle regioni centrali siano incapaci di comprendere a fondo le opportunità che offrono gli investimenti effettuati in periferia.

Trasformazioni economiche e mutamenti sociali

Una politica di redistribuzione resa possibile dai successi economici

I successi economici della Comunità, poi dell'Unione europea, sono incontestabili. La crescita vi è stata generalmente più sostenuta che nelle zone comparabili. L'innalzamento dei livelli di vita ha permesso l'estensione dei regimi di protezione sociale che erano apparsi prima della Seconda Guerra mondiale e in seguito si erano generalizzati. Tutti i Paesi europei hanno regimi di pensione e di assicurazioni contro la malattia. L'estensione rapida della disoccupazione a partire dal 1980 ha portato alla creazione di servizi di assistenza anche in questo campo.

Una buona parte dell'aumento dei redditi è servito, da quarant'anni, a rafforzare questi regimi d'aiuto: le evoluzioni sono parallele fino al 1980, ma le modalità differiscono largamente. I settori sui quali è messo l'accento differiscono da un paese all'altro: la Francia, precocemente toccata dalla denatalità, è il paese che ha il più alto livello di sussidi per la famiglia. L'aiuto per l'alloggio ha avuto per molto tempo un ruolo essenziale in Gran Bretagna; è stato importante anche in Francia e nei Paesi Bassi; non ha mai avuto una parte simile in Germania, in Belgio o in Italia. Pure i modi di finanziamento differiscono molto. L'assicurazione malattia è alimentata dall'imposta in Gran Bretagna, dai prelievi sui salari e sulle imprese in Francia e in Germania - in modo che l'incidenza di queste politiche sul costo del lavoro non è la stessa.

Dal momento che la competizione industriale non è stata troppo forte all'interno della Comunità, o con il mondo esterno, queste disparità non creavano difficoltà maggiori.

La logica della Comunità, poi dell'Unione, limitava sempre più la libertà di manovra dei governi in campo economico. Essi conservavano la possibilità di agire pressoché a loro modo nella sfera sociale. Gli Stati e le popolazioni erano tanto più sensibili a questa situazione dal momento che essi dipendevano dalla specificità dei loro diritti di lavoro, che le tradizioni sindacali non erano le stesse e che i motivi per cui le parti avevano definito le loro politiche sociali erano molto vari.

Logica dell'Unione e migrazioni internazionali

Gli effetti sociali dell'attuazione della Comunità e dell'Unione europea si leggono anche nell'ambito delle migrazioni internazionali. Negli anni 1950 numerosi erano gli Italiani e gli Spagnoli che andavano a cercare lavoro in Francia, in Germania o in Gran Bretagna. Via via che la Comunità s'è attuata, questi movimenti sono rallentati. L'afflusso degli Italiani diminuisce in Francia dalla metà degli anni 1950. Quello degli Spagnoli decresce nel corso degli anni 1970 e cessa praticamente con l'entrata della Spagna nel Mercato comune. Le migrazioni portoghesi si sono sviluppate più tardi – accelerano con i conflitti della decolonizzazione e passano per un massimo alla fine degli anni 1960. Languono velocemente dopo l'entrata nel Mercato Comune.

La cessazione di questo tipo di migrazione è stato generalmente vissuto come un progresso da parte delle popolazioni interessate: è sempre difficile partire da un ambiente ove si è vissuti per ritrovarsi sradicati in una società straniera dove il lavoro è faticoso, talora pericoloso, e dove le remunerazioni permettono di vivere senza assicurare comunque una reale agiatezza.

Al momento dell'integrazione di un nuovo membro nella Comunità, poi nell'Unione, il livello di remunerazione è generalmente scarso, tanto che molte imprese alla ricerca di costi di produzione più bassi sono felici di dislocarvi una parte delle loro attività. Dopo pochi anni, nei paesi di accoglienza i salari si mettono ad aumentare, di modo che la migrazione degli stabilimenti si ferma. Di senso inverso alle migrazioni dei lavoratori, essa aveva permesso di bloccare quella. A partire dal momento in cui l'offerta di occupazione cessa di crescere localmente, il mantenimento sul posto della manodopera eccedentaria è reso possibile dal livello ora soddisfacente di protezione sociale.

