

GIOVANNI SPAGNOLLI (*)

INTEGRAZIONE ECONOMICO-POLITICA DELL'EUROPA

Sono particolarmente lieto di trovarmi ad illustrare il tema prescelto in una sede come questa. Non vi è dubbio, infatti, che è difficile avere una sede ove esista una sensibilità per i temi europei e sovranazionali più sensibile di quella offerta da una regione frontaliere con tradizioni e proiezioni economiche profondamente rivolte verso l'Europa.

Il tema dell'integrazione economica e politica del Continente è di quelli che affascinano gli uomini di cultura, i politici, ed anche gli imprenditori, in quanto pone la consapevolezza di attraversare una fase che a buona ragione può essere definita storica ed esige delle scelte da compiere con lo sguardo e la volontà proiettati verso il futuro, nella ricerca soprattutto delle cose che uniscono. Scelte che impongono di sollevarsi al di sopra di tante realtà contingenti anche se da esse occorre partire con sano ed oculato realismo per costruire edifici che reggano nel tempo e non nello spazio fugace di un mattino.

Se fino ad oggi, e sono passati più di 20 anni, l'edificio, pur fra tante difficoltà ha retto, vuol dire che la costruzione è stata solida e che gli interessi generali hanno in una buona misura prevalso. Oggi parlare della Comunità Economica Europea e dello sforzo solidale che anima i suoi componenti può apparire quasi cosa ovvia, inserita com'è nei nostri costumi, nei nostri interessi, nelle nostre realtà quotidiane.

Ma se scendiamo in profondità, se andiamo a vedere le diversità

(*) *Siamo lieti di pubblicare il presente articolo, che, pur derivando da un discorso occasionale tenuto nel 1979 al Rotary Club di Bolzano, costituisce un valido contributo all'auspicata creazione di una Comunità europea nel più pieno senso del termine, auspicata dall'allora Presidente del Senato della Repubblica italiana (Nota della Redazione).*

che caratterizzano i 9 Paesi membri, la loro storia millenaria, non possiamo celare la soddisfazione di constatare il grande cammino che è stato compiuto, la prova di forza e di volontà che è stata data per giungere a tutto questo.

Ancora oggi, di prove ne abbiamo di continuo. L'avvio del Sistema Monetario Europeo è certamente una di quelle realizzazioni di cui la cronaca offre all'attenzione i tanti problemi nazionali che solleva. La diversità di interessi che solleva in questo o in quel partner comunitario. Il ritardo che la ricerca di una armonizzazione rende necessario rispetto alle date prestabilite.

Ma ancora una volta, se anche questa realizzazione si affermerà stabile ed efficace, chi la esaminerà tra qualche tempo supererà i singoli aspetti particolari e non potrà che apprezzare una volontà generale tesa alla ricerca di una identità economica sovranazionale.

Il 1979 è un anno di grande importanza per la vita dell'Europa. Due altri grandi eventi si avvicinano.

Il primo riguarda il complesso negoziato che dovrebbe sfociare nell'allargamento ulteriore della CEE alla Spagna, Grecia e Portogallo e che dovrebbe portarne i membri da 9 a 12. Anche qui la relativa lentezza delle procedure è il sintomo della complessità dei problemi da affrontare e da risolvere. Si tratta di nazioni che solo di recente hanno riconquistato la libertà e la democrazia. Si tratta dei sistemi economici complementari a quelli prevalenti nella Comunità, ma di una complementarità che pone non pochi problemi di integrazione.

Ma anche qui il vero elemento che occorre sottolineare è l'apporto che la CEE può dare al rafforzamento politico ed economico di questi paesi ed il rafforzamento che essa stessa può trarre dalla loro partecipazione.

Le vicende mondiali sempre più ci dimostrano che all'Europa occorre far sentire la sua voce in modo determinante. Ma perché questo accada la strada da percorrere è il consolidamento delle sue strutture e soprattutto la sua unità. Nel confronto con le grandi potenze la voce di una singola nazione europea, anche se importante e prestigiosa, rischia come ha rischiato, di rimanere inascoltata, come le più recenti testimonianze ci hanno purtroppo confermato.

