

n.
serie

7

problemi dell'europa comunitaria

LA POLITICA
COMMERCIALE
DELLA CEE

ATTI DELLA TAVOLA ROTONDA IAI

ROMA

29 APRILE 1967

iai

documentazioni

a cura della segreteria generale dell'istituto affari internazionali

INDICE GENERALE

Premessa	pag.	1
Elenco dei partecipanti	"	3
Tabelle statistiche	"	5
La politica commerciale della CEE (Documento IAI)	"	9
Due casi di insufficienza della politica commerciale della CEE : Agrumi e tabacco (Memoria aggiunta IAI)	"	90
Risposte al questionario	"	102
La discussione (resoconto sommario)	"	121

P R E M E S S A

Nel Maggio 1966 la Comunità è riuscita a porre definitivamente le basi per la politica agricola comune. Sia pure attenuato dalle vicende della crisi del 1965, ciò rappresenta un indubbio successo per la politica comunitaria, non solo sul piano economico, in quanto permette l'integrazione di un settore tanto importante e delicato dell'economia europea, ma anche sul piano politico, in quanto rappresenta una prima realizzazione di politica comune, con conseguente trasferimento di notevoli poteri di decisione dagli Stati membri alla Comunità. Di fronte a questa prima esperienza, il Gruppo di Studio sulla Comunità Europea dell'IAI, ha voluto dedicare la propria attenzione alla realizzazione di un'altra politica comune prevista dal Trattato: la politica commerciale comune.

Il completamento della costruzione comunitaria anche in questo settore è di estrema importanza, soprattutto perchè influisce direttamente sui poteri e gli indirizzi degli Stati nel campo di cui sono più gelosi: quello della politica estera.

Nella convinzione, che sia pure iscritta nel Trattato, la politica commerciale comune non verrà da sè, ma sarà comunque il frutto di una accesa battaglia politica, ci siamo proposti di tentare di dare una risposta ad alcuni interrogativi fondamentali concernenti le ragioni del ritardo in questo settore, i contenuti di politica commerciale che la Comunità è venuta concretamente sviluppando verso le diverse aree economico-politiche del mondo, il problema del trasferimento dagli Stati alla Comunità degli strumenti e dei poteri di negoziare gli accordi commerciali. I negoziati sul Kennedy Round hanno, a questo proposito, offerto un utilissimo test per giudicare la capacità della Comunità di agire in comune.

Fedeli al nostro consueto metodo di lavoro, abbiamo voluto che il nostro studio fosse il risultato di un confronto di idee il più largo possibile, fra gli esponenti dei vari settori della vita politica ed economica del nostro paese e gli ambienti comunitari.

Sulla base di alcune riunioni preliminari a cui hanno partecipato vari collaboratori ed amici dell'Istituto, è stato redatto un questionario, inviato ad un certo numero di persone interessate all'argomento. Le risposte pervenute sono pubblicate in questo volume.

Contemporaneamente abbiamo predisposto un rapporto introduttivo dell'Istituto sull'intero argomento.

Tutto questo materiale è stato sottoposto alla di-

scussione in una Tavola Rotonda che ha avuto luogo il 29 aprile scorso.

Vorremo ricordare ai lettori che la Tavola Rotonda ha avuto luogo prima della conclusione dei negoziati sul Kennedy Round, mentre il rapporto introduttivo qui pubblicato è stato modificato sulla base di alcuni punti emersi nella discussione, dei risultati del Kennedy Round stesso. Nonostante le inevitabili discrepanze il resoconto sommario del dibattito ci sembra tuttavia di un certo interesse e lo pubblichiamo quindi per intero.

Questo volume sarà presto seguito da un altro, che conterrà i più importanti documenti comunitari relativi alla politica commerciale, alcuni documenti di particolare interesse del Parlamento Europeo, e il testo degli accordi del Kennedy Round.

Preghiamo quanti fossero interessati a riceverlo di prenotarsi fin d'ora.

IL GRUPPO DI STUDIO SULLE
COMUNITA' EUROPEE DELL'IAI

ELENCO DEI PARTECIPANTI (1)

Dott. Roberto ALIBONI	Istituto Affari Internazionali
Dott. Mario AMBROGETTI	Ispettore principale, Ministero Agricoltura
Dott. Romolo ARENA	Direttore Centrale IRI
Dott. Edoardo BAGLIANO	Direttore FIAT
Massimo BONANNI	Redattore Capo, "Lo Spettatore Internazionale"
Dott. Enrico BONOMI	Responsabile Ufficio Studi Internazionali, ENI
Prof. Paolo CALZINI	Responsabile del Gruppo di Studio sull'Europa Orientale, IAI
Prof. Gian Paolo CASADIO	Assistente di Economia Agraria, Università di Bologna
Dott. Andrea CASTALDI	Ufficio Studi Politica Internazionale, Banca d'Italia
Dott. Aurelio CINGOLANI	Responsabile per i rapporti con i paesi dell'est, direzione politica commerciale generale - DGI - CEE
Dott. Elvio DAL BOSCO	Ufficio Studi Politica Internazionale, Banca d'Italia
Dott. Roberto DE PAOLIS	Consulente Aziendale
Dott. Wolfgang Ernst	Direttore Politica Commerciale generale DGI - CEE
Dott. Ludovico FULCI	Ministero degli Affari Esteri
Dott. Luigi GASTALDI	Direttore Cismec
Dott. Torello GIUNTI	Vice direttore servizi politico economico Confindustria
Dott. Giorgio LA MALFA	Centro Ricerche Economico-Agrarie Università di Portici, Napoli
Dott. Giorgio LAUCHARD	Funzionario, Ministero dei Trasporti
Dott. Giovanni LOVISETTI	Direttore, "Relazioni Internazionali"
Dott. Paolo MANCINELLI	Olivetti S.p.A.
Dott. Luigi MAZZEO	Direttore divisione accordi commerciali, MINCOMES

(1) - Compresi coloro che hanno inviato risposte al questionario e non sono potuti intervenire alla discussione.

Ing. Enrico MINOLA	Vice-Presidente Confindustria Direttore Centrale FIAT
Dott. Gerardo Mombelli	Segretario Generale, IAI
Riccardo PERISSICH	Responsabile del Gruppo di Studio sulle Comunità Europee, IAI
Avv. Nicolò PIGNATELLI	Presidente Gulf Italiana
M. Raymond RIFFLET	Capo di gabinetto del Presidente della Commissione della CEE, CECA e CEEA
Dott. Aride ROSSI	Segretario nazionale, UILTERRA
Dott. Gianfranco SPERANZA	Ufficio romano CEE
Altiero SPINELLI	Direttore IAI
Dott. Alfio TITTA	Segretario Generale CISMEC
M. Robert TOULEMON	Direttore per i rapporti con l'Europa Occidentale, adesione e associazione - DGI - CEE
Dott. Giovanni UGO	Direttore scambi commerciali - DG VIII - CEE

TABELLE STATISTICHE

TAB. 1 - COMMERCIO MONDIALE 1960-65 DELLA CEE E DI ALTRI PAESI (1)

(milioni di \$)

IMPORTAZIONI

	MONDO (2)	CEE (3)	GRAN BRETAGNA	EFTA (3)	USA	GIAPPONE	AM. LATINA	U. R. S. S.
1960	109.000	19.445	12.714	19.444	15.014	4.493	8.350	5.629
1961	112.700	20.455	12.314	19.610	14.628	5.811	8.660	5.828
1962	118.500	22.353	12.578	20.404	16.240	5.636	8.770	6.455
1963	127.500	24.677	13.497	21.703	17.014	6.739	8.680	7.059
1964	142.500	26.856	15.438	24.590	18.600	7.938	9.610	7.737
1965	153.900	28.582	16.103	26.141	21.290	8.184	9.610	8.053

ESPORTAZIONI

1960	102.800	19.483	10.349	15.042	20.358	4.055	8.570	5.562
1961	106.400	20.428	10.754	15.689	20.629	4.238	8.710	5.998
1962	110.500	20.636	11.059	16.384	21.286	4.918	9.150	7.031
1963	119.400	21.629	11.855	17.621	22.922	5.488	9.720	7.272
1964	133.800	24.179	12.341	18.694	25.987	6.673	10.580	7.681
1965	143.800	27.093	13.722	20.729	27.006	8.456	11.080	8.164

(1) - Fonte : Istituto Statistico delle Comunità Europee, Statistica mensile del commercio estero
1967 n. 3

(2) - Escluso il blocco sovietico e il commercio interno della CEE

(3) - Escluso il commercio interno.

