

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	g C
10 Aprile 1967	3B

TAVOLA ROTONDA SU
LA POLITICA COMMERCIALE COMUNE DELLA CEE

Roma, 29 Aprile 1967

Sala consiglio dell'ACI, Via Marsala, 8

RAPPORTO INTRODUTTIVO DEL GRUPPO
DI STUDIO IAI SULLE COMUNITA' EUROPEE

di

Roberto Aliboni

e

Riccardo Perissich

GRUPPO DI STUDIO SULLE COMUNITA' EUROPEE

iai

istituto affari internazionali

iai

LA POLITICA COMMERCIALE COMUNE DELLA CEE

Indice

<u>CAP. I : PREMESSA E LINEE GENERALI</u>	pag.	1
1. <u>GLI OBIETTIVI DEL TRATTATO</u>	"	2
2. <u>LE RESISTENZE DEGLI STATI</u>	"	3
3. <u>LA POLITICA COMMERCIALE E LO SVILUPPO ECONOMICO</u>	"	5
4. <u>IMPORTANZA DELLA POLITICA COMMERCIALE COMUNE</u>	"	5
 <u>CAP. II : I CONTENUTI DELLA POLITICA COMMERCIALE</u> ..	"	9
1. <u>INTRODUZIONE</u>	"	9
2. <u>LA POLITICA COMMERCIALE DELLA CEE VERSO I PAESI INDUSTRIALIZZATI</u>	"	10
2.1. <u>Il negoziato sui prodotti industriali</u> ..	"	11
2.2. <u>Le relazioni con il Giappone</u>	"	16
2.3. <u>Il negoziato sui prodotti agricoli: il problema dei cereali</u>	"	16
3. <u>LA POLITICA COMMERCIALE DELLA CEE VERSO I PAESI IN VIA DI SVILUPPO</u>	"	20
3.1. <u>Il regime di associazione degli Stati africani e malgascio</u>	"	20
3.1.1. <u>Gli scambi commerciali CEE-SAMA</u> ..	"	22
3.1.2. <u>La politica commerciale della CEE verso i SAMA</u>	"	25
3.2. <u>La conferenza dell'ONU sul commercio e lo sviluppo</u>	"	27
3.2.1. <u>I problemi affrontati alla conferenza di Ginevra</u>	"	28
3.2.2. <u>Le prospettive di una politica comune della CEE nel commercio con i paesi sottosviluppati</u>	"	31

3.3. <u>La politica commerciale della CEE verso il Mediterraneo</u>	pag. 34
3.3.1. <u>La situazione attuale</u>	" 35
3.3.2. <u>I problemi più importanti da risolvere</u>	" 37
4. <u>LA POLITICA COMMERCIALE DELLA CEE NEI CONFRONTI DEI PAESI A COMMERCIO DI STATO</u>	" 39
4.1. <u>Il lavoro compiuto</u>	" 39
4.2. <u>Politica contingentaria e politica di liberalizzazione</u>	" 42
4.3. <u>La politica creditizia</u>	" 46
4.4. <u>Conclusioni</u>	" 46
CAP. III : <u>GLI STRUMENTI DELLA POLITICA COMMERCIALE</u> ..	" 54
1. <u>REGIMI D'IMPORTAZIONE</u>	" 54
1.1. <u>Liste di liberazione</u>	" 54
1.2. <u>Contingenti quantitativi</u>	" 56
1.3. <u>Difesa commerciale</u>	" 57
1.4. <u>Legislazioni doganali</u>	" 59
2. <u>REGIMI D'ESPORTAZIONE</u>	" 59
2.1. <u>Restrizioni all'esportazione</u>	" 59
2.2. <u>Aiuti e crediti</u>	" 60
2.3. <u>Promozione commerciale</u>	" 61
3. <u>CONCLUSIONI</u>	" 62
CAP. IV : <u>GLI ACCORDI COMMERCIALI</u>	" 64
1. <u>LA TRASFORMAZIONE DEGLI ACCORDI NAZIONALI BILATERALI IN ACCORDI COMUNITARI</u>	" 65
2. <u>I POTERI DI DIREZIONE E CONTROLLO</u>	" 67
2.1. <u>la Commissione</u>	" 67
2.2. <u>poteri di controllo</u>	" 69
3. <u>L'AZIONE COME STRUMENTO DI POLITICA COMMERCIALE</u>	" 70
CAP. V : <u>CONCLUSIONI</u>	" 73

CAPITOLO I

PREMESSA E LINEE GENERALI

E' una caratteristica del Trattato di Roma quella di prevedere non solo una semplice unione doganale, o una più o meno avanzata armonizzazione delle strutture economiche dei paesi membri, ma una vera e propria unione economica. A tal fine il Trattato prevede, oltre alle tappe ed ai modi per il raggiungimento dell'unione doganale e della libera circolazione dei fattori della produzione, anche l'armonizzazione delle politiche economiche degli Stati membri e, in alcuni settori, lo stabilimento di vere e proprie politiche comuni. L'esperienza di otto anni di costruzione comunitaria ha dimostrato che le esigenze di una moderna economia industriale richiedono un livello di integrazione delle strutture e delle politiche economiche anche più elevato di quello previsto dagli autori del Trattato. In particolare, la mancanza di un armonico sviluppo nella definizione ed attuazione delle politiche comuni rischia di creare distorsioni e squilibri capaci di compromettere, alla lunga, l'intera costruzione comunitaria.

Delle tre politiche comuni previste dal Trattato (agricoltura, trasporti e commercio estero), solo la politica agricola è stata realizzata, almeno nelle sue linee generali. Ciò non è casuale.

Il modello di integrazione implicito nella costruzione comunitaria è infatti quello solitamente definito come "funzionalista". In base ad esso una integrazione - settoriale (CECA, EURATOM) o globale (CEE) - dei mercati e delle strutture economiche provoca un'integrazione degli interessi e dei centri di decisione a livello della "società civile". Perché questa integrazione avvenga in modo efficiente e coordinato è necessario che venga promossa e controllata da centri di decisione comuni. All'interno di tali centri di decisione il contrasto fra gli interessi nazionali e settoriali viene risolto attraverso l'opera di "uffici comunitari", indipendenti dalle istanze nazionali, a cui è affidata l'opera di mediazione e l'iniziativa delle proposte comuni. L'essere i soli ad avere una visione generale dei problemi fa sì che gli "uffici comunitari" divengano i naturali depositari di quel potere che sfugge gradualmente alla sfera di competenza diretta degli Stati nazionali. Il potere di coordinamento e di iniziativa si trasforma quindi in vero e proprio "potere politico". (1).

Il modello è in apparenza semplice ed efficiente. In verità i suoi limiti principali risiedono nel fatto che esso presuppone la possibilità di realizzare l'integrazione, più o meno separatamente, per settori, ed è basato sull'ipotesi di un trasferimento frazionato di sovranità politica dagli organi nazionali e quelli sovranazionali.

Tali presupposti vengono completamente posti in discussione quando il problema dell'integrazione non sia riducibile al piano normativo, lasciando il resto all'automatismo del mercato, ma imponga invece la creazione di centri di decisione di carattere politico non come risultato, ma come condizione per il raggiungimento dell'integrazione economica. E' questo il caso delle politiche comuni. I settori ad esse sottoposti sono infatti quelli che nei singoli Stati più sono sottoposti a diretto e continuo intervento dei poteri pubblici. Integrazione significa quindi, in primo luogo, trasferimento di potere politico. Inoltre tali settori sono di peso così rilevante per l'insieme dell'economia che è assai difficile ipotizzare per essi decisioni che non tengano conto della direzione e della guida dell'insieme delle attività economiche.

In tale situazione, perchè un meccanismo istituzionale imperfetto come quello comunitario possa consentire la realizzazione di politiche comuni è necessario che si realizzino due condizioni. Innanzitutto, che il Trattato vincoli gli Stati a delle precise scadenze, articolate in obbiettivi intermedi. Inoltre, che uno o più Stati siano sufficientemente coscienti della assoluta necessità ed urgenza delle decisioni da prendere. In sostanza non è sufficiente l'iniziativa delle Istituzioni comunitarie, ma è necessaria quella degli Stati. Questi ultimi, al fine di consentire la messa in comune di strumenti di decisione, devono essere sufficientemente concordi - o disposti a compromessi - sulle grandi linee delle politiche che devono essere realizzate. Tali condizioni, grazie alla formulazione del Trattato e alla combinata pressione del governo francese e della Commissione, si sono realizzate a proposito della politica agricola.

1. GLI OBBIETTIVI DEL TRATTATO

Per quanto riguarda la politica commerciale invece la situazione è molto differente. Il Trattato infatti, astenendosi dal definire con precisione tappe ed obbiettivi intermedi, si limita in sostanza a stabilire che : (artt. 110-116)

- a) entro la fine del periodo transitorio, gli strumenti normativi, politici ed amministrativi, oltre che gli indirizzi di politica commerciale, dovranno essere uniformati.
- b) dopo la fine del periodo transitorio l'insieme delle relazioni commerciali con i paesi terzi dovrà essere gestito dalla Comunità.

La formulazione in verità assai "fluida" degli articoli, ha spinto alcuni, ed in particolare i rappresentanti francesi, ad affermare che l'intero problema va discusso alla scadenza del periodo transitorio, mentre per il momento è sufficiente un semplice meccanismo di consultazione. E' quasi inutile notare quanto questo argomento sia capzioso. Come effica

cemente dice il rapporto Hann al Parlamento Europeo sulla "Graduale attuazione della politica commerciale comune", del 22/3/1965 (2), : "...le disposizioni sono chiare: l'art. 111 prescrive la creazione, entro la fine del periodo transitorio, di tutte le condizioni necessarie a una politica commerciale comune. Si tratta dunque di una base finale e non iniziale dell'uniformazione. Gli Stati membri dovrebbero tenerne conto e considerare che l'uniformazione deve essere intrapresa seriamente fin d'ora, senza aspettare il termine ultimo del periodo transitorio, quando il tempo per un lavoro efficace sarà troppo breve".

2. LE RESISTENZE DEGLI STATI

La verità è che l'argomento formale nasconde una ben più seria motivazione politica. La politica commerciale infatti costituisce parte integrante della politica estera di un paese. L'accrescersi dell'interscambio mondiale e la premienza accordata ai problemi dello sviluppo anzi, pongono le relazioni commerciali sempre più in primo piano nel quadro delle decisioni di politica estera. Il trasferimento a livello comunitario delle competenze in questo settore quindi sottrarrebbe una parte assai rilevante delle relazioni estere dalla sfera degli Stati. Basta pensare all'influenza che hanno i negoziati Kennedy sulle relazioni tra Europa e America e riflettere a quanto le trattative commerciali hanno condizionato - e sono state condizionate - dal dibattito sui temi politici, strategici e nucleari. E' l'indipendenza stessa, nella accezione gollista, che è messa in discussione. Inoltre il trasferimento di una così importante quota di autonomia nel campo delle relazioni estere potrebbe rimettere in moto un meccanismo di carattere politico che coinvolga anche la politica estera propriamente detta e la difesa. E' quindi comprensibile e addirittura ovvia la resistenza francese. Resistenze simili, anche se più sorde e passive, vengono però anche dagli altri Stati. In parte ciò è dovuto al naturale riflesso di autoconservazione delle amministrazioni nazionali. Vi sono però anche motivi più profondi.

I paesi europei si trovano oggi in uno stadio di notevole espansione economica. In particolare sempre maggiore rilievo assumono le prospettive aperte da nuovi mercati, come quelli costituiti dai paesi a commercio di stato e dai paesi sottosviluppati. Per differenti ragioni, vari Stati europei possono essere spinti a ritenere che l'autonomia sia una base più efficace e sicura per sviluppare gli scambi, e che, in fondo, troppo stretti legami comunitari costituiscano un freno all'espansione. Così la Francia può pensare di sfruttare la sua tradizionale influenza nell'Europa orientale o il prestigio ottenuto nel terzo mondo con la sua politica antiamericana. Essa inoltre è gelosa delle posizioni di privilegio acquisite, e conservate di fatto, nelle ex colonie. L'Italia può pensare di sfruttare il margine di concorrenzialità anco-

ra concessole dal più basso livello salariale e la simpatia - o la scarsa antipatia - che le procura il fatto di non essere coinvolta in nessuna grossa bega internazionale. La Germania infine può fidare sulla sua dirompente vitalità economica e sulla possibilità di intervento che inevitabilmente crea la affermazione del policentrismo in Europa orientale, sua tradizionale area di influenza.

Tali tendenze possono essere estremamente pericolose soprattutto perchè sono favorite da alcuni strepitosi successi di breve periodo (vedi accordo FIAI-URSS) e possono essere facilmente coperte da una certa troppo facile interpretazione della distensione e della dissoluzione dei blocchi. In verità, superati i margini di espansione autonoma che comunque esistono, gli Stati europei si troverebbero, di fronte a limiti insuperabili posti dalla logica delle dimensioni dei mercati e qui, come in altri campi, si troverebbero forse irrimediabilmente, svantaggiati nell'affrontare la sfida americana. Frustrati nei suoi obbiettivi di espansione commerciale anche la giustificazione "distensiva" di tali politiche potrebbe dissolversi scoprendo le sostanziali rigidità del nazionalismo di sempre, e rivelandosi non incentivo di pace, ma fattore di destabilizzazione. Inoltre bisogna essere sempre più coscienti del fatto che viviamo in un'epoca di crescente multilateralismo negli scambi, e che nei negoziati multilaterali sono sempre i paesi più influenti a possedere la carta decisiva. Il crescente interesse per le organizzazioni mondiali di mercato, almeno per alcuni prodotti, aumenterà sempre di più il legame stretto tra politica economica interna e politica commerciale, rendendo sempre più difficili relazioni esterne, su basi autonome, di Stati che abbiano diluito in una più vasta Comunità gran parte del potere di intervento sulle loro economie. Nè vale a superare il problema l'ipotesi gollista di sviluppo delle Comunità, basata sulla consultazione e il coordinamento delle iniziative interstatali. L'intera idea di "concerto europeo" del governo francese è basata su una complessa rete rapporti bilaterali in cui il momento unitario è costituito non da istanze politiche sovranazionali, ma dalla forza, dall'energia e dalla lucidità di visione della Francia. Lo stato attuale dell'equilibrio europeo, e più ancora la sua prevedibile evoluzione, rendono tuttavia più che legittimo il dubbio, anche al di là di ogni considerazione di carattere democratico e federalista, sulle reali capacità della Francia di esercitare una egemonia sulla Comunità. Questa contraddizione tra la crescente coscienza di una dimensione europea e il decrescente peso relativo della Francia nel continente è particolarmente acuta nel campo degli scambi commerciali, ove la situazione d'inferiorità della Germania è inesistente e anche la posizione degli altri paesi assai più forte. Il risultato sarebbe quindi non una ordinata tela di ragno diretta da Parigi, ma il caos.

3. LA POLITICA COMMERCIALE E LO SVILUPPO ECONOMICO

Se queste sono le ragioni, per così dire, esterne, della necessità di una rapida attuazione della politica commerciale comune, vi sono tutta una serie di motivi interni allo sviluppo comunitario. Citando ancora il rapporto Hann, "la politica commerciale comune, è strettamente legata non solo alla politica economica generale e, fra l'altro alla politica congiunturale e monetaria, ma anche e soprattutto alla politica agricola. E' possibile svolgere un'efficace politica commerciale esterna solo nel quadro di una politica globale, poiché gli interessi politico-economici interni dei singoli stati membri condizionano continuamente la struttura politica del commercio esterno e quest'ultimo, per parte sua, non può non influire sull'impostazione dell'unione economica". (3)

Inoltre bisogna tener conto dei gravi pericoli di distorsione e squilibri che potrebbe provocare l'entrata in vigore della tariffa esterna comune in assenza di adeguati strumenti di politica commerciale. Basti citare a titolo di esempio gli effetti che potrebbe avere, nella fase di mercato unico, una politica non coordinata di liberalizzazione e di contingenti quantitativi, nel caso di prodotti considerati "sensibili" per l'economia di un paese membro, importati invece liberamente in altro Stato membro. Oppure si considerano gli effetti di discordanti misure di difesa commerciale o di crediti all'esportazione. Se si pensa al peso della componente estera nelle economie dei paesi membri, eventuali distorsioni create da politiche di credito all'esportazione tali da modificare la situazione concorrenziale delle imprese, potrebbero ripercuotersi assai gravemente sull'intero equilibrio comunitario. Tutto ciò provocherebbe un continuo ricorso a clausole di salvaguardia. In una situazione di sostanziale debolezza delle istituzioni comunitarie ogni Stato tenderebbe sempre più a circondarsi di una serie di misure protettive, in apparenza temporanee e limitate, ma in effetti permanenti e sempre più estese.

Considerando il caso della politica agricola, bisogna notare come il fatto che essa venga realizzata in assenza di una politica commerciale comune condizioni già, di fatto, le relazioni esterne della Comunità. D'altro canto uno sviluppo disordinato e caotico dei rapporti commerciali esteri, potrebbe creare, come già lamentano gli agricoltori, gravi difficoltà nel campo dell'integrazione agricola.

4. IMPORTANZA POLITICA DELLA POLITICA COMMERCIALE COMUNE

Un'altra tendenza frenante è quella che discende dall'opinione che la realizzazione della politica commerciale comune debba essere subordinata nel tempo al raggiungimento di altri obiettivi nel campo dell'integrazione economica o addirittura nel campo dell'unione politica (4). In effetti

anche questo argomento è malposto e nasconde spesso la volontà di non progredire. Un settore così importante è necessariamente interdipendente con tutti gli aspetti della politica economica e della politica tout court, ma la verità è che esistono "settori di punta" nei quali è possibile mettere in moto un processo di integrazione che produca effetti a catena anche sugli altri campi dell'attività economica e politica. La politica commerciale è uno di questi, anche se non bisogna dimenticare che essa comunque resterà vana se non sarà accompagnata da una profonda integrazione delle strutture economiche e, alla lunga, anche delle strutture politiche.

Un ulteriore problema che si può porre è quello del rapporto, o della priorità fra definizioni dei contenuti di politica commerciale, acquisizione degli strumenti e attribuzione dei poteri di decisione. A nostro avviso, in questo come in altri casi, porre la questione in termini alternativi è assolutamente sbagliato. E' vero che in una situazione politica fluida come quella comunitaria ogni sostanziale trasferimento di potere politico non sorretto da un sufficiente grado di visione comune rischia di essere astratto e velleitario. E' però altrettanto innegabile che il compito delle istituzioni sovranazionali è, in questa fase, anche quello di preparare e rendere possibile la formazione della volontà comune, oltre che di stimolare e organizzare la dislocazione degli interessi politici. Voler subordinare l'acquisizione degli strumenti alla definizione dei contenuti ha portato a paradossi come quello di aver affrontato le trattative per il Kennedy Round senza una comune legislazione di difesa commerciale. Non si può quindi concordare con il metodo adottato dal Consiglio e consistente nell'affrontare i problemi relativi agli strumenti solo quando si presentino dei casi concreti.

Tutti gli aspetti devono invece essere condotti avanti parallelamente. Si potrà, se mai, - ed è quanto cercheremo di fare in sede di conclusioni - stabilire una certa gradualità di obiettivi e di individuare alcuni settori chiave.

* * *

Nei capitoli seguenti entreremo quindi nei dettagli dei vari aspetti del problema, esaminando dapprima i contenuti e gli indirizzi di politica commerciale che la Comunità si è trovata o si trova a dover esprimere di fronte alle diverse aree economico-politiche del mondo. Considereremo quindi gli strumenti normativi e finanziari di attuazione della politica commerciale comune. Esamineremo infine i poteri di decisione in questo campo, ed in particolare il problema della responsabilità della Comunità nel campo della negoziazione e stipulazione degli accordi commerciali. Solo dalla valutazione contemporanea di tali aspetti potrà risultare un quadro completo dei problemi da risolvere e delle scadenze da affrontare.

Per completare questo quadro generale, prima di affrontare i singoli argomenti sarà bene ricordare i due documenti fondamentali, presentati in sede comunitaria, relativi all'attuazione della politica commerciale comune.

- 1) Il 25/9/1962 il Consiglio dei Ministri ha approvato un programma d'azione, proposto dalla Commissione, articolato sui seguenti punti (5) : uniformazione degli elenchi di liberazione; uniformazione della politica in materia di contingenti; uniformazione delle misure di difesa commerciale; uniformazione dei regimi di aiuti all'esportazione; espansione commerciale.
- 2) Dopo un anno e mezzo, essendo quasi inesistenti le decisioni prese nel frattempo, il 26/2/1964 la Commissione ha sottoposto al Consiglio un nuovo programma di azione articolato sui seguenti punti: liste di liberazione, politica dei contingenti, relazioni commerciali con il Giappone; rela - zioni con i Paesi dell'Est; misure di difesa commerciale; aiuti all'esportazione; uniformazione delle restrizioni al l'esportazione; trasformazione degli accordi bilaterali in accordi comunitari.

In entrambe le occasioni la Commissione ha tenuto, nella maggior parte dei casi, fede ai suoi impegni, presentando per i vari problemi, le sue proposte di risoluzione al Consiglio. Come vedremo le decisioni prese sono quasi inesistenti. Anche senza giungere, come per il citato rapporto Hann, a parlare di "alienazione della coscienza istituzionale" la stridente contraddizione tra impegni e realizzazioni dimostra comunque la carenza assoluta di iniziative comunitarie degli Stati e la loro passiva accettazione delle mutevoli disposizioni del governo gollista. La situazione riflette inoltre le alterne vicende di forza e di debolezza da parte della Commissione la quale, se pure riesce ad assolvere al suo compito di iniziativa politica, non ha l'energia ed il potere sufficienti per costringere il Consiglio a tenere fede ad impegni da esso stesso liberamente assunti.

N O T E

- (1) - Per una approfondita analisi del funzionamento e dei limiti del "modello funzionalista" si veda A. Spinelli, Rapporto sull'Europa, Comunità, Milano, 1965.
- (2) - Documento di seduta, n. 3/65-66 (pag. 2).
- (3) - Doc. cit. pag. 1.
- (4) - Hann, doc. cit. pag. 17.
- (5) - Gazzetta Ufficiale della Comunità del 5/10/1962.

CAPITOLO II

I CONTENUTI DELLA POLITICA COMMERCIALE

1. INTRODUZIONE

I rapporti commerciali intrattenuti talvolta dalla CEE in quanto tale, più spesso, dai paesi singoli che la costituiscono, si collocano ormai lungo un arco notevolmente ampio. Essi toccano praticamente tutto il mondo; iniziatisi come rapporti associativi fra la CEE e alcuni paesi e territori, specie africani, che avevano mantenuto "rapporti particolari" con qualcuno degli Stati membri, essi si sono estesi con le associazioni di altri paesi e con alcuni accordi commerciali stipulati dalla CEE come tale, per completarsi poi nei negoziati tariffari del GATT e nei problemi oggi più scottanti come quelli delle relazioni con il Giappone, con i paesi a commercio di stato e i paesi in via di sviluppo.

Il problema che ora dobbiamo affrontare è quello della definizione dei contenuti di questi rapporti commerciali o, in altre parole, degli indirizzi di politica commerciale che la CEE ha già adottato o sarebbe auspicabile che adottasse. In pratica tenteremo di rispondere a domande come queste: quale indirizzo rivela quel minimo di politica commerciale che la CEE ha impostato o sta impostando? è coerente questo indirizzo con i principi che la CEE si è imposta col Trattato o con gli altri suoi documenti ufficiali? Questo indirizzo si mostra politicamente ed economicamente corretto ed efficiente in relazione ai problemi della CEE o ai problemi dei paesi terzi?

