

Scheda tre – allegato 1

LA COMUNITÀ EUROPEA DEL CARBONE E DELL'ACCIAIO - CECA.**1 - ORIGINE.**

Il Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), firmato a Parigi nell'aprile 1951 fu non solo la prima esperienza di politica comunitaria, ma anche la prima esperienza di politica industriale comunitaria. Esso si configura come un vero e proprio strumento di politica industriale settoriale nei campi dell'industria carbonifera e di quella siderurgica.

Se, da un lato, la motivazione politica dell'iniziativa fu quella di rimuovere i fattori potenziali del conflitto fra i Paesi europei, in particolare tra Francia e Repubblica Federale tedesca, attraverso una politica comune sovranazionale del carbone (che all'epoca era la principale fonte energetica europea: nel 1950 copriva, infatti, il 75% del fabbisogno totale energetico) e dell'acciaio (che all'epoca era la principale industria di base, fondamentale per tutto lo sviluppo economico), dall'altro, la motivazione economica si basava sulla convinzione che il rilancio economico dei Paesi aderenti alla Comunità dovesse far leva su questi due settori produttivi per i quali, tra l'altro, esistevano ampie risorse primarie all'interno della Comunità stessa.

2 - OBIETTIVI E LINEE OPERATIVE.

L'obiettivo fissato dalla Comunità è, come recita l'articolo 2 del Trattato, quello di contribuire, in armonia con l'economia generale degli Stati membri e in virtù dell'instaurazione di un mercato comune, all'espansione economica nonché all'incremento dell'occupazione e al miglioramento del tenore di vita all'interno di tali Stati. La Comunità deve creare condizioni sufficienti ad assicurare una distribuzione più razionale della produzione, esaltando il livello di produttività, compatibilmente alla tutela della continuità di occupazione e degli equilibri delle economie degli Stati membri esposte a possibili turbamenti.

Negli articoli 3 - 5, si leggono chiaramente le linee operative per il conseguimento degli obiettivi sopra accennati. Esse sono:

A. Vigilanza attiva su:

A.1. approvvigionamento regolare del mercato comune, tenendo conto dei bisogni dei paesi terzi (art. 3/a);

A.2. uguale accesso alle fonti di produzione per tutti i consumatori del mercato comune (art.3/b)

A.3. stabilimento dei prezzi ai livelli più bassi, sulla loro dinamica e sul rispetto di limiti equi nei prezzi praticati sui mercati esteri (art. 3/c - f).

Ricade, infatti, nelle competenze della Commissione, (si ricorda che, nel 1967, fu decisa la fusione dei tre organi esecutivi: l'Alta Autorità della CECA e le due Commissioni facenti capo alla CEE e all'EURATOM) la determinazione per uno o più prodotti soggetti alla sua giurisdizione

zione, di prezzi *massimi o minimi* - riconoscendo l'esistenza o l'imminenza rispettivamente di "penuria grave" o di "crisi manifesta" nell'interno del Mercato comune se essa lo ritiene funzionale al conseguimento di detti scopi. La Commissione dovrà però applicare questi provvedimenti tenendo presente la necessità di assicurare la capacità di concorrenza sia delle industrie del carbone e dell'acciaio sia delle industrie consumatrici.

Altra possibilità garantita dall'Organo esecutivo, dopo aver consultato le associazioni delle imprese interessate, è quella di fissare prezzi massimi o minimi per l'esportazione, sia in considerazione dei pericoli derivanti alle imprese dalle condizioni del mercato, sia per far prevalere, nelle relazioni economiche internazionali, lo scopo di promozione dello sviluppo degli scambi internazionali (successivo B.3.) e di vigilanza sul rispetto dei limiti equi nei prezzi praticati sui mercati esteri.

A.4. mantenimento di condizioni atte a stimolare le imprese a sviluppare e migliorare la loro capacità di produzione (art. 3/d).

B. Promozione per:

B.1. una politica di impiego razionale delle risorse naturali così da evitarne un esaurimento inconsiderato (art. 3/d).

B.2. miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera (art. 3/e).

E' importante ricordare l'intervento della Ceca per quanto concerne gli aiuti per la riqualificazione di quei lavoratori che non possono essere più utilizzati in imprese produttrici di carbone e acciaio. Il trattato prevede, infatti, la concessione alle imprese di prestiti per programmi di riconversione tendenti a facilitare la creazione di nuove attività economicamente sane o la riconversione di imprese che si propongono di assicurare il reimpiego produttivo della manodopera resasi disponibile o in procinto di diventarlo entro breve tempo (art. 56). Tali prestiti beneficiano di un bonifico di interesse.