TAB. 2 - COMMERCIO DELLA CEE PER PAESI E ZONE 1962-66 (1)

(milioni di \$)

IMPORTAZIONI

ORIGINE	1962 % (3)	1963 %	1964 %	1965 %	1966 %
TOT. EXTRA CEE di cui	22352 100	24677 100	26856 100	28582 100	30735 100
PAESI INDUSTRIALIZZATI	12855 57,51	14345 58,13	15467 57,59	16227 56,77	17315 56,33
STATI UNITI	4458 19,94	5051 20,46	5438 20,24	5693 19,91	6021 19,59
REGNO UNITO	2090 9,35	2450 9,92	2588 9,63	2607 9,12	2782 9,05
GIAPPONE	257 1,14	336 1,36	358 1,33	455 1,59	528 1,71
PAESI IN VIA DI SVILUPPO	8168 36,54	8822 35,74	9843 36,65	10529 36,83	11312 36,80
SAMA	930 4,16	989 4,00	1150 4,28	1146 4,00	1319 4,29
AMERICA CENTRALE E MERIDIONALE	2223 9,94	2268 9,19	2465 9,17	2615 9,14	2731 8,88
PAESI A COMMERCIO DI STATO (2) (URSS e Europa or.)	1202 5,37	1363 5,52	1359 5,06	1573 5,50	1798 5,85

(1) - Fonte: vedi nota (1) della Tab. 1

(2) - Esclusa R.D.T.

(3) - % calcolata sul totale extra CEE

TAB. 3 - COMMERCIO DELLA CEE PER PAESI E ZONE 1962-66 (1)

(milioni di \$)

ESPORTAZIONI

DESTINAZIONE	1962	% (3)	1963	%	1964	%	1965	%	1966	%
TOT. EXTRA CEE di cui	20636	100	21629	100	24179	100	27093	100	29412	100
PAESI INDUSTRIALIZZATI	12932	62,66	13830	63,94	15638	64,67	17612	65,00	19127	65,03
STATI UNITI	2447	11,85	2563	11,84	2849	11,78	3425	12,64	4098	13,93
REGNO UNITO	1818	8,80	1978	9,14	2286	9,45	2364	8,72	2541	8,63
GIAPPONE	307	1,48	359	1,65	394	1,62	342	1,26	412	1,40
PAESI IN VIA DI SVILUPPO	6197	30,03	6355	29,38	6892	28,50	7510	27,71	7955	27,04
SAMA	666	3,22	726	3,35	821	3,39	828	3,05	847	2,87
AMERICA CENTRALE E MERIDIONALE	1783	8,64	1567	7,24	1676	6,93	1707	6,30	1905	6,47
PAESI A COMMERCIO DI STATO (2) (URSS e Europa or.)	1170	5,66	1080	4,99	1213	5,01	1416	5,22	1671	5,68

(1) - Fonte: vedi nota (1) della Tab. 1

(2) - Esclusa R.D.T.

(3) - % calcolata sul totale extra CEE

LA POLITICA COMMERCIALE DELLA CEE

RAPPORTO INTRODUTTIVO DEL GRUPPO
DI STUDIO IAI SULLE COMUNITA' EUROPEE

di

Roberto Aliboni

e

Riccardo Perissich

I N D I C E

Cap. I - <u>PREMESSA E LINEE GENERALI</u>	pag.	12
1. GLI OBIETTIVI DEL TRATTATO	"	13
2. LE RESISTENZE DEGLI STATI	"	14
3. LA POLITICA COMMERCIALE E LO SVILUPPO ECONOMICO	"	17
Cap. II - <u>I CONTENUTI DELLA POLITICA COMMERCIALE</u>	"	20
1. INTRODUZIONE	"	20
2. LA POLITICA COMMERCIALE DELLA CEE VERSO I PAESI INDUSTRIALIZZATI	"	21
2.1 Il negoziato sui prodotti industriali	"	22
2.2 Le relazioni con il Giappone	"	28
2.3 Il negoziato sui prodotti agricoli : il problema dei cereali	"	28
3. LA POLITICA COMMERCIALE DELLA CEE VERSO I PAESI IN VIA DI SVILUPPO	"	32
3.1 Il regime di associazione degli Stati africani e malgascio	"	32
3.1.1 Gli scambi commerciale CEE-SAMA	"	34
3.1.2 La politica commerciale della CEE verso i SAMA	"	37
3.2 La conferenza dell'ONU sul commercio e lo sviluppo	"	40
3.2.1 I problemi affrontati alla con- ferenza di Ginevra e l'atteggia- mento degli Stati membri della CEE	"	41
3.2.2 Le prospettive di una politica comune della CEE nel commercio con i paesi sottosviluppati	"	45
3.3 La politica commerciale della CEE ver- so il Mediterraneo	"	47
3.3.1 La situazione attuale	"	48
3.3.2 I problemi più importanti da ri- solvere	"	50

4. LA POLITICA COMMERCIALE DELLA CEE NEI CONFRONTI DEI PAESI A COMMERCIO DI STATO	pag.	52
4.1 Il lavoro compiuto	"	52
4.2 Politica contingentaria e politica di liberalizzazione	"	55
4.3 La politica creditizia	"	58
4.4 Conclusioni	"	59
Cap. III - <u>GLI STRUMENTI DELLA POLITICA COMMERCIALE</u>	"	63
1. REGIMI D'IMPORTAZIONE	"	64
1.1 Liste di liberazione	"	64
1.2 Contingenti quantitativi	"	65
1.3 Difesa commerciale	"	66
1.4 Legislazioni doganali	"	68
2. REGIMI D'ESPORTAZIONE	"	68
2.1 Restrizioni all'esportazione	"	68
2.2 Aiuti e crediti	"	69
2.3 Promozione commerciale	"	70
3. CONCLUSIONI	"	70
Cap. IV - <u>GLI ACCORDI COMMERCIALI</u>	"	72
1. LA TRASFORMAZIONE DEGLI ACCORDI NAZIONALI BILATERALI IN ACCORDI COMUNITARI	"	73
2. I POTERI DI DIREZIONE E CONTROLLO	"	75
2.1 La Commissione	"	75
2.2 I Poteri di controllo	"	76
3. L'ASSOCIAZIONE COME STRUMENTO DI POLITICA COMMERCIALE	"	77
CAP. V - <u>CONCLUSIONI</u>	"	80
Note	"	84

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". Perchè 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 la 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 soggetti 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 obiettivi 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 OBIETTIVI DEL TRATTATO

Per quanto riguarda la politica commerciale invece la situazione è molto differente. Il Trattato infatti, astenendosi dal definire con precisione tappe ed obiettivi 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 efficacemente 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 preminenza 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. E' l'indipendenza stessa, nella accezione gollista, che è messa in discussione.

Entra qui in gioco un altro fondamentale aspetto del "modello funzionalista". Se è vero infatti che, in linea di principio, le decisioni politiche di qualsiasi tipo (economia, politica estera, difesa) sono interdipendenti, la costruzione comunitaria si basa sul presupposto che sia possibile, per un certo periodo, agire su un determinato tipo di decisioni (quelle di politica economica) lasciando le altre all'autonomia degli Stati. Bisogna tuttavia fare due considerazioni. Da un lato infatti tale squilibrio tra integrazione economica e integrazione politica non può continuare all'infinito; dall'altro esistono "zone marginali" in cui distinguere l'economia dalla politica è estremamente difficile se non impossibile. L'ipotesi comunitaria è che la dinamica dell'integrazione economica porti ad una gestione comunitaria delle decisioni di politica economica anche nelle "zone marginali". Ciò aggraverebbe lo squilibrio rispetto alle decisioni di politica estera e di difesa e metterebbe in moto un meccanismo di integrazione a livello più propriamente politico. La politica commerciale, essendo forse la più importante di queste "zone marginali" fra

economia e politica estera, avrebbe dovuto essere il test particolare di questo meccanismo.

Il processo rischia, in una certa misura, di capovolgersi. Il graduale e pacifico trasferimento dell'integrazione dall'economia alla politica era basato sul presupposto dell'esistenza negli Stati membri di una volontà politica di integrazione, a tutti i livelli. In assenza di tale volontà, anzi in presenza di una volontà contraria, entra in gioco una variabile non prevista dei "funzionalisti", e cioè che la politica si è dimostrata più forte dell'economia. Invece di essere la politica commerciale comune ad imporsi, come prodotto dell'integrazione economica, e ad influenzare la politica estera, sono le divergenze di politica estera, e la volontà di conservarne la direzione nelle mani degli Stati, a bloccarne l'attuazione. Tipico è l'esempio del Kennedy Round. La necessità di negoziare uniti non ha minimamente influito sulle divergenze tra i sei nella loro politica nei confronti degli Stati Uniti. È vero, se mai, il contrario: tali divergenze hanno, in certi momenti, rischiato di impedire l'adozione di una posizione comune nei negoziati tariffari.

Questo ragionamento si può estendere, dalla politica commerciale, all'insieme dell'integrazione economica. Tutte le volte che la logica dell'integrazione economica si scontra con una volontà politica di autonomia nazionale è questa ultima che tende ad avere la meglio.