La Comunità è nata sotto l'impulso di idee essenzialmente liberistiche. Gli uomini che diedero vita alla CEE e che ora la guidano sono convinti che l'elevamento del livello di vita degli uomini e il raggiungimento di un diffuso e largo benessere siano il risultato del funzionamento della concorrenza libera e dei meccanismi liberistici. Tutto ciò è confermato per la politica commerciale dal primo capoverso dell'art. 110: "En établissant une union douanière entre eux, les Etats membres entendent contribuer conformément à l'intérêt commun au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières."

E' dunque coi principi di una politica commerciale liberistica, tesa allo sviluppo armonioso del commercio mondiale, alla soppressione progressiva delle restrizioni agli scambi internazionali e alla riduzione delle barriere doganali, che la CEE si è presentata sulla scena mondiale. In realtà però le vicende stesse stanno mutando l'assolutezza di questi principi; infatti il confronto con i problemi del terzo mondo ha man mano convinto la CEE ad accantonare, sia pure

per quanto riguarda questi paesi, i principi del liberismo per adottare principi d'intervento e di attivismo. Oggi, come vedremo, la CEE è fra le più autorevoli sostenitrici di principi di dirigismo internazionale.

Con i principi del Trattato e con quelli che man mano vengono ad enuclearsi, la CEE si trova oggi ad affrontare tre direzioni di politica commerciale. In primo luogo essa deve definire la sua politica commerciale nei confronti dei paesi industrializzati, in secondo luogo deve farlo riguardo ai paesi in via di sviluppo, infine verso i paesi a commercio di stato. Sono queste le tre direzioni in cui la CEE deve definire la sua posizione commerciale. E sarà in queste tre direzioni che tenteremo di rispondere alle domande che abbiamo formulato.

2. LA POLITICA COMMERCIALE DELLA CEE VERSO I PAESI INDUSTRIALIZZATI

Sin dal suo nascere, e in un certo senso anche prima, la CEE si è trovata a dover definire un suo atteggiamento commerciale nei confronti dei suoi pari industrializzati. Così si presentarono immediatamente i problemi dei rapporti con i paesi dell'OECE e poi quelli, culminati così sfortunatamente nella rottura del gennaio '62, con l'EFTA. Altrettanto immediatamente si presentò il problema dei rapporti con i paesi del GATT. Dapprima si trattò di presentare il Trattato in quest'istanza per dar modo alle parti contraenti di controllare l'aderenza alle norme del GATT che si occupano della creazione di unioni doganali fra parti contraenti, poi si trattò di discutere concretamente e dettagliatamente la TEC, il che fu fatto nella prima parte della Vª Conferenza tariffaria svoltasi a Ginevra a partire dal settembre 1960.

I rapporti con l'OECE e con l'EFTA sono importanti naturalmente, ma il GATT è stato la sede dei primi cimenti fondamentali della CEE nel campo dei suoi rapporti commerciali con i paesi industrializzati; ciò è accaduto sia per i negoziati Dillon, che costituirono la seconda fase della Vª Conferenza di Ginevra, sia per i negoziati Kennedy tutt'ora in corso. Ma il GATT è fondamentale agli effetti del cimento commerciale della CEE nell'area industrializzata anche perchè esso l'ha messa di fronte al problema del Giappone. In questo capitolo pertanto, volendo esaminare la politica commerciale della CEE verso i paesi industrializzati, ci occuperemo soprattutto del negoziato Kennedy e del problema dei rapporti con il Giappone; ciò sarà sufficiente a consentirci un giudizio su tale politica. La VIª Conferenza tariffaria nell'ambito del GATT, meglio nota come Kennedy Round, è iniziata a Ginevra il 4 maggio 1964, dopo un intenso e lungo lavoro preparatorio; essa dovrà concludersi, almeno per quanto riguarda gli USA, entro il giugno 1967. La nascita di questa conferenza è legata a una proposta di Kennedy, concretatasi

nel Trade Expansion Act approvato dal Congresso. La proposta si articolava su tre punti fondamentali; in primo luogo si auspicavano riduzioni equilineari, e cioè l'adozione sistematica del metodo lineare in luogo dell'abituale metodo selettivo; in secondo luogo si includevano in modo essenziale ed imprescindibile i prodotti agricoli; infine si includevano pure negoziati sugli ostacoli paratariffari, rompendo la consuetudine delle negoziazioni nell'ambito del GATT, che, malgrado il tenore dell'Accordo, si sono svolte sempre ed unicamente sulle tariffe. La riduzione di base che veniva offerta era del 50%; in casi determinati le riduzioni erano anche maggiori. Questo tipo di proposta trova un precedente nei negoziati Dillon, dove appunto era stata offerta la negoziazione lineare (però su iniziativa della CEE) e un negoziato sui prodotti agricoli, anche se poi non vi furono risultati rilevanti.

Sulla base delle proposte americane un Comitato dei negoziati commerciali, istituito in seno al GATT dai ministri, iniziò i lavori preparatori creando dei sottocomitati, e precisamente un sottocomitato per i negoziati tariffari, uno per quelli agricoli con annessi gruppi competenti per prodotti, uno per quelli sugli ostacoli paratariffari e uno per i problemi posti dalla partecipazione ai negoziati dei paesi in via di sviluppo.

Il mandato a negoziare per la Commissione della CEE fu definito dal Consiglio il 13 dicembre 1963 e rinnovato il 15 aprile 1964; esso definiva i criteri fondamentali cui la Commissione doveva attenersi nelle trattative e istituiva un Comitato di esperti e delegati nazionali (detto Comitato art. 111) che nel loro svolgimento doveva affiancarla.

Le trattative preparatorie, iniziate sin dal 1962 e imperniate sulla risoluzione ministeriale del maggio 1963, furono difficili e mostrarono in forma già vivace tutti i nodi della trattativa tariffaria in preparazione. Esse si conclusero il 4 maggio 1964 in concomitanza con l'apertura del negoziato.

2.1. - Il negoziato sui prodotti industriali.

Sin dalla fase prenegoziale, cominciarono a sorgere dei contrasti piuttosto forti fra i negoziatori. La traccia del più grave contrasto sorto in materia di prodotti industriali - di un contrasto così grave che una soluzione ancora non si intravede mentre la Conferenza volge al termine - si può rilevare infatti sin dal testo della risoluzione finale approvata il 23 maggio 1963 a conclusione della conferenza ministeriale preparatoria, la quale fra l'altro stabilisce: "... Le riduzioni lineari saranno eguali. Nei casi in cui esistano disparità sensibili nei livelli delle tariffe, le riduzioni tariffarie saranno effettuate sulla base di regole speciali di applicazione automatica e generale". In termini meno esoterici

ci questo significava che veniva accettata la proposta di riduzione tariffaria equilineare, che era alla base della proposta negoziale globale degli USA, ma che le veniva posta accanto una proposta correttiva, sostenuta dalla CEE, intesa ad aggiungere al criterio di riduzioni eguali il criterio di riduzioni non eguali nei casi di così detta disparità sensibile.

L'argomento opposto dalla CEE alla proposta originaria di riduzione equilineare, si svolge nel modo seguente: a parità di prodotto, alcuni dazi di certi paesi sono così elevati che, pur procedendo a una riduzione equilineare, i prodotti di questi paesi continuerebbero a essere protetti di fronte a quelli di altri paesi con tariffe di partenza meno elevate, i quali perderebbero ogni effettiva protezione. Per questa ragione prima di effettuare una riduzione equilineare, in caso di disparità sensibile, bisognerebbe procedere all'abbattimento (*écrêtement*) del dazio eccessivamente elevato.

Naturalmente la questione delle disparità sensibili fu messa in campo dalla CEE, poichè questa riteneva, e ritiene tutt'ora, che la tariffa Americana per via della sua struttura presentasse una gamma di disparità sensibili nei confronti della TEC molto superiore a quella della TEC nei confronti della tariffa americana.

Sebbene la Comunità abbia sostenuto a spada tratta la questione delle disparità, sostenendo fra l'altro di non averla inventata, essendo essa collegata a un limite effettivo di riduzione delle tariffe inizialmente più basse, che si era rilevato sin dalla Conferenza di Torquay e che era stato oggetto di una proposta Benelux (1952) e di una proposta Pflimlin (1953), questa questione è rimasta oggetto di un dialogo tra sordi. Nessun paese ha accettato di discutere a fondo la questione delle disparità, lasciando tatticamente consumare gli attacchi della CEE sul problema di quelle "regole speciali di applicazione automatica e generale", che, secondo la risoluzione del maggio 1963, dovevano essere alla base delle riduzioni non eguali per via di disparità. L'ultima regola proposta dalla CEE è quella che farebbe considerare in disparità tutti quei dazi in rapporto fra loro di 1 a 2 e mostranti uno scarto assoluto di almeno 10 punti. Secondo questa regola, che la CEE continua ad applicare senza che nessuno l'abbia accettata e senza che neppure sia stato accettato il principio della disparità, è stato formato per l'ultima tornata negoziale della prima metà del '67 un elenco di prodotti in disparità di circa 1500 linee. Una notizia di Agence Europe dice che questo elenco mostruoso in effetti non comprende che l'8% delle importazioni totali CEE (1), ma a parte ogni cifra resta il fatto - ripetiamo - che il principio della disparità e la procedura di ricognizione delle disparità non hanno mai formato oggetto di accettazione formale da parte degli altri negoziatori.

Gli USA in particolare hanno sempre avversato e continuano ad avversare questa questione delle disparità. In occasione di una tavola rotonda sul Kennedy Round organizzata dall'ISPI a Roma il 12 marzo del 1966, Blumenthal infatti diceva:

"...L'idea che uguali riduzioni tariffarie siano ingiuste affonda le radici nel concetto che le tariffe siano giuste quando sono uguali. Quest'idea interpreta male la realtà economica. Un dazio del 35 per cento su un determinato prodotto può assicurare ben scarsa protezione, mentre un dazio del 5 per cento su un altro prodotto può precludere completamente le importazioni. La stessa percentuale di dazio applicata per un paese può avere risultati molto diversi se applicata per un altro. Questo perchè le tariffe non sono che uno degli elementi che servono a rendere competitiva la produzione interna. Altri elementi come le ricchezze naturali, favorevoli livelli e strutture fiscali, più bassi livelli salariali, una più alta produttività e una tecnologia progredita, sono spesso altrettanto importanti" (2). E con ciò abbiamo illustrato le rispettive posizioni in materia di riduzione tariffaria. Accanto alla questione delle disparità sensibili, in quanto criterio aggiuntivo alle riduzioni equilineari, un altro elemento importante del negoziato è costituito dalle liste di eccezioni che le parti hanno depositato il 16 novembre 1964. Tali liste comprendono prodotti su cui il paese depositante non ritiene di poter fare alcuna concessione oppure di poter fare concessioni parziali, ossia inferiori a quel 50% assunto come base negoziale generale. Alcuni paesi non hanno presentato alcuna lista (Svizzera, Austria, Danimarca, Norvegia e Svezia); gli USA, la CEE, il Regno Unito e il Giappone si trovano invece fra i paesi presentatori. Su queste liste si è svolta tra il 19 gennaio e il 12 febbraio 1965 una minuziosa procedura di giustificazione che ha consentito alle parti di illustrare le "considerazioni di interesse nazionale superiore" che rendono necessarie le eccezioni richieste.

Le liste di eccezioni sono probabilmente uno degli aspetti più importanti del negoziato, poichè rivelano le debolezze delle strutture e i reciproci timori. Esse, per quanto riguarda la CEE, comprendono produzioni come l'acciaio, l'alluminio, i tessili di cotone, i prodotti chimici, la pasta di cellulosa e carta. La lista della CEE copre il 10% del volume totale delle sue importazioni e il 19% delle sue importazioni soggette a dazio. Queste modeste percentuali indicano senz'altro un successo della Commissione e un notevole sforzo di buona volontà da parte dei paesi membri.

Resta da ultimo il negoziato sulle misure paratariffarie, il quale nell'ambito del negoziato generale è formalmente distinto da quello agricolo e da quello industriale; esso però sostanzialmente rientra nell'ambito del negoziato industriale e, dopo le riduzioni equilineari, le disparità e gli elenchi di eccezioni, ne rappresenta il terzo elemento di manovra. Come abbiamo detto, il GATT non ha mai affrontato questo

tema e, forse per l'inesperienza, le parti si sono trovate dinanzi a un problema di dimensioni inaspettate. L'attacco più pesante sul terreno delle misure paratariffarie è stato condotto dalla CEE contro l'American Selling Price. Tale misura consiste nel fatto che i dazi doganali americani, invece di colpire il prezzo con il quale il prodotto straniero si presenta alla frontiera, colpiscono il prezzo al quale lo stesso prodotto viene venduto dai produttori americani sul suolo nazionale. L'American Selling Price ha un effetto protettivo particolarmente forte nel campo dell'industria chimica. Gli americani hanno replicato in vario modo, e così per esempio hanno fatto rilevare l'enorme protezione che ottiene la produzione automobilistica europea rispetto a quella americana tramite misure fiscali, quali le tasse di circolazione commisurate all'ingombro e alla potenza. Anche per quanto riguarda le misure paratariffarie le sorti del negoziato appaiono incerte, mentre gli USA non si mostrano affatto disposti a cedere sull'American Selling Price.

Abbiamo illustrato gli elementi di discussione del negoziato sui prodotti industriali; ora, a che punto è arrivato il negoziato? Rispondere a tale domanda proprio sullo scorcio del negoziato, quando gli sforzi per il suo successo si intensificheranno e ogni parte interessata comincerà a scoprire le sue carte tenute nascoste fino alla fine per ragioni tattiche, è abbastanza difficile. Il momento è pieno di tensione; ognuno si sente ricattato e deluso, e la presentazione di elenchi di ritiri potenziali delle proprie offerte, ove non siano accolte le proprie richieste, da parte degli USA e dei paesi nordici nei confronti della CEE, oltre che un segno di tale stato d'animo è anche una di quelle arrischiate manovre tattiche che diventano inevitabili sul finire della partita. Comunque, secondo quanto è stato riportato da Agence Europe (3/1/67) la Comunità ritiene di poter aumentare la sua offerta globale nei confronti dei paesi scandinavi a fronte della contropartita che questi offrono; ciò potrebbe farsi migliorando l'offerta nel settore della carta, dell'alluminio, di alcuni prodotti meccanici e agricoli e di alcune ferro-leghe. Al contrario la Comunità non ritiene di dover mutare la sua offerta nei confronti degli USA e del Regno Unito, ritenendola qualitativamente se non quantitativamente eguale. Questo non è il parere soprattutto degli USA i quali minacciano di far agire senz'altro il loro elenco d'avvertimento se la CEE non rinuncerà a gran parte delle disparità e alla messa in eccezione dei prodotti chimici e della siderurgia. Dinanzi a tale atteggiamento degli USA le opinioni dei Sei non appaiono del resto concordi; in particolare è molto rigido l'atteggiamento della Francia, mentre quello tedesco appare più elastico, anche in considerazione del fatto che ai tedeschi interessa soprattutto un buon successo dei negoziati industriali. A questo fine i tedeschi sembrano suggerire, come alternativa a un atteggiamento meno duro sul piano industriale, maggiori concessioni agricole, ma qui si scontrano ovviamente ancora

con la Francia.

Il quadro come si vede è abbastanza fluido e i risultati non possono esattamente prevedersi. Qui piuttosto ci interessa esaminare due punti; in primo luogo dare un giudizio sul metodo e i problemi del negoziato in sé, in secondo luogo un primo giudizio di massima sull'indirizzo commerciale che la CEE va rivelando nel negoziato.

Il negoziato è partito probabilmente da un'ipotesi (quella della riduzione equilineare del 50%) troppo ambiziosa o troppo inadeguata alla struttura economica e tariffaria che i partners di fatto presentano. Le riduzioni, le disparità, le eccezioni e le misure paratariffarie, come del resto era logico attendersi, si sono combinate in offerte globali, in package deals. Arrivati alla VI Conferenza tariffaria, le strutture economiche delle parti si sono scoperte abbastanza e il problema non è più semplicemente quello dei dazi ma spesso quello di strutture diverse, come appunto possono essere le misure paratariffarie. Le riduzioni che si sono venute operando dalla fine della guerra mostrano ormai la corda, e non c'è più reciprocità reale quando due paesi abbassano entrambi le tariffe di una stessa percentuale. Abbassate le tariffe restano le strutture e il negoziato finisce per vertere direttamente su di esse. In questo senso si sta facendo strada un metodo di trattativa, globale nei suoi contenuti, che viene detto industry-by-industry, e dunque non più prodotto per prodotto o lineare. Le misure paratariffarie, le incidenze fiscali, i regimi amministrativi sono stati la grande rivelazione di questo negoziato; ma anche il grande problema, poichè come ha giustamente osservato Diebold su Foreign Affairs (n. 2/1967) "start talking about non-tariff barriers is to open a subject that has no logical end" (p.295). Ma su questi problemi non possiamo soffermarci e ci limitiamo ad accennarli: essi costituiscono i problemi dell'avvenire.

La CEE, come gli altri partners del resto, si è trovata di fronte a queste difficoltà e a questi spunti. Il suo atteggiamento è stato non più egoista e non meno liberale di quello degli altri. La proposta che le ha attirato l'accusa di protezionismo è stata quella delle disparità. Eppure è vero che le disparità non sono uno stratagemma, ma riflettono un problema reale. La considerazione americana secondo cui sulla via delle disparità si finisce per trovare le differenze fra i livelli dei salari, delle produttività, e in breve, delle strutture economiche, è vera, ma forse è troppo vera e s'imbatte proprio in uno dei problemi di fondo del negoziato che accennavamo più sopra. I mesi che ci separano dalla fine del negoziato sapranno dirci di più, ma certo fin d'ora si può dire che l'atteggiamento comunitario sul piano della liberalizzazione non si presta a particolari rimproveri.

2.2 - Le relazioni con il Giappone.

Nell'ambito del Kennedy Round si è aperto in tutta la sua gravità il problema del Giappone. Il Giappone viene definito come paese a bassi salari, cioè come paese di esportazioni a basso prezzo grazie al basso costo del lavoro. In effetti la pressione delle esportazioni giapponesi è piuttosto forte e recentemente vari paesi della CEE hanno concluso particolari accordi con questo paese in modo da regolare questa pressione (accordi Francese, italiano e Benelux). Malgrado il fatto che questi accordi presentino strutture assai simili, il Consiglio ancora non ha dato l'assenso, dopo 5 anni di preparativi, all'inizio dei colloqui esplorativi. Il ritardo in questo settore potrà farsi che le riduzioni del Kennedy Round, ottenute dalla CEE come tale, possano recarle danno di fronte al Giappone. Oltre a ciò il ritardo costituisce causa di ricorso all'art. 115 per le importazioni indirette.

La politica commerciale che la Commissione propone si basa, secondo quanto appare nel programma d'azione per la uniformazione della politica commerciale del 1964, sulla definizione di un elenco negativo relativo ai prodotti sensibili, di una politica di liberalizzazione e di una clausola di salvaguardia. Ciò non appare molto difficoltoso, e così, per esempio, la comunicazione della Commissione al Consiglio del 26 febbraio 1964 (I/COM(64)52 def.) osserva che gli elenchi negativi degli Stati membri presentano una struttura facilmente armonizzabile. Malgrado ciò in questo settore non esiste il minimo accenno di politica commerciale comune.

Questa carenza è molto grave e, come dicevamo, rischia di volgere a svantaggio della CEE taluni risultati del Kennedy Round, poichè in assenza di un regolamento preventivo l'estensione delle riduzioni del GATT, giocherà solo a favore del Giappone e delle sue esportazioni a bassi prezzi. Il negoziato Kennedy è il banco di prova della CEE verso tutti i paesi industrializzati e la sua occasione di formulare una politica globale verso di essi; la CEE pertanto non potrà evitare i conti di un paese industrializzato importante come il Giappone a rischio di limitare significativamente il suo ruolo di potenza commerciale nell'area industrializzata.

2.3. - Il negoziato sui prodotti agricoli: il problema dei cereali.

Insieme al negoziato industriale, di cui abbiamo parlato nei precedenti paragrafi, si svolge a Ginevra il negoziato sui prodotti agricoli; esso verte praticamente su tutti i prodotti della zona temperata, da quelli lattiero-caseari al tabacco, dallo zucchero alle carni bovine, e via dicendo. Il prodotto però su cui si è incentrato il negoziato è rappresentato dai cereali, e sarà soprattutto il problema cerealicolo che esamineremo qui di seguito.

Dei prodotti che formano oggetto di trattative a Ginevra, alcuni sono propri solo delle zone temperate, mentre altri oltre che in queste zone, vengono prodotti pure in quelle tropicali, come è il caso dello zucchero. Per questi ultimi prodotti (la questione sarà affrontata organicamente quando, nel prossimo capitolo, parleremo dei paesi sottosviluppati) si può dire sin d'ora che il principio della reciprocità, che è quello proprio del GATT, non è idoneo a regolarne gli scambi e lo smercio: i paesi sottosviluppati che nelle zone tropicali coltivano prodotti uguali a quelli che i paesi sviluppati coltivano nelle zone temperate non sono in grado di beneficiare di eguali riduzioni tariffarie. Per altro se una semplice politica liberalistica non appare appropriata per i prodotti coltivati in entrambe le zone, essa non appare neppure appropriata per i prodotti della zona temperata.

E' questa la tesi di fondo che, in opposto agli USA che sostengono il più completo liberismo, la CEE è venuta formulando nei negoziati. Se si parte dalla constatazione del permanente divario che esiste a livello mondiale fra domanda e offerta, e se si identifica la causa di tale divario nelle politiche di sostegno che per varie ragioni i governi hanno instaurato per le loro produzioni agricole, è evidente che diventa illusorio limitarsi alle tariffe, eliminandole o riducendole, e tralasciare invece il vero ostacolo agli scambi internazionali agricoli, costituito dai sostegni di governo. La CEE dunque sostiene che non deve procedersi a una riduzione tariffaria nei confronti dei prodotti agricoli, ma che si deve attaccare il castello delle strutture di sostegno che ogni paese sviluppato ha innalzato a protezione della sua agricoltura.

La proposta che in questa direzione ha avanzato la CEE è quella del consolidamento dell'importo di sostegno (*montant de soutien*). Il sostegno che i vari paesi concedono alla propria agricoltura assume forme quando mai diverse (prelievi, monopoli d'importazione, sovvenzioni etc.) ma tuttavia la sua incidenza è quantificabile essendo pari alla differenza fra il provento che il produttore nazionale ricava dal prodotto oggetto di sostegno (prezzo interno) e il prezzo normale al quale lo stesso prodotto viene offerto alla frontiera (prezzo di riferimento). Il risultato di questa differenza è appunto l'importo di sostegno, e la CEE proponendo di farne l'oggetto delle trattative propone, tanto per cominciare, di consolidarlo, per poi procedere alla sua riduzione in successivi negoziati. Questo meccanismo generale dovrebbe essere poi completato da una serie di accordi mondiali sui prodotti più importanti, muniti di particolari meccanismi volti a soddisfare le esigenze alimentari dei paesi sottosviluppati. In sostanza la CEE propone un'organizzazione di mercato a livello mondiale.