L'altro grande evento al quale ci stiamo avvicinando è l'elezione a suffragio diretto del Parlamento Europeo. In una sede così preparata e sensibile non è certo il caso di soffermarsi sull'importanza e sul significato dell'avvenimento. Anche qui il sostantivo «storico» ben si addice e le

motivazioni del suo utilizzo sono state ampiamente illustrate dagli organi di informazione.

A me preme, quindi, sottolineare l'impegno che esso pone a noi italiani e che in una sede come quella occorrerà puntare in modo determinante su di un apporto concreto e costruttivo, manifestare una grande capacità di iniziativa su argomenti precisi e validi, affrontare la loro trattazione con realismo e visione generale proprio perché le responsabilità che si assumono sono verso i 180 milioni di elettori europei che liberamente hanno designato i loro rappresentanti a quest'unico organo unitario rappresentativo della loro volontà.

Ho detto che noi italiani dovremmo manifestare una grande capacità d'iniziativa proprio perché ritengo che dobbiamo recuperare un po' di ritardo che purtroppo abbiamo accumulato in questo periodo. Ciò è possibile se ci faremo carico di problemi, che rappresentano altrettanti aspetti essenziali di vita comunitaria, sostenendoli con coraggio e perseveranza.

Per questo motivo, accanto ai grandi temi politici ai quali si è fatto fugacemente cenno, assumono un rilievo non minore quelli che portano ad un effettivo rafforzamento delle strutture comuni e, quindi, della capacità di agire in forma sempre più integrata ed incisiva.

Non c'è dubbio che uno degli elementi di forza su cui ha poggiato il cammino europeo, è stato l'aver definito per tempo politiche comuni nei settori doganale ed agricolo. Pur con tutte le sue difficoltà, specie in quest'ultimo campo, ciò ha costituito un punto fermo che ha sempre sorretto e mantenuto una trattazione unitaria delle sue specifiche esigenze ed imposto soluzioni valide, generalmente.

Credo, quindi, che il futuro impegno dell'Italia e dei suoi rappresentanti nell'organismo che ci accingiamo ad eleggere debba sempre più essere rivolto alla individuazione dei temi che possono fungere da nucleo di altrettante politiche unitarie. Alla formulazione di specifici contenuti operativi che li animino di un senso di realismo. Al loro sostegno per vederli giungere, nei tempi che saranno necessari, ad una positiva conclusione.

* * *

In questa sede vorrei soffermarmi ad illustrare un tema di primaria importanza per l'ulteriore avanzamento della costruzione europea e che mi sembra tra quelli verso cui occorrerà, per forza di cose, rivolgere l'attenzione entro breve tempo.

Come forse molti sapranno, nella mia peregrinazione nella vita politica ho avuto anche la ventura di ricoprire l'incarico di Ministro delle

Poste e TLC ⁽¹⁾ per circa un triennio durante il centro-sinistra guidato da Aldo Moro.

Il Ministero PT, contrariamente a quanto è convenzionalmente ritenuto, è un Dicastero di grande responsabilità perché sovrintende a uno dei servizi più essenziali per una collettività libera, organizzata su basi democratiche, modernamente sviluppata.

Si tratta di 3 fattori strettamente correlati fra loro che coesistono nei paesi avanzati dell'occidente mentre sono per lo più assenti negli altri.

Disporre di un efficiente sistema di TLC, che con felice analogia è stato definito il sistema nervoso di una nazione, costituisce un requisito essenziale dello sviluppo economico e sociale in quanto non si tratta solo di una infrastruttura essenziale, ma il suo stesso potenziamento ed avanzamento tecnologico rappresenta uno dei fattori incentivanti dei processi di crescita. Si può, quindi, affermare che le TLC siano ad un tempo effetto e causa dell'evoluzione di un Paese.

Non è certo il caso di analizzare in dettaglio come si applica questa sua influenza. Direi che ne possiamo percepire la dimensione immaginando per un istante cosa accadrebbe se venisse meno, all'improvviso, la nostra possibilità di comunicare. Ci si rende facilmente conto che insieme alla paralisi economica, all'isolamento individuale, effetti certamente pericolosi potrebbero aversi sulla stessa sicurezza di una nazione, privata di uno dei suoi strumenti vitali.