Come già il modello funzionalista, anche il suo capovolgimento, che abbiamo appena descritto, non crea tuttavia un processo univoco e inarrestabile. Il sopravvento degli interessi politici su quelli economici stabilisce un equilibrio assai instabile, ad un livello molto basso. Le contraddizioni del sistema non vengono risolte, ma aggravate e in definitiva tutte le ragioni economiche che militavano a favore di una successiva integrazione permangono, come potenziale elementi di crisi. Coloro che si oppongono all'integrazione politica si scontrano contro l'impossibilità di tornare indietro sulla strada di quanto è già stato realizzato nel campo dell'integrazione economica. Ciò rende la loro battaglia estremamente difficile e sostanziale difensiva. Se si tiene conto del fatto che le nostre società non sono monolitiche, ma complesse e contraddittorie, è proprio su questa situazione di permanente squilibrio e potenziale crisi, che le forze che si battono per una ulteriore integrazione possono basare la loro azione. E questa è, in fondo, la ragione di questo studio.

Abbiamo appena descritto la dinamica e le ragioni delle resistenze francesi all'adozione di una politica commerciale comune. 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 di natura specifi-

camente economica.

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 acquistate, e conservate di fatto, nelle ex colonie. L'Italia può pensare di sfruttare il margine di concorrenzialità ancora 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. Insomma, in un momento in cui diminuiscono le prospettive di unificazione politica, tendono a rafforzarsi le spinte ad usare fino in fondo, per rafforzare la propria politica estera, le possibilità autonome di espansione commerciale.

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. Frustrata 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, poichè 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 considerino 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 alcuni gruppi di agricoltori, gravi difficoltà nel campo dell'integrazione agricola.

* * *

Un ulteriore problema che si può porre è quello del rapporto, o della priorità, fra definizione 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 del negoziato 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 (4) : 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; relazioni con i Paesi dell'Est; misure di difesa commerciale; aiuti all'esportazione; uniformazione delle restrizioni all'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.

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 e con gli altri suoi documenti ufficiali? Questo indirizzo si mostra politicamente ed economicamente corretto ed efficiente in relazione ai problemi della CEE e 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'articolo 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 di rigismo internazionale.

Con i principi del Trattato e con quelli che man ma no vengono ad enuclearsi, la CEE si trova oggi ad affrontare tre direzioni di politica commerciale. In primo luogo essa de ve definire la sua politica commerciale nei confronti dei pae si 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 de finire la sua posizione commerciale. E sarà in queste tre di rezioni che tenteremo di rispondere alle domande che abbiamo formulato.

2. LA POLITICA COMMERCIALE DELLA CEE VERSO I PAESI INDUSTRIA-LIZZATI

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, dei rapporti 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 controllarne 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 V^a 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 V^a Conferenza di Ginevra, sia per i negoziati Kennedy recentemente terminati. Ma il GATT è fondamentale agli effetti del cimento commerciale della CEE nell'area industrializzata anche per - chè 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 VI^a Conferenza tariffaria nell'ambi to del GATT, meglio nota come Kennedy Round, è iniziata a Gi-

nevra il 4 maggio 1964, dopo un intenso e lungo lavoro preparatorio; essa di fatto si è conclusa, com'è noto, il 15 maggio di quest'anno. La nascita di questa conferenza è legata a una proposta di Kennedy, concretatasi nell'approvazione da parte del Congresso del Trade Expansion Act. 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; 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, si può rilevare sin dal testo della risoluzione finale approvata il 23 maggio 1963 a conclusione della conferenza ministeriale preparatoria, la quale fra l'altro stabiliva: "... 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 altri termini questo significava che veniva accettata la proposta di riduzione tariffaria equilineare, che era alla base della proposta negoziata 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 dette disparità sensibili.

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 e in sede di conclusione non ha trovato applicazione sistematica. Durante il negoziato inoltre 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 consisteva nel considerare in disparità tutti quei dazi in rapporto fra loro di 1 a 2 e mostranti uno scarto assoluto di almeno 10 punti; ma - ripetiamo - il principio della disparità e la procedura di ricognizione delle disparità non hanno mai formato oggetto di accettazione formale da parte degli altri negoziatori, anche se alla fine alcune disparità sono state di fatto prese in considerazione.

Gli USA in particolare hanno sempre avversato que -

sta 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" (1).

Accanto alla questione delle disparità sensibili, in quanto criterio aggiuntivo alle riduzioni equilineari, un altro elemento importante del negoziato è consentito nelle liste di eccezioni che le parti hanno depositato il 16 novembre 1964. Tali liste comprendevano prodotti su cui il paese depositante non riteneva 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 sono trovati invece fra i paesi presentatori. Su queste liste si svolse tra il 19 gennaio e il 12 febbraio 1965 una minuziosa procedura di giustificazione che consentì alle parti di illustrare le "considerazioni di interesse nazionale superiore" che rendevano necessarie le eccezioni richieste.

Resta da ultimo il negoziato sulle misure paratariffarie, il quale nell'ambito del negoziato generale è stato 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, ha rappresentato un altro 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 dall'CEE contro l'American Selling Price (ASP). 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 e

sempio 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.

Abbiamo illustrato gli elementi di discussione del negoziato sui prodotti industriali.

Quali sono stati i risultati di tutti questi anni di negoziazioni? Secondo le valutazioni, non ufficiali, di Rey, il negoziatore della Comunità, la riduzione tariffaria media si aggira fra il 35 e il 40% limitatamente ai soli prodotti industriali (Europe 19/V/67). In questo settore del negoziato pertanto le aspettative non sono andate deluse rispetto all'ipotesi di lavoro di una riduzione del 50%, giacchè i punti che mancano alla riduzione media per raggiungere l'ipotesi del 50% sono grosso modo quelli coperti dalle eccezioni totali e parziali, valutate al 20% circa delle tariffe dei principali paesi negoziatori. Questo risultato appare tanto più importante quando si consideri il progressivo svilimento politico subito dal Kennedy Round durante il suo corso a partire dal mancato ingresso della Gran Bretagna nella CEE, il quale, com'è noto, doveva costituire uno dei motivi di più ampia facilitazione nel raggiungimento dell'ipotizzata riduzione del 50%. Per chi poi abbia seguito il negoziato nelle sue ultime battute, quando il meccanismo di certi elenchi d'avvertimento (ritiri potenziali di offerte in mancanza dell'accoglimento di certe richieste) sembrava dover far retrocedere i risultati raggiunti a poco più che nulla, e quando l'ASP sembrava dover costituire uno scoglio di inevitabile naufragio, a maggior ragione si impongono motivi di rallegramento; in tutte queste difficoltà l'opera del segretario generale del GATT è stata insostituibile, tanto che alla chiusura del negoziato sembra che la delegazione giapponese abbia proposto White per il premio Nobel.

Nel momento in cui questo lavoro viene terminato, non si conoscono ancora i risultati finali ed ufficiali. Anche se l'accordo è stato raggiunto nel suo complesso, molti dettagli e molti negoziati bilaterali sono ancora in corso a Ginevra; così, per esempio, in uno dei settori in cui forse inaspettatamente si è raggiunta la riduzione del 50%, quello automobilistico, il Giappone ancora non si è allineato perchè sta ancora trattando con l'Italia l'apertura di un contingente in vista della liberalizzazione totale nel giro di tre anni. Ci limitiamo qui a riportare alcuni dei risultati più importanti. Per il settore siderurgico, che era un settore messo per più parti in eccezione parziale, gli USA e la CEE hanno effettuato notevoli riduzioni, portando la tariffa in media al 5,7%, mentre la Gran Bretagna, che partiva da una situazione di maggiore complessità, ha accettato una riduzione minore che porta la sua tariffa all'8% o all'11-12% a seconda dei casi. Per i tessili di cotone si è addivenuti ad una proroga triennale dell'attuale accordo mondiale e a una riduzione media delle ta

riffe del 20%. Per i prodotti chimici si è arrivati ad un accordo nel senso che gli USA addiverranno in generale ad una riduzione del 50%, mentre la CEE addiverrà alla stessa riduzione, effettuandone subito una del 20%, qualora il Congresso abolisse l'ASP (Europe 16/V/57). Questi esempi, d'altra parte, non devono far pensare che, secondo quanto si era creduto in un primo tempo, protagonisti effettivi del negoziato siano stati solo gli USA, o la CEE, o il Regno Unito o il Giappone; in realtà tutti i paesi hanno partecipato attivamente e notevole importanza hanno avuto accordi come quello della CEE con i paesi scandinavi o fra la CEE e la Svizzera.

In attesa comunque di conoscere i risultati finali in modo organico, si possono fare alcune considerazioni generali. Aspettarsi una riduzione lineare del 50% sarebbe stato comunque troppo ambizioso rispetto a certe disparità e dislivelli che i negoziatori presentano ormai più nelle loro strutture economiche che nelle loro strutture tariffarie. 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, e infatti sembra che il negoziato abbia trovato la sua soluzione finale nel "pacchetto" proposto da White, secondo cui la CEE doveva aumentare la sua partecipazione all'aiuto alimentare e fare maggiori concessioni sul tabacco, gli USA dovevano migliorare l'offerta sui prodotti chimici e la Gran Bretagna quella sui prodotti siderurgici (Europe 16/V/67).