Questa proposta non ha incontrato però l'approvazio

ne incondizionata degli altri partners. Soprattutto si è affacciato il dubbio che la CEE proponendo il semplice consolidamento dell'importo di sostegno, piuttosto che una sua riduzione, volesse in effetti proteggere la sua produzione agricola. In realtà la CEE limitandosi al semplice consolidamento ha di mira soprattutto un lasso di tempo idoneo a stabilizzare l'organizzazione agricola che essa da poco si è data, ma è anche vero che per alcuni prodotti, come la frutta, le uova, il pollame, le carni suine e i legumi, la CEE è andata oltre, offrendo per parte sua un importo di sostegno ridotto. Ma il grosso della battaglia si sta svolgendo sul problema dei cereali e sulla formulazione di un accordo mondiale su questo prodotto.

La CEE propugna un accordo fondato sul rialzo dell'attuale prezzo mondiale di riferimento e su una procedura di risanamento in caso di eccedenze, che funziona anche da fornitura alimentare per i paesi sottosviluppati. Il rialzo del prezzo di riferimento proposto dalla CEE vuole essere non tanto alto da provocare la formazione di eccedenze ulteriori; esso dovrebbe superare di 2,5 o 3,5 dollari/100 Kg quello degli ultimi tre anni. La procedura di risanamento è lo strumento dell'organizzazione di mercato che la CEE propone come contenuto dell'accordo mondiale sui cereali. Esso consiste nell'accollo da parte dello Stato delle eccedenze eventualmente formatesi rispetto al grado di autoapprovvigionamento fissato dall'accordo paese per paese; se per un paese è fissato un grado di autoapprovvigionamento del 50% e in un'annata esso produce tanto da autoapprovvigionarsi per il 55%, lo Stato deve provvedere a risanare l'eccedenza del 5%. Ciò può fare in vari modi, ma la CEE propone che essa venga diretta ai paesi sottosviluppati. Abbastanza diversa da questa è la proposta francese (piano Faure) che si basa su un prezzo notevolmente più alto in modo che i paesi esportatori ne traggano profitto, smettano di farsi concorrenza rovinosa mente ed eliminino i sostegni all'esportazione. Poichè un prezzo così alto rischierebbe di provocare forti eccedenze, la Francia propone di incrementare per questa via l'aiuto ai paesi sottosviluppati avvalendosi anche di un apposito Fondo finanziato da paesi esportatori e importatori.

Naturalmente su ogni aspetto di un eventuale accordo esistono pareri diversi, ma da ultimo ci interessa quello degli USA. Gli Stati Uniti hanno tenuto per la verità una posizione poco costruttiva sul problema. Essi hanno fatto intendere chiaramente alla CEE che, al di là di ogni sua proposta, deve restare stabile l'attuale livello di esportazioni cerealicole degli USA nella CEE. Essi inoltre insistono sul fatto che alla base dell'accordo deve esserci una politica di controllo della produzione; in questo senso gli americani sostengono che il livello del prezzo indicativo fissato dalla CEE è troppo alto, tanto alto da non consentire a lunga scadenza una riduzione della sua produzione e quindi da met-

tere in pericolo le esportazioni USA. Ma tale politica secondo gli americani non si salva col consolidamento dell'importo di sostegno o qualsiasi altra misura, ma rivela la volontà di non contribuire al riequilibrio della domanda e dell'offerta scaricando ogni onere sui paesi esportatori.

Sarà difficile che da queste posizioni possa nascere subito un compromesso, anche perchè altrettanto complesse sono le richieste e le offerte fatte da paesi come il Giappone, il Regno Unito e il Canada. Della posizione della CEE, la quale indubbiamente contiene elementi di protezionismo, si deve dire però che è organica e che soprattutto è apprezzabile nella misura in cui tenta di stabilire un disegno comprensivo e a lungo termine che va oltre un singolo prodotto e oltre i problemi dei paesi industrializzati. Di fronte a tale posizione quella degli Stati Uniti appare più egoista e più ristretta. Comunque come dicevamo l'ultima parola non è stata detta. Anche nel seno della CEE i dissensi esistono, ed è la Germania che non vede di buon occhio una politica sia pur larvamente protezionistica in campo agricolo e cerealicolo in particolare. Di questa opposizione interna si è fatto da ultimo portavoce l'on. Kriedemann, il quale in un documento di lavoro della Commissione commercio esterno del Parlamento Europeo, ha sostenuto il ripensamento della politica di organizzazione di mercato che sostiene la CEE e altresì la relazione ufficiale del parlamento in merito, affidata all'on. Lückner (3). Il documento, che doveva sfociare in un parere, non è stato approvato perchè, molto significativamente, su di esso si sono avuti 6 voti favorevoli e 6 contrari.

La politica della CEE, così come l'abbiamo delineata, appare ragionevole e di ampia portata, ma occorrerebbe tener presente che essa non deve essere un pretesto per far passare e consolidare la politica interna che la CEE ha adottato in materia di agricoltura. Questa politica interna rischia di condurre all'autarchia se non sarà corretta di per sé o se non sarà corretta da un'idonea politica commerciale. La politica commerciale delle organizzazioni di mercato - abbiamo detto - è ragionevole, ma essa dovrà essere sostenuta e applicata con uno spirito ben preciso, e cioè con lo spirito che essa deve condurre al risanamento effettivo del mercato, alla sparizione del protezionismo nazionale, all'abbassamento del prezzo per il consumatore di ogni paese. Sembra che l'accordo per il grano verrà trasferito in altra sede e precisamente all'UNCTAD. Questa ci sembra un'ottima proposta, sia perchè l'UNCTAD ha bisogno di essere rafforzato svolgendo un'effettiva funzione, sia perchè la sede è la più adatta a non far dimenticare che il fine ultimo di un eventuale accordo mondiale sul grano deve essere quello del soddisfacimento di tutti e non del permanere degli interessi di produttori protetti.

3. LA POLITICA COMMERCIALE DELLA CEE VERSO I PAESI IN VIA DI SVILUPPO.

3.1. - Il regime d'associazione degli Stati africani e malgascio.

Allorchè gli attuali Stati membri decisero di organizzarsi nella CEE, si pose il problema di sistemare le relazioni particolari, cioè generalmente coloniali o semicoloniali, che la maggior parte di essi intratteneva con quelli che furono detti Paesi e Territori Oltremare (PTOM). Le relazioni fra questi paesi e territori, elencati nell'allegato IV del Trattato, e la CEE furono così regolate da una Convenzione, allegata al Trattato medesimo, che applicava l'art. 136 di quest'ultimo.

Fra questi paesi e territori la maggior parte di quelli africani (4), acquistata l'indipendenza intorno agli anni 60 e 61, si è associata alla CEE sulla base di una nuova Convenzione firmata a Yaoundé il 20 luglio 1963. Questa Convenzione, entrata in vigore il 1° giugno 1964, tramite un proprio apparato di istituzioni (il Consiglio di Associazione, assistito dal Comitato di Associazione, la Conferenza Parlamentare e la Corte arbitrale) regola essenzialmente gli aiuti per lo sviluppo concessi dalla CEE, il diritto di stabilimento nei reciproci territori e, per quanto qui ci interessa, gli scambi commerciali.

Gli scambi commerciali fra la CEE e gli Stati africani e malgascio associati (SAMA) poggiano sulla creazione di una zona di libero scambio, caratterizzata peraltro da diritti particolari a favore dei SAMA e speciali disposizioni in materia di prodotti agricoli.

La caratteristica essenziale della creazione di questa zona di libero scambio consiste ovviamente nel reciproco disarmo tariffario e quantitativo accompagnato da tariffe esterne non necessariamente uguali. In questo senso la CEE applica alle importazioni provenienti dai SAMA le riduzioni doganali e gli ampliamenti contingentari intracomunitari, mentre per le stesse importazioni applica ai paesi terzi la TEC. Inoltre per i prodotti elencati nell'Allegato previsto dallo art. 2 della Convenzione (ananassi, noci di cocco, caffè (5), té, pepe, vaniglia, chiodi di garofano, noce moscata e cacao) ogni diritto doganale è stato soppresso sin dall'entrata in vigore della Convenzione, mentre dalla stessa data è stata istaurata nei confronti dei paesi terzi la TEC, sia pure ridotta in varia misura a seconda dei prodotti. Al 30 maggio 1966 le tariffe sui prodotti industriali sono state ridotte fino all'80%, mentre quelle sui prodotti agricoli fino al 60-65%, e esclusi quei prodotti che sono oggetto di organizzazione di mercato. Tali preferenze si applicano solo ai prodotti originari degli Stati associati, ma a tutt'oggi la nozione di ori-

gine non ha ancora visto un accordo fra le parti.

I SAMA per parte loro devono ugualmente procedere al disarmo tariffario e quantitativo. Il disarmo tariffario è stato praticamente effettuato per intero, talchè i prodotti della CEE godono di franchigia doganale, al 1 dicembre 1964. Tredici dei SAMA hanno inoltre formulato una tariffa nei confronti dei paesi terzi, creando così un regime preferenziale per la CEE e soddisfacendo la condizione di reciprocità delle preferenze espressa nella Convenzione. I restanti cinque paesi (Burundi, Congo-Léo, Ruanda, Somalia e Togo) avvalendosi della facoltà loro accordata dall'art. 61, non hanno invece concesso reciprocità alla CEE, esercitando ancora il regime di non discriminazione ergo omnes che era loro proprio già precedentemente alla Convenzione. Lo stesso atteggiamento alcuni di questi cinque paesi hanno tenuto per quanto riguarda le restrizioni quantitative, mentre gli altri si apprestano a eliminarli nel periodo quadriennale previsto dalla Convenzione. Per completare il quadro della zona di libero scambio, occorre da ultimo notare che eccezionalmente i SAMA possono, senza reciprocità, imporre dazi, che rispondano alle necessità del loro sviluppo e industrializzazione o che siano intesi ad alimentare il loro bilancio, nei confronti della CEE; finora gli Stati associati si sono avvalsi di questa facoltà in modo limitato.

Se queste sono le norme e le evenienze che valgono a descrivere la zona di libero scambio nel suo funzionamento essenziale, altre norme la caratterizzano in modo non meno importante, così come quelle che si riferiscono ai prodotti agricoli dei SAMA omologhi e concorrenti con i prodotti agricoli della CEE, nonché quelle che definiscono alcuni strumenti di politica commerciale e la commercializzazione nella CEE dei prodotti tropicali.

Per i prodotti omologhi e concorrenti è stata definita una procedura di consultazione che consente agli Stati associati di intervenire e far presenti i propri interessi sin dal momento di formulazione delle politiche agricole che la CEE viene costruendo rispetto ad essi. Finora tale procedura è stata messa in atto e completata per i regolamenti comunitari relativi al riso e a taluni prodotti agricoli di trasformazione, come la farina e le fecole di manioca e crusca di riso. "I prodotti detti "omologhi e concorrenti" rappresentano spesso una parte considerevole delle esportazioni dei paesi associati. A titolo di esempio, l'arachide rappresenta all'incirca l'85% delle esportazioni del Niger e l'80% di quelle del gruppo Senegal, Mali e Mauritania. Il 77% delle esportazioni del Dahomey è costituito dall'olio di palma e di arachide, il 20% delle esportazioni del Togo da prodotti della palma e della manioca, il 19% delle esportazioni del Congo-Brazzaville da zucchero e olio di palma, mentre il 16% delle vendite del Madagascar all'estero sono rappresentate dalla fecola di manioca, dallo zucchero e dal riso". Attualmente sono

in corso discussioni sugli oleaginosi e sullo zucchero, mentre vanno prendendo forma discussioni sul tabacco. Finora la applicazione della procedura ha dato luogo a riserve da parte degli associati.

Per quanto riguarda la politica commerciale, l'articolo 12 della Convenzione e la decisione 1/64 del consiglio di Associazione hanno definito una procedura di informazione e consultazione circa determinate misure che gli associati intendono prendere, come concessioni di riduzioni tariffarie o modifiche doganali o ampliamento di contingenti nei riguardi dei paesi terzi. Questa procedura è venuta in questione su domanda della Costa d'Avorio, intendendo questo paese negoziare con paesi africani non associati (Guinea, Liberia e Sierra Leone) la creazione di una zona di libero scambio. Oltre a ciò gli Stati associati sono tenuti al corrente delle trattative in corso, per esempio, con i paesi del Maghreb, mentre l'azione internazionale della Comunità si svolge in accordo con i SAMA (Protocollo n. 4) per quanto loro interessa.

Per quanto riguarda infine il commercio dei prodotti tropicali, la questione è più complessa. L'esportazione di questi prodotti costituisce come è noto la fonte principale della capacità commerciale dei SAMA, come accade del resto per i paesi sottosviluppati in genere; solo 24 fra i principali prodotti tropicali esportati dai SAMA nel periodo 1963/65 hanno costituito l'87% del volume globale di importazione totale dai SAMA da parte della CEE e l'85% in valore. La Convenzione nell'allegato VIII prevede che gli Stati membri della CEE "studieranno i mezzi atti a favorire l'aumento del consumo dei prodotti originari degli Stati associati", ed è stato su questo punto che gli associati hanno insistito di fronte al peggioramento della situazione commerciale dei prodotti tropicali. In effetti l'esportazione di prodotti tropicali nella CEE da parte dei SAMA non presenta aspetti incoraggianti, mentre i SAMA hanno sempre insistito e insistono sull'importanza del problema; ma su questo punto conviene ora soffermarsi.

3.1.1. - Gli scambi commerciali CEE-SAMA.

Il Consiglio d'Associazione, riparando a una mancanza rilevata dalla Conferenza Parlamentare a proposito del suo primo rapporto annuale, ha pubblicato nel suo secondo rapporto un commento abbastanza esauriente delle statistiche sugli scambi commerciali CEE-SAMA. Del commento in questione ci varremo ampiamente in questo paragrafo.

Dal quadro dell'interscambio totale fra CEE e SAMA appare chiaramente una notevole stagnazione dei tassi d'incremento; mentre nel 1964, rispetto al 1963, si aveva un incremento totale dell'interscambio del 15%, ripartito in un incremento del 16% negli acquisti della CEE e in un incremento del

13% nelle sue vendite, nel 1965, rispetto al 1964, l'interscambio totale è aumentato appena dello 0,1%, ripartito in un -0,3% negli acquisti della CEE e in uno 0,7% delle sue vendite. Nel contempo l'interscambio con il resto dei paesi in via di sviluppo mostra una tendenza ascendente; infatti mentre il tasso d'accrescimento dell'interscambio totale 1965-63 fra CEE e SAMA è del 15%, restando immutato rispetto a quello 1964-63, il tasso relativo all'interscambio totale fra CEE e paesi sottosviluppati è del 20% per il 1965-63 rispetto allo 11,5% del 1964-63.

TABELLA 1

EVOLUZIONE COMPARATA DEGLI SCAMBI CEE CON I SAMA E I PAESI IN VIA DI SVILUPPO

Traffico della CEE con i SAMA	Valore in milioni di \$			Variazioni in %		
	1963	1964	1965	1964/1963	1965/1963	1965/1964
Importazioni	989	1150	1146	+ 16%	+ 16%	- 0,3%
Esportazioni	726	821	827	+ 13%	+ 14%	+ 0,7%
Interscambio tot.	1715	1971	1973	+ 15%	+ 15%	+ 0,1%
Traffico della CEE con i paesi sottosvil.	Valore in milioni di \$			Variazioni in %		
	1963	1964	1965	1964/1963	1965/1963	1965/1964
Importazioni	7004	7789	8486	+ 11%	+ 20%	+ 9%
Esportazioni	4839	5412	5764	+ 12%	+ 19%	+ 6,5%
Interscambio tot.	11843	13201	14250	+ 11,5%	+ 20%	+ 8%

Le cause immediate della stagnazione che si è raggiunta nello interscambio CEE-SAMA sono descritte nella seguente tabella 2 che mostra gli acquisti della CEE per paese membro. La causa più evidente sta nel regresso del tradizionale

paese acquirente, la Francia, che ha segnato una diminuzione del 12%, nel 1965-64, delle sue importazioni. Malgrado lo spettacoloso incremento delle importazioni italiane, + 52% nel 1965-64, il regresso dei Paesi Bassi unito all'affievolimento che mostrano gli incrementi della Germania e dell'Unione Belga-Lussemburghese ha portato al risultato che si è visto.

TABELLA 2
IMPORTAZIONI DELLA CEE DAI SAMA PER STATI MEMBRI

Stati Membri	Valore in milioni di \$			Variazioni in %		
	1963	1964	1965	1964/1963	1965/1963	1965/1964
FRANCIA	542	610	547	+ 13%	+ 1%	- 12%
R.F.T.	113	158	161	+ 40%	+ 42%	+ 2%
Paesi Bassi	46	56	53	+ 22%	+ 15%	- 6%
U.E.B.L.	190	227	234	+ 19%	+ 23%	+ 3%
ITALIA	98	99	150	+ 1%	+ 53%	+ 52%
Totale C.E.E.	989	1150	1146	+ 16%	+ 16%	- 0,3%

La causa efficiente della situazione sta però nel peggioramento dei corsi di taluni prodotti tropicali e nello spostarsi degli acquisti dei paesi della CEE dall'area associata al resto del mondo. I dati che ora riportiamo riguardano 24 prodotti tropicali, costituenti l'87% del volume e l'85% del valore delle importazioni totali CEE provenienti dai SAMA.

Fra il 1963 e il 1965 l'incremento del volume delle importazioni CEE è stato del 66%, mentre quello in valore è stato appena del 17%. Questa netta discordanza, dovuta all'aumento dell'importazione di prodotti pesanti (legni tropicali e minerali) a basso prezzo unitario nonché alla diminuzione di taluni corsi, è già di per sé significativo rispetto alla stagnazione dell'interscambio CEE-SAMA che si è precedentemente rilevata. Ancora più significativo è il ritmo d'incremento delle importazioni CEE dai SAMA rispetto al ritmo d'incremento delle importazioni degli altri paesi degli stessi prodotti. Se si considera la parte avuta dai SAMA nel biennio 1963/65 nelle importazioni mondiali dei principali prodotti vegetali e minerali, ci si avvede di un leggero regresso degli acquisti CEE dai SAMA, precisamente da 2,6% a 2,2% in volume e da 11,3% a 10,9% in valore. Rileva a questo

punto il Consiglio d'Associazione nella sua relazione; "... Il apparaît que dans la période biennale considérée, l'augmentation des importations communautaires de l'ensemble de ces produits en provenance des Etats associés africains et malgache a été moins forte que celle concernant les importations en provenance des pays tiers." (6) La maggior parte dei prodotti tropicali è stata vittima di questa tendenza, così per le banane, il caffè, il riso, la copra, l'olio di palma, lo zucchero, il cacao, il cotone, ecc.

Fra le ragioni minori di tale andamento occorre tuttavia ricordare che per certi prodotti tropicali non esiste alcuna preferenza CEE per i SAMA o che le preferenze esistenti sono assai scarse. Così per i legni tropicali di fronte alla franchigia totale concessa ai SAMA all'entrata in vigore della Convenzione c'è il contemporaneo abbassamento della TEC nella misura del 100% nei confronti dei paesi terzi. Per il caffè verde il Benelux non applicherà la TEC che alla fine del periodo transitorio. Per le banane esiste poi la spinosa questione dell'Allegato IX che permette alla Germania un contingente d'importazione dai paesi terzi esaurito il quale la fornitura dovrebbe avvenire presso i SAMA; finora l'esaurimento del contingente non ha dato luogo a ordinazioni tedesche ai SAMA, e la questione è tuttora all'ordine del giorno.

Riassumendo abbiamo visto che :

- 1) l'interscambio CEE-SAMA è stagnante mentre sale quello fra CEE e altri paesi in via di sviluppo;
- 2) questa tendenza è causata in primo luogo dall'abbassamento mondiale dei corsi di taluni prodotti tropicali;
- 3) in secondo luogo dallo spostamento della domanda CEE su altri mercati a scapito dei SAMA. Un punto non chiarito, in attesa di materiale statistico, è comunque questo : è probabile che la flessione delle importazioni CEE dai SAMA sia accompagnata da un incremento di esportazioni di questi ultimi verso paesi terzi; ad ogni modo quanto è stato detto appare sufficiente alla formulazione di qualche giudizio di massima.

3.1.2. - La politica commerciale della CEE verso i SAMA

Il quadro che si è visto nel precedente paragrafo giustifica ampiamente le lamentele degli Stati Associati. La associazione CEE-SAMA, nelle aspettative correnti e specie in quelle africane, doveva significare la creazione di un regime preferenziale, tramite la zona di libero scambio, capace di favorire le esportazioni degli Stati africani associati e in particolare quelle di prodotti tropicali. Alla prova dei fatti queste aspettative sono andate deluse: non solo l'interscambio va stagnando ma la domanda degli Stati membri appare rivolgersi a paesi diversi da quelli associati.

I paesi africani associati hanno sempre insistito sul commercio dei loro prodotti tropicali; lo hanno fatto all'epoca della Convenzione d'applicazione e durante il periodo transitorio fra la scadenza di quest'ultima Convenzione e la entrata in vigore della Convenzione di Yaoundé. In particolare sotto il regime di questa Convenzione essi si sono battuti e si battono perchè venga applicato l'allegato VIII, secondo il quale "gli Stati membri studieranno i mezzi atti a favorire l'aumento del consumo dei prodotti originari degli Stati associati". Questi per far sentire la loro voce non hanno che le istanze associative; essi hanno premuto presso la Commissione della CEE perchè la questione della commercializzazione dei prodotti tropicali venisse messa allo studio. In effetti è stato formulato un mandato di studio e costituito un gruppo di esperti, ma tutto ciò non risulta vincolante per gli Stati membri, come del resto la Commissione ha immediatamente tenuto a mettere in chiaro ribadendo che l'Allegato VIII impegna solo gli Stati membri.

La relazione alla Conferenza parlamentare dell'on. Pedini ha giustamente espresso "delle precise riserve in merito a questa interpretazione" ed ha precisato che non si può trascurare come "il problema dell'effettivo sbocco dei prodotti dei paesi associati sul mercato comunitario... condiziona la valida applicazione di tutto il titolo I della Convenzione" (8), il quale prevede l'accrescimento degli scambi fra le parti al fine del rafforzamento delle loro relazioni economiche e dell'indipendenza economica degli Stati associati.

Malgrado ciò e di fronte alle reiterate lamentele dei SAMA per la situazione commerciale dei prodotti tropicali, la seconda relazione annua del Consiglio d'Associazione dice: "s'il est bien vrai que l'article 1er de la Convention prévoit comme un des objectifs de l'Association l'accroissement des échanges, il n'est pas moins vrai non plus que la Convention elle-même... ne contient aucune disposition explicite destinée à garantir l'écoulement des produits des Etats associés sur les marchés des Etats membres. En revanche, les dispositions douanières et contingentaires sont de nature à stimuler l'écoulement des produits originaires des Etats associés" (pag. 38).