Se la cessazione delle migrazioni intraeuropee di manodopera poco qualificata è da porre all'attivo dell'Unione, certi suoi effetti sono più discutibili. Almeno fino a metà degli anni 1970, i bisogni delle imprese degli Stati più industrializzati sono rimasti elevati, tanto che è da regioni più lontane che sono venuti i lavoratori: Ciprioti, Antillani, Indiani e Pakistani nel caso della Gran Bretagna; Antillani, Maghrebini e Africani dell'Ovest in Francia; Turchi, Greci e Croati in Germania; del Suriname, Turchi e Marocchini nei Paesi Bassi, ecc. Molto rapidamente è risultato che l'integrazione di queste popolazioni poneva più problemi di quanti ne causassero le popolazioni di origine europea che le avevano precedute.

Dopo il 1975 i bisogni di manodopera poco qualificata diminuiscono ovunque: la deindustrializzazione è più spiccata, la natura del lavoro cambia nelle imprese sempre più meccanizzate e nelle quali non si impiegano ormai altro che tecnici e personale di manutenzione molto qualificato. I movimenti migratori provenienti dal Terzo Mondo tuttavia non si esauriscono: è che i regimi di protezione sociale sono sufficienti ad attirare popolazioni che vivono da loro nell'indigenza e non beneficiano di alcun regime di aiuto. Si vive spesso meglio con un sussidio di disoccupazione in Germania o in Francia che con un lavoro regolare nel Mali.

Politiche sociali e mondializzazione

L'ambiente economico della fine degli anni 1990 non è più quello del 1970. L'Europa ha perso una buona parte dei suoi occupati nell'industria e l'emorragia continua. Per essa, come per gli Stati Uniti o il Giappone, i segmenti che crea sono costantemente rimessi in causa: l'anticipo tecnico delle grandi ditte non si misura più in decenni, ma in anni, talora solamente in mesi. Significa che il margine di vantaggi che permetteva all'Europa di finanziare le sue politiche sociali si assottiglia pericolosamente.

In una prima fase, il Mercato Comune ha permesso di arrestare i flussi migratori intracomunitari grazie a dislocazioni industriali a beneficio della periferia; agli spostamenti di corta o media portata che caratterizzavano l'Europa se ne sono sostituiti altri che sono all'origine di difficoltà ben più gravi.

Nell'atmosfera di competitività esacerbata che caratterizza l'attuale congiuntura, le imprese sono sempre più sensibili alle condizioni che vengono loro proposte dalla legislazione del paese ove si installano e ai vantaggi che possono essere loro accordati dalle autorità regionali o locali. Certi paesi europei hanno burocrazie meno pignole, procedure più rapide. Le costrizioni legate alla vita sindacale vi sono meno forti e permettono spesso una promozione più attiva di che è dinamico e capace. Ai movimenti migratori tradizionali se ne sostituiscono altri: le imprese non ricercano più, per le produzioni da manodopera, paesi della Comunità ove le condizioni sarebbero realmente più vantaggiose; è da molto tempo che sanno che non vi è altra soluzione per questo che lo spostamento delle produzioni nell'Europa dell'Est, in Asia orientale o meridionale, o in altre zone in via d'emergenza. Esse sono in cerca delle condizioni più favorevoli per non essere minacciate nella loro azione di concezione e di direzione. Hanno soprattutto bisogno di flessibilità. S'installano dunque nei paesi più liberali, nel Regno Unito o in Irlanda, e vi attirano dei quadri reclutati un po' ovunque in Europa.

Il movimento procede di pari passo con la concentrazione delle imprese. Esso prelude a una ristrutturazione delle attività di ricerca, di direzione e di controllo di cui si distinguono male i tratti e le distribuzioni future. Ciò che è già evidente è che il peso delle politiche sociali costituisce un handicap per queste attività di classe elevata.

La fine dell'eccezione sociale

Ci si compiaceva ancora a dire, negli anni 1980, che il cammino verso l'unità avrebbe spogliato gli Stati delle loro prerogative economiche, ma che avrebbe lasciato intatte le prerogative sociali. Questo oggi non è più vero.