Arrivati alla VI Conferenza tariffaria, le strutture economiche delle parti si sono scoperte abbastanza e per l'appunto 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, poiché come ha giustamente osservato Diebold su Foreign Affairs (n. 2/1967) "To start talking about non-tariff barriers is to open a subject that has no logical end" (p.295). Questi sono i problemi dell'avvenire, e sarà questo un punto su cui nello autunno si avrà una ripresa dei lavori del GATT.

Ma oltre al negoziato sulle misure non tariffarie un altro problema è restato aperto alla chiusura del Kennedy Round e quasi sottolineato dal suo stesso svolgimento, e cioè il problema dei paesi sottosviluppati. L'inserimento della parte IV^a nell'Accordo Generale, che prevede la non reciprocità a favo-

re dei paesi sottosviluppati, ha avuto un insignificato limitato, poichè il problema resta quello della riduzione delle tariffe dei paesi industrializzati sui prodotti semifiniti o in genere sui prodotti manufatturati in questi paesi; ha rilevato l'Economist a questo proposito che accanto a certe misure, come l'impossibilità di far agire automaticamente i meccanismi anti-dumping nel caso di prodotti provenienti da paesi a bassi salari, che sembrano essere state accettate nel negoziato, "nothing has been done to ease quota restrictions in such jealously guarded areas as cotton-textiles" (2). Al problema dei paesi sottosviluppati accenneremo anche in seguito, ma fin d'ora si può rilevare come il problema sia grave e abbisogni di una soluzione globale che forse trascende gli stessi limiti del GATT.

Di fronte ai problemi dei paesi sottosviluppati, che evidentemente postulano una specializzazione delle aree industrializzate verso i prodotti finiti riservando a quelle sottosviluppate la produzione di semifiniti, e di fronte ai vasti risultati del negoziato all'interno dei paesi industrializzati, che certo si tradurranno in una accentuazione della specializzazione esistente, la CEE consentendo a ridurre, nel modo in cui ciò è avvenuto, le proprie tariffe è stata chiamata a certe scelte. Anche se nei confronti dei paesi sottosviluppati, al pari dei suoi eguali, la CEE non ha compiuto queste scelte, certo alcune ne ha compiute nei confronti dei paesi industrializzati, accettando in una misura che oggi non si saprebbe dire, alcune specializzazioni e alcune rinunce. Probabilmente le scelte della CEE in questo senso avrebbero potuto essere più incisive e più vaste se dietro le riduzioni tariffarie vi fosse una programmazione comune dello sviluppo industriale e la possibilità (prevista dal Trade Expansion Act per gli USA) di intervenire con aiuti di riconversione nei settori eventualmente troppo colpiti dalle riduzioni doganali. E' questo un punto da sottolineare per i futuri sviluppi dell'integrazione comunitaria, oltre che della formulazione di una politica commerciale comune.

Ma anche fatto questo appunto, l'indirizzo di politica commerciale della CEE registrato nel Kennedy Round verso i paesi industrializzati mostra parecchi dati positivi. Nel complesso la CEE ha dato prova di una volontà di liberalizzazione non inferiore a quella dei suoi partners e talvolta superiore; la questione delle disparità, che tante accuse di protezionismo ha attirato sulla CEE, ha in effetti un fondamento reale al punto di liberalizzazione raggiunto. Ma soprattutto va posto in rilievo come la politica commerciale verso i paesi industrializzati abbia visto il coagularsi dei Sei attorno a un indirizzo effettivamente comune in un campo in cui era facile che gli interessi particolari frenassero o arrestassero il procedere di una politica liberistica.

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 far sì 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. La CEE prima che sia troppo tardi non potrà evitare di regolare i conti con 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 è svolto a Ginevra il negoziato sui prodotti agricoli; esso ha riguardato praticamente 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 hanno formato oggetto di trattati-
ve a Ginevra, alcuni sono propri solo delle zone temperate ,
mentre altri, oltre che in queste zone, vengono prodotti pu-
re in quelle tropicali, come è il caso dello zucchero. Per
questi ultimi prodotti (la questione sarà affrontata organica-
mente quando, nel prossimo capitolo, parleremo dei paesi sot-
tosviluppati) si può dire sin d'ora che il principio della re-
ciprocità, che è quello proprio del GATT, non è idoneo a rego-
larne gli scambi e lo smercio: i paesi sottosviluppati che nel-
le zone tropicali coltivano prodotti uguali a quelli che i
paesi sviluppati coltivano nelle zone temperate non sono in gra-
do di trarre beneficio da eguali riduzioni tariffarie. Per al-
tro se una semplice politica liberalistica non appare appro-
priata per i prodotti coltivati in entrambe le zone, essa non
appare neppure appropriata per i prodotti della zona tempera-
ta.

E' questa la tesi di fondo che, in opposto agli USA
che sostengono il più completo liberismo, la CEE è venuta for-
mulando nei negoziati. Se si parte dalla constatazione del per-
manente divario che esiste a livello mondiale fra domanda e
offerta, e se si identifica la causa di tale divario nelle po-
litiche di sostegno che per varie ragioni i governi hanno in-
stituito per le loro produzioni agricole, è evidente che di-
venta illusorio limitarsi alle tariffe, eliminandole o ridu-
cendole, e tralasciare invece il vero ostacolo agli scambi in-
ternazionali agricoli, costituito dai sostegni di governo. La
CEE dunque ha sostenuto che non deve procedersi a una riduzio-
ne tariffaria nei confronti dei prodotti agricoli, ma che si
deve attaccare il castello delle strutture di sostegno che o-
gni paese sviluppato ha innalzato a protezione della sua agri-
cultura.

La proposta avanzata in questa direzione dalla CEE
è quella del consolidamento dell'importo di sostegno (montant
de soutien). Il sostegno che i vari paesi concedono alla pro-
pria agricoltura assume forme quanto mai diverse (prelievi, mo-
nopolio d'importazione, sovvenzioni etc.) ma tuttavia la sua in-
cidenza è quantificabile essendo pari alla differenza fra il
prezzo che il produttore nazionale ricava dal prodotto og-
getto di sostegno (prezzo interno) e il prezzo normale al qua-
le lo stesso prodotto viene offerto alla frontiera (prezzo di
riferimento). Il risultato di questa differenza è appunto lo
importo di sostegno, e la CEE proponendo di farne oggetto del-
le trattative proponeva tanto per cominciare, di consolidar-
lo, per poi procedere alla sua riduzione in successivi negocia-
ti. Questo meccanismo generale dovrebbe essere poi completa-
to da una serie di accordi mondiali sui prodotti più importan-
ti, muniti di particolari meccanismi volti a soddisfare le e-
sigenze alimentari dei paesi sottosviluppati. In sostanza la
CEE propone un'organizzazione di mercato a livello mondiale.

Questa proposta non ha incontrato però l'approvazione degli altri partners. Fra l'altro 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 è svolto sul problema dei cereali e sulla formulazione di un accordo mondiale su questo prodotto.

La CEE ha propugnato un accordo fondato sul rialzo dell'attuale prezzo mondiale di riferimento e su una procedura di risanamento in caso di eccedenze, che funzionasse anche da fornitura alimentare per i paesi sottosviluppati. Il rialzo del prezzo di riferimento proposto dalla CEE voleva essere non tanto alto da provocare la formazione di eccedenze ulteriori; esso avrebbe dovuto superare di 2,5 o 3,5 dollari/100 Kg quello degli ultimi tre anni. La procedura di risanamento era lo strumento dell'organizzazione di mercato che la CEE proponeva come contenuto dell'accordo mondiale sui cereali. Esso consisterebbe 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 potrebbe fare in vari modi, ma la CEE proponeva che essa venisse diretta ai paesi sottosviluppati. Abbastanza diversa da questa era la proposta francese (piano Faure) che si basava su un prezzo notevolmente più alto in modo che i paesi esportatori ne trassero profitto, smettessero di farsi concorrenza rovinosamente ed eliminassero i sostegni all'esportazione. Poiché un prezzo così alto avrebbe rischiato di provocare forti eccedenze, la Francia proponeva di incrementare per questa via l'aiuto di paesi sottosviluppati avvalendosi anche di un apposito Fondo finanziato da paesi esportatori e importatori.

Gli Stati Uniti per parte loro hanno tenuto per la verità una posizione poco costruttiva sul problema. Essi hanno fatto intendere chiaramente alla CEE che, aldilà di ogni sua proposta, deve restare stabile l'attuale livello di esportazioni cerealicole degli USA nella CEE. Essi inoltre hanno insistito sul fatto che alla base dell'accordo deve esserci una politica di controllo della produzione; in questo senso gli americani hanno sostenuto che il livello del prezzo indicativo fissato dalla CEE fosse troppo alto, tanto alto da non consentire a lunga scadenza una riduzione della sua produzione e quindi da mettere in pericolo le esportazioni USA.