Il passo ora citato è abbastanza illuminante, insieme alle vicende sopradescritte e alla situazione commerciale che di fatto si è venuta a stabilire. In primo luogo quando la Commissione dichiara la responsabilità unilaterale degli Stati membri e solo di questi per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti tropicali, dichiara in un certo senso che la CEE in quanto tale non dispone di una politica commerciale propria. In secondo luogo, quando si afferma che la Convenzione non contiene alcuna disposizione esplicita che garantisca lo sbocco sul mercato CEE dei prodotti dei SAMA, e che le disposizioni sul disarmo tariffario sono

quelle che di per sè garantiscono tale sbocco, la CEE finisce per nascondersi dietro un dito, giacchè nessuno pensa più che i problemi commerciali dei paesi sottosviluppati possano trovare soluzione in meccanismi liberistici. Non è semplicemente una politica di disarmo doganale che può garantire lo smercio dei prodotti tropicali; ad essa quanto meno va unita una politica appropriata di intervento. Questi argomenti verranno sviluppati in seguito, quando si parlerà della politica della CEE verso i paesi sottosviluppati in genere, ma sin d'ora si può rilevare come l'atteggiamento della CEE sia pieno di contraddizioni.

In realtà affidare al disarmo tariffario lo sviluppo delle esportazioni dei SAMA nella CEE può significare che la creazione di una zona di libero scambio, mettendo in essere una preferenza, procura di per sè tale sviluppo. Ma ciò pare smentito dai fatti. La realtà è che la CEE non può sostenere di disporre di una politica commerciale verso i SAMA per il semplice funzionamento del libero scambio, sia perchè ciò nella misura in cui crea una preferenza non appare sufficiente, sia perchè il disarmo come politica di sviluppo delle esportazioni SAMA non basta da solo ma deve essere accompagnato da misure d'intervento. Oltretutto queste misure d'intervento, nella misura in cui appaiono all'allegato VIII, non costituiscono oggetto di una politica CEE ma di una politica degli Stati membri; anche ove queste misure fossero prese esse farebbero parte della politica degli Stati membri e non di una politica commerciale della CEE.

Ma anche ammesso che la creazione di una preferenza sia sufficiente a sviluppare il commercio dei SAMA verso la CEE, ci si può domandare se questa, pur nell'ipotesi che si mostri efficiente nei confronti dei SAMA, non sia una politica errata rispetto ai problemi del mondo sottosviluppato in genere. A questa domanda tenteremo di rispondere nel seguente capitolo parlando della politica commerciale della CEE verso i paesi sottosviluppati. Sin d'ora però occorre chiarire che la politica della CEE, pur fra molti tentennamenti e ambiguità non è precisamente quella della creazione di una zona preferenziale. La politica commerciale CEE in questo settore deve essere anche vista alla luce dell'esistenza di una politica d'aiuti, che, tesa in un primo tempo al finanziamento della stabilizzazione, è dedicata ora soprattutto alla diversificazione. Ad ogni modo non è compito di questo lavoro analizzare questo aspetto del problema; ma era necessario accennarlo.

3.2. La Conferenza dell'ONU sul commercio e lo sviluppo.

Aldilà dei suoi rapporti istituzionali con i SAMA la CEE, sul solco dei tradizionali legami di cooperazione internazionale intrattenuti dagli Stati organizzati in essa, iniziò ad affrontare il problema generale dei paesi in via di sviluppo mediante la partecipazione di sue proprie delegazio-

ni ai lavori degli istituti internazionali che occasionalmente o istituzionalmente si occupano di tale problema. Così essa iniziò ben presto a partecipare alle sessioni del GATT dedicate ai problemi del sottosviluppo, a un certo numero di conferenze sui prodotti di base, ai lavori della FAO e delle commissioni economiche regionali dell'ONU, alle sessioni della Banca Mondiale e a quelle del Fondo Monetario Internazionale. Fin dall'inizio inoltre affiancò come tale alcuni stati, taluni dei quali suoi membri, nell'ambito del Development Assistance Group, nato in seno all'OECE col compito di affrontare appunto il problema dei paesi in via di sviluppo.

Mentre la CEE, come entità politica da poco assunta alla scena mondiale, muoveva i suoi primi passi in queste tradizionali istanze, che, come è noto, non sono mai riuscite ad affrontare e risolvere il problema dei paesi sottosviluppati in modo organico ed efficace, proprio in reazione a questa inefficacia e disorganicità e sulla scia dell'aggravarsi dei loro problemi, i paesi in via di sviluppo imponevano fra il 1961 e il 1962 la convocazione da parte dell'ONU di una Conferenza mondiale per il commercio e lo sviluppo. Questa Conferenza, tenutasi a Ginevra dal 23 marzo al 15 giugno 1964, doveva studiare le ragioni del crescente deterioramento della situazione commerciale dei paesi sottosviluppati rispetto al crescente miglioramento di quella dei paesi industrializzati e gettare le basi di soluzioni organiche a livello mondiale, capaci di contribuire allo sviluppo di questi paesi arginando il movimento a forbice in atto nel campo commerciale. La CEE, che nel frattempo si apprestava ad elaborare la sua politica commerciale nei confronti dei paesi industrializzati partecipando al negoziato Kennedy, trovava così in pari tempo l'occasione di misurarsi, al di fuori degli abituali schemi, in questa seconda grand direttrice di politica commerciale, quella cioè dei paesi in via di sviluppo.

E' compito di questo capitolo esaminare quale sia stata la prova della CEE in questa Conferenza, come test della sua politica commerciale verso i paesi in via di sviluppo, e esaminare altresì le prospettive che essa ha in questo delicato settore.

3.2.1. - I problemi affrontati alla Conferenza di Ginevra e l'atteggiamento degli Stati membri della CEE.

La situazione commerciale dei paesi in via di sviluppo è andata via via peggiorando in modo da impedire, se non addirittura da compromettere, il loro sviluppo. Fra il 1950 e il 1960 la parte avuta dai paesi in via di sviluppo nel commercio mondiale è scesa dal 20 al 30% ; il tasso di aumento delle loro esportazioni, che è stato del 3,6%, si è mantenuto più basso di quello delle loro importazioni (4,6%); il corso dei loro prodotti di esportazione è stagnato per tut

to il decennio; mentre è aumentato il prezzo dei beni esportati dai paesi industrializzati, sicchè i sottosviluppati hanno visto un deterioramento dei termini di scambio del 9% (9). Tale trend si concreta a breve termine in violente fluttuazioni dei corsi, dannose per questi paesi non solo sotto l'aspetto degli introiti esportativi ma anche sotto l'aspetto della produzione stessa. Infine questa situazione complessiva frustra gli aiuti provenienti a questi paesi da quelli industrializzati, poichè tali aiuti, di fronte alle restituzioni e al progressivo cedimento delle bilance commerciali, neppure riescono ad arginare l'indebitamento prima di dirigersi agli investimenti e alle infrastrutture.

E' stato questo il quadro che si è parato dinanzi alla Conferenza di Ginevra sul commercio e lo sviluppo. Conseguentemente essa ha affrontato in sostanza tre problemi; in primo luogo quello della stabilizzazione dei prezzi dei prodotti di base, in secondo luogo quello della diversificazione delle economie dei paesi sottosviluppati, e infine quello del finanziamento. Ai fini di una soluzione organica questi tre problemi sono inscindibili fra loro. Qualsiasi soluzione si dia infatti al problema della stabilizzazione dei prezzi, risulta altresì necessaria una soluzione coerente per quello del finanziamento. Così la stabilizzazione può riguardare solo determinati prodotti e solo i paesi che li producono, mentre pur limitando la caduta dei prezzi non evita il deterioramento delle ragioni di scambio; si tratta di una soluzione di breve periodo. Per compensare il deterioramento delle ragioni di scambio e compensare d'altra parte le perdite di reddito dei paesi sottosviluppati in genere è necessario pertanto operare un finanziamento compensativo, come soluzione a più lungo termine. Ma infine neppure la stabilizzazione e il finanziamento compensativo sono sufficienti a invertire il trend commerciale di questi paesi; per operare questa inversione occorre contemporaneamente agire sulle strutture mediante la diversificazione delle loro economie.

Questo complesso di problemi è stato affrontato dalla Conferenza in modo formalmente diverso da quello qui esposto, ma sostanzialmente essa ha insistito proprio su di essi. Così, per esempio, i lavori e la stessa esistenza della Commissione sui prodotti semilavorati hanno significato in sostanza l'esame del problema della diversificazione, e cioè il tentativo di cercare una nuova divisione internazionale del lavoro capace di ricondurre l'industria di prima trasformazione nell'ambito dei paesi sottosviluppati.

A parte i problemi ora descritti, che hanno costituito il nucleo della Conferenza, altri non meno importanti sono stati da essa discussi, come quello della creazione di un nuovo organismo internazionale per il commercio capace di assorbire il GATT e di ricomprendere su basi nuove la partecipazione dei paesi sottosviluppati, o come quello dell'incidenza dei raggruppamenti economici regionali e delle zone prefe-

renziali.

In questo lavoro non ci interesserà però di fare la storia dell'intera Conferenza, nè di riesaminare tutti i problemi discussi a Ginevra. Il nostro interesse è rivolto naturalmente alla partecipazione della CEE e al suo atteggiamento; pertanto esamineremo solo taluni aspetti e cioè prevalentemente quello della stabilizzazione, quello della diversificazione, quello delle nuove strutture internazionali del commercio e quello infine dell'incidenza dei gruppi regionali.

E' necessario innanzitutto rilevare che la CEE si è presentata a questa Conferenza smembrata nelle sue componenti nazionali e priva di un mandato unitario simile a quello fornito per il Kennedy Round. Il Consiglio nella sessione del 9-10 marzo 1964 si limitò a deliberare che gli Stati coordinassero le loro posizioni nel volgere della Conferenza stessa, ma neppure questa blanda decisione ha poi impedito una diversità di posizioni talora notevole fra i membri della CEE. Quest'ultima per parte sua è stata presente alla Conferenza come osservatrice, rappresentata da una delegazione di membri del Consiglio e della Commissione guidata dal Presidente del Consiglio allora in carica Brasseur.

Proprio il belga Brasseur espose la proposta comunitaria per una soluzione circa la stabilizzazione dei mercati mondiali dei prodotti di base; tale soluzione si rivelò intermedia rispetto alla proposta francese da una parte e a quella anglosassone e in particolare americana dall'altra. La proposta americana consisteva nell'affidare la stabilizzazione a una sempre più crescente liberalizzazione degli scambi, quella francese consisteva all'opposto nell'affidare la stabilizzazione a un'organizzazione di mercato internazionale, capace di garantire prezzi remunerativi e stabili ai produttori, nonchè a un meccanismo di finanziamento compensativo diretto a porre riparo alle perdite dei paesi esportatori a fronte del continuo ribasso dei corsi. Fra queste due proposte quella Brasseur, pur accogliendo la sostanza della soluzione francese nel momento in cui si dichiarava "favorevole in linea di principio ad una stabilizzazione dei prezzi dei prodotti primari ad un livello remunerativo per i paesi produttori", affidava però tale livello ad un meccanismo di preferenze regressive e selettive da concedersi per ambiti regionali (la proposta della CEE era evidentemente un tentativo di trasferire a livello mondiale la propria esperienza con i SAMA, cercando così fra l'altro una conferma della sua validità).

Gli Stati membri della CEE si sono disposti fra la alternativa francese e quella Brasseur, aderendo in linea di massima ma senza entusiasmo alle tesi non liberiste. Comunque l'accordo di compromesso che si è poi raggiunto alla Conferenza è nato da una proposta avanzata dagli Stati della CEE, secondo la quale "...i problemi saranno esaminati con riferimen

to ai singoli prodotti e ricercando di volta in volta soluzioni adatte ai diversi casi in esame. Si farà ricorso, a questo scopo, sia a provvedimenti di liberalizzazione degli scambi che a meccanismi comportanti misure di carattere strutturale" (10). Il carattere di questa proposta è evidentemente quanto mai compromissorio, giacchè sceglie tutte le soluzioni senza indicarne una ad esclusione di altre, e per questa stessa ragione non è significativa nè indicativa di una reale intesa fra gli Stati proponenti.

Per quanto riguarda i prodotti semifiniti e il problema di diversificazione che vi è implicito, le tesi fronteggiate alla Conferenza sono state quelle dell'instaurazione di un sistema preferenziale per i prodotti dei paesi sottosviluppati e quella di una liberalizzazione reciproca, generalizzata e crescente. Su questo punto la Conferenza non ha raggiunto alcun compromesso, se non quello di rinviare lo studio della questione a un'apposita Commissione dell'UNCTAD. Ad ogni modo anche su questo problema gli Stati membri non hanno saputo presentare un fronte unitario; e così si è visto, di fronte a Stati membri che prendevano posizione per la tesi liberista, l'Italia, il Belgio e la Francia schierarsi a favore di un sistema preferenziale selettivo, insieme con il Giappone.

Malgrado tutto gli Stati membri all'ultimo momento sono riusciti a mantenere un minimo di unità sui problemi principali, probabilmente in seguito alla sessione del Consiglio dei Ministri dell'1-2 giugno 1964, così come risulta dalle votazioni relative ai principi generali, ma nel complesso non si può non consentire con il rammarico espresso dal Parlamento Europeo per l'effettiva disunione mostrata dagli Stati membri, e con la sua diagnosi insistente sulla mancanza di una politica commerciale comune. A questo proposito è stato significativo il fatto che, trattandosi di firmare l'atto finale e comportando tale documento questioni in parte esulanti dalla competenza nazionale proprio per via dell'esistenza della CEE, gli Stati si sono rifiutati di includervi una clausola rilevante queste loro limitazioni. Se così poco soddisfacenti sono stati i risultati della Conferenza agli effetti della formulazione e dell'esistenza di una politica commerciale comune della CEE, ciò nondimeno qualche prospettiva positiva in questa direzione si è manifestata e ci accingiamo ad esaminarla nel prossimo paragrafo.

3.2.2. - Le prospettive di una politica comune della CEE nel commercio con i paesi sottosviluppati.

Se pure a fatica alcune importanti posizioni comuni fra gli Stati membri della CEE sono emerse durante la Conferenza di Ginevra. Certamente una delle più importanti è costituita dalla posizione relativa alla stabilizzazione mondiale dei prezzi dei prodotti di base. La posizione sostenuta dalla Francia si è rivelata alla luce di meditazioni posteriori come quella più

organica e più coerente; ciò ha trovato una importante conferma, per esempio, nella relazione presentata in merito a questo problema al Parlamento Europeo dall'on. Kapteyn (11). Le soluzioni di carattere non liberistico che sono state via via adottate dalla fine della seconda guerra mondiale, sono consistite in accordi mondiali sui prodotti di base (finora ne sono stati stipulati solo quattro: sullo stagno, il caffè, lo zucchero e il grano) nonché meccanismi quali le caisses de soutien, per la stabilizzazione all'interno dell'area di influenza francese, e i marketing boards per il Commonwealth. La prova data da questi meccanismi è stata abbastanza positiva, ma essi stanno manifestando una certa inadeguatezza dinanzi ai problemi sempre più vasti e complessi che si pongono in questo campo. In particolare per quanto riguarda strumenti come quelli delle caisses o dei marketing boards osserva giustamente la relazione Kapteyn che "esiste tuttavia il pericolo che una siffatta politica, per la quale a produttori d'oltremare si offre una posizione privilegiata sul mercato interno a motivo di relazioni speciali, porti a una situazione simile, sul piano mondiale, a quella provocata negli anni '30 dall'applicazione nei paesi sviluppati di misure a favore dei produttori nazionali. Basti pensare al fenomeno paradossale di un livello di prezzi fortemente protetto, e pertanto favorevole ai produttori nazionali, che può tradursi in prezzi sfavorevoli sul mercato mondiale, che in tal modo diventa sempre più un mercato di eccedenze" (p. 22). Sembra pertanto venuto il momento di indirizzarsi verso una politica globale di organizzazioni di mercato, sia pure con l'intento di realizzarla gradualmente a seconda delle particolari condizioni che di volta in volta possono manifestarsi, atta a controllare sia l'offerta che la domanda e ad assicurare con la stabilità dei prezzi una remunerazione equa alla produzione. Insieme con appropriate forme di finanziamento compensativo, appare auspicabile quindi che la CEE si faccia sostenitrice appunto di una politica di organizzazioni di mercato a livello mondiale.

Questa politica implica però soluzioni per altri problemi, senza di che risulterebbe vano sostenerla. In primo luogo occorre formulare una politica per la diversificazione, dal momento che una politica di stabilizzazione e finanziamenti compensativi è idonea a sostenere i prezzi e compensare le perdite di reddito, ma non incide sulle cause del deterioramento dei corsi e della commercializzazione dei prodotti di base e in particolare di quelli tropicali. Alla base del peggioramento della situazione commerciale di questi prodotti stanno infatti cause come il mutamento dei gusti e la concorrenza delle materie sintetiche. In difetto di una politica di diversificazione queste cause resterebbero operanti e l'azione di stabilizzazione e finanziamento rischierebbe alla lunga di deteriorarsi trasformandosi semplicemente in una grossa macchina volta alla conservazione dello standstill.

In secondo luogo la CEE, proprio nel momento in cui

propone determinate soluzioni mondiali, deve chiarire la sua posizione nei confronti della politica regionalistica di sviluppo. Infine essa deve dire la sua parola sulle strutture internazionali che attualmente regolano il commercio.

Il problema più immediato che si pone in tema di diversificazione è quello relativo al commercio dei prodotti semilavorati. Facilitare tale commercio per i paesi sottosviluppati significa dar loro la possibilità di impiantare un'industria di prima trasformazione. Affidarsi in questo campo al liberismo è abbastanza illusorio, giacchè il disarmo doganale reciproco favorisce i paesi che già producono e commerciano prodotti semifiniti senza dare nessuna opportunità a quelli che li vorrebbero produrre. E' significativo quanto è riportato dalla relazione Kapteyn a proposito di questo problema : "Non si può negare che la struttura della tariffa esterna comune è tale che i prodotti di base possono essere importati senza impedimenti, mentre per i prodotti semifiniti sussiste una protezione, che diventa più accentuata per i prodotti finiti. Questo trattamento discriminatorio, che si ritrova del resto nelle tariffe doganali di altri paesi industrializzati, rivela l'intenzione di tutelare l'industria di trasformazione della Comunità. Logicamente questa situazione è tutt'altro che coerente con i pressanti inviti rivolti ai paesi in fase di sviluppo affinché procedano alla diversificazione e all'industrializzazione della loro economia" (p.16). Appare pertanto giustificato sostenere una politica di preferenze e questa è la strada su cui deve incamminarsi la CEE.

Ma si deve sostenere una politica di preferenze selettive e regressive, come quella della CEE verso i SAMA, oppure una politica di preferenze generalizzate? I paesi sottosviluppati alla Conferenza di Ginevra hanno unanimamente richiesto preferenze generalizzate, e ciò per il poco favore con il quale essi vedono i regimi preferenziali creati fra territori metropolitani e excolonie, com'è appunto il caso della CEE rispetto ai SAMA. La CEE dovrà convincersi a chiarire la sua posizione su questo punto, sia perchè il paternalismo con il quale la convenzione di Yaoundé stabilisce la regressività della preferenza finchè i SAMA non saranno in grado di sostenere la concorrenza mondiale, deve essere superato, sia per il significato limitato che gli strumenti regionali di stabilizzazione, tipo le caisses che abbiamo più sopra visto, rivestono nell'attuale contesto. La CEE non deve più cercare una teoria regionalistica, che appare solo come un tentativo di dare validità a posteriori alla sua esperienza, ma deve decidersi a concedere preferenze generalizzate affrontando il problema del mondo sottosviluppato nella sua interezza. A questo proposito ci sembra già indicativo quanto ha scritto la Commissione nella sua VIII relazione generale, secondo cui la concezione emersa nella Conferenza, e che siamo venuti delineando fin qui, "permetterebbe...alla poli-

tica attuale d'associazione della Comunità, fondata su preferenze tariffarie particolari, di sfociare in una politica globale nei confronti dell'insieme dei paesi in sviluppo..." (p. 361).

Resta da ultimo il problema della creazione di una nuova organizzazione internazionale che regoli i rapporti commerciali su scala mondiale. Dopo il fallimento in tal senso dell'Avana, l'unica organizzazione efficiente che sia nata per tali rapporti è stata il GATT. Ma il GATT è un organismo che, fondandosi sul liberismo, la reciprocità delle concessioni e la clausola della nazione più favorita, può funzionare solo fra paesi strutturalmente capaci di sostenere la concorrenza e di adattare rapidamente la propria economia. E' vero che la parte IV del GATT, recentemente approvata, ammette il principio della non-reciprocità negli scambi con i paesi sottosviluppati, ma resta pur sempre il fatto che i problemi commerciali di questi paesi investono fondamentalmente problemi di sviluppo e di strutture, e il GATT non è nato per questi problemi. Al termine della Conferenza di Ginevra è stata istituzionalizzata nell'ambito dell'ONU l'UNCTAD ma per chè questa funzioni effettivamente occorre ora un'appropriata volontà politica. Tale volontà la CEE deve manifestare perchè le prospettive e le proposte che essa va formulando sono di natura tale che proprio un organismo come l'UNCTAD si rivela adatto al loro pieno sviluppo.

3.3. Politica commerciale della CEE verso il Mediterraneo

Il sorgere della CEE ha esercitato una notevole forza di coagulazione nell'area mediterranea. I paesi mediterranei non hanno tardato a prendere l'iniziativa per instaurare rapporti istituzionali o anche semplicemente commerciali con la CEE. Tali iniziative sono state così numerose e pressanti da fare del bacino del Mediterraneo una delle aree di maggior impegno politico e commerciale della Comunità; esse inoltre, rivolgendosi alla CEE piuttosto che ai singoli membri di essa, l'hanno immediatamente impegnata come tale prima che essa formulasse una sua politica verso il Mediterraneo. Le varie associazioni e i vari accordi infatti, avuti in quest'area, lungi dall'obbedire a un disegno ben meditato da parte della CEE, sono venuti in essere fra incredibili lungaggini e in modo piuttosto frammentario e disorganico. I problemi più importanti sono rimasti praticamente insoluti, a dispetto della solennità delle forme, mentre le trattative che attualmente sono in corso con altri paesi mediterranei stentano a trovare una qualsiasi soluzione concreta. Le ragioni principali di queste difficoltà stanno nella mancanza di una politica commerciale comune verso il Mediterraneo e in questo capitolo, per l'appunto, il nostro esame sarà rivolto a quello che si è fatto e a quello che si dovrebbe fare in questo campo.

In effetti il quadro delle relazioni che la CEE in| |
| --- |
| trattiene nel Mediterraneo, sia di quelle che si basano su accordi di associazione o di commercio sia di quelle che si configurano nelle trattative in corso, è notevole (si veda la tabella seguente). La CEE è attualmente legata da due accordi di associazione, quello con la Grecia, entrato in vigore il 1 novembre 1962, e quello con la Turchia, entrato in vigore il 1 dicembre 1964. Inoltre essa ha stipulato tre accordi commerciali, con l'Iran (entrato in vigore il 1 dicembre 1963), con Israele (entrato in vigore il 1 luglio 1964) e con il Libano (firmato a Bruxelles il 21 maggio 1965). Infine essa conduce trattative con la Tunisia, il Marocco, la Algeria e la Spagna |

3.3.1. - Situazione attuale

TABELLA N. 3

QUADRO DELLE ATTUALI RELAZIONI DELLA CEE NEL MEDITERRANEO E NEL MEDIO ORIENTE

PAESE	TIPO DI RELAZIONE
GRECIA	associazione
TURCHIA	associazione
IRAN	accordo commerciale
ISRAELE	accordo commerciale
LIBANO	accordo commerciale e di cooperazione tecnica
TUNISIA	trattative
MAROCCO	trattative
ALGERIA	trattative
SPAGNA	trattative

A) SPAGNA

La Spagna ha presentato domanda d'associazione il 9 febbraio '62. Dopo un'ulteriore lettera del 14 febbraio 1964, perdurando il silenzio della CEE, i colloqui sono iniziati il 9 dicembre 1964. La Commissione ha presentato alla Spagna un questionario il 10 febbraio '65 cui questa ha risposto durante il 1965. I colloqui sono continuati nel 1966. La Commissione sta preparando uno schema di negoziato.