Due reazioni si disegnano. La prima cerca di saldare i paesi europei in una difesa comune dei loro sistemi di protezione sociale. La seconda mira ad aumentare l'attrattività dell'Europa per le occupazioni di alto valore aggiunto. La prima riposa su basi ideologiche chiare. Non rischia di allargare a tutta l'Europa unita gli effetti controproducenti delle regolamentazioni nazionali troppo pignole? Senza dubbio.

La seconda è meno popolare, anche se la sua aspirazione è la stessa. Parte da un'evidenza: un regime di protezione sociale è vitale solo se riposa su un'economia ipercompetitiva. È in questo quadro che si può fare del sociale e non in quello di un'economia troppo sottoposta a concorrenza.

Costruzione dell'Europa e logiche politiche

Progetti differenti e in parte contraddittori

La costruzione dell'Europa è un cammino verso l'unità, ma quelli che vi partecipano non hanno gli stessi progetti. Per la Francia e per la Germania le ambizioni sono anzitutto politiche. Da una parte del Reno, l'Europa è un mezzo per far apparire

meno ingombrante la potenza economica del paese e per preparare il suo rientro sulla scena internazionale; dall'altra, è un modo di rompere con tre quarti di secolo di rivalità e di imporre una certa moderazione a un vicino spesso temerario. L'Italia cerca, unendosi a paesi dell'Europa del Nord, di beneficiare di mercati allargati e di approfittare del dinamismo di zone che hanno fatto dell'Europa un grande spazio industriale. Per i Paesi Bassi, il Belgio, la Danimarca e più tardi la Gran Bretagna, le motivazioni sono più semplicemente economiche.

In un gruppo eterogeneo, la molteplicità delle mire a lungo termine non impedisce l'accordo su obiettivi a breve o medio termine. È per questo che l'accento messo sull'economia era essenziale: i problemi da risolvere sembrano spesso, in questo campo, più tecnici che politici. Era dunque più facile risolverli. Arriva tuttavia un momento in cui si impongono delle scelte veramente politiche. Quali sono i problemi che l'Europa deve oggi risolvere e le grandi scelte che peseranno sul suo divenire?

Il divenire degli Stati

L'Europa è nata dalla volontà di Stati che non hanno mai voluto abdicare alle loro prerogative. Essi erano d'accordo di limitare la loro libertà d'azione in campo economico. Con l'Euro, hanno rinunciato a ogni autonomia in tale ambito. Ma non intendono per ora sparire. La loro azione viene tuttavia progressivamente erosa nello stesso tempo dall'alto e dal basso.

Via via che l'Unione avanza, la parte di responsabilità devolute a Bruxelles non cessa di allungarsi: un esempio, quello della trattativa per i diritti di pesca della Francia sui banchi di Terranova. Si tratta, apparentemente, di un diritto che tocca la sovranità poiché riguarda una prerogativa che veniva a limitare il controllo che i Canadesi avevano sulla loro piattaforma continentale. Ma trattandosi di un accordo sui diritti di pesca, che sono diritti economici, è Bruxelles che ha difeso la pratica francese!

Nello stesso tempo si moltiplicano le iniziative delle regioni e delle città. È del tutto naturale che entità frontaliere approfittino della sparizione dei visti, dei passaporti e dei controlli per ristabilire relazioni a lungo attive o per crearne di nuove. Ma l'affermazione del ruolo delle regioni va molto più lontano. Per i sostenitori dell'Europa delle regioni lo Stato deve essere cancellato di modo che, a termine, non ci sarebbero più di due livelli di decisione, quello della Comunità e quello delle autorità locali.

I sogni dei regionalisti o degli autonomisti non avrebbero lo stesso significato se la logica economica non rinforzasse effettivamente le loro responsabilità. Nella situazione che prevaleva sino a una generazione fa, la gestione del territorio era affare degli Stati. A partire dal momento in cui le imprese hanno potuto disperdere senza fondamentali inconvenienti i loro stabilimenti in spazi allargati, le normative nazionali hanno fatto fuggire le attività che esse pretendevano di attirare. Per creare nuove occupazioni o per conservare quelle che avevano, le città e le regioni hanno cessato di contare sullo Stato. Esse hanno imparato a fare vendita a domicilio e a condurre azioni di seduzione nei confronti degli imprenditori, dei loro quadri e dei loro occupati. Lo Stato locale è divenuto un attore importante sulla scena economica.