Al termine del negoziato tutte le polemiche, le discussioni e tutta la complessa ed incisiva proposta della CEE si sono risolte in un compromesso di ben scarsa portata, consistente nella fissazione di un prezzo mondiale più alto di quello attuale, ma al di fuori di ogni regolamentazione tesa a ordinare e risanare il mercato, e nella stipulazione di un accordo per l'aiuto alimentare ai paesi sottosviluppati, sottoscritto secondo una convenuta chiave di ripartizione dai maggiori paesi negoziatori (Europe 16/V/67). Ancora una volta il settore agricolo simboleggiato quasi dalla trattativa sui cereali, è uscito sconfitto dai negoziati in seno al GATT, e per il futuro questo problema resta quasi interamente aperto, mentre il Gatt, come per i problemi dei paesi sottosviluppati in genere, sembra anche per questa questione non essere la sede di accordo più adatta.

Della posizione sostenuta 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 ha tentato di stabilire un disegno comprensivo e a lungo termine al di là di un singolo prodotto e oltre i problemi dei paesi industrializzati. Di fronte a tale posizione quella degli Stati Uniti è apparsa più miope. Comunque come dicevamo l'ultima parola non è stata detta. E quando se ne riparerà torneranno alla luce i dissensi che anche in seno alla CEE esistono. E' 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 era 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 è sostenuta dalla CEE e altresì dalla relazione ufficiale del parlamento in merito, affidata all'on. Lucker (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 - concludendo - 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 sè 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.

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 Oltre Mare (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. (4)

Fra questi paesi e territori la maggior parte di quelli africani (5), 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 (6), 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 instaurata 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 al 1'80%, mentre quelle sui prodotti agricoli fino al 60-65%, esclusi quei prodotti che sono oggetto di organizzazione di mer

cato. Tali preferenze si applicano solo ai prodotti originari degli Stati associati, secondo la nozione di origine recentemente approvata dalle parti (7).

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. Tre dici 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 erga 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 eliminarle 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, nonchè 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 fe^ucola 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
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 sottosviluppati	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 Belgica - 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 lo 85% del valore delle importazioni totali CEE provenienti dai SAMA.

Fra i 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 nonchè alla diminuzione di taluni corsi, è già di per sè 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 mi

nerali, 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." (8) 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 (9). 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'inter-scambio 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" (11), 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 commer-

ziale 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 e tanto meno la CEE stessa, 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 si limita alla creazione di una zona preferenziale, e anzi comincia a evadere verso posizioni più larghe. Inoltre 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 delegazioni 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 sono 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 grande 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, ed 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 30 al 20%; 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 tutto 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% (12). 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 Com-

missione 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 preferenziali.

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 posizione 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, nonché 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 riferimento 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" (13). Il carattere di questa proposta è evidentemente quanto mai compromissorio, giacché sceglie tutte le soluzioni senza indicarne una ad esclusione di altre, e per questa stessa ragione non è significativa né 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, generalizzate 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 liberistica, 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 (14). 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. Una simile politica è difficile perchè la remunerazione alla produzione può essere tale da stimolare, rendendole artificialmente economiche, le monoculture esistenti. Tuttavia insieme con appropriate forme di finanziamento compensativo, appare auspicabile che la CEE si faccia sostenitrice appunto di una politi-

ca di organizzazioni di mercato a livello mondiale, che tenga conto altresì delle difficoltà insite in essa.

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). E' noto come, a titolo di esempio, i dazi sui prodotti tessili o su prodotti quali le biciclette sono superiori alla media. 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, op-

pure una politica di preferenze generalizzate? I paesi sottosviluppati alla Conferenza di Ginevra hanno unitamente 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 politica 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 fundamentalmente 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 perchè questa funzione 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. La CEE deve fare proprio il proposito di fare dell'UNCTAD una struttura decisionale e non più un ufficio studi dell'ONU.

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, avutisi 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 intrattiene 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 colloqui esplorativi con la Tunisia, il Marocco, la Algeria e la Spagna.

3.3.1 - Situazione attuale.

TABELLA 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	preparazione di un mandato negoziale
MAROCCO	preparazione di un mandato negoziale
ALGERIA	preparazione di un mandato negoziale
SPAGNA	preparazione di un mandato negoziale

A) - SPAGNA

La Spagna ha presentato domanda d'associazione il 9 febbraio 1962. 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 1965 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 1964 per difficoltà fra la Francia e la Tunisia. Superate queste difficoltà il protocollo veniva rimesso in vigore e nel maggio del 1966 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 1965, 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 corrispondente 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 1966 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 1966, 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 inten-zione di far fronte al deficit della propria bilancia mediante un considerevole incremento delle sue esportazioni orto-frutticole 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" (15).

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 differenzia in questo campo i paesi africani da quelli mediterranei consiste nel tipo di esportazioni che si vogliono sviluppare. Nel 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 esportata

zione di materie prime o di prodotti diversi dagli ortofrutti colti, com'è per sempio il caso del tabacco per la Grecia; tuttavia questa distinzione coglie abbastanza bene in linea generale 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 indicativi 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 (16), che con le ultime modifiche riguardo le relazioni commerciali con i paesi dell'est relative ai cereali, alle carni suine, al pollame, al latte e i 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 naturalmente 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 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, nè 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 (17);
- c) - decisione del Consiglio del 9 ottobre 1961 relativa alla 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 quest'area; si tratta della

- e) - decisione del Consiglio del 26 gennaio 1965 relativa a una nuova procedura di consultazione in materia di assicurazione-credito (18).

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 larvamente, alla creazione di istituti probabilmente idonei ad avvicinare le attuali vedute nazionali in questa materia come premessa della delineazione 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. In fatti, 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 (19), 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 (20); 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 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 politica 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 merci 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) 53 def.).

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. 3/63 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 contingenti, 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 scaden-

ze 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 (21).

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 obiettivi 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 elevavano 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 (22). 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 (23). 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 (24). 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. Lohr 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 credi-

to di 12 anni alla Cecoslovacchia per un valore un poco superiore ai 4 miliardi di lire (25) 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 (26).

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 (27).

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 politica 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 to-

tali 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 dichiarare 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 e

conomie stanno passando, pur fra mille difficoltà, da economie in cui prevalgono i problemi dell'offerta a economie in cui prevalgono i problemi della domanda. È 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 in cide 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 in vece 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 istituzionale 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 sapremo 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" (28). 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.

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.

La Comunità dispone inoltre, già oggi, del formidabile strumento di politica commerciale costituito dalla tariffa esterna comune, che andrà in vigore il 1 luglio 1968 ed è già incaricata di condurre, a nome dei sei paesi, i negoziati tariffari.

La politica tariffaria tuttavia, anche in un'epoca di liberazione degli scambi, non esaurisce tutti i problemi di politica commerciale, ma ne costituisce, se mai, solo una premessa. Da un lato infatti l'unione doganale deve essere integrata da tutta una serie di misure nel campo delle legislazioni doganali al fine di diventare veramente operante; dall'altro esiste una serie di strumenti non tariffari sui quali sono basate in gran parte le relazioni commerciali degli Stati.

Bisogna anche ricordare la citata stretta interdipendenza della politica commerciale e di quella economica interna, con tutti gli effetti sull'espansione commerciale che derivano dalle misure prese nel campo degli aiuti all'industria, della politica delle concentrazioni, di quella delle attrezzature portuali ecc.

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 stru-

menti 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". Estensione 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 contingere comunitario.

Neanche questa proposta é 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 OECE 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 OECE, mentre 824 voci erano liberalizzate

nei confronti dei membri del GATT. Da notare inoltre che per una cinquantina di posizioni le restrizioni si riferivano so lo al Giappone e solo due posizioni erano totalmente contingente 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 es sere trovato prima dell'entrata in vigore della tariffa ester na comune, non tanto per evitare il pericolo di distorsioni interne alla Comunità, quanto perchè esso sarebbe la base per quel decisivo passo di liberalizzazione totale nei confronti dei paesi membri del GATT, che, tra l'altro, rientra negli sco pi del Trattato e risponde ai dichiarati obiettivi della poli tica comunitaria. Questa è inoltre anche la necessaria premes sa 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 geo grafiche e sugli effetti di una gestione comunitaria dei con tingenti. 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, vali do fino alla completa realizzazione della politica commercia le ed applicabile ai soli contingenti aperti in seguito ad ac cordi negoziati direttamente della Comunità. I contingenti verranno ripartiti all'inizio di ogni anno tra gli Stati, sul la 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 discriminazio ni tra le imprese degli stati membri e quindi un continuo ri corso alle clausole di salvaguardia (8). Tale politica tutta via, proprio perchè 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, di venterebbe anche un punto di forza da cui partire per una più aperta politica di liberalizzazione nei confronti di que sti 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 al l'interno della Comunità (9). I progressi nella realizzazione del Mercato Comune e l'evoluzione degli scambi internazio nali 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). Que sta è in effetti la soluzione proposta dalla Commissione che comporta il vantaggio di assicurare principi uniformi, un suf ficiente controllo e potere di intervento comunitario in ca si particolari e di evitare pesanti apparati burocratici cen tralizzati (11). Gli Stati si sono finora dimostrati restii ad accettare tale proposta. L'opposizione non sorretta da al cuna motivazione di carattere economico o tecnico è in effe tti di origine politica e discende come al solito dalla gelo sia delle amministrazioni nazionali e dalla persistente ten denza 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 perio do transitorio. Come sarà possibile impostare allora l'inte ro 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 nego ziati a livello comunitario con alcuni paesi. Questa procedu ra, di respingere proposte relative a regole di procedura fin chè 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 do vrebbero 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 possi bile alcuna politica efficace nei confronti dei paesi a commer cio di stato senza una regolamentazione comune in questo cam po.