B) TUNISIA

La Tunisia, in base al Protocollo relativo alle merci originarie e provenienti da taluni paesi che beneficiano di un regime particolare all'importazione in uno degli Stati membri (art. 1,b), ha goduto e gode di una particolare posizione per le sue esportazioni in Francia, interrotta solo nel 1954 per difficoltà fra la Francia e la Tunisia. Superate queste difficoltà il protocollo veniva rimesso in vigore e nel maggio del '66 venivano aperti contingenti da parte francese in esenzione di dazio per alcuni prodotti fra cui agrumi e olio d'oliva. La Tunisia, dopo sondaggi effettuati nel 1959, chiedeva con una lettera dell'8 ottobre 1963 colloqui esplorativi per determinare la forma delle sue future relazioni con la CEE, invocando il Protocollo precedentemente menzionato e la dichiarazione d'intenzioni allegata al Trattato riguardante l'associazione dei paesi indipendenti appartenenti alla zona del franco. La Tunisia mira alla creazione di una zona di libero scambio volendo evitare però per ragioni politiche il termine associazione. I colloqui esplorativi si sono svolti dal 13 dicembre 1963 al 18 gennaio 1964. Il consiglio ha formulato un primo mandato negoziale il 15 giugno 1965; tale mandato è parziale giacchè esclude dalla trattativa, fra l'altro, in attesa di una regolamentazione comunitaria, gli ortofrutticoli e in particolare gli agrumi. I negoziati, iniziati nel luglio del '65, sono sospesi poichè la Tunisia non ritiene di poter trattare su tale base parziale, oltretutto non comprendente esportazioni per essa importantissime.

C) MAROCCO

Il Marocco gode delle preferenze francesi precedentemente menzionate e basate sul Protocollo (fra contingenti e esenzioni il 90% delle importazioni francesi dal Marocco è esente da dazio). Il Marocco ha chiesto colloqui con una lettera del 14 dicembre 1963 per una zona di libero scambio, sulla base del Protocollo e della dichiarazione d'intenzioni. I colloqui iniziati il 30 gennaio 1964 sono terminati il 12 giugno. Sulla base del mandato già menzionato a proposito della Tunisia, i negoziati sono iniziati nel luglio del '65, ma per le medesime ragioni della Tunisia non hanno avuto seguito.

D) ALGERIA

Prima dell'accessione all'indipendenza le relazioni della Algeria con la CEE erano basate sull'art. 227 del Trattato e sull'art. 16 della Convenzione d'applicazione relativa all'associazione dei paesi e territori oltremare della Comunità. Con l'indipendenza il regime fu tuttavia mantenuto su richiesta del presidente Ben Bella in una lettera del 24 dicembre 1962. Attualmente pertanto in Francia i prodotti algerini beneficiano in generale della esenzione

daziaria; per il vino viene applicata una tariffa corri - spondente a un ottavo della TEC; i prodotti ortofrutticoli sono assoggettati a prezzi minimi. Negli altri paesi, grazie al mantenimento dello status quo, l'Algeria ha beneficiato delle riduzioni tariffarie intracomunitarie fino al 31 dicembre 1965. La RFT continua a far beneficiare l'Algeria del regime intracomunitario, mentre l'Italia e Benelux la trattano come paese terzo. Dal canto suo l'Algeria applica una tariffa a tre colonne (quella minima per la Francia, quella massima per tutti e quella intermedia per la CEE). In vista di un regime uniforme verso la CEE l'Algeria iniziò i suoi contatti con una lettera del 18 dicembre 1963 e i primi colloqui si sono svolti fra il 25 febbraio 1964 e il 18 dicembre. Le relazioni da allora non sono progredite. Nel '66 la Commissione per non aumentare la disparità di trattamento fra Algeria e Marocco e Tunisia si è pronunciata a favore dello status quo e della non applicazione all'Algeria delle riduzioni tariffarie del '66, ma non tutti gli stati membri si sono mostrati d'accordo.

3.3.2. - I problemi più importanti da risolvere.

Salvo Israele, tutti gli altri paesi che hanno stabilito o desiderano stabilire relazioni particolari con la CEE sono paesi sottosviluppati, sia pure in diverso grado. La Spagna è anch'essa un paese poco sviluppato, ma presenta la caratteristica piuttosto interessante di essere nella delicata fase del decollo economico. L'aspirazione a svilupparsi è stata una delle ragioni principali che ha indotto e che induce questi paesi a collegarsi con la CEE. La speranza di sviluppare le proprie esportazioni, in modo da trovare una fonte di finanziamento allo sviluppo economico, è stata ed è spesso alla base della volontà di questi paesi di stabilire relazioni commerciali con la CEE. Così il Libano ha fatto conoscere alla CEE, con il suo Memorandum del 2 ottobre 1962, la sua intenzione di far fronte al deficit della propria bilancia mediante un considerevole incremento delle sue esportazioni ortofrutticole nella CEE. Per fare un altro esempio si può rammentare ciò che ha scritto recentemente un responsabile dell'economia greca: "L'augmentation de l'exportation des produits agricoles de la Grèce constitue, surtout depuis l'Association du pays à la CEE, l'objectif principal de la politique agricole. Elle permettra au pays de se procurer les devises nécessaires à l'achat de biens d'équipement en vue du développement des autres branches de l'économie ainsi que l'augmentation du revenue agricole" (11a).

Alla base dei legami che questi paesi vengono istituendo con la CEE sta dunque, come per i paesi africani associati, l'idea di trovare un'ulteriore fonte di finanziamento attraverso l'espansione delle proprie esportazioni. Ciò che

però differenza in questo campo i paesi africani da quelli mediterranei consiste nel tipo di esportazioni che si vogliono sviluppare. Nei caso dei paesi africani si tratta dell'esportazione di materie prime e di prodotti agricoli tropicali come il cacao o le banane, mentre nel caso dei paesi mediterranei si tratta soprattutto dell'esportazione di ortofrutticoli. Questa è una distinzione di massima, naturalmente, poichè anche per i paesi mediterranei si pongono problemi di esportazione di materie prime o di prodotti diversi dagli ortofrutticoli, com'è per esempio il caso del tabacco per la Grecia; tuttavia questa distinzione coglie abbastanza bene in linea di massima la diversità di contenuto che caratterizza le esportazioni dei due gruppi di paesi. Ora, le differenze nel tipo di esportazioni implicano problemi completamente diversi. I paesi africani incontrano problemi come la concorrenza delle materie sintetiche e soprattutto come il peggioramento dei terms of trade a livello mondiale; i paesi mediterranei invece incontrano il problema di commerciare prodotti che costituiscono nell'ambito comunitario oggetto di quella difficile costruzione che è la politica agricola comune. Man mano che la costruzione della politica agricola della CEE avanza o ritarda con le sue organizzazioni di mercato e con le regolamentazioni del commercio esterno che ne derivano, sorgono numerosi problemi di esportazione per questi paesi mediterranei, i quali involgono non solo lo sviluppo ulteriore delle loro esportazioni ma talvolta anche tradizionali e ormai consolidate correnti di scambio. In questo senso Israele, pur non essendo un paese sottosviluppato e pur ponendo le sue relazioni con la CEE su particolari basi politiche, si trova accomunato con gli altri paesi mediterranei nei suoi problemi di commercio con la CEE.

Con i paesi mediterranei ci troviamo in realtà di fronte a un caso in cui determinate difficoltà commerciali solo mediamente derivano dalla mancanza di una precisa politica commerciale, giacchè la loro origine sta piuttosto nelle carenze e negli indirizzi della politica agricola comune della CEE. Ciò non toglie naturalmente la responsabilità della mancata formulazione di scelte specificamente commerciali nell'area mediterranea; in effetti non esiste una specifica frontiera fra politica commerciale e politica agricola, essendo entrambe aspetti della formulazione di una medesima politica economica.

Che cosa ha fatto dunque la CEE in questa direzione? quali sono le prospettive che si delineano attraverso quello che è già stato fatto? che cosa si deve fare? A queste domande, data la natura di questo lavoro, non tenteremo di dare una risposta attraverso un'analisi sistematica degli scambi fra CEE e paesi mediterranei. Abbiamo tentato di darla attraverso l'analisi di due casi che ci sembrano indicati vi della situazione. Abbiamo cioè esaminato in uno studio, allegato al presente documento, in primo luogo il problema del

commercio degli agrumi e in secondo luogo il problema dell'esportazione di tabacco greco. Il primo caso ci dà un esempio di una politica agricola della CEE che, pur essendo formulata nelle sue linee essenziali, si rivela insufficiente rispetto al problema, così come si pone nel Mediterraneo, e incapace di fornire una politica commerciale adeguata. Il secondo caso invece ci dà l'esempio di una politica agricola mancante e ci mostra le conseguenze della relativa carenza di politica commerciale.

4. LA POLITICA COMMERCIALE DELLA CEE NEI CONFRONTI DEI PAESI A COMMERCIO DI STATO

4.1. - Il lavoro compiuto

La politica commerciale dei paesi della CEE verso i paesi in via di sviluppo e quelli industrializzati, pure se in modo contraddittorio e difficoltoso a causa della mancanza di una politica comune, ha però goduto di un certo sviluppo e di un minimo di definizione, se non altro perchè i paesi riuniti nella CEE si sono trovati a dover affrontare fatti come il Kennedy Round, l'associazione dei SAMA e l'UNCTAD. Al contrario la politica commerciale degli stessi paesi nei confronti dei paesi a commercio di stato non ha goduto di occasioni analoghe, idonee ad imporre la necessità di un minimo di fronte unitario, ed infatti questo settore di politica comune della CEE è quello che procede in modo più frammentario e meno comune. Ciò non significa, beninteso, che la politica comune della CEE, magari per colpa o inerzia della Commissione, sia più indietro in questo settore e più avanti negli altri. In realtà essa è indietro su tutta la linea, ma per quanto riguarda i paesi a commercio di stato essa è rimasta un po' più arretrata, per così dire, nelle occasioni e nelle opportunità provenienti dall'esterno.

Invero la Commissione non ha dato prove di particolare inerzia rispetto a questo problema. Essa si è interessata a più riprese e in modo vieppiù vivace del commercio comune con i paesi orientali, sistemando il problema nel quadro più ampio e più organico del suo programma d'azione in materia di politica commerciale comune del 25 settembre 1962. E' il Consiglio piuttosto a non darsene per inteso.

La Commissione ha presentato, come dicevamo, una serie di proposte, non molto audaci ma abbastanza organiche e ragionevoli. Il Consiglio, con le sue decisioni sul regolamento n. 3/63 (12), che con le ultime modifiche riguarda le relazioni commerciali con i paesi dell'est relative ai cereali, alle carni suine, al pollame, al latte e ai prodotti lattiero-caseari, alla carne bovina e al riso, ha definito, almeno in prima approssimazione, la parte della politica comune che si riferisce ai prodotti agricoli, scegliendo naturalmen

te la linea di minor resistenza, poichè in questo settore trovava già pronta una politica economica comune abbastanza precisata nei suoi contenuti e nel suo funzionamento. Per i prodotti industriali invece, che sono oggetto del mercato più omogeneo che esista all'interno della CEE, il Consiglio ha deciso ben poco e questo poco non ha certo visto un'ansia di obbedienza e spirito comunitario da parte degli Stati membri. Per i prodotti industriali e, più in generale per il commercio con i paesi dell'est, il Consiglio ha preso le seguenti decisioni:

- a) decisione del Consiglio del 20 luglio 1960 relativa allo inserimento in tutti i futuri trattati commerciali degli Stati membri, e quindi anche in quelli stipulati con i paesi a commercio di stato, di una clausola CEE, intesa a stabilire, all'atto dell'instaurazione di una politica commerciale comune della CEE il trasferimento a quest'ultima delle competenze nazionali in materia e la sua capacità di condurre le necessarie trattative per apportare e eventuali modifiche agli accordi esistenti nel quadro dell'instaurata politica comune;
- b) decisione del Consiglio del 9 ottobre 1961 relativa alla durata degli accordi con i paesi terzi, secondo cui tale durata non può superare quella del periodo transitorio del Trattato di Roma, né possono quegli accordi non contenenti una clausola CEE o una clausola risolutiva annuale avere una validità superiore a un anno; questa decisione è completata da una decisione interna riguardante la durata degli accordi a lungo termine con i paesi dell'est, la quale naturalmente si muove nello stesso senso della decisione codificata (13);
- c) decisione del Consiglio del 9 ottobre 1961 relativa all'istituzione di una procedura di consultazione da applicarsi per ogni negoziato bilaterale fra singoli Stati membri e paesi a commercio di stato;
- d) decisione del Consiglio del 25 settembre 1962 relativa al programma d'azione in materia di politica commerciale comune circa il principio dell'uniformazione della politica contingentaria nei confronti dei paesi a commercio di stato.

Accanto a queste decisioni, riguardanti specificamente la politica commerciale comune verso i paesi dell'est,, ne va ricordata un'altra di portata più generale, ma comunque interessante particolarmente i problemi del commercio verso quell'area; si tratta della

- e) decisione del Consiglio del 26 gennaio 1965 relativa a una nuova procedura di consultazione in materia di assicurazione-credito (14).

Di tutte queste decisioni l'unica che riguardi direttamente il contenuto di una politica commerciale verso i paesi dell'est è quella sub d). Delle altre, mentre quelle relative alla clausola CEE e alla durata degli accordi mirano semplicemente ad armonizzare talune scadenze nazionali con quelle del Trattato, le rimanenti due, relative alle procedure di consultazione, mirano, sia pure larvatamente, alla creazione di istituti probabilmente idonei ad avvicinare le attuali vedute nazionali in questa materia come premessa della delineaazione di linee comuni di politica commerciale.

Comunque, a prescindere dal significato che si voglia dare a queste decisioni, sta di fatto che la politica commerciale degli Stati membri verso i paesi a commercio di stato si è sviluppata senza tenerne praticamente alcun conto. Infatti, non solo il principio dell'uniformazione della politica contingentaria è rimasto lettera morta venendo, come vedremo, capovolto dai recenti atteggiamenti in merito di alcuni stati membri, ma inoltre la clausola CEE non ha mai trovato applicazione (15), mentre la procedura di consultazione non ha impedito il formarsi di politiche abbastanza diverse e, talvolta, concorrenti da parte degli stati membri. La decisione sulla durata degli accordi invece è stata formalmente rispettata, ma il modo in cui ciò è avvenuto non è molto soddisfacente e mette in evidenza, specialmente in connessione con quella che è attualmente la politica nazionale creditizia verso i paesi dell'est, le riserve mentali con cui gli stati membri affrontano la questione. Da un lato infatti la durata degli accordi tende ad essere piuttosto lunga, com'è il caso dell'accordo italo-sovietico del 1963, il quale è sessennale e scade il 1 gennaio 1970. L'idea di stipulare un accordo sessennale fu portata avanti dai negoziatori italiani nel bel mezzo di una trattativa mirante a un accordo biennale, fra lo stupore dei sovietici (16); è lecito chiedersi quale fondamento avesse insistere per un accordo di durata così lunga. La scadenza di questo trattato rispetta in fondo il Trattato di Roma e però questa volontà italiana di stipulare un accordo dalla durata così insolita non può sottrarsi al sospetto di essere indirizzata in sede CEE a mettere le mani avanti e ad aggirare ogni possibilità d'interferenza comunitaria nei suoi rapporti bilaterali con l'Unione Sovietica.

D'altro lato la decisione sulla durata degli accordi è indirettamente elusa dalla corsa alla concessione di crediti per accordi di cooperazione economica con i paesi dell'est che vede ormai impegnati parecchi degli stati membri con concessioni pluriennali che vanno ben al di là del 1970. La procedura di consultazione istituita a tale riguardo non varrà certo ad arginare tale fenomeno che del resto ha motivazioni assai profonde e concrete, e nel contempo sta di fatto che questi impegni creditizi finiranno per trasformarsi almeno in buona parte in impegni commerciali, anche perchè la po-

litica commerciale dell'est per la sua stessa natura tenterà di far loro onore con eccedenze della bilancia commerciale. I problemi del credito verso i paesi a commercio di stato saranno affrontati più tardi; qui se ne è accennato per porre in rilievo come i fatti dell'attuale politica creditizia degli stati membri siano una sostanziale elusione, insieme a quanto già detto, della decisione del Consiglio sulla durata degli accordi commerciali con i paesi terzi e, per quanto qui ci interessa, con i paesi dell'est.

La decisione esaminata e il regolamento di politica agricola cui si è accennato ci danno il quadro di ciò che è stato fatto nel campo della creazione di una politica commerciale comune della CEE verso i paesi dell'est. Com'è evidente, e riservandoci di commentare la regolamentazione commerciale agricola, che è la sola che funzioni, nel prosieguo del lavoro, questo quadro non è molto confortante e chiaro. Ad ogni modo, prima di passare oltre, converrà completarlo con la notizia di ciò che la Commissione ha proposto e il Consiglio non ha ancora approvato. Abbiamo tre proposte:

- a) Proposta della Commissione al Consiglio del 25 ottobre 1963 sull'inserimento di una clausola di salvaguardia negli accordi commerciali tra Stati membri e paesi a commerci di stato (doc. I/COM(63)421);
- b) proposta della Commissione al Consiglio del 12 febbraio 1964 per il miglioramento della procedura di consultazione di cui s'è detto (doc. I/COM(64)49def.);
- c) proposta della Commissione al Consiglio del 26 febbraio 1964 sull'acceleramento di una politica commerciale nei confronti dei paesi a commercio di stato (doc. I/COM(64)53def.).

Tracciato il quadro completo possiamo ora commentarlo.

4.2. - Politica contingentaria e politica di liberalizzazione.

Di tutte le decisioni e le proposte che abbiamo visto al paragrafo precedente quelle che più ci interessano sono due: le decisioni che hanno approvato il regolamento n. 37/63 e la decisione che ha approvato il programma d'azione della Commissione in materia di politica commerciale comune. Quest'ultima decisione prevedeva, come abbiamo visto, l'uniformazione della politica contingentaria degli stati membri. Con essa il Consiglio ha aderito al primo ed unico principio espresso dalla Commissione in materia di politica commerciale industriale nei confronti dei paesi dell'est. La Commissione infatti ha ritenuto di far ruotare la politica commerciale

della CEE verso questi paesi attorno alla fissazione di contingenti quantitativi a carattere comunitario, e ciò in eccezione al principio normale accettato dalla CEE che è quello della liberalizzazione. In particolare la Commissione propone la stesura di tre elenchi relativi ai prodotti strettamente contingentati, ai prodotti liberalizzati, ed agli altri prodotti (sottoposti a procedure speciali da stabilire); in un secondo tempo si dovrebbe pervenire alla determinazione comunitaria dei contingenti, gestiti centralmente, secondo il parere di alcuni, in modo decentrato, secondo altri. Di questa proposta non si è fatto nulla; la Commissione aveva determinato delle scadenze nella sua proposta del 26 febbraio 1964, ma ciò che è restato consiste solo nella decisione del Consiglio, già citata, che si limita a stabilire che la politica commerciale comune della CEE nei confronti dei paesi orientali sarà basata sulla fissazione di contingenti quantitativi comunitari. Su altri elementi, necessari a definire la politica commerciale verso questi paesi peraltro, come la politica creditizia o la clausola della nazione più favorita, la Commissione non ha detto nulla (17).

L'idea di restrizione che è alla base della politica commerciale che la Comunità propone nei confronti dei paesi dell'est è operante anche nel campo agricolo attraverso il regolamento n.3/63, il quale la fissa nella nozione di importo estimativo. E' forse interessante notare che, come nel campo dei prodotti industriali, dove la CEE si propone di agire sulla base di una liberalizzazione quanto più estesa possibile, si è deciso di basare la politica nei confronti dell'est sui contingenti, così anche nel campo dei prodotti agricoli, dove non esistono più restrizioni quantitative, queste restrizioni sono state decise nuovamente, sia pure in forma attenuata, nell'attuazione della politica commerciale nei confronti di questi paesi. L'importo estimativo corrisponde infatti a una restrizione quantitativa; ogni stato membro, in consultazione con gli altri e con la Commissione, valuta il valore che l'importazione di un certo prodotto proveniente da un paese dell'est può raggiungere entro un certo periodo, e il risultato di questa valutazione viene chiamato importo estimativo. Lo stato membro, una volta fissato l'importo estimativo, può interrompere le importazioni quando queste lo abbiano superato; se non procede lo stato membro interessato e se le importazioni in esso superano del 20%, rispetto alla media delle importazioni effettuate negli anni 1960-61, l'importo estimativo fissato, ed il mercato rischia perturbazioni, può procedere la Commissione a sospendere le importazioni, o di sua iniziativa o su richiesta di altri stati membri. Anche in questo caso però l'attuazione della regolamentazione comunitaria è stata poco soddisfacente, poichè gli stati membri, almeno fino a quando l'ultima modifica del regolamento non ha reso obbligatoria la fissazione degli importi estimativi, si sono astenuti dal calcolarli.

In realtà l'importo estimativo solo indirettamente costituisce una restrizione commerciale; esso infatti appare più vicino all'idea di una clausola di salvaguardia. Ciò ci induce ad accennare a un terzo elemento della politica comune verso i paesi dell'est, che fino ad oggi però ha costituito oggetto solo di una decisione del Consiglio. Si tratta della clausola di salvaguardia o clausola di prezzo che, secondo la Commissione, andrebbe inserita sin d'ora nei trattati bilaterali con i paesi dell'est. La clausola di prezzo è un necessario complemento del contingente nel momento in cui si riconosce, come riconosce l'art. XIX del GATT, che un pregiudizio può essere arrecato ad un mercato sia mediante importazioni in quantità eccezionalmente accresciuta, sia mediante condizioni di qualsiasi tipo, come per esempio prezzi anormalmente bassi.

La Commissione, quando propone l'effettiva fissazione di contingenti e di importi valutativi nonché l'inserimento nei trattati di una clausola di salvaguardia, ha in mente due obbiettivi e due problemi, uno a breve termine e l'altro a lungo termine. A breve termine la Commissione, attraverso l'operatività dei tre elementi di politica commerciale qui in questione, si propone di evitare un troppo esteso ricorso degli stati membri all'art. 115 del Trattato (59 ricorsi fino al 1 gennaio 1964). Accade infatti che determinati prodotti, in mancanza di contingenti e clausole di prezzo comuni, arrivino in alcuni mercati membri dopo essere entrati in uno degli altri. Si pone, in altri termini, il problema delle importazioni indirette. Lo stesso problema si è posto per i prodotti agricoli, poichè il regolamento si limitava a parlare nella sua prima stesura di provenienza dei prodotti, onde questi, originando dall'est, passavano per altri mercati terzi ed eludevano il limite dell'importo estimativo; questo problema è stato provvisoriamente risolto nella seconda stesura specificando la necessità di accertare l'origine del prodotto oltre alla sua provenienza. La Commissione agricoltura del Parlamento europeo ha comunque fatto osservare la necessità di arrivare alla fissazione comune degli importi valutativi (18). La Commissione ha fatto notare che, ove il problema delle importazioni indirette non venga risolto attraverso l'uso di una comune clausola di salvaguardia e la messa in comune dei contingenti l'unione doganale rischia di degradare a semplice zona di libero scambio.