All'epoca in cui ricoprivo l'incombenza di Ministro PT tutte queste sensazioni rappresentavano le mie cure quotidiane e debbo dire che lo stesso atteggiamento ebbi modo di riscontrarlo nei miei colleghi europei. Ricordo, in particolare, i contatti con quello della Germania Federale, che mi invitò, e gli interessantissimi scambi di idee e di informazioni che avemmo su numerosi argomenti tecnici ed organizzativi.

Posso dire che con quest'ottica sovranazionale fu anche ideato, studiato ed avviato a realizzazione quel piano di integrale automazione della rete telefonica italiana che portò il nostro Paese nell'ottobre del 1970 ad essere il quinto nel mondo dotato di un sistema completo di teleselezione da utente.

Per tutta una serie di motivi, che ho percorso in rapida sintesi ritengo quindi che un efficiente sistema di TLC sia un fattore primario di una qualsivoglia istituzione che abbia il compito di organizzare, nel mondo d'oggi, una collettività.

Un'esigenza di questo tipo non può quindi non avere anche un organismo come la CEE dove i compiti e le finalità che si sono accennati

⁽¹⁾ Sigla corrispondente a Telecomunicazioni.

stanno acquistando un rilievo crescente anche alla luce di quelle evoluzioni interne ed esterne su cui mi sono soffermato in precedenza.

Attualmente la rete europea di TLC funziona in maniera abbastanza soddisfacente ed in effetti chi vuole parlare può farlo con relativa facilità. Ma man mano che il processo integrativo si estende e si approfondisce emergono gli squilibri e le insufficienze dell'attuale assetto. A titolo di esempio basta ricordare che il costo di una conversazione da Parigi a Roma è diverso da quello da Roma a Parigi, con evidenti distorsioni sulla concorrenza e che gli stessi servizi non sono disponibili per gli utenti di Liverpool o di Bolzano per avere subito un'immagine eloquente di quelle esigenze d'insieme che vengono sempre più avvertite da operatori economici, famiglie ed in generale dagli utenti telefonici della CEE.

Le vie per organizzare su base comunitaria un sistema di TLC sono molteplici. Mi permetterò di illustrare una soluzione che mi sembra particolarmente interessante, e che è il frutto del lavoro di esperti italiani e degli sforzi sempre compiuti da nostri partecipanti, specie governativi, nell'assise internazionale.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Senza voler cercare di immaginare le varie tappe che saranno necessarie per arrivare a questo assetto futuro, ritengo preferibile presentare subito il punto d'arrivo, cioè il quadro finale di questa possibile «Europa delle telecomunicazioni».

La struttura è caratterizzata dall'unificazione in un «ente comunitario» della direzione dei servizi di telecomunicazione che oggi ricadono sotto la responsabilità di enti nazionali separati ed indipendenti l'uno dall'altro, solo debolmente collegati tra loro.

È bene subito precisare che tale proposta non tocca problemi di carattere industriale e commerciale riguardanti gli impianti, ma riguarda esclusivamente il problema dell'assetto giuridico ed organizzativo dei servizi: i problemi connessi ai processi produttivi e di installazione degli impianti vanno affrontati dagli studi volti ad individuare in ottica europea linee disciplinari della materia.

Le TLC sono chiaramente comprese in quel numero di servizi essenziali che nella società moderna vengono garantiti ai cittadini dallo Stato. Pertanto responsabile di tutti i servizi di TLC dei paesi delle Comunità Europee dovrà essere una entità comunitaria nell'ambito del futuro «Go-

verno Europeo» (qui, genericamente indicata come Dicastero delle Telecomunicazioni, DITE).