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 rego lamento (13). Tale proposta ha due caratteristiche. Innanzi-tutto 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. I noltre 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 con - fronti dei paesi a commercio di stato. Evidentemente ciò comporta un ingente trapasso di responsabilità alle istituzioni comunitarie, alle quali in definitiva, si lascerebbe la con - creta e progressiva elaborazione di una più precisa defini - zione 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 nello 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 (15a). 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'ob - bligo 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 perchè 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, definizione 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 31/10/1964. 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. Esso assume però una importanza notevole se si considera la politica commer-

merciale come parte della politica estera. E' una di quelle "zone marginali" in cui più l'autonomia politica degli Stati viene toccata. Basti pensare al caso di sanzioni economiche a un paese terzo.

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). Rimandiamo ad altra parte del presente documento lo

esame dell'aspetto, prevalente, relativo al commercio con i paesi dell'Est.

Senza regolamentazione uniforme si rischia comunque di lasciarsi 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 di sordinata 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. La 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 trova praticamente priva di strumenti comuni di politica commer

ciale, 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'est;
- 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.

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 dell'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 proposto la Commissione in questo campo è il seguente :

- a) - stabilire un meccanismo di consultazione stabile tra gli Stati;
- b) - elaborare una procedura di inserimento d'una "clausola CEE" negli accordi nazionali al fine di permetterne 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, poichè si trattava di mettere le mani in una rete, consolidata 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 sgradita, 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 l'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 al

l'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 nè una clausola CEE, nè 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 infatti 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 allo 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 po' 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 o-

peratori 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 da effettuarsi in seno al Consiglio.

Queste considerazioni pongono due ordini di problemi. Si ripropone cioè la questione della struttura burocratica dell'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 perchè 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 esso sostenuta.

2.2. - I poteri di controllo.

Gli articoli del Trattato relativi alla politica commerciale non prevedono nemmeno una consultazione obbliga-

toria del Parlamento Europeo in questo campo. Ogni potere di decisione spetta al Consiglio. Tutte 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 effettuare 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 la 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 distingue da un normale accordo commerciale ai sensi dell'art. 111 e 113 semprechè 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, anzichè 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'ef-

fetto di liberalizzazione delle associazioni" (13). Questa i potesi 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 casi deve essere sostituita da altri opportuni strumenti di politica commerciale.

I problemi sollevati, a questo proposito, da un procedere disordinato e pragmatico, potrebbero diventare insolubili nel momento in cui, con l'adesione britannica, la Comunità si trovasse investita di tutti i complessi rapporti commerciali che la Gran Bretagna intrattiene con le sue ex colonie. E' quindi più che mai urgente l'esame della proposta italiana di definire una "filosofia" dell'associazione.

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 momento 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) - Perchè una politica comune della CEE possa costituire un contributo alla pace e alla distensione, è neces

sario 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 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 base più vasta possibile, 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 processo 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) - I negoziati per il Kennedy Round hanno 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 della integrazione.

Perchè ciò possa avvenire entro la fine del periodo transitorio è necessario però che siano soddisfatte alcune condizioni preliminari. Da un lato deve progredire l'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 nazionalista, che si troverebbero private di uno strumento essenziale come quello della politica commerciale nazionale. Occorre infine rileva-

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) - I negoziati per il Kennedy Round hanno 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 della integrazione.

Perchè ciò possa avvenire entro la fine del periodo transitorio è necessario però che siano soddisfatte alcune condizioni preliminari. Da un lato deve progredire l'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 nazionalista, che si troverebbero private di uno strumento essenziale come quello della politica commerciale nazionale. Occorre infine rileva-

re 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 necessaria ad esercitare la sua funzione di stimolo e direzione dell'intero motore comunitario. 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 nazionalismo e degli interessi corporativi, che in ultima analisi spingono sempre verso il protezionismo e la conservazione.

N O T E

Note al Capitolo I

- (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) - Gazzetta Ufficiale della Comunità del 5/10/1962.

Note al Capitolo II

- (1) - Mondo Economico n. 12/1966, pag. 43.
- (2) - The Economist, The Kennedy Round is a Rich Man's Deal, 20-26 maggio 1967, p. 813.
- (3) - Parlamento Europeo - Relazione dei problemi connessi all'organizzazione dei mercati mondiali dei prodotti agricoli, in particolare dei cereali, doc. 136/1966-67.
- (4) - Per un quadro delle discussioni allora svoltesi sul problema dell'associazione dei paesi e territori coloniali o sotto tutela per mandato delle Nazioni Unite, si può vedere U.W. Kitzinger, The Politics and Economics of European Integration, New York, London, 1963, cap. IV.
- (5) - Gli Stati africani associatisi dopo l'acquisizione della indipendenza sono 18, e precisamente le Repubbliche di Somalia, Congo-Léo, Ruanda, Togo, Madagascar, Camerun, Congo-Bra, Centrafricana, 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.
- (6) - Per le sue importazioni di caffè verde il Benelux applicherà la TEC verso i paesi terzi solo alla fine del periodo transitorio.
- (7) - Decisione n. 11/66 del Consiglio d'Associazione.

- (8) - Conferenza Parlamentare - Relazione (on. M. Pedini) sulla prima relazione annua di attività del Consiglio di Associazione alla Conferenza Parlamentare della As sociazione, doc. 7/1965, citaz. nota (1) a p. 23.
- (9) - Fra gli altri se ne è fatto autorevole interprete il presidente dell'O.C.A.M., Diiori Hamani, La Convention de Yaoundé après deux ans de fonctionnement, in Nations Nouvelles, n. 10, 1966, pp. 5-9.
- (10) - Secondo rapporto annuale della attività del Consiglio d'Associazione alla Conferenza parlamentare, Allegato II, p. 6.
- (11) - Relazione cit. a nota (3), citaz. p. 24.
- (12) - Questi dati si trovano in un documento emesso in limi ne alla Conferenza dal Servizio Informazioni dell'ONU, esso è riprodotto in Relazioni Internazionali, 1964, p. 225 e ss.
- (13) - Parlamento Europeo, Relazione (Pedini) sui risultati della Conferenza Mondiale delle N.U. sul commercio e lo sviluppo, doc. 83/1964-65, citaz. p. 6.
- (14) - 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.
- (15) - D. Athanassatos, Problèmes de l'agriculture hellénique in La Revue du Marché Commun, maggio 1966, p. 228.
- (16) - Il regolamento n. 3/63 è del 24 gennaio 1963; in questa sua prima formulazione esso riguardava solo i pro dotti agricoli contemplati dai regg. nn. 19 (cereali), 20 (carni suine), 21 (uova), 22 (pollame). Con la pro posta 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 e steso 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 in teressanti anche per i perfezionamenti e i nuovi criteri che introducono nel regolamento originario; di questi perfezionamenti e criteri ci verrà fatto di par lare in seguito.
- (17) - La notizia di tale decisione interna si trova nella proposta della Commissione del 26 febbraio 1964 relativa all'acceleramento dell'attuazione di una politi-

ca commerciale nei confronti dei paesi a commercio di stato, I/COM(64)53 def., pag. 1.

- (18) - La vecchia procedura risaliva al maggio del '62 e contemplava un campo di consultazioni relativo a poche operazioni.
- (19) - Un'informazione esplicita in tal senso si trova in W. Lühr, 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.
- (20) - Così ha informato il principale negoziatore di quello 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.
- (21) - Per un'analisi più dettagliata del problema dei contingenti rinviamo a quanto detto nel Cap. III punto 1.2.
- (22) - Confronta parere della Commissione agricoltura (on. Blondelle) allegato al doc. del Parlamento Europeo cit. a nota (4), p. 24.
- (23) - 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.
- (24) - Relazione cit. alla nota precedente, citaz. p. 69 - 70 e 70-71.
- (25) - Relazione cit. a nota (4), p. 14 - 15.
- (26) - 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.
- (27) - Per l'analisi del problema sul piano generale, vedi , Cap. III, punto 2.2.
- (28) - Relazione cit. a nota (7), p. 79.