Sono altresì previste sovvenzioni a fondo perduto per contribuire:

1) al versamento di indennità che permettano alla manodopera di attendere il reimpiego (art. 56);

2) ad assicurare, mediante contributi alle imprese, il pagamento del loro personale nel caso di licenziamento temporaneo imposto dal cambiamento di attività (art. 56);

3) alla concessione in favore dei lavoratori di sussidi per spese di nuova sistemazione (art. 56);

4) al finanziamento della riqualificazione professionale dei lavoratori costretti a mutare occupazione (art. 56);

B.3. sviluppo degli scambi internazionali (art. 3/f)

B.4. espansione regolare e ammodernamento della produzione (art. 3/g).

La Commissione può facilitare - a particolari condizioni - l'attuazione di programmi di investimento concedendo prestiti alle imprese o dando propria garanzia agli altri prestiti che esse contraggono.

C. Interdizione verso :

C.1. i provvedimenti o le pratiche suscettibili di turbare la concorrenza,

1) una discriminazione tra produttori, tra acquirenti o tra consumatori specialmente per quanto concerne le condizioni di prezzo o di consegna e le tariffe di trasporti, e parimenti i provvedimenti e le pratiche che ostacolano la libera scelta del fornitore da parte dell'acquirente (art. 4/b).

In particolare si ribadisce che l'instaurazione del mercato comune rende necessaria l'applicazione di tariffe di trasporto del carbone e dell'acciaio, tali da offrire condizioni di prezzo equiparabili ai consumatori posti in condizioni equiparabili.

Sono proibite, per il traffico tra gli Stati membri, le discriminazioni nei prezzi e nelle condizioni di trasporto di ogni specie fondate sul paese di origine o di destinazione dei prodotti.

2) tentativi di spartizione dei mercati e abuso di posizioni dominanti (art. 4/b- d).

Si ricorda che, per l'art. 65, è vietato ogni accordo tra imprese, ogni decisione di associazione di imprese e ogni pratica che tenda, sul mercato comune, direttamente o indirettamente, a impedire, limitare o alterare il gioco normale della concorrenza e in particolare:

- a fissare o determinare i prezzi;
- a limitare o controllare la produzione, lo sviluppo tecnico o gli investimenti;
- a ripartire i mercati, i prodotti, i clienti o le fonti di approvvigionamento.

Tuttavia possono essere autorizzati accordi di specializzazione o accordi di acquisto o di vendita in comune se contribuiscono ad un miglioramento notevole della produzione o della distribuzione dei prodotti considerati, sempreché le imprese interessate non abbiano il potere di limitare la concorrenza o di determinare i prezzi.

C.2. Le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli Stati membri incompatibili con il Trattato (art. 4/c).

3 - LA CRISI DEL SETTORE CARBOSIDERURGICO

Negli anni successivi al 1952, momenti di grave crisi di segno diverso negli effetti per la diversità delle cause si sono registrati nel settore carbosiderurgico, mettendo in serio pericolo l'esistenza della Ceca.

Grandi mutamenti sono avvenuti nel comparto dell'industria dell'acciaio:

- l'accesso alle materie prime d'oltremare, divenuto più facile e meno oneroso, ha portato al sorgere di industrie costiere, modificando la mappa della dislocazione delle industrie nei bacini tradizionali all'interno della Comunità;
- i consumi di acciaio hanno subito una rapida evoluzione, dovuta alla modificazione dell'utilizzo delle materie impiegate in molti settori manifatturieri a causa dell'avvento di nuovi materiali, leghe, plastiche;

- le miniere di ferro hanno resistito a stento alla concorrenza del minerale importato e i produttori di ghisa non integrati hanno incontrato serie difficoltà.

Perdite di bilancio elevate, impianti obsoleti, eccesso di manodopera, sovrapproduzione, prodotti alternativi più competitivi sono quindi state le determinanti della crisi del settore siderurgico.

Nei paesi comunitari - come in tutti i paesi occidentali - si è ristrutturato, si sono spese cifre cospicue in nuovi impianti, si sono tagliati posti di lavoro.

Nel settore carbonifero la produzione è aumentata considerevolmente, ma con la difficoltà di trovare vie di sbocco adeguate.

Ciò fu causato dall'utilizzo del carbone importato (Usa, Sudafrica, Polonia, ecc.), di più facile estrazione e quindi di minor costo e dallo sfruttamento di fonti di energia alternativa, altamente concorrenziali, che hanno rosato un mercato prima esclusivamente riservato al carbone.

Le applicazioni sempre più varie del petrolio e dei suoi derivati, la sua maggiore adattabilità alle necessità di una moderna società industriale, gli enormi interessi nazionali retrostanti sono state le cause principali della crisi del settore.

All'interno della Comunità si è pertanto registrata una trasformazione strutturale nella copertura dei fabbisogni energetici da parte delle industrie e degli stessi consumi civili.