A lungo termine i contingenti comuni, gli importi valutativi comuni e la clausola di prezzo dovrebbero costituire un nucleo di politica commerciale verso i paesi dell'est. Astraendo per ora da altri punti necessari alla definizione di una politica commerciale di cui la Commissione, come si è detto, non ha fatto parola, come può giudicarsi questo contenuto di politica verso l'est che viene profilandosi nella CEE?

Gli stati membri hanno già dato una risposta la quale non sembra molto favorevole. E' da tenere presente infatti che recentemente la Francia ha aumentato in modo notevole il livello di liberalizzazione portandosi a 817 posizioni tariffarie liberalizzate, uniformemente distribuite per settori merceologici e riguardanti tutti i paesi dell'est fino alla Cina popolare. La Germania ha liberalizzato pure di recente fino a 650 posizioni riguardo alla Bulgaria, Polonia, Romania e Ungheria. I paesi del Benelux adottano poi l'elastico sistema della licenza automatica (toutes licences accordées). L'Italia è in coda a questo movimento di liberalizzazione (200 posizioni), ma probabilmente questa sua posizione dovrà mutare presto dato il suo atteggiamento nel campo dei crediti e degli accordi economici (19). La Commissione si trova pertanto di fronte a un capovolgimento di fatto della sua impostazione; ma a quanto pare anche la sua posizione sta evolvendo, tant'è vero che il direttore generale della politica commerciale della CEE ha recentemente affermato: "La constatazione delle possibilità di sviluppo degli scambi ha progressivamente indotto gli Stati membri ad adottare misure gradualmente meno restrittive nel commercio con i paesi dell'Europa orientale...al sistema pressochè generalizzato delle restrizioni quantitative all'importazione applicate mediante la limitazione dei contingenti, è succeduto un graduale e continuo aumento dei contingenti stessi, l'applicazione delle prime misure di liberalizzazione e da ultimo... l'estensione di tali misure da parte della Francia e della Germania ad un settore talmente vasto delle importazioni dai paesi dell'est che non è esagerato affermare che circa la metà delle importazioni possibili potrà d'ora innanzi effettuarsi senza limitazioni...Stante questa situazione è evidente che uno dei primi problemi da risolvere sarà quello dell'armonizzazione delle misure di liberazione, da attuarsi bensì al livello più elevato possibile, ma con le necessarie garanzie di salvaguardia, soprattutto per quanto concerne i prezzi, e dopo che sia stato fissato uno "hard core" per quei prodotti sensibili che sarà necessario sottoporre a una protezione comune, mediante applicazione di contingenti quantitativi unici per l'intera Comunità" (20). Si vede da queste parole come la concezione della Commissione sia già praticamente rovesciata: originariamente, e finora ufficialmente, essa aveva proposto una politica di contingentamento che vedeva la liberalizzazione in posizione marginale e secondaria, ora propone una politica di liberalizzazione, sia pure sotto la necessaria salvaguardia della clausola di prezzo, e un nucleo di prodotti sensibili da contingentare.

Ora, prima di dare un giudizio su tutto ciò, occorre esaminare l'altro aspetto della politica commerciale, e cioè quello delle esportazioni, il quale è particolarmente problematico sulla questione dei crediti.

4.3. - La politica creditizia.

Da alcuni anni si sta svolgendo una vera e propria gara fra i paesi occidentali per la concessione di crediti ai paesi dell'est. Di queste concessioni l'on. Löhner nella relazione citata ha fatto un lungo elenco, da cui si possono ricordare qui quelle operate dalla Francia a favore dell'Unione Sovietica; si tratta dei crediti previsti nell'accordo franco-sovietico per una durata di 7 anni, o del credito accordato da quattro banche francesi per 8 anni e un importo di 350-380 milioni di dollari all'URSS. L'Italia ha spesso accordato crediti a lungo termine ai paesi dell'est, fra i quali un credito di 12 anni alla Cecoslovacchia per un valore un po' superiore ai 4 miliardi di lire (21) e, com'è noto, più di recente un credito di 8 anni e mezzo per 200 miliardi di lire in relazione all'accordo economico stipulato dalla URSS con la FIAT; inoltre l'accordo interbancario per il credito all'URSS del 4 febbraio 1965 ha esteso le sue possibilità da 40 a 70 miliardi di lire (22).

Sul problema dei crediti la CEE, come abbiamo visto, non è riuscita ad andare oltre l'istituzione di una procedura di consultazione; le consultazioni, come è ovvio, non sono impegnative per nessuno, tanto meno quando esiste una precisa volontà politica, che in questo caso è quella di concedere crediti ai paesi dell'est. Questa volontà politica è tanto forte che trattative apposite condotte in sede NATO per definire un termine di cinque anni al massimo nella concessione di crediti all'est sono fallite per l'atteggiamento esplicitamente negativo della Gran Bretagna e per la cattiva volontà degli altri. Eppure, nella misura in cui la concessione di crediti a così lungo termine e per importi così rilevanti costituisce materia di scelte incisive e durature, si ha ragione di volere un coordinamento in proposito fra i paesi della CEE. Infatti ogni impegno creditizio costituisce un'ipoteca sulle future relazioni commerciali; se la gara alle concessioni, a concessioni sempre più lunghe e sempre più favorevoli, continua instaurando situazioni commerciali estremamente diverse e penetranti, l'attuazione di un coordinamento diventa sempre più difficile. Coordinare del resto non significa limitare, e questo dovrebbe essere tenuto presente dagli Stati membri; significa solo mettersi d'accordo e la Commissione probabilmente dovrebbe farsi sentire su questo punto (23).

4.4. - Conclusioni

Secondo quanto abbiamo visto, l'unico problema di contenuto che la Commissione abbia affrontato nella formulazione di una politica commerciale verso i paesi dell'est è stato quello delle importazioni da questi paesi; precisamente la Commissione, in un primo tempo, ha scelto una politica di contingentamento assortita di clausola di salvaguardia mentre, in un secondo tempo, a quanto sembra, ha rovesciato la politica di contingentamento mutandola in politi-

ca di liberalizzazione. In questo mutamento probabilmente hanno avuto un peso decisivo le politiche degli stati, le quali a loro volta hanno una valida giustificazione nella evoluzione degli scambi con i paesi a commercio di stato.

In effetti gli scambi della CEE con questi paesi hanno avuto un grande sviluppo. Tali scambi che in totale hanno raggiunto l'importo di 3 miliardi di dollari, sono aumentati nel 1965 rispetto al 1964 del 16,1%, mentre gli scambi totali dello stesso periodo con il resto del mondo esterno sono aumentati solo del 9,3%. Il loro peso sull'interscambio mondiale della CEE è modesto, essendo infatti per il 1965 solo del 5,30%; anche per i paesi dell'est gli scambi con la CEE non sono quantitativamente rilevanti, giacchè essi coprono solo il 6% del totale, e tuttavia non si può restare indifferenti di fronte al ritmo d'incremento che tale interscambio manifesta specialmente da parte della CEE.

Accanto a tale evoluzione degli scambi si pone poi l'attuale linea di politica creditizia che i paesi occidentali mantengono nei confronti dei paesi dell'est; l'incremento di concessioni creditizie, oltre a porre problemi propri, a sua volta, si traduce in incremento di scambi commerciali.

Di fronte a tale situazione la politica suggerita dalla Commissione, che come si è visto va evolvendosi, pur tenendo ferma la necessità di una politica commerciale comune, deve chiaramente e senza timori assumere queste istanze che provengono dalle economie dei paesi membri. Essa deve di chiarare esplicitamente una politica di liberalizzazione al livello più alto, predisponendo in tal senso strumenti e procedure; essa deve altresì, sempre tenendo per ferma la necessità del coordinamento, propugnare una politica creditizia generosa e intraprendente, poichè alla base dell'attuale politica creditizia degli stati membri vi sono ragioni economiche valide e non sempre motivazioni di prestigio o nazionalistiche.

Molte obiezioni si potrebbero fare contro un tale contenuto di politica commerciale verso i paesi dell'est. Una è, per esempio, quella secondo cui le prospettive dello sviluppo dell'interscambio fra la CEE e i paesi a commercio di stato sono limitate. Questa limitazione di prospettive non mette solo in dubbio l'utilità di procedere a liberalizzazioni sempre più spinte ma mette in dubbio anche l'utilità di una politica creditizia generosa, giacchè, nella misura in cui i paesi dell'est rimborsano i loro debiti con le eccedenze della bilancia commerciale, ove queste eccedenze abbiano prospettive limitate, resta compromessa anche la politica di espansione commerciale che c'è dietro la politica creditizia. Perchè le prospettive di aumento dell'interscambio sono limitate? Perchè - si dice - i paesi dell'est acquistano determinati prodotti quanto ne hanno bisogno e perchè i loro rapporti si svolgono in un quadro istituzionale, quello bilaterale,

troppo rigido per poter permettere un incremento. Oggi - si dice - l'URSS acquista beni strumentali per impiantare un'industria chimica capace di soddisfare le sue esigenze, ma domani, quando l'avrà impiantata, tutto finirà, e i crediti concessi avranno un effetto solo transitorio sulle correnti di scambio.

Un atteggiamento di questo tipo, a nostro avviso, mostra una fiducia eccessivamente scarsa in quella che sembra essere la linea di sviluppo delle economie di piano. Queste economie stanno passando, pur fra mille difficoltà, da economie in cui prevalgono i problemi dell'offerta a economie in cui prevalgono i problemi della domanda. E' vero che i crediti concessi all'URSS per la creazione di una industria chimica indigena rischiano di esaurirsi insieme alle correnti di scambio relative non appena l'industria chimica sarà sorta; è vero che la tendenza di questi paesi è di commerciare con l'estero per quel tanto necessario a coprire le strozzature che si manifestano nell'economia; ma è anche vero che l'ultimo grosso credito contratto dall'URSS è quello che si riferisce alla creazione di una industria automobilistica, il che è di per sé significativo; ed è anche vero che al punto in cui è l'economia dell'URSS, la creazione di un'industria chimica non si esaurisce in semplice capacità produttiva addizionale ma ormai anche in reddito pro capite più elevato, in maggiori consumi in maggiore capacità d'acquisto. E questa capacità di maggiori consumi, questo mutamento dell'economia da economia d'offerta a economia di domanda, immediatamente si traduce in richiesta di maggiore diversificazione dell'economia fino ad arrivare logicamente alla necessità dello scambio internazionale. Naturalmente questo è uno sviluppo lontano ma forse non lo è neppure troppo e vale la pena, secondo noi, di sollecitarlo con una politica commerciale aperta.

Ma vi sono altri fatti che possono far pensare a un mutamento dell'atteggiamento tradizionale dei paesi dell'est nei confronti degli scambi internazionali. Così l'introduzione nell'economia della differenza costi-ricavi come criterio guida muta il calcolo dei rendimenti relativi e il calcolo stesso dell'economicità. Proprio perchè questa innovazione incide così profondamente nel tessuto dell'economia di piano, proprio perchè essa evidenzia gli elementi di costo in relazione al ricavo e quindi l'impresa produttiva in relazione al mercato, essa può anche essere un elemento capace di accertare in modo imperativo la convenienza di scambiare qualcosa invece che di produrla da soli. Anche questa è una prospettiva lontana, ma di essa pure si deve tenere conto.

Ancora un'ultima obiezione potrebbe essere fatta a chi, come noi, propone un contenuto liberale per la politica commerciale comune verso l'est. Si tratta della gabbia isti-

tuzionale in cui i paesi dell'est costringono i loro scambi internazionali, e cioè il bilateralismo. In effetti il bilateralismo non è fatto per un grande sviluppo degli scambi e l'obiezione è giusta ed ha un peso rilevante. Siamo tuttavia del parere che tale forma tecnica sarà lasciata cadere dai paesi dell'est, non appena essi sentiranno la necessità di ampliare i loro scambi e non appena questi di fatto si amplieranno. I paesi comunisti in fondo hanno sempre dato prova di pragmatismo nel raggiungimento dei loro obiettivi e hanno sempre mostrato una sensibilità notevole di fronte all'evolversi delle situazioni.

Se questi sviluppi si avranno - e molte cose fanno pensare che si avranno - allora la prospettiva di un incremento degli scambi da parte dei paesi dell'est non è limitata. Crediamo che molti ne siano consapevoli, altrimenti non sapremmo spiegarci il timore diffuso della concorrenza USA agli scambi fra CEE e paesi a commercio di stato che traspariva al Convegno IAI dell'anno scorso. Ad ogni modo le testimonianze migliori di queste buone prospettive stanno nel meccanismo e nell'accettazione ormai irreversibile della coesistenza pacifica.

Se si pensa che le prospettive dell'interscambio non sono limitate, la politica comune della CEE deve allora basarsi sulla liberalizzazione e su un buon volume di crediti, senza timore di catastrofiche invasioni di merci a prezzi rovinosamente bassi, sia perchè la CEE è un mercato piuttosto forte con il quale certi scherzi non si possono fare, sia perchè una clausola di salvaguardia dovrà essere uno degli elementi della sua politica commerciale.

Per concludere si deve dire che un ultimo elemento essenziale della futura politica commerciale comune, se intesa in senso aperto e liberale come qui si sostiene, deve essere la concessione della clausola della nazione più favorita a tutti i paesi dell'est. Su questo la Commissione sembra essere d'accordo, anche se non ha fatto nessuna proposta ufficiale in merito. In verità a chi teme la concessione di riduzioni tariffarie fatte in reciprocità anche a chi quelle reciprocità non concede o concede in modo non accertabile, si deve rispondere che certi sviluppi non si aspettano a braccia conserte ma si devono sollecitare. Molto opportuno è stato il richiamo che il dott. Ernst ha fatto a questo proposito: "... si tratterebbe di una grande promessa e di un grande regalo, sull'esempio di quanto gli Stati Uniti fecero nell'ambito dell'OCDE. Essi applicarono infatti un sistema multilaterale accettando che da parte nostra si continuasse col

sistema dei contingenti parziali e del controllo bilaterale dei contingenti" (24). I risultati di quella politica lungimirante degli USA nei confronti di vecchi stati pieni di superbia e di paura economica sono ora nella possibilità che quegli stessi stati operino ora essi con una politica lungimirante e passibile di dare molti frutti. La CEE non deve attardarsi neppure un momento su schemi di vecchio tipo; essa deve avere il coraggio di condurre una politica liberale e di proporla agli altri.

N O T E

- (1) - Europe, 9.1.67, pag. 5.
- (2) - Mondo Economico n. 12/1966, pag. 43
- (3) - Parlamento Europeo - Relazione dei problemi connessi all'organizzazione dei mercati mondiali dei prodotti agricoli, in particolare dei cereali, doc. 136/1966-67.
- (4) - Gli Stati africani associatisi dopo l'acquisizione dell'indipendenza sono 18, e precisamente le Repubbliche di Somalia, Congo-Léo, Ruanda, Togo, Madagascar, Camerun, Congo-Bra, Centroafricana, CIAD, Gabon, Senegal, Costa d'Avorio, Dahomey, Mauritania, Niger, Alto Volta, e Mali, nonché il regno del Burundi. La Repubblica di Guinea invece con l'acquisizione dell'indipendenza ha interrotto i suoi legami istituzionali con la CEE, a cui precedentemente era legata, come accadeva per gli altri paesi, dalla Convenzione di applicazione.
- (5) - Per le sue importazioni di caffè verde il Benelux applicherà la TEC verso i paesi terzi solo alla fine del periodo transitorio.
- (6) - Conferenza Parlamentare - Relazione (on.M.Pedini) sulla prima relazione annua di attività del Consiglio di Associazione alla Conferenza Parlamentare della Associazione, doc. 7/1965, citaz. nota (I) a p. 23.
- (7) - Secondo rapporto annuale della attività del Consiglio d'Associazione alla Conferenza parlamentare Allegato II, p.6..
- (8) - Relazione cit. a nota (3) citaz. p. 24.
- (9) - Questi dati si trovano in un documento emesso in limine alla Conferenza dal Servizio Informazioni dell'ONU, esso è riprodotto in Relazioni Internazionali, 1964, p. 225 e ss.
- (10) - Parlamento Europeo, Relazione (Pedini) sui risultati della Conferenza Mondiale delle N.U. sul commercio e lo sviluppo, doc. 83/1964-65, citaz. p. 6.
- (11) - Parlamento Europeo, Relazione sul problema della stabilizzazione dei mercati mondiali dei prodotti di base in rapporto alla Conferenza Mondiale delle N.U. sul commercio e lo sviluppo, doc. 76/1966-67.
- (11a)- D. Athanassatos, Problèmes de l'agriculture hellénique in La Revue du Marché Commun, maggio 1966, p. 228.

- (12) - Il regolamento n. 3/63 è del 24 gennaio 1963; in questa sua prima formulazione esso riguardava solo i prodotti agricoli contemplati dai regg. nn. 19 (cerali), 20 (carni suine), 21 (uova), 22 (pollame). Con la proposta di modifica, presentata dalla Commissione il 12 febbraio 1964 (I/COM(64)37 def.) e approvata dal Consiglio il 31 luglio dello stesso anno, esso è stato esteso ai prodotti agricoli contemplati del 31 luglio ha prorogato il regolamento fino al 31 dicembre 1965; con decisione del 29 dicembre 1965 il regolamento è stato ulteriormente prorogato. Le modifiche del regolamento introdotte dal Consiglio il 31 luglio sono interessanti anche per i perfezionamenti e i nuovi criteri che introducono nel regolamento originario; di questi perfezionamenti e criteri ci verrà fatto di parlare in seguito.
- (13) - La notizia di tale decisione interna si trova nella proposta della Commissione del 26 febbraio 1964 relativa all'acceleramento dell'attuazione di una politica commerciale nei confronti dei paesi a commercio di stato, I/COM(64)53def., pag. 1.
- (14) - La vecchia procedura risaliva al maggio del '62 e contemplava un campo di consultazioni relativo a poche operazioni.
- (15) - Un'informazione esplicita in tal senso si trova in W.Löhr, Relazione sui problemi della politica commerciale comune della Comunità nei confronti dei paesi a commercio di stato, Parlamento Europeo, Documenti di seduta, (10/1965-66), p. 4.
- (16) - Così ha informato il principale negoziatore di quell'accordo, dott. M. Mondello nella sua relazione (Problemi e significato della politica commerciale dell'Italia con l'est europeo alla luce dell'esperienza degli ultimi anni) al Convegno IAI su Le relazioni economiche dell'Italia con i paesi a economia di stato nella prospettiva della politica commerciale della CEE, Milano 23-24 giugno 1966, Atti del Convegno, p.52.
- (17) - Per un'analisi più dettagliata del problema dei contingenti rinviamo a quanto detto nel Cap.III punto 1.2.
- (18) - Confronta parere della Commissione agricoltura (on. Blondelle) allegato al doc. del Parlamento Europeo cit. a nota (4), p. 24.
- (19) - Si veda la relazione del direttore della politica commerciale CEE, W. Ernst (Le relazioni economiche con l'est europeo nella prospettiva della formulazione di

una politica commerciale comune della CEE) al Convegno IAI cit. a nota (5), p. 70. Anche per questo problema vedi quanto detto in Cap. III punto 1.1.

- (20) - Relazione cit. alla nota precedente, citaz. p. 69-70 e 70-71.
- (21) - Relazione cit. a nota (4), p. 14-15.
- (22) - Si veda per le concessioni di credito italiane il discorso introduttivo dell'on. M. Zagari al Convegno IAI cit. a nota (5), Atti p. 9-10.
- (23) - Per l'analisi del problema sul piano generale, vedi, Cap. III, punto 2.2.
- (24) - Relazione cit. a nota (7), p. 79.

CAPITOLO III

GLI STRUMENTI DELLA POLITICA COMMERCIALE

Gli artt. 111 (1 e 5), 112, 113, 116 del Trattato stabiliscono che, entro la fine del periodo transitorio, gli strumenti relativi ai regimi di importazione ed esportazione siano resi uniformi. Dopo la fine del periodo transitorio, tali strumenti saranno gestiti in comune. A questo fine il Consiglio prenderà le opportune decisioni, su proposta della Commissione, all'unanimità durante le prime due tappe, e a maggioranza qualificata in seguito.

Bisogna innanzitutto ricordare che il problema va considerato sotto due aspetti. Da un lato infatti la difformità nelle disposizioni e nelle procedure nazionali in materia di commercio estero rischia, al momento dell'instaurazione della tariffa esterna comune, di modificare la situazione concorrenziale delle imprese dei diversi paesi della Comunità. Come si è già ricordato, in questo caso, si renderebbe inevitabile un sistematico ricorso a clausole di salvaguardia. D'altro canto, tale difformità comprometterebbe il funzionamento dell'unione doganale e più ancora i risultati dei negoziati tariffari (1). Al di là dell'uniformazione, tuttavia, il miglioramento della competitività internazionale delle imprese comunitarie richiede che alcuni strumenti non solo vengano utilizzati secondo criteri uniformi, ma divengano comuni. E' chiaro che il miglioramento della competitività discende soprattutto da un processo di integrazione interna delle strutture e di ridimensionamento, su scala continentale, delle imprese. Tuttavia, anche in seguito a tale processo, che è comunque prevedibile, bisogna evitare squilibri tra una politica delle imprese, su scala continentale, e l'intervento dei pubblici poteri, ristretto su basi nazionali. Una gestione in comune di alcuni strumenti infine, in quanto fonte di forza per la Comunità, meglio consentirebbe l'attuazione di una politica più liberale verso il resto del mondo.

1. REGIMI D'IMPORTAZIONE

1.1. - Liste di liberazione

Nel programma d'azione del 25/9/62 si prevedevano i seguenti obiettivi : eliminazione delle discriminazioni tra paesi dell'area del dollaro e paesi ex OECE. Estensione della liberalizzazione a tutti i paesi aderenti al GATT, ad eccezione di un limitato numero di "prodotti sensibili". Estes

sione di tale regime ai paesi non aderenti al GATT, ma che ne adottano i principi. Su tale base la Commissione presentò, il 5/11/1963 una proposta, che non venne accettata dal Consiglio (2). Essa ha allora ripiegato, con la sua proposta del 13/4/1965 (3), su un programma minimo consistente nel compilare un elenco comprendente le voci liberalizzate da tutti gli Stati membri nei confronti dei paesi aderenti al GATT, ad eccezione della Cecoslovacchia. Tale elenco dovrebbe essere consolidato su basi comunitarie con decisione del Consiglio. In caso di variazione della lista comune dovrebbe intervenire una decisione del Consiglio, il quale contemporaneamente aprirebbe il relativo contingente comunitario.

Neanche questa proposta è stata ancora approvata. Le resistenze in questo campo derivano, più che da contrasti politici, da alcune difficoltà tecniche riguardanti il Giappone, ma più ancora da una eccessiva prudenza degli Stati membri nel prendere decisioni vincolanti. Bisogna notare che, per conto loro, gli Stati hanno attuato un'ampia politica di liberalizzazione.