Note al Capitolo III

- (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.
- (15a) - In seno agli accordi sul Kennedy Round è stata anche definita una regolamentazione comune delle pratiche anti dumping. E' chiaro tuttavia che tale accordo costituisce solo una premessa per una unitaria legislazione della CEE.
- (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.

Note al Capitolo IV

- (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.

DUE CASI DI INSUFFICIENZA DELLA POLITICA
COMMERCIALE DELLA CEE : AGRUMI E TABACCO

memoria aggiunta di

Roberto ALIBONI

1. - UN CASO D'INSUFFICIENZA DELLA POLITICA COMMERCIALE DELLA CEE : IL PROBLEMA DEGLI AGRUMI.

Salvo l'Iran, il problema della produzione e del commercio degli agrumi tocca tutti i paesi che attualmente intrattengono relazioni con la CEE, da quelli associati a quelli che sono in trattative. Tale problema inoltre tocca altresì uno degli Stati membri della CEE, e cioè l'Italia. Il problema del commercio degli agrumi è uno di quelli che hanno giocato nella decisione di questi paesi mediterranei di avvicinarsi in qualche modo alla CEE; certamente non sarà stato il problema decisivo, ma l'esame di alcuni dati ne rende comunque evidente l'importanza.

Il seguente prospetto fornisce i dati relativi alla produzione e al consumo, nonché alle importazioni ed esportazioni di agrumi per quanto riguarda la CEE (1) :

	<u>Arance</u> (t.)	<u>Limoni</u> (t.)	<u>Agrumi</u> (totale)
Produzione	931.000	487.000	1.418.000
Importazioni	<u>1.418.000</u>	<u>207.000</u>	<u>1.625.000</u>
	+ 2.349.000	694.000	3.043.000
Esportazioni	- <u>25.000</u>	- <u>60.000</u>	- <u>85.000</u>
Consumo	2.324.000	634.000	2.958.000
Grado di autoapprovvigionamento	40,6%	76,8%	47,9%

E' agevole scorgere che la CEE deve importare più della metà del suo fabbisogno totale di agrumi, infatti il suo grado di autoapprovvigionamento per gli agrumi in generale è del 47,9%. E' altresì chiaro che su tale cifra influisce maggiormente il volume di importazione delle arance, mentre per i limoni non sorgono problemi particolari; i rispettivi gradi di autoapprovvigionamento infatti sono 40,6% e 76,8%. In effetti i problemi commerciali agrumari della CEE si assommano nelle arance. E' interessante pertanto conoscere le importazioni di arance da parte dei paesi non produttori della CEE per paesi di provenienza (2).

Maghreb (soprattutto Algeria e Marocco)	36%
Spagna	49%
Sud Africa e California	3%
Italia	6%
Israele	6%

Questi dati ci danno alcune indicazioni significative. Come abbiamo visto, essi innanzitutto ci mostrano che la CEE deve importare una notevole quantità di agrumi per soddisfare il suo consumo, e precisamente il 52,1% di quanto consuma in fatto di agrumi in genere, e il 59,4% di quanto consuma in fatto di arance. Tali importazioni inoltre sono soddisfatte solo in minima parte dall'Italia, in quanto Stato membro, e da Israele, che ha un particolare accordo con la CEE, mentre per il resto sono soddisfatte proprio da quei paesi che attualmente sono in trattative con la CEE. In base a queste indicazioni sembra opportuno chiedersi quale politica abbia condotto la CEE nel campo del commercio degli agrumi attraverso le associazioni e gli accordi sin qui stipulati, e quale è la politica che sta attualmente conducendo.

L'esame di quanto è stato fatto sino ad ora è presto fatto, giacchè praticamente il problema non è stato affrontato che in modo marginale e con paesi che non sono tra i maggiori esportatori. L'accordo con la Grecia prevede un contingente a tariffa preferenziale limitato a 22.000 tonnellate; con la Turchia il problema è stato rinviato, mentre per quanto riguarda il Libano, che pure si è accostato alla Comunità manifestando l'intenzione di raddoppiare, fra l'altro, le sue esportazioni agrumarie al fine del proprio sviluppo, la relazione del Parlamento Europeo dice esplicitamente che nell'accordo "... l'esportazione di prodotti agricoli come le arance e le mele non viene agevolata in alcun modo" e che "la soluzione di questo problema viene continuamente rimandata ad una ulteriore occasione, come risulta dal Protocollo n. 22 dell'Accordo" (3). L'accordo con Israele infine prevede alcune facilitazioni tariffarie, soprattutto per agrumi che non vengano prodotti dalla CEE; infatti mentre per le arance l'accordo prevede l'immediata instaurazione della TEC, per i pompelmi e per il succo di pompelmo, non prodotti dalla CEE, è prevista ugualmente l'instaurazione della TEC ma anche una sua riduzione, rispettivamente del 40% e del 10%.

Questa cautela verso le importazioni di agrumi ha fatto pensare a forti pressioni esercitate in senso protezionistico dall'Italia, unico paese produttore della CEE; in realtà il ruolo limitato che è svolto da questo paese nell'approvvigionamento della CEE serve di per sé a smentire questa idea.

Gli agrumi italiani in effetti sono protetti, ma questa protezione è più un risultato dell'organizzazione ortofrutticola della CEE che di una autentica volontà protezionistica, la quale in verità avrebbe scarso significato poichè si rivolgebbe verso paesi che esportano agrumi nella CEE in quantità limitate. Non esiste una vera concorrenza fra agrumi italiani da una parte e agrumi greci, turchi, libanesi o israeliani dall'altra. E' vero che Israele ha manifestato parecchi dubbi nel campo delle sue relazioni agrumarie con la CEE, ma essi non sorgevano dalla preferenza accordata sul mercato CEE alle arance italiane, ma piuttosto dal modo con il quale questa preferenza viene accordata dal regolamento sugli ortofrutticoli. Israele ha manifestato la sua avversione a che questa preferenza agisca attraverso tasse compensatorie alla importazione; un sistema di sovvenzioni dirette sarebbe più idoneo secondo Israele a evitare il rincaro dell'offerta sul mercato CEE, dati gli alti costi italiani, cui l'importazione israeliana dovrebbe adeguarsi attraverso la tassazione compensatoria. Le altre richieste israeliane inoltre ancora una volta non hanno di mira la preferenza della produzione italiana, ma garanzie ed impegni per l'evenienza di accordi della CEE con altri paesi produttori di agrumi.

E' qui che Italia e Israele si congiungono nello esercizio e nella richiesta di una politica, sia pur larvata mente, protezionistica, perchè quei paesi nei confronti dei quali Israele chiede garanzie sono proprio i paesi che maggiormente esportano verso la CEE, i paesi con i quali attualmente la CEE tratta senza che se ne veda un esito, i paesi infine che anche l'Italia teme. Finchè si è trattato di paesi esportatori solo in modo marginale gli interessi hanno sonnecchiato, ma ora di fronte alla Spagna e al Maghreb essi vanno destandosi. E a questo punto è necessario esaminare lo atteggiamento dell'Italia e le sue connessioni con le trattative in corso nel Mediterraneo.

L'Italia, consapevole della concorrenza mediterranea, ha da lungo tempo manifestato una sua posizione. Essa presentò il 21 aprile 1964, all'epoca in cui era ministro degli affari esteri Saragat, un memorandum dal titolo "Principii direttivi di una politica globale della Comunità per le relazioni con i paesi terzi"; di questo memorandum è opportuno ricordare il paragrafo nono :

"... Nel caso di accordi di associazione ... il cui contenuto commerciale potrebbe causare squilibri all'interno della Comunità, facendo gravare solo su uno o due (paesi) il carico delle concessioni accordate, occorrerebbe prevedere delle clausole che :

- comunque mantengano una certa preferenza sul mercato comunitario alle produzioni degli Stati membri rispetto alle analoghe produzioni degli Stati associati; e ciò anche

nel caso in cui ... sia previsto che lo Stato associato partecipi gradualmente all'organizzazione di mercato;

- limitino le concessioni, per determinati prodotti, alla fissazione di contingenti tariffari ...;

- riducano o escludano i contributi dello Stato o dei due Stati maggiormente colpiti sul piano commerciale in caso di concessione di aiuti finanziari.

Inoltre ... occorrerebbe prevedere contemporaneamente qualche particolare azione della Comunità, a carattere temporaneo, sul piano finanziario come sul piano commerciale, a favore delle produzioni degli Stati membri toccate dalla concorrenza degli Stati associati, onde migliorarne la commercializzazione" (4).