Per definire completamente la struttura di questa entità, sembra opportuno caratterizzare le TLC con un loro parametro specifico, che è il traffico. Con una schematizzazione già oggi comunemente adottata, e che tiene conto sia della frequenza dei collegamenti tra utenti sia del relativo costo, si può suddividere il traffico nel seguente modo:

1) Traffico interstatale comunitario, vale a dire quello fra vari Stati che formano la Comunità (questo traffico comprende tutte le comunicazioni tra ogni località di uno Stato comunitario ed ogni località di un altro Stato comunitario, ad esempio Edimburgo-Bolzano, Bordeaux-Bruxelles, Francoforte-Copenaghen, ecc.).

2) Traffico extracomunitario, vale a dire quello in uscita o in entrata rispetto all'insieme dell'area comunitaria (p.e. New York-Dublino, Amsterdam-Stoccolma, Milano-Singapore).

3) Traffico interurbano, nell'ambito di ciascuno stato (p.e. Liverpool-Brighton, Parigi-Marsiglia, Berlino-Monaco, Venezia-Taormina).

4) Traffico urbano.

La responsabilità globale del DITE verso gli utenti dovrà coprire tutti questi tipi di traffico, senza distinzione quindi tra servizi locali, interurbani nazionali, ed internazionali intra o extra comunitari.

In pratica, però, ciò non deve portare a considerare necessariamente una struttura gestionale unica o accentrata per i differenti tipi di servizio poiché, anzi, si è convinti che un tale eventuale accentramento risulterebbe dannoso date le dimensioni eccessive che l'organizzazione finirebbe per assumere.

Pertanto, la struttura organizzativa delle telecomunicazioni europee non dovrà essere rigida, ma assumere una configurazione articolata.

In primo luogo, si terranno separate le funzioni di pianificazione e controllo del servizio – che sono di natura esclusivamente politica e pertanto giustificano l'intervento diretto dell'autorità centrale da quelle gestionali, che invece assumono un aspetto più propriamente imprenditoriale e commerciale. In secondo luogo le funzioni gestionali verranno organizzate, a livello subordinato, secondo uno schema modulare che tiene conto delle suddivisioni del traffico sopra menzionate: la gestione dei servizi interstatali comunitari e di quelli extracomunitari sarà di pertinenza di entità gestionali centrali, mentre sarà lasciata decentrata – ed affidata agli attuali enti responsabili – la gestione dei servizi locali e di quelli interurbani nell'ambito di ciascuno Stato.

L'elemento fondamentale della struttura è rappresentato dal DITE cioè l'organismo centrale che nello Stato europeo ha il titolo al monopolio e diventa, pertanto, responsabile di tutti i servizi di TLC. Esso non dovrà, invece, curare direttamente tutta la gestione del servizio che sarà devoluta per le parti di rispettiva competenza vuoi ai gestori nazionali oggi esistenti vuoi ad un ente gestore del servizio extracomunitario; sua sola diretta pertinenza sarà la gestione dei servizi interstatali comunitari (punto 1).

I rapporti tra la struttura centrale (DITE) e i gestori avranno luogo secondo la formula della «Concessione», raccomandata in quanto già attuata con risultati assai positivi in taluni paesi; l'entità responsabile della globalità dei servizi, cioè il DITE, affiderà la gestione del servizio nei vari ambiti territoriali alle singole aziende secondo precisi «accordi di concessione».

Il controllo di queste varie aziende risulterà in tal modo duplice: per la prima parte amministrativa e finanziaria esso sarà effettuato in forma più o meno diretta, e non necessariamente uguale in tutti i casi, dagli organi amministrativi competenti nei singoli paesi o in ambito comunitario; per la parte normativa e gestionale esso sarà invece effettuato dal Concedente, cioè dal DITE in modo da garantire quelle finalità prequative nei riguardi degli interessi delle utenze propulsive per lo sviluppo del servizio in ambito europeo che sono appunto alla base di questa proposta.

L'assetto proposto si può quindi sintetizzare come segue:

1) Il servizio interstatale comunitario (traffico interstatale comunitario) sarà gestito direttamente dal Dicastero delle Telecomunicazioni, che avrà sede nella capitale europea e sarà uno degli elementi dell'Esecutivo dello Stato Europeo. Le funzioni del DITE, a titolo di esempio, potrebbero in qualche modo essere paragonate a quelle del Long Lines Department della statunitense A.T. & T. (American Telephone & Telegraph Co.) o del corrispondente canadese Trans-Canada System.