L'evoluzione economica sembra dunque minacciare il divenire delle costruzioni politiche nazionali. Nello stesso tempo mostra che essi hanno una realtà molto più forte di quanto non si pensasse poc'anzi.

Le nazioni come realtà fondamentali

Tutti conoscono la controversia che oppone da alcuni anni la Francia e i Paesi Bassi. Il governo olandese pratica una politica liberale in materia di droga. L'uso del *cannabis* è depenalizzato, il suo commercio tollerato e la sua cultura praticata su

larga scala, senza che le autorità se ne preoccupino. Con gli accordi di Schengen e le accresciute facilità di circolazione, i Paesi Bassi sono divenuti il mercato ove i fumatori di spinelli di Germania, Belgio e Francia, si ritrovano per fare i loro acquisti. La politica olandese tira così di nuovo in ballo le opzioni fissate dalla rappresentanza nazionale francese in materia di droga: di qui le rinnovate rimostranze, spesso vigorose, formulate dal governo francese nei confronti del suo omologo olandese.

Questo prende la cosa molto male. La struttura della società olandese è colonnare, per riprendere l'espressione che utilizzano spesso gli specialisti: essa è fatta di una serie di comunità che non condividono gli stessi progetti religiosi, sociali o ideologici, ma che si sono messe d'accordo per vivere sotto la guida di uno stesso Stato. Questo non si situa, sul piano simbolico, al di sopra delle comunità che riunisce: il suo ruolo è creare le condizioni che permettano a ciascuno di condurre un'esistenza adatta a lui. Se una comunità decide che è impossibile, in un modello liberale, proibire il consumo di droghe, lo Stato non può che piegarsi. Non ha l'autorità morale né i poteri effettivi di applicare una politica che avrebbe elaborato in maniera autonoma.

Gli Stati a struttura colonnare, che sono generalmente di tradizione calvinista, si oppongono così totalmente a quelli che sono nati dalla logica imperiale o reale che dominava altrove quasi ovunque nell'Europa continentale. La scomparsa delle barriere doganali, dei controlli economici e le accresciute facilità di circolazione non sono bastate a cancellare differenze radicate nelle scelte di società contraddittorie.

Sarebbe dunque errato aspettarsi la rapida sparizione delle nazioni, e dunque degli Stati, come figura essenziale del funzionamento dell'Europa unita: la diversità delle loro strutture non riflette l'arbitrio di poteri irrazionali; essa esprime la complessità di società modellate da culture profondamente originali, sulla quale non ha effetto la soppressione di alcune barriere allo spostamento di uomini, di beni e di capitali. Mentre le politiche sociali evolute sono nate per lo più da meno di un secolo, l'eterogeneità delle nazioni è il prodotto di una storia di parecchi secoli, dell'interiorizzazione di valori religiosi antichi e di attitudini forgiate in comune. È stato necessario attendere gli accordi di Schengen e il trattato di Amsterdam perché gli Europei scoprissero che la loro diversità è almeno tanto profonda quanto ciò che hanno in comune.

Il problema del potere sovranazionale e della definizione di una grande politica

Le realtà nazionali non sono pronte a scomparire, ciò che non vuol dire che il potere di Bruxelles non debba svilupparsi. L'esecutivo comunitario ha sinora assolto, con molta più efficacia di quanto spesso non si dica, difficili compiti che gli sono stati assegnati. È grazie a esso che gli uomini, i beni e il denaro circolano senza controllo. Ma questo successo richiama anche l'esercizio di nuove responsabilità.

Le prime derivano dalla costituzione dell'Unione europea e dagli accordi di Schengen: gli Stati non controllano più i movimenti alle loro frontiere. Questo impone una sorveglianza rafforzata ai limiti esterni dell'Europa unita e l'armonizzazione delle legislazioni e delle normative relative alla concessione dei permessi di soggiorno rilasciati agli stranieri.