Infatti, su un totale di 1097 posizioni tariffarie, nel 1959 il totale delle voci non liberalizzate nei confronti dei paesi ex OEEC era di circa 500, mentre 920 erano le voci non liberalizzate nei confronti dell'area del dollaro. Nel 1963 tali cifre erano scese rispettivamente a 216 e 254 (4). Nel 1965 un totale di 919 voci era liberalizzato nei confronti dei paesi ex OEEC, mentre 824 voci erano liberalizzate nei confronti dei membri del GATT. Da notare inoltre che per una cinquantina di posizioni le restrizioni si riferivano solo al Giappone e solo due posizioni erano totalmente contingentate da parte di tutti gli Stati membri (5). Notevolmente avanzato è anche il grado di liberalizzazione nei confronti dei paesi dell'est (vedi quanto detto in cap. II, 4.2). Questo livello, ormai assai spinto, di liberalizzazione, mentre dovrebbe ridurre la resistenza degli Stati, rende meno drammatica la soluzione del problema. Un accordo dovrebbe comunque essere trovato prima dell'entrata in vigore della tariffa esterna comune, non tanto per evitare il pericolo di distorsioni interne alla Comunità, quanto perché esso sarebbe la base per quel decisivo passo di liberalizzazione totale nei confronti dei paesi membri del GATT, che, tra l'altro, rientra agli scopi del Trattato e risponde ai dichiarati obiettivi della politica comunitaria. Questa è inoltre anche la necessaria premessa per una più coraggiosa politica di liberalizzazione nei confronti dei paesi dell'est.

1.2. - Contingenti quantitativi.

Sulla base del programma d'azione del 1962 la Commissione si è dapprima proposta di effettuare uno studio sugli elenchi di prodotti contingentati per differenti aree geografiche e sugli effetti di una gestione comunitaria dei contingenti. Si è inoltre proposta di sfruttare al massimo gli effetti del meccanismo di consultazione adottato in base alla decisione del Consiglio dell'ottobre 1961 (6).

In data 18/5/1965 la Commissione ha presentato al Consiglio una proposta per l'avvio di una gestione comunitaria dei contingenti (7).

Questa proposta prevede un regime temporaneo, valido fino alla completa realizzazione della politica commerciale ed applicabile ai soli contingenti aperti in seguito ad accordi negoziati direttamente della Comunità. I contingenti verranno ripartiti all'inizio di ogni anno tra gli Stati, sulla base delle importazioni effettuate, mentre sarà conservata una riserva comunitaria per il 25% di ogni contingente, da distribuire secondo le varie necessità. Le decisioni in questo campo dovrebbero essere prese da uno speciale "Comitato di gestione dei contingenti", composto da rappresentanti degli Stati, che votano a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione.

Una comune politica dei contingenti è assolutamente necessaria al fine di evitare distorsioni e discriminazioni tra le imprese degli Stati membri e quindi un continuo ricorso alle clausole di salvaguardia (8). Tale politica tuttavia, proprio perché fornirebbe più efficienti strumenti alla Comunità nelle relazioni con i paesi a commercio di stato, il Giappone e, in una certa misura, i paesi sottosviluppati, diventerebbe anche un punto di forza da cui partire per una più aperta politica di liberalizzazione nei confronti di questi paesi.

Di estremo interesse è il dibattito che si è svolto intorno al problema della gestione dei contingenti. Nel 1960 ancora sussistevano perplessità circa la possibilità che una gestione centralizzata avrebbe creato distorsioni all'interno della Comunità (9). I progressi nella realizzazione del Mercato Comune e l'evoluzione degli scambi internazionali hanno oggi fatto abbandonare tale tipo di obiezione.

Come è stato notato "... è assolutamente possibile conciliare una regolamentazione centrale e il controllo della sua osservanza mediante una gestione regionale" (10). Questa è in effetti la soluzione proposta dalla Commissione che comporta il vantaggio di assicurare principi uniformi un sufficiente controllo e potere di intervento comunitario in casi particolari, e di evitare pesanti apparati burocratici centralizzati (11). Gli Stati si sono finora dimostrati restii ad accettare tale proposta. L'opposizione non sorretta da alcuna motivazione di carattere economico o tecnico è in effetti di origine politica e discende come al solito dalla gelosia delle amministrazioni nazionali e dalla persistente tendenza a rifiutare, in ogni caso cessioni di potere. Bisogna a questo proposito notare che la proposta della Commissione è già un obiettivo minimo, valido solo fino alla fine del periodo transitorio. Come sarà possibile impostare allora l'intero problema dei contingenti quantitativi, se non si saranno avviati nel frattempo procedure e principi uniformi in un settore limitato? L'assenza di regolamentazione inoltre si è dimostrata di grave impaccio al momento di affrontare negoziati, a livello comunitario, con alcuni paesi. Questa procedura, di respingere proposte relative a regole di procedura finché non si presenti un caso concreto (12) oltre ad ostacolare l'applicazione degli accordi, appesantisce la conduzione dei negoziati commerciali, con polemiche "sui principi" che dovrebbero essere risolte all'interno della Comunità e che comunque le impediscono un atteggiamento più dinamico verso il resto del mondo. Come si è del resto ricordato, non è possibile alcuna politica efficace nei confronti dei paesi a commercio di stato senza una regolamentazione comune in questo campo.

1.3. - Difesa Commerciale.

Sulla base del programma d'azione del 25/2/1962 la Commissione ha presentato, il 26/11/1963 una proposta di regolamento (13). Tale proposta ha due caratteristiche. Innanzitutto parte da una interpretazione assai ampia del concetto di "pratica anormale" estendendolo cioè a tutte quelle che siano, in qualunque modo, capaci di falsare la concorrenza. Inoltre prevede che, secondo una procedura di consultazione, il Consiglio, e in caso d'urgenza la Commissione prendano misure di salvaguardia, in tutti i casi in cui la pratica anormale interessi più di uno Stato membro. In caso contrario, e fino alla fine del periodo transitorio, sono autorizzate misure nazionali. E' immediatamente evidente l'importanza di questa proposta, che costituisce un tentativo di

porre le basi per una completa regolamentazione di difesa commerciale, valida sia per i casi di dumping classico che come premessa per più specifiche "misure di salvaguardia" ad esempio nei confronti dei paesi a commercio di stato. Evidentemente ciò comporta un ingente trapasso di responsabilità alle istituzioni comunitarie, alle quali in definitiva, si lascerebbe la concreta e progressiva elaborazione di una più precisa definizione delle pratiche soggette a misure di difesa.

Gli Stati non se la sono evidentemente sentita di affidare alla Comunità un così largo margine di discrezionalità e quindi la proposta è stata lasciata cadere. Tuttavia, l'evoluzione della situazione ed in particolare le vicende dei negoziati Kennedy, in cui la Comunità si trovava a fronteggiare partners forti e dotati di efficienti legislazioni anti-dumping ha spinto la Commissione a presentare, il 6/5/1965, un'altra proposta, di portata più limitata, e tendente a risolvere almeno gli aspetti più urgenti del problema (14). La prima caratteristica della nuova proposta è di riferirsi espressamente ai soli casi di dumping di prezzo, secondo una definizione rigorosamente vincolata a quella contenuta nell'art. VI del GATT. La Commissione tuttavia suggerisce, nella sua relazione alla proposta, un'interpretazione assai estesa delle norme del GATT (15). Il principio adottato è, in sostanza, quello che lo stesso concetto di dumping è indefinito e che quindi potrà essere precisato solo da una adeguata giurisprudenza. La seconda caratteristica della proposta è quella di limitarne l'applicazione ai paesi che accettano le regole del GATT, risolvendo così il problema dei rapporti coi partners del Kennedy Round, ma lasciando ampia libertà d'azione agli Stati nei confronti, ad esempio, dei paesi a commercio di stato. Terza caratteristica è di definire minuziosamente la procedura di consultazione, e di decisione, stabilendo con precisione il ruolo delle imprese, degli Stati membri, della Commissione e del Consiglio, cui spettano le decisioni ultime. Tale minuziosità mira evidentemente a superare le obiezioni di "troppo ampia discrezionalità" formulate contro la precedente proposta. Infine, per il periodo transitorio, il regolamento lascerebbe ampia libertà agli Stati, salvo l'obbligo di consultazione.

Bisogna notare, come rileva la Commissione, che il problema riguarda soprattutto i prodotti industriali, essendo la maggior parte delle importazioni agricole sottoposta al sistema dei dazi mobili o degli "importi estimativi" e quindi protette dal pericolo di dumping.

L'approvazione di tale regolamento è evidentemente urgente, ma non si può non concordare con la Commissione, la quale nella sua relazione introduttiva insiste sulla necessità di non lasciar cadere la proposta del 1963. Difatti solo una soluzione globale costituisce la base per una efficace protezione e quindi per una più coraggiosa politica di liberalizzazione.

1.4. -- Legislazioni doganali.

In questo campo la Commissione ha tentato dapprima la via delle raccomandazioni perché gli Stati membri procedessero sulla via dell'armonizzazione. Tuttavia i risultati raggiunti sono stati assai scarsi. La Commissione si è quindi orientata verso una regolamentazione comune, da adottare con decisione del Consiglio. A tal fine sono in corso vari studi, sui differenti problemi (traffico di perfezionamento attivo, definizioni della nozione di origine, interpretazione della nomenclatura tariffale, determinazione del valore in dogana, transito comunitario, pagamento dei dazi, depositi doganali). L'unica proposta finora presentata, si riferisce alla "definizione della nozione di origine" (16), aspetto che è particolarmente importante nel quadro della politica dei contingenti e di quella di difesa commerciale.

Da rilevare che, per lo studio di questi problemi, si riunisce periodicamente un "Comitato problemi doganali" composto dai direttori alle dogane degli Stati membri, sotto la presidenza di un membro della Commissione.

2. REGIME DI ESPORTAZIONE.

2.1. -- Restrizioni all'esportazione.

Sulla base del memorandum del 26/2/1964, la Commissione avrebbe dovuto presentare una proposta al Consiglio entro il 31/10/'64. Tale proposta non è stata ancora presentata.

Bisogna tuttavia notare che il problema, allo stato attuale, si pone solo per alcuni prodotti di importanza strategica, e non è quindi così drammatico.

2.2. - Aiuti e crediti.

L'articolo 112 del Trattato impone di armonizzare, entro la fine del periodo transitorio, il regime di aiuti e incentivi all'esportazione. Dopo tale termine la regolamentazione dovrà essere comune (art.113). Sulla base del programma d'azione del 1962 la Commissione ha preso l'impegno, ribadito nel memorandum del 1964, di procedere ad uno studio dei vari regimi di aiuti in atto negli Stati. La Commissione presenterà poi al Consiglio una proposta. Nel campo delle realizzazioni, a questo proposito, si ritrovano quelle misure, previste dai regolamenti agricoli, relative ai rimborsi all'esportazione per alcuni prodotti, come i cereali.

Dal regime comune di aiuti all'esportazione sono esclusi, a norma di Trattato (art.112,2) i ristorni fiscali, nella misura in cui non eccedano le imposte, dirette o indirette, sopportate dal prodotto. Anche tale questione si avvia a una regolamentazione uniforme, nel quadro della riforma delle imposte sulle cifre d'affari.

E' inutile sottolineare come il problema sia delicato soprattutto per gli squilibri che un disordinato sistema di aiuti potrebbe creare nei vari settori e aree geografiche della Comunità. Esso in effetti tocca direttamente la politica industriale e, in generale, di espansione economica degli Stati membri e della Comunità nel suo insieme. Si comprende quindi come la definizione delle competenze e del livello di armonizzazione sia assai difficoltoso. Bisogna tuttavia rilevare che, di fronte ad un crescente processo di concentrazione industriale, anche gli interventi dei pubblici poteri in questo campo dovrebbero essere, almeno, coordinati.

Un aspetto di fondamentale importanza della politica di sviluppo delle esportazioni è costituito dal problema dei crediti.

Il 26/1/1965 il Consiglio ha adottato una decisione che stabiliva una procedura di consultazione tra gli Stati membri a questo proposito (17). Tale problema è inoltre stato giudicato prioritario dalla Commissione per il Commercio Estero del Parlamento Europeo. Nel seno della Commissione sono emerse tendenze che propongono di superare il concetto di coordinamento per arrivare ad un sistema comunitario di crediti basato su strumenti normativi e finanziari comuni (18). Riman-

diamo ad altra parte del presente documento l'esame dello aspetto, prevalente, relativo al commercio con i paesi dell'Est.

Senza regolamentazione uniforme si rischia comunque di lasciarci prendere in una gara nella concessione di crediti, che, alla lunga, può, non solo creare gravi discriminazioni all'interno della Comunità, ma, visto l'orientamento verso i crediti a lungo termine, tradursi in un definitivo impedimento alla realizzazione di una politica commerciale comune. Si rischia inoltre di dissanguarsi in una gara disordinata in cui, non solo gli Stati più poveri sarebbero battuti, ma l'intera Comunità potrebbe ritrovarsi sopravanzata da più forti ed organizzati concorrenti. Concordiamo quindi pienamente con coloro che sottolineano l'esigenza di strumenti finanziari comuni. Tali strumenti potranno assumere la forma di un aumento delle competenze e delle disponibilità della BEI o della creazione di nuovi istituti, come una "Export-Import Bank" europea. Le dimensioni finanziarie di tali enti e le competenze per quanto riguarda la concessione dei crediti sono evidentemente ancora tutte da discutere. E' comunque fuori discussione il fatto che una simile realizzazione sarebbe, nello stesso tempo premessa e parte fondamentale di una vera politica commerciale comune (19).

2.3. - Promozione commerciale.

Il programma d'azione del 1962 prevedeva a tale proposito di sviluppare i contatti e la collaborazione tra gli organi statali e parastatali preposti al commercio estero e di studiare l'eventualità di iniziative intracomunitarie.

Dopo la fine del periodo transitorio, strumenti essenziali come i contingenti e i crediti verranno gestiti in comune e le trattative commerciali verranno negoziate non più dagli Stati, ma dalla Comunità. Anche se può apparire difficile pensare che pure le iniziative di promozione commerciale verranno centralizzate, sarà tuttavia necessario studiare forme di contatto e rapporto istituzionale tra gli organismi ad esse preposti e le istituzioni comunitarie.

3. CONCLUSIONI.

Nonostante gli impegni ripetutamente presi, ed in particolare la solenne decisione del settembre 1962 è chiaro che il Consiglio ha realizzato assai poco in questo campo. L'opposizione di principio ai trasferimenti di potere, la scarsa volontà politica, la gelosia e l'inerzia delle amministrazioni nazionali, hanno prodotto una situazione in cui, a breve distanza dall'entrata in vigore della TEC, la CEE si ritrova praticamente priva di strumenti comuni di politica commerciale, assai in difficoltà nella conclusione dei grandi negoziati tariffari e priva di basi per una ordinata espansione sui nuovi mercati mondiali.

Tutti i problemi considerati richiedono di essere affrontati e risolti. Ricorderemo però con assoluta priorità :

- a) la necessità di una legislazione di difesa commerciale, come base per affrontare la concorrenza internazionale;
- b) una comune politica e gestione dei contingenti, come premessa per una politica nei confronti dell'estero;
- c) comuni strumenti finanziari e normativi relativi ai crediti all'esportazione. Infatti i mercati non si conquistano con il prestigio e le parole, ma con la larghezza delle disponibilità finanziarie e la solidità delle strutture economiche.

Bisogna infine rilevare come le proposte già avanzate dalla Commissione, riflettendo il suo doloroso declino di prestigio, costituiscano già un programma minimo. Recedere ulteriormente, eliminare ogni parvenza di decisioni e di gestione comune degli strumenti, significherebbe mascherare, sotto l'etichetta comunitaria, il persistere del caos delle disposizioni nazionali.

Il tempo a disposizione è ormai breve. Solo una decisa volontà politica può permettere di annullare i ritardi accumulati.

NOTE

- 1) - Cfr. Commissione CEE, Programma d'azione per la seconda tappa.
- 2) - Doc.1/Com (63) 320 definitivo
- 3) - Doc.1/Com (65) 138 definitivo
- 4) - Cfr. Doc.1/Com (63) 320 def.
- 5) - Cfr. Commissione CEE, VIII Relazione generale e doc.1/Com (65) 138 def.
- 6) - Tale problema viene più ampiamente trattato in altra parte del presente documento
- 7) - Doc.1/Com (65) 139 definitivo. Tale proposta è stata parzialmente modificata il 28/9/1966
- 8) - Cfr. Rapporto Hahn cit. pag.11
- 9) - Cfr. Rapporto Blaisse al Parlamento Europeo, doc.71/60-61
- 10) - Cfr. Rapporto Hahn cit., pag.11
- 11) - Per quanto riguarda il meccanismo di decisione, rimandiamo a quanto sarà detto in seguito
- 12) - Vedi il caso dell'Iran, cfr. rapporto Hahn cit., pag.16
- 13) - Doc.1/Com (63) 321 definitivo
- 14) - Doc.1/Com (65) 142 definitivo. La proposta, in seguito agli emendamenti suggeriti dal Parlamento Europeo, è stata modificata il 16/2/1966.
- 15) - Cfr. Relazione al Parlamento Europeo dell'on. Blaisse, doc. 92-97/65-66, pag.2
- 16) - Doc.III/1/Com (64) 533 definitivo del 29/12/1964
- 17) - Esisteva una procedura precedente, che risale al maggio 1962, relativa però ad un numero limitato di operazioni
- 18) - Tendenza emersa nella riunione tenuta a Roma nell'ottobre del 1966
- 19) - E' chiaro che il discorso in questo campo potrebbe spingersi assai lontano, fino a considerare l'inadeguatezza dell'intero sistema creditizio e finanziario europeo rispetto alle nuove dimensioni del mercato ed alle esigenze di sviluppo.

CAPITOLO IV

GLI ACCORDI COMMERCIALI

Se l'attuazione della politica commerciale comune presuppone l'acquisizione di strumenti normativi e finanziari comuni e, come vedremo, la definizione di una linea comune nei confronti delle differenti aree geografiche, non si può trascurare l'aspetto politico-istituzionale del problema.

Come abbiamo notato, alla base del modello di integrazione adottato dal Trattato, sta un processo per cui unificazioni progressive nelle pratiche e nelle strutture economiche conducono a trasferimenti di potere decisionale e al delinearsi di un nucleo di potere politico sovranazionale. Sotto questo aspetto quindi, il vero obiettivo della politica commerciale sta nel trasferimento, dagli Stati alle Istituzioni comunitarie del potere e della funzione di elaborare e attuare gli indirizzi politici e, in particolare, di negoziare, concludere e applicare gli accordi commerciali.

Su questo punto l'art. 113 (3 e 4) è chiarissimo(1). Il problema che si poneva per l'attuazione del Trattato era quindi quello del graduale passaggio dalla fase degli accordi nazionali a quella degli accordi comunitari e quello della definizione concreta dei meccanismi decisionali e di controllo. La situazione si trova tuttavia ad essere complicata dal fatto che già ora, prima della fine del periodo transitorio, la Comunità è considerata come un tutto unico da un numero crescente di paesi terzi (2). Ciò, da un lato discende dal fatto che il progredire dall'integrazione impedisce che alcuni problemi possano essere affrontati sulla base di accordi bilaterali degli Stati membri, ma testimonia anche la diffusa coscienza che l'Europa si avvia a divenire un'unità economica dotata di responsabilità ed obiettivi unitari.

Il risultato di questi contatti diretti sono, oltre all'associazione che lega la CEE con i SAMA, la Nigeria, la Grecia e la Turchia, la conclusione di alcuni accordi commerciali (Iran, Libano e Israele). Sono in corso altri negoziati, sia per Trattati di associazione, che per accordi commerciali (3). La portata degli accordi conclusi, o in corso di negoziazione, è spesso limitata, ma è comunque indice di una tendenza in aumento. La Comunità inoltre rappresenta gli Stati - a norma del Trattato e dello statuto del GATT - ai negoziati tariffari in seno al GATT stesso. Infine, lo sviluppo delle trattative e delle discussioni multilaterali fa sì che

la Comunità sia presente, in varia veste, in diversi organismi, come l'UNCTAD, l'OECE, ecc.

1. LA TRASFORMAZIONE DEGLI ACCORDI NAZIONALI BILATERALI IN ACCORDI COMUNITARI.

Il programma che si è proposta la Commissione in questo campo è il seguente :

- a) stabilire un meccanismo di consultazione stabile tra gli Stati.
- b) Elaborare una procedura di inserimenti d'una "clausola CEE" negli accordi nazionali al fine di permettere la trasformazione in accordi comunitari.
- c) Regolare, allo stesso fine, la durata degli accordi nazionali:
- d) Spingere gradatamente l'armonizzazione dei contenuti e della portata degli accordi fino a renderne possibile la trasformazione in impegni comunitari.

La materia era evidentemente di estrema delicatezza, poiché si trattava di mettere le mani in una rete, con - solidata da lunghissimo tempo, di relazioni, interessi e procedure affermate sul piano nazionale e bilaterale. E' inoltre il campo in cui più viene toccato il diretto potere di intervento degli Stati e maggiormente sollecitata la gelosia delle amministrazioni. Armonizzare i contenuti e gli indirizzi politici, o addirittura elaborare strumenti normativi comuni, anche se sgradito, è comunque cosa più lontana, e, in un certo senso, più astratta, che dover subire dirette interferenze nella concreta attuazione della politica e nell'amministrazione e cura di interessi e relazioni a volte secolari. E ciò tanto più quando questa interferenza non è che l'inizio di un processo di svuotamento di potere. In una situazione fluida come quella comunitaria il breve periodo è sempre in contraddizione con il lungo periodo. Lo stabilimento di una politica comune può essere giudicato, in sede di grande sintesi politica, come un obiettivo abbastanza allettante per rischiare la rinuncia a vantaggi contingenti o a posizioni di privilegio acquisite. Quando però le forze politiche contrarie all'integrazione sono forti e l'iniziativa comunitaria è carente, è inevitabile che prevalgano le tesi che danno la priorità al breve periodo e ai "vantaggi a portata di mano". Su questo piano è facile l'incontro sia dei funzionari che degli operatori economici. Questi ultimi poi possono anche pronunciarsi per la adozione di strumenti comuni, ma sono comunque disponibili per

resistenze, eccezioni, riserve di ogni tipo.

Si capisce quindi come i passi compiuti in questo campo siano assai faticosi e contraddittori. Il 9/10/61, il Consiglio dei Ministri ha adottato due decisioni, relative all'obbligo di consultazione preventiva per i negoziati commerciali condotti dagli Stati membri, prima della fine del periodo transitorio, e alla durata di tali accordi. Gli accordi che non comportino né una clausola CEE, né una formula di revisione annuale non possono avere durata superiore ad un anno (4).

Nel luglio del 1960 inoltre il Consiglio aveva stabilito una "clausola CEE" di carattere generale, da inserire negli accordi nazionali. Clausole più specifiche, per determinate categorie di accordi, sono state in seguito elaborate dalla Commissione. Sulla base delle citate decisioni del 9/10/1961 inoltre, la Commissione avrebbe dovuto, entro il 1/1/1966, "esaminare con gli Stati membri l'insieme degli accordi concernenti le relazioni commerciali stabilite dagli Stati... per accertarsi che essi non costituiscano un ostacolo all'attuazione della politica commerciale comune. E' stato compilato un inventario di tali accordi, ma non è stato possibile procedere nei termini previsti all'esame completo delle circa 800 convenzioni individuate. Di conseguenza, in data 20 dicembre 1965 il Consiglio ha deciso di prorogare al 31/12/1967 la scadenza del termine. La Commissione ha iniziato nel frattempo l'esame degli accordi di commercio propriamente detti (250 circa)" (5).