2) I servizi internazionali extracomunitari (traffico extracomunitario) saranno gestiti da uno (o più) ente gestore appositamente costituito. Questo ente europeo, che come si è detto risulterà Concessionario del DITE, potrà essere attuato secondo la formula già prevista della «Società Europea»; comunque, è da prevedere una partecipazione al suo capitale azionario, secondo un'opportuna ripartizione, delle singole aziende di gestione nazionali le quali, appunto, dovranno apportarvi, in conto capitale, quella quota dei loro impianti che è attualmente dedicata a tali servizi interna-

zionali. Sarà opportuno che la partecipazione dei gestori nazionali al capitale di questa società sia nel complesso maggioritaria, in modo da garantire ai loro rappresentanti il controllo economico sull'ente, pur lasciando il più ampio spazio possibile per un capillare apporto di capitale fresco dal mercato, cioè dai risparmiatori/utenti.

3) e 4) I servizi interurbani statali e urbani (traffico interurbano nell'ambito di ciascuno stato e traffico urbano) continueranno ad essere gestiti dagli organismi esistenti nei vari paesi, cioè dagli attuali gestori nazionali. Questi dovranno tuttavia, come si è già detto, cedere le attuali singole competenze sui servizi internazionali (punti 1 e 2) alle entità comunitarie sopra definite che saranno i gestori di tali servizi in forma uguale per tutti.

Sarà altresì necessario, ai fini della snellezza ed autonomia del servizio, che questi enti gestori non restino più direttamente inseriti – in quei casi in cui ciò attualmente si verifica – nelle strutture dei singoli stati e che comunque essi vengano separati dalle rispettive Amministrazioni Postali ed inseriti nel quadro di competenze del DITE.

Inoltre è opportuno fin d'ora prevedere una successiva evoluzione di queste aziende nazionali verso una unificata formula di proprietà mista che riservi la maggioranza del capitale (e quindi il controllo) agli Stati nazionali, ma permetta anche una larga e capillare partecipazione minoritaria al capitale privato (risparmiatori/utenti).

Si tratta di un aspetto particolarmente qualificante del progetto che in prospettiva appare destinato a conferirgli una connaturazione del tutto originale ed idonea a consentire quell'elasticità tecnico-finanziaria di cui le TLC, forse più degli altri comparti economici, hanno bisogno di veder rispettata.

Il pubblico ed i risparmiatori, nei casi ove vigono sistemi aperti ad un assetto e ad una gestione di tipo privatistico, hanno mostrato di gradire questa soluzione e di guardare con attenzione al settore sia per le sue oggettive possibilità di remunerazione dei capitali investiti sia per l'intrinseco richiamo d'interesse psicologico che il settore presenta.

Sotto questo profilo in un'Europa democratica e pluralistica le aziende che dovranno gestire il servizio di TLC secondo le proposte sopra elencate potranno trarre ulteriore impulso da una gestione economica ed efficiente mentre nel contempo esse vedranno ancora più facilitato il loro accesso al mercato dei capitali per il reperimento delle notevoli risorse di cui avranno bisogno per i futuri investimenti.

In definitiva la proposta comporta:

— la creazione di una entità di TLC comunitaria (DITE) con la responsabilità globale dei servizi, con la gestione diretta del traffico interstatale comunitario, e con funzioni di pianificazione e coordinamento degli enti gestori;

— la costituzione di una o più società europee — emananti dai vari gestori nazionali — per la gestione dei servizi extra-comunitari;

— relativamente minori modifiche all'assetto istituzionale degli attuali enti gestori dei servizi di TLC nei singoli Paesi della Comunità (a parte lo scorporo delle attività di cui ai punti precedenti).