La facilità con la quale gli uomini e il denaro viaggiano non giova che ai singoli e alle imprese. Essa ha rafforzato il crimine organizzato e la delinquenza economica. Le mafie e le controsocietà delittuose hanno scoperto i vantaggi che potevano trarre dall'internazionalizzazione molto prima che le polizie avessero i mezzi per reagire: nel passato il riciclaggio di denaro sporco limitava spesso l'attività delle bande criminali; questo ostacolo è saltato. Il Lussemburgo, il Liechtenstein, la Svizzera, Jersey, Monaco e i paradisi fiscali stranieri permettono il montaggio di circuiti

finanziari così complessi che il loro controllo è, oggi come oggi, praticamente impossibile - si vede dalla difficoltà che provano i giudici incaricati di cause criminali o di pratiche di corruzione a ricostruire il circuito di somme sulle quali hanno dei dubbi. L'azione economica di Bruxelles deve dunque essere anche un'azione di respiro in campo internazionale per limitare le facilità che trovano il crimine, il traffico di droga e tutte le fonti di reddito illecite. Fortunatamente le imprese non sono tutte criminali, ma tutte sono tentate dall'evasione fiscale: un'azione coordinata da Bruxelles è qui ugualmente necessaria.

Sulla scena mondiale s'accelera la concentrazione. Come badare al mantenimento di situazioni di concorrenza quando nel mondo non ci sono che due operatori (è il caso della costruzione aeronautica civile oggi) o un piccolo numero? L'Organizzazione mondiale del commercio è divenuta un'istanza centrale della regolazione planetaria: è in merito ai negoziati che si conducono nel suo ambito che si giocherà il posto dell'Europa nel mondo.

I successi economici dell'Europa comportano dunque per Bruxelles nuove responsabilità. L'evoluzione della situazione alle sue frontiere orientali, in particolare nell'ex Jugoslavia, ha mostrato lo squilibrio che esiste oggi tra la potenza industriale e commerciale dell'Unione europea e la sua impotenza diplomatica.

La maggior parte dei membri della Comunità, poi dell'Unione, non vedevano in essa che uno strumento economico. Molte nazioni d'Europa di politica estera non avevano che quella regionale. Era il caso dei paesi scandinavi, dell'Austria, dell'Irlanda o della Grecia. Il Portogallo e la Spagna avevano avuto delle tradizioni imperiali, ma dimenticate dopo la rovina del loro primo impero coloniale, agli inizi del XIX secolo. L'unità della Germania e dell'Italia era stata troppo tardiva perché si fosse sviluppata, in questi paesi, una grande tradizione d'azione internazionale. Il Belgio è troppo preso dalle sue liti linguistiche per ricordarsi dell'epoca in cui doveva al possesso del Congo Belga il suo rango di grande potenza. Restano, nell'insieme dell'Unione europea, tre potenze che non hanno mai rotto del tutto con le esigenze di una grande politica internazionale, il Regno Unito, i Paesi Bassi e la Francia. In Germania, in Italia e in Spagna, le opinioni pubbliche evolvono e si sviluppa l'interesse per gli affari del mondo. Tutto questo tuttavia non prepara molto l'Europa unita a giocare un ruolo importante alla corte dei Grandi - ciò che le sarà pure necessario un giorno per assicurarsi la polizia alle sue frontiere o negoziare con la Russia, il Giappone o gli Stati Uniti.

Le basi della coscienza europea

Jean Gottmann ricordava che ogni costruzione politica è un equilibrio fra la circolazione, che fa vivere e prosperare i gruppi umani, ma introduce delle tendenze centrifughe, e le rappresentazioni simboliche che avvicinano la gente e le danno un'identità condivisa. È su questa comunanza vissuta che s'appoggiano i governi quando concepiscono le loro politiche. È questa coscienza che manca all'Europa.

L'idea d'Europa esiste, ma resta vaga: un passato che conduce gli uomini a condividere molti valori, un gusto comune, oggi, per la democrazia sociale e politica si ritrovano, più o meno, dall'Atlantico agli Urali. È sufficiente? No.