Ben presto si è visto che il meccanismo di consultazione previsto era piuttosto inefficace. Si è riscontrato in fatti assai difficile intendersi sulla procedura ed inoltre gli Stati hanno dimostrato una crescente fretta nella conclusione degli accordi, senza attendere i risultati delle consultazioni. In tale situazione, se pure discussioni potevano avvenire, esse non riuscivano ad influire sulla sostanza degli impegni presi. La Commissione ha quindi presentato al Consiglio, in data del 12/2/1964, una nuova proposta (6), tendente a migliorare la procedura di consultazioni. In base a tale proposta, se ne precisava il meccanismo e le modalità, stabilendo l'obbligo da parte degli Stati di presentare resoconti trimestrali sui calendari dei negoziati in corso. Veniva inoltre stabilito un termine di decorrenza tra la conclusione delle consultazioni e la firma dell'accordo, in modo da dare la possibilità agli altri Stati membri, o alla Commissione, di adire il Consiglio per presentare opposizione all'accordo progettato.

Per quanto riguarda la durata degli accordi e la sincronizzazione delle scadenze i risultati raggiunti sono assai modesti e, in molti casi, deludenti. Si è infatti verificata la tendenza, da parte degli Stati, di stipulare accordi il più possibile a lungo termine, al limite della scadenza del periodo transitorio, e ad assumere impegni di carattere creditizio, che vanno assai al di là di tale data (7). Tutto ciò testimonia, almeno, una volontà di eludere gli impegni presi e comunque una assai scarsa considerazione per la necessità di attuare una politica commerciale comune. Pare addirittura che al fondo di tutto ci sia la concorde, anche se inespressa, volontà di mantenere tutti gli strumenti in mano dei poteri nazionali. Se così non è, bisogna concludere rilevando una grave incapacità degli Stati a subordinare le possibilità e le occasioni offerte dalle situazioni contingenti ad una visione di più ampio respiro. Potrebbe darsi che alcuni Stati, come abbiamo rilevato nell'introduzione, ritengano di poter meglio fare da soli. Se, come crediamo, ciò è assolutamente irrealistico, bisognerebbe trarne le conseguenze in modo meno miope e falsamente "realistico".

2. I POTERI DI DIREZIONE E CONTROLLO.

Quale che sia il giudizio sulla situazione attuale, il fatto che i poteri di negoziare e concludere gli accordi dopo la fine del periodo transitorio spettino alle istituzioni comunitarie è fuori discussione. Già ora, del resto sono di loro competenza i negoziati tariffari. Sarà quindi opportuno esaminare un pò più da vicino questo aspetto del problema.

2.1. - La Commissione.

Il primo problema da esaminare è il rapporto fra gli uffici della Commissione e le competenti amministrazioni nazionali. Come in tutti gli altri campi, anche in materia di politica commerciale la stretta collaborazione fra la Commissione e le varie burocrazie è la base del metodo comunitario. In questo caso tuttavia è legittimo chiedersi quale sarà il ruolo delle amministrazioni nazionali in un settore, come questo, in cui tutti i poteri di direzione politica saranno trasferiti a Bruxelles.

Sarebbe astratto porsi il problema in termini semplicistici, di trasferimento immediato. Anche a unione doganale attuata e a politica commerciale impostata, resteranno

tutta una serie di frontiere fiscali, di eccezioni, di disposizioni transitorie tali da rendere fluida e incerta la ripartizione di competenza. Una serie di strumenti inoltre, come previsto anche dalle proposte esaminate in precedenza, verranno gestiti in modo decentrato. Tuttavia, nel momento in cui tutti i poteri in materia di negoziati commerciali - e non solo tariffari - saranno trasferiti a Bruxelles, è difficile immaginare la posizione di amministrazioni che, di fatto, si troveranno decapitate di direzione politica. Esse tenderanno probabilmente a trasformarsi in strumenti di difesa corporativa degli interessi settoriali e nazionali. Col progredire dell'integrazione è però possibile, e anzi probabile, che tali interessi siano meglio difesi direttamente dagli operatori economici, attraverso le loro organizzazioni di categoria. L'istanza nazionale si ridurrà quindi alle garanzie generali di sviluppo economico interno di ogni singolo Stato. Tale tipo di garanzia tuttavia non può essere posta, in sede tecnica, dalle amministrazioni, ma è compito squisitamente politico di effettuarsi in seno al Consiglio.

Queste considerazioni pongono due ordini di problemi. Si ripropone cioè la questione della struttura burocratica della amministrazione comunitaria, il grado di decentramento e i rapporti funzionali e gerarchici tra Bruxelles e le burocrazie degli Stati. L'argomento può sembrare, in questa fase, e con la perdurante crisi, astratto, ma sarebbe bene tener presente fin d'ora che l'attuazione delle politiche comuni lo porrà inevitabilmente sul tappeto.

Inoltre bisognerà considerare attentamente il ruolo di quei comitati, emanazioni del Consiglio, che, a norma degli articoli 111 e 113 devono assistere la Commissione nello svolgimento dei negoziati. Se il loro ruolo deve essere di direzione politica, allora politica deve essere anche la loro composizione. Se invece come fin'ora è avvenuto, sono composti di esperti, come si concilia ciò con il prevedibile, progressivo svuotamento di competenze che subiranno le amministrazioni nazionali? Anche qui bisogna guardarsi dal pericolo di ridurre i comitati a organi di difesa di interessi corporativi.

Se ciò è vero bisogna necessariamente prevedere una maggiore indipendenza e libertà d'azione della Commissione nella conduzione di negoziati (8). Ciò aumenterebbe inoltre l'efficienza e la rapidità delle decisioni e, in definitiva, la forza della Comunità. Quale sarebbe stata l'effettiva capacità di negoziare della delegazione americana al Kennedy Round, se avesse dovuto continuamente consultarsi con una commissione senatoriale?

Un altro aspetto, che si può affrontare già ora, è quello della rappresentanza della Comunità nelle organizzazioni internazionali. Presto si riaprirà la conferenza dell'UNCTAD. Per quanto si concordino linee comuni, la presenza di sei differenti delegazioni riprodurrà, come in passato, contraddizioni e divergenze. Se, come pare, è possibile concordare una linea comune bisognerà fare il possibile perché la rappresentanza della CEE venga affidata alla Commissione. Del resto lo stesso governo francese dovrebbe convincersi che ciò meglio garantisce la difesa della linea da lui sostenuta.

2.2. - I poteri di controllo.

Gli articoli del Trattato relativi alla politica commerciale non prevedono nemmeno una consultazione obbligatoria del Parlamento Europeo in questo campo. Ogni potere di decisione spetta al Consiglio. Tutti le decisioni più importanti in questo campo sono quindi state adottate dal Consiglio, senza attendere il parere del Parlamento. La Commissione, dal canto suo, ha cercato di tenere informata l'Assemblea la quale, come è giusto, ha dedicato la massima attenzione all'argomento. I dibattiti svolti al Parlamento e le relazioni della Commissione per il Commercio Estero rappresentano i migliori documenti disponibili sulla politica commerciale comune e gli unici in cui il problema sia impostato con larghezza di prospettive e in una visione comunitaria. Non si può quindi non essere d'accordo con l'on. Blaisse quando lamenta la mancanza di poteri del Parlamento in questo campo (9).

Su invito del Parlamento, la Commissione ha accolto tutte le modifiche alle sue proposte tendenti ad accrescere la consultazione dell'Assemblea. Tuttavia il principio dovrebbe essere accettato nella prassi generale. Ciò è conforme allo spirito del Trattato ed inoltre rientra nella logica di un settore, come questo, di estrema importanza politica.

Quando la politica comune sarà attuata inoltre bisognerà porsi la questione dell'approvazione parlamentare dei relativi regolamenti e degli accordi commerciali. Ciò tanto più se si pensa alla mole di lavoro che si accumulerà in misura crescente sul tavolo del Consiglio, il quale sarà quindi portato a delegare sempre più poteri al Comitato dei Rappresentanti Permanenti. Ci si potrebbe così trovare di fronte ad una grave carenza di controllo e di direzione politica in un campo che, come abbiamo visto, coinvolge gran parte della politica estera degli Stati membri.

Questo è un problema che si inserisce nella questione, più vasta, della revisione costituzionale da effet-

tuare in sede di fusione dei Trattati, ma è bene porlo fin d'ora per un settore, come questo, di importanza capitale per l'avvenire della Comunità.

3. L'ASSOCIAZIONE COME STRUMENTO DI POLITICA COMMERCIALE.

"Il Trattato di Roma impiega due volte la nozione di "associazione" anzitutto nella Quarta parte si prevede l'associazione dei paesi africani e del Madagascar che intrattenevano particolari relazioni con uno dei sei paesi, e che nel frattempo hanno raggiunto l'indipendenza... In secondo luogo l'art.238 stabilisce che la Comunità può concludere accordi di associazione con paesi terzi oppure con gruppi di tali paesi. Il Trattato non dà una spiegazione più approfondita di questa forma di associazione. Secondo alcuni, si possono concludere accordi di associazione soltanto con i paesi che in un secondo tempo sono disposti ad entrare nella Comunità come membri di pieno diritto. Secondo altri invece, per associazione si può intendere anche una regolamentazione commerciale che si distingua da un normale accordo commerciale ai sensi dell'art.111 e 113 sempreché tale regolamentazione venga conclusa a tempo indeterminato e pertanto implichi anche certe disposizioni istituzionali" (10). Non rientra negli obbiettivi del presente documento l'esame dei problemi posti dall'Associazione con stati europei (11). Sarà invece utile qualche considerazione sugli accordi di associazione con i paesi extra-europei.

In parte tali accordi vanno al di là del campo della politica commerciale (12). Essi infatti stabiliscono dei legami istituzionali e, in generale, delle forme di cooperazione economica e di aiuto allo sviluppo. Tuttavia il contenuto commerciale è sempre importante e a volte prevalente.

Tale strumento si è sviluppato soprattutto con ex colonie i cui legami con l'Europa erano assai stretti, non solo sul piano economico e commerciale, ma anche politico. L'associazione è quindi innanzitutto un mezzo per istituzionalizzare degli stretti rapporti commerciali. Essa tende a un regime preferenziale e si basa pertanto, tendenzialmente, su una zona di libero scambio o su un'unione doganale, anche in armonia con le disposizioni del GATT che consentono regimi preferenziali solo nell'ambito di zone di libero scambio. Gli sviluppi recenti della pratica di associazione tuttavia rendono sempre meno definito il concetto di zona di libero scambio. Sarebbe per esempio, assai difficile scorgere, nell'accordo con la Nigeria, elementi che vanno al di là di un Trattato Commerciale.

E' legittimo quindi chiedersi le ragioni dell'estensione di tale pratica, che viene sempre più sollecitata da Stati terzi (come Israele). La verità è che l'associazione

viene, in parte, sviluppata dalla CEE proprio in mancanza di efficaci strumenti di politica commerciale generale. Ciò spinge la CEE ad utilizzare sempre di più gli strumenti esistenti e gli Stati terzi a inserirsi in una rete istituzionalizzata di rapporti al fine di eliminare discriminazioni e rendere stabili e programmati gli scambi commerciali.

Tuttavia, la mancanza di indirizzi unitari di politica commerciale rischia, rendendo disordinata l'applicazione dell'associazione, di aumentare, anziché diminuire, la discriminazione. E' ciò in assoluto contrasto con i crescenti e dominanti indirizzi di multilateralismo. L'ipotesi formulata dal citato rapporto Birkelbach è che "la conseguenza generale di una serie di associazioni potrebbe essere l'impossibilità di mantenere nella misura attuale le restrizioni commerciali nei confronti degli Stati terzi non associati, tanto che questi non possono accettare di avere un accesso difficile ad una parte rilevante dei paesi che partecipano agli scambi internazionali. Questo potrebbe essere chiamato l'effetto di liberalizzazione delle associazioni" (13). Questa ipotesi può essere tutt'altro che pacifica. La carenza di direzione unitaria può produrre proprio l'effetto opposto e cadere, in definitiva in contrasto con la tendenza, pure affermata dalla CEE, all'organizzazione mondiale dei mercati e al multilateralismo degli scambi.

L'associazione quindi dovrebbe essere mantenuta solo quando sia giustificata da ragioni politiche, sia applicata rigorosamente su basi regionali, e quando sia integrata da strumenti, di carattere istituzionale, di cooperazione allo sviluppo. In tutti gli altri deve essere sostituita da una politica commerciale generale.

NOTE

- 1) - Art.113 (3 e 4) : "Qualora si debbano negoziare accordi con i paesi terzi, la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, che l'autorizza ad aprire i negoziati necessari. Tali negoziati sono condotti dalla Commissione in consultazione con un Comitato speciale designato dal Consiglio per assisterla in questo compito e nel quadro delle direttive che il Consiglio può impartire. Nell'esercizio delle competenze che gli sono conferite dal presente articolo il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.
- 2) - Nel 1966 i paesi terzi che intrattenevano relazioni diplomatiche stabili con la Comunità erano 74 (cfr. Commissione CEE, IX relazione generale). Si parla con sempre maggiore insistenza dell'accreditamento di rappresentanti da parte dell'Unione Sovietica e di altri paesi comunisti.
- 3) - Per considerazioni di merito, vedi il Cap.IV.
- 4) - G.U. delle Comunità europee n.71 del 4.11.1961, pagg. 1273-74-75.
- 5) - Commissione CEE, IX relazione generale
- 6) - Doc. 1/COM (64) 49 definitivo.
- 7) - Per maggiori chiarimenti, con particolare riferimento ai paesi dell'est, vedi Cap.II.
- 8) - Ciò è stato auspicato anche dal Parlamento Europeo. Cfr. Rapporto Blaisse, doc.134/62-63, pag. 5
- 9) - Blaisse, doc. cit., pag.2
- 10) - Relazione Blaisse, cit. pag.12-13
- 11) - Gli aspetti di contenuto commerciale degli accordi con la Grecia e la Turchia vengono esaminati nel Cap.II.
- 12) - Per un esame approfondito del problema, vedi relazione Birkelbach al Parlamento Europeo sugli aspetti politici e istituzionali dell'adesione e dell'associazione, con cui concordiamo (doc.122/61-62).
- 13) - Rapporto Birkelbach cit., pag.16.

CAPITOLO V

CONCLUSIONI

1) -- L'attuazione della politica commerciale comune rappresenta il necessario completamento dell'unione doganale. Senza di essa l'unione economica è privata di uno dei suoi principali presupposti e l'intero sviluppo armonico delle Comunità rischia di essere posto in discussione. Due sono i fondamentali ostacoli da superare. Da un lato, vi è l'opposizione di principio a un trasferimento di poteri di decisione in una sfera che va al di là della politica economica per interessare la politica estera propriamente detta. D'altro canto alcuni Stati, sfruttando particolari posizioni di forza o di prestigio, possono pensare di sviluppare meglio e più rapidamente gli scambi su basi autonome. Tale tendenza potrebbe essere superata qualora si verificasse un processo di integrazione a livello delle imprese. Essa rischia inoltre di naufragare di fronte alla vera dimensione dei problemi del commercio internazionale a livello mondiale. Inoltre, nella misura in cui è l'indice di un più vasto e complesso ritorno di nazionalismo, può essere una componente importante del processo in atto di disgregazione degli equilibri stabiliti nel dopoguerra. Uno sviluppo del bilateralismo può essere presentato, a breve termine, come un fattore di distensione; in effetti rende più difficili i progressi verso il multilateralismo negli scambi e le organizzazioni di mercato. La volontà distensiva degli Stati, che in campo commerciale ha la sua espressione nella progressiva apertura dei mercati, è sottoposta alle più diverse e contrastanti sollecitazioni del movimento politico. Non sorretta da adeguati strumenti internazionali e sovranazionali, su base istituzionale, rischia di dissolversi nel caos.

Così ad esempio una politica di aiuti al terzo mondo non sorretta da adeguati strumenti istituzionali, rischia di essere soggetta alle alterne vicende della concorrenza, della tensione, o dell'accordo tra le grandi potenze. La soluzione bilaterale dei problemi dello sviluppo degli scambi è in effetti una risposta conservatrice e indice di pigrizia mentale. E' necessario uno sforzo creativo più ampio, anche a costo di rinunciare ad alcune possibilità, appariscenti ma sterili, del breve periodo. L'attuazione di una politica commerciale comune della CEE, cioè di un'area che rappresenta una parte assai rilevante del commercio internazionale, rappresenterebbe un contributo assai importante ad una nuova, più stabile e dinamica espansione degli scambi internazionali.

2) - Perché una politica comune della CEE possa costituire un contributo alla pace e alla distensione, è necessario che venga impostata con coraggio e visione lungimirante. Essa deve essere, in sostanza, più aperta delle politiche che i singoli Stati sono in grado di attuare da soli.

Riguardo ai paesi industrializzati, il giudizio da esprimere sull'atteggiamento della CEE nei negoziati per il Kennedy Round è, in complesso, positivo. Tuttavia la CEE deve essere capace di sorreggere lo sforzo di rilancio delle sue strutture economiche con un maggiore coraggio e spregiudicatezza nell'affrontare la competizione internazionale.

In particolare, per quanto riguarda il problema dei prodotti agricoli, essa deve continuare a battere la strada intrapresa, delle organizzazioni mondiali di mercato. Pur con la consapevolezza che non può essere alterato d'un colpo il delicato equilibrio raggiunto sulla politica agricola, bisogna che ogni ipotesi protezionista sia gradatamente abbandonata. L'attuazione di una politica commerciale comune, particolarmente verso i paesi del Mediterraneo, stabilizzando gli scambi, può costituire un elemento di sicurezza anche per i produttori della Comunità, inducendoli ad abbandonare alcune reticenze e chiusure protezioniste. L'organizzazione mondiale dei prodotti agricoli deve essere perseguita su basi più vaste possibili, utilizzando al massimo le possibilità offerte, oltre che dal Kennedy Round, anche dall'UNCTAD, a cui è necessario che partecipi, in veste di negoziatore, la Comunità in quanto tale.

Pur cercando di migliorare e perfezionare i rapporti con i SAMA, particolarmente assicurando effettivi sbocchi ai loro prodotti sui mercati comunitari, si deve tendere ad ampliare l'associazione anche ad altri paesi africani evitando però che tale pratica si trasformi in una fonte di discriminazione verso i paesi terzi.

E' necessario quindi, da parte della CEE, uno sforzo di vaste dimensioni, all'altezza delle sue responsabilità mondiali che sappia tendere verso un sistema di scambi il più possibile libero e dinamico, ma che nello stesso tempo, attraverso l'organizzazione dei mercati, l'aiuto alla diversificazione, il sostegno allo sviluppo industriale, costituisca un contributo al progresso dei paesi sottosviluppati.

3) - Un particolare banco di prova sarà costituito dai paesi dell'est europeo. Anche se il commercio con tali paesi rappresenta oggi una parte relativamente piccola degli scambi della CEE, essi rappresentano un'area in rapido sviluppo e un mercato di grandi possibilità per l'economia europea. Lo sviluppo degli scambi è inoltre un caso importante del pro -

cesso di distensione in atto e va quindi proseguito con ogni mezzo.

Di fronte a questi paesi la CEE unita può attuare una politica molto più liberale e proporsi obiettivi molto più avanzati di quanto possano fare i singoli Stati.

Non bisogna inoltre dimenticare che i rapporti con questi paesi si svolgono essenzialmente a livello politico. Essi rappresentano quindi il vero banco di prova della volontà di procedere sulla via dell'integrazione e dell'abbandono delle sovranità nazionali. L'attuazione di una vera politica commerciale comune nei confronti di tali paesi rappresenterebbe un test decisivo della capacità dell'Europa di elaborare una politica estera comune, che sia strumento di pace e non, come sostengono coloro che a oriente si oppongono all'integrazione europea, fonte di discriminazioni e perpetuazione dell'equilibrio della guerra fredda.

4) - L'evoluzione dei negoziati per il Kennedy Round ha dimostrato che i paesi aderenti alla CEE sono sufficientemente in grado di intendersi sulle grandi linee della politica commerciale. Sulla base di questo sostanziale successo, ma di fronte alla situazione in altri campi, bisogna ricordare che il vero e centrale obiettivo in questo settore, è il trasferimento, allo scadere del periodo transitorio, dagli Stati alle Istituzioni comunitarie, del potere di negoziare gli accordi commerciali. Ogni programmazione delle scadenze deve essere fatta tenendo conto di questo obiettivo. Ad esso si commisura l'effettiva volontà di progredire sulla strada dell'integrazione.

Perché ciò possa avvenire entro la fine del periodo transitorio è necessario però che siano soddisfatte alcune condizioni preliminari. Da un lato deve progredire la armonizzazione dei contenuti della politica commerciale. Dall'altro devono essere posti in atto alcuni strumenti comuni. Indichiamo con assoluto ordine di priorità l'attuazione di una legislazione di difesa commerciale, di una politica comune dei contingenti e dell'armonizzazione delle politiche di credito e sostegno dell'esportazione.

5) - L'attuazione di una politica commerciale comune rappresenterebbe un sostanziale trasferimento di sovranità e di potere politico dai governi nazionali alla Commissione della CEE. Essa potrebbe quindi costituire una spinta importante per rimettere in moto il processo di integrazione, anche politica. Nella prospettiva dell'adesione della Gran Bretagna, rappresenterebbe l'occasione per tracciare le linee di una grande politica mondiale all'intera Europa Occidentale. Essa costituirebbe inoltre una rilevante garanzia in Germania contro evoluzioni di carattere naziona-

lista, che si troverebbero private di uno strumento essenziale come quello della politica commerciale nazionale. Occorre infine rilevare come un così massiccio trasferimento di potere ripropone il problema del controllo parlamentare. Qui come nel caso della politica agricola, è possibile agganciare questa sostanziale riforma democratica della Comunità a un caso concreto. Questa volta però è necessario che ci si avveda con maggior chiarezza della importanza politica dell'operazione cominciando fin d'ora la necessaria preparazione in seno alle Istituzioni comunitarie, ai governi e alle forze politiche dei vari paesi. Infatti, solo in un Parlamento cosciente delle sue responsabilità ed associato alla definizione della politica comunitaria, la Commissione può trovare il sostegno e la legittimazione politica necessari ad esercitare la sua funzione di stimolo e direzione dell'intero motore comunitario.

Coloro che si oppongono all'assetto da noi delineato in nome dell'autonomia, della sovranità e delle garanzie costituzionali dei singoli Stati dovrebbero rendersi conto che un trasferimento di competenze avrà comunque luogo. Il problema è se si deve procedere sulla strada delle misure parziali e contraddittorie, nell'illusione di conservare il potere sostanziale nelle mani degli Stati, o se bisogna puntare su una soluzione globale che risolva, al livello appropriato, la questione della direzione politica e del controllo democratico. Al di là di questo non vi è che il libero gioco dei nazionalismi e degli interessi corporativi, che in ultima analisi spingono sempre verso il protezionismo e la conservazione.

.,.,.,.,.,.

ROMA
10139
24 APR. 1991
L. 10139