In altre parole, tutto il servizio comunitario delle TLC cadrà sotto la pertinenza di un apposito Dicastero del futuro Governo europeo che avrà la responsabilità ed il controllo dell'intera rete, gestirà direttamente il traffico interstatale comunitario e darà in concessione quello extracomunitario e quello in ambito nazionale: l'extracomunitario ad un apposito ente con la veste della futura società europea formato anche dagli attuali gestori nazionali; quello in ambito nazionale, concesso, invece, agli attuali gestori, nell'idea di una trasformazione verso la formula delle società miste a partecipazione statale.

Questo complesso di soluzioni presenta alcuni importanti aspetti che avranno ripercussioni positive sotto molteplici punti di vista per l'Europa futura.

Per l'utenza che ha relazioni internazionali, come si è già accennato, essa risponde ad esigenze reali più volte manifestate di poter far capo ad un gestore unitario anziché ad un numero elevato di enti responsabili. Il servizio diventerà più omogeneo in quanto condotto con gli stessi criteri e le stesse norme, ed anche le tariffe, ora sensibilmente disuniformi per i collegamenti internazionali, beneficeranno di una auspicata armonizzazione.

I gestori internazionali potranno dedicare lo sforzo di conduzione aziendale e tutte le risorse disponibili allo sviluppo di servizi in grande e crescente domanda. Per la prima volta sarebbe possibile, ad esempio, un'efficace pianificazione globale delle risorse. Al tempo stesso il DITE potrà dare impulso, anche nei confronti dei gestori nazionali, al coordinamento delle apparecchiature, delle modalità di esercizio, delle procedure amministrative, degli approvvigionamenti.

Sarà questo uno dei test più significativi ed uno dei banchi di prova più validi della volontà unitaria dei nove (e auspicabilmente dei dodici) in un campo in cui, a differenza di molti altri, la formazione di un'autorità sovranazionale può obiettivamente avvenire con minore difficoltà.

CONCLUSIONE

In virtù di quel sano realismo che ho più volte richiamato in precedenza è facile immaginare che all'auspicata soluzione di un assetto europeo TLC (quale che esso sia) non si perverrà che alla fine di un processo non facile e non breve. E ciò è anche necessario per dar vita ad assetti, in questo come in altri campi, che abbiano tenuto conto di tutte le complesse implicazioni che comporta il passaggio dalla dimensione nazionale a quella superiore.

Ciò che oggi conta è che un processo integrativo possa essere avviato anche in questo settore e che l'argomento dell'armonizzazione dello sviluppo delle TLC sia posto all'ordine del giorno dell'attività europea.

Non so quando, ma di certo questo dovrà accadere ed è bene per l'Italia disporre di un proprio progetto che valorizzi i presupposti da cui ha tratto la sua forza lo sviluppo della telefonia nazionale. Si discuterà assieme agli altri anche un nostro progetto, il che non potrà non giovare sia alla soluzione alla quale comunque si arriverà, sia all'Italia ed alle istanze che avrà inteso rappresentare e difendere.

RIASSUNTO – L'Autore si mostra fiducioso che la Comunità Europea, nonostante gli ostacoli e le difficoltà che le si frappongono, raggiungerà una forma più efficiente e più perfetta; tale forma però presuppone anche una collaborazione politica con un vero e proprio Parlamento Europeo. Con particolare competenza l'autore tratta i problemi riguardanti le Poste ed altri mezzi di comunicazione: un campo in cui egli nel suo alto ufficio si è acquistata una vastissima esperienza.

ZUSAMMENFASSUNG – Der Autor zeigt sich zuversichtlich, dass die Europäische Gemeinschaft, trotz der Hindernisse und der Schwierigkeiten, die ihr im Wege stehen, eine wirksamere und vollkommene Form erreichen wird; eine solche Form setzt aber auch eine politische Mitarbeit und ein ständiges europäisches Parlament voraus. Mit besonderer Kompetenz behandelt der Autor die Probleme der Postverbindungen und anderer Kommunikationsmittel: ein Gebiet in welchem er sich in seinem hohen Amte eine weitgehend Erfahrung erworben hat.

Indirizzo dell'autore: ex senatore Dr. Giovanni Spagnoli - Via dei Monti Parioli, 53 a
00197 Roma (Italy)