La geometria della costruzione europea è stata sin qui variabile. È una forza nella misura in cui orienta verso il futuro l'insieme che sta formandosi, ma è una debolezza perché questo le impedisce di trovare un ancoraggio nel passato. L'Europa dei Sei resuscitava i contorni dell'Europa carolingia: è verso l'alto Medioevo che ci si volgeva volentieri. L'interesse per i Franchi, autori della felice simbiosi tra il fattore di rinnovamento che costituivano gli invasori barbarici e le tradizioni antiche, ne era

stimolato. Ma in cosa racchiudere l'Europa dei Nove, l'Europa dei Dodici o l'Europa dei Quindici? L'Europa dei Sei si collegava a un passato cristiano a dominante cattolica. Con l'entrata della Gran Bretagna e poi dei Paesi Scandinavi, si è rafforzata la componente protestante. La Grecia è ortodossa. Si deve dunque risalire sino all'Imperatore Costantino per trovare un terreno comune.

Ci sono sempre state delle minoranze israelite in Europa. Nella misura in cui le tradizioni giudeo-cristiane formano un tutto, la loro presenza non poneva più dei veri problemi. I Mussulmani non erano ormai più rappresentati in Europa occidentale da quarant'anni. Essi sono ora più di dieci milioni distribuiti tra la Germania, i Paesi Bassi, il Belgio, Gran Bretagna e la Francia. Esce la componente cristiana!

Si può evidentemente appoggiarsi sui progressi della civiltà occidentale dal Rinascimento al secolo dei Lumi, ma questo solleva due difficoltà: 1- non tutti i paesi hanno partecipato allo stesso modo a questo movimento; i Balcani sotto il dominio ottomano l'hanno praticamente ignorato; 2- la critica contemporanea della scienza e del progresso priva questi riferimenti della forza che possedevano ancora tre quarti di secolo fa.

Gli Stati Uniti si sono trovati davanti lo stesso problema al momento della loro Indipendenza. Essi lo hanno risolto sottolineando ciò che dovevano alle più antiche tradizioni occidentali, siano esse giudeo-cristiane o greco-romane. L'Europa potrebbe fare la stessa cosa – ma chi la distinguerebbe allora dagli Stati Uniti o da ogni altro paese di formazione europea?

Per taluni è dunque sulle preferenze che si esprimono attualmente e che proiettano l'Europa verso il futuro che si deve costituire l'iconografia della nuova Europa. Taluni pretendono così che questa debba essere sociale, liberale ed ecologica – ma la vita politica dimostra a voglia che questi obiettivi sono in parte contraddittori.

La coesione si forgia con l'uso. Da quarant'anni di relazioni strette e di azioni comuni nascono legami e abitudini. Sono abbastanza forti da supplire a un'identità che resta evanescente?

Conclusioni

L'esperienza che costituisce la costruzione dell'Europa è tanto complessa che ci vorrebbero volumi per sottolineare tutte le sue dimensioni spaziali. Noi non abbiamo tentato qui che di evidenziare i temi che s'impongono con maggior evidenza.

L'Unione economica costituisce un successo. I sostenitori degli Stati Uniti d'Europa se l'aspettavano da mezzo secolo, ma dubitavano egualmente della sua possibilità. La maggior parte pensava che la strada per giungervi sarebbe stata difficile, ma la immaginavano meno lunga di quanto è stata. È che ogni successo fa emergere nuovi ostacoli a un'integrazione che avanza, ma sembra sempre tirarsi indietro.

L'Europa è giunta al punto in cui le difficoltà cessano di essere fundamentalmente d'ordine economico. I problemi con i quali essa si scontra oggi derivano dalla profonda diversità di culture, in particolare politiche, delle popolazioni che riunisce. Esse provengono dal fatto che un gigante nei campi della produzione e del commercio deve avere una politica internazionale: tutti ne sono coscienti in campo economico. Non tutti, in compenso, sono convinti che un'integrazione politica più completa sia salutare. Questa rischia dunque di far durare il paradosso di un colosso economico incapace di tenere sulla scena internazionale il ruolo che ci si aspetta da lui.

(traduzione di Giuliana Andreotti)