I grandi complessi carboniferi comunitari videro così aumentare paurosamente gli stocks nei loro magazzini, non trovando sbocco al loro prodotto e non potendo ridurre la produzione a causa dei capitali investiti e dell'impulso dato alle aziende in attesa di momenti migliori per il mercato. La Ceca cercò di intervenire attraverso la riconversione e il riadattamento, previsto dall'art. 56, ma gli interventi risultarono insufficienti.

I governi applicarono allora una politica di sovvenzioni alle imprese minerarie, sovvenzioni vietate dal trattato ma ben presto comunque adottate da Germania, Francia e Belgio.

4. VALUTAZIONE DELL'ESPERIENZA CECA.

Alla luce di quanto precede, possiamo valutare l'efficacia (misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi) dell'azione svolta e i relativi limiti insiti nel trattato stesso o attribuibili a fattori imprevedibili.

- L'esperienza CECA può essere definita positiva dal punto di vista del raggiungimento degli obiettivi politici: con l'entrata in funzione dell'Alta Autorità il dissidio franco-tedesco relativo alle industrie pesanti, ai territori della Saar e della Ruhr, alle rivalità dei due grandi paesi appare ormai lontano. Essi hanno affidato ad un organo sovranazionale l'amministrazione delle loro industrie pesanti nell'interesse comune dei paesi membri.

- La formazione e la realizzazione del mercato comunitario sono la testimonianza che lo scopo previsto dal Piano Schuman e di conseguenza dal trattato è stato raggiunto. Senza la costituzione della CECA le produzioni nazionali di carbone e acciaio avrebbero dovuto essere mantenute entro gli stretti limiti delle economie nazionali. Sopprimendo gli ostacoli doganali, la CECA ha consentito all'industria siderurgica europea di registrare, per circa vent'anni, un tasso

annuo medio di sviluppo di circa il 5%. Se non fosse esistito questo vasto mercato, libero dagli ostacoli tradizionali, la siderurgia europea avrebbe sofferto dell'angustia dei mercati nazionali in misura forse superiore a ciò che si è nei fatti registrato nell'ambito Ceca. Gli Stati si sarebbero trovati di fronte ad un'alternativa: o frenare i necessari raggruppamenti industriali, con il rischio di costringere ad una concorrenza selvaggia le imprese insufficientemente preparate oppure, al contrario, favorire la costituzione di veri e propri monopoli nazionali di produzione, perdendo quindi tutti i benefici che una concorrenza equilibrata può apportare allo sviluppo economico ed ai consumatori.

Inoltre di fronte alla concorrenza degli altri paesi europei avrebbero aumentato continuamente gli aiuti pubblici, si sarebbero impegnati in guerre doganali e dei prezzi che avrebbero inevitabilmente accentuato la crisi e la disoccupazione, si sarebbero adottate misure restrittive o incentivazioni nell'intento di bloccare le importazioni e rilanciare le esportazioni.

- La CECA palesa però una prima limitazione, insita nell'impostazione del trattato, riconoscibile nel carattere dirigistico presente nell'intervento delle Istituzioni. La subordinazione dell'azione delle imprese (in termini ad esempio di disciplina dei prezzi o di crisi manifesta e penuria grave, ecc.) alla volontà dei pubblici poteri viene a ledere il mercato depauperandolo del suo automatismo. Il fatto, però, che le norme comunitarie siano direttamente applicabili alle imprese e che la Commissione possa assicurare l'ottemperanza alle disposizioni del Trattato e alle decisioni di applicazione, se del caso adottando sanzioni, costituisce una caratteristica molto importante del trattato Ceca. Questa unicità delle norme e della loro applicazione è risultata fondamentale per la trasformazione dei mercati nazionali in un vero mercato comune, caratterizzato dalla trasparenza (pubblicazione listino prezzi dei produttori di carbone e di acciaio, pubblicità prezzi di trasporto) e dalla repressione di posizioni tendenti ad ostacolare la normale concorrenza di un mercato oligopolistico.

- Limiti all'esperienza Ceca sono dovuti all'impossibilità di attuare una politica carbonifera senza poteri in materia di politica energetica ed una politica siderurgica senza poteri sui settori industriali contigui, quali, ad esempio, quelli dell'industria meccanica e delle costruzioni.

Le esigenze della politica carbonifera e siderurgica hanno tuttavia portato al convincimento che è necessario un completamento degli strumenti di azione. Questi mercati, con le loro caratteristiche oligopolistiche, le particolari condizioni di produzione e di smercio in settori così sensibili ai movimenti congiunturali, sollevano problemi importanti che si riscontrano, in gradi diversi, anche in altri settori industriali.

Ne discende che la valutazione degli strumenti di politica economica e sociale della Ceca non può essere intrapresa dal solo punto di vista dei settori attualmente disciplinati da quest'ultima (carbone, acciaio, minerali e rottame) e ci si deve invece rifare ad una politica industriale generale della Comunità, della quale la politica energetica e quella siderurgica sono parte integrante.