Questa linea è stata in seguito approfondita e sviluppata; l'anno seguente infatti al Consiglio della CEE dell'8 aprile, il nuovo ministro degli esteri, Fanfani, rendeva la seguente dichiarazione: "... Ma, a nostro parere, nell'area mediterranea si pongono altri due problemi speciali che il Consiglio dovrebbe risolvere con una visione unitaria e in via pregiudiziale: in primo luogo quello di assicurare all'Italia, che sarebbe la sola, fra gli Stati membri, a dover sopportare il carico delle concessioni da fare ai paesi mediterranei, il mantenimento della preferenza comunitaria ed altre particolari provvidenze; in secondo luogo quello di delineare una politica globale per i paesi del bacino mediterraneo che finiranno tutti con il voler stabilire relazioni particolari con la Comunità e che sono tutti fra loro concorrenti per quanto riguarda l'esportazione di prodotti agricoli" (5).

Ma come si è concretato questo lucido suggerimento italiano di formulare una politica globale per il Mediterraneo? La risposta implicita nei documenti ora citati non è certo quella di una politica commerciale comune; in realtà il memorandum si limita a suggerire una politica di prezzi e di sostegno, e quando accenna alla possibilità di limitare le concessioni ai paesi terzi (cioè quelli mediterranei) non solo suggerisce uno strumento di breve momento come i contingenti tariffari, ma prescinde, significativamente, da ogni problema o proposta circa la formazione di contingenti comunitari. La dichiarazione Fanfani contiene la proposta esplicita e giusta di formulare una politica mediterranea della CEE, ma ciò che è accaduto dopo questa proposta, che del resto veniva posposta a ben precise esigenze italiane, smentisce la volontà di una politica commerciale comune e fa intravedere piuttosto attraverso le vicende del regolamento sugli ortofrutticoli, che ora vedremo, una politica disorganica diretta a proteggere occasionalmente alcuni interessi a breve scadenza.

In effetti il problema degli agrumi che, dati i rap

porti della CEE nel Mediterraneo, si presenta innanzitutto come problema di definizione di una politica commerciale capace di regolare questi rapporti, si è concretato in una serie di schermaglie attorno al regolamento n. 23 sugli ortofrutticoli e alle sue modifiche. Le vicende di questo regolamento fanno scorgere quanto sia lontano dalla mente degli Stati membri il problema della politica commerciale; ogni momento di questa vicenda è una testimonianza di questo disinteresse o di questa incomprendenza.

L'art. 11, 2 di questo regolamento, che è quello che definisce la politica agrumaria comunitaria verso l'esterno, venne modificato una prima volta (reg. n. 65 del 13 maggio 1965) in modo che i prodotti provenienti dai paesi terzi fossero gravati da una tassa di compensazione (e qui si inserivano le lamentele israeliane di cui dicevamo), qualora il loro prezzo d'entrata fosse inferiore a un prezzo di riferimento pari alla media aritmetica dei prezzi alla produzione di ciascuno stato membro, maggiorata di alcune spese di commercializzazione. La Commissione in seguito (reg. n. 156 del 10 novembre 1965) fissò i prezzi di riferimento per la campagna di quell'anno.

Fra quella modifica e la fissazione del prezzo di riferimento si inserisce il Consiglio dei Ministri del 14.15 giugno. In questa sessione fu formulato il primo mandato negoziale per le trattative con il Marocco e la Tunisia. La delegazione italiana sostenne la formulazione di un mandato parziale, e cioè di un mandato che escludesse trattative sugli agrumi, asserendo che un negoziato con paesi terzi non poteva essere condotto per quelle produzioni i cui scambi ancora non fossero regolati all'interno della CEE (mancava a giugno ancora la fissazione del prezzo di riferimento) (6). Naturalmente sia il Marocco che la Tunisia rifiutarono di trattare su una base che escludeva una voce così importante delle loro esportazioni, e a tutt'oggi le trattative sono ferme (7).

Ma ciò non è tutto. Fissato infatti il prezzo di riferimento la Spagna fece sentire le sue vibrante proteste, talchè la Commissione fu indotta a presentare al Consiglio una nuova proposta che riduceva del 15% il prezzo di riferimento delle arance dolci e nel contempo concedeva sovvenzioni alle arance italiane attraverso il FEOGA. Il Parlamento respinse tale proposta; infatti esso si trovò di fronte a un regolamento che mutava per pressioni esterne (cioè della Spagna) prima che fosse entrato in vigore nella pratica e contemporaneamente di fronte al rifiuto del governo italiano di astenersi dal concedere sovvenzioni per proprio conto (rifiuto motivato dal fatto, peraltro riconosciuto dall'assemblea, che gli incartamenti del FEOGA avrebbero richiesto due anni per la liquidazione della sovvenzione). Di fronte alla reviviscenza di una politica protezionistica nazionale e a causa dell'atteggiamento della Commissione e della sua premura di riconoscere le lamentele dei paesi terzi, il Parlamento votò contro la propo -

sta della Commissione (8).

Ma in realtà lo scandalo di avere ceduto alle pressioni di un paese terzo nella determinazione del prezzo di riferimento delle arance è meno evidente di quanto sia apparso ai parlamentari europei. Abbiamo visto che la Spagna copre il 49% del consumo di agrumi dei paesi non produttori della CEE; può una tale voce restare inascoltata? Poteva la Commissione eludere le proteste di un così determinante fornitore? In realtà non poteva. La situazione è confusa perchè manca una politica commerciale comune, talchè invece di poter tenere conto della Spagna in modo aperto e ragionevole si deve operare al livello delle pressioni esterne, fra il facile scandalo dei parlamentari, mentre d'altro canto all'Italia più che di una politica protezionistica viene lasciato il destro di una politica neghittosa e pigra, capace di far rivivere le sovvenzioni nazionali e di fermare le trattative col Maghreb. Il punto è questo: l'Italia non conduce una politica protezionistica vera e propria, ma astenendosi insieme agli Stati membri dal proporre una politica commerciale comune porta la CEE in una situazione caotica, costellata, senza ragione e senza preciso volere, di inutili punte protezionistiche.

Gli Stati membri devono poter permettere alla Commissione di elaborare un Regolamento che non sia ispirato solo al mantenimento di preferenze all'interno della CEE, ma sia più che altro teso a risolvere i problemi dei rapporti con gli altri paesi. Il caso degli agrumi è interessante perchè mostra, laddove ci si potrebbe aspettare una reazione protezionistica da parte italiana, che in realtà il problema sta nella mancata formulazione di una politica commerciale comune. La Comunità è una grande importatrice di agrumi e quindi i suoi problemi stanno più all'esterno che all'interno. Finchè tali questioni non saranno affrontate partendo dall'idea che la politica commerciale è la chiave della loro risoluzione la Comunità rischierà sempre di assumere atteggiamenti protezionistici suo malgrado o quanto meno di impigliarsi in inutili e dannose confusioni.

Le vicende che abbiamo esaminato mettono in evidenza sia un atteggiamento errato sia una deficienza organica di politica. L'atteggiamento errato consiste nell'affrontare i problemi agricoli, come quello della produzione agrumaria e come altri, volendo definire semplicemente dei prezzi o una organizzazione di mercato. La deficienza consiste nella politica commerciale comune. Fare una politica dei prezzi senza esplicitare una politica commerciale a lungo termine significa lasciare libero gioco agli interessi nazionali o settoriali, cristallizzarli e nutrirli con il rischio di non potersene più liberare in seguito. Del resto l'atteggiamento degli Stati nazionali o dei settori interessati fa presto a divenire coerente con questa situazione; essi, definita una politica economica, intendono tale politica come conservazione dell'assetto e

sistente e come schermo elevato contro i paesi terzi. Il punto di rottura è la politica commerciale; questa politica implica veramente delle scelte e delle ristrutturazioni; non è un caso che la politica delle strutture sia rimasta indietro rispetto al resto. Se la Commissione non potrà accedere alla formulazione di una politica commerciale, nulla potrà definirsi chiaramente e si correranno grossi rischi di sprechi e protezionismo.

2. UN CASO DI CARENZA NELLA POLITICA COMMERCIALE CEE : IL PROBLEMA DEL TABACCO.

Il caso del tabacco è quello di una vera e propria carenza di politica commerciale in riflesso di una carenza nella politica agricola comunitaria. Trattandosi di un caso così negativo esso ci impegnerà assai meno di quanto è accaduto a proposito degli agrumi.

Cominciamo ad esaminare alcuni dati. L'attuale produzione interna di tabacco della CEE non copre che il 40% circa del suo fabbisogno. L'Italia ha una posizione predominante in questa produzione; essa infatti produce più della metà del normale raccolto comunitario. Per coprire il suo restante fabbisogno la CEE importa tabacco da vari paesi, soprattutto dagli USA, e in particolare dagli Stati associati di Grecia e di Turchia; un quantitativo non molto importante viene acquistato presso i SAMA.

L'evoluzione delle esportazioni greche e turche di tabacco è mostrata dalle tabelle seguenti (10) :

TAB. - EVOLUZIONE DELLE ESPORTAZIONI DI TABACCO GRECO

	Mondo		CEE		% CEE su exp. tot.
	Tonn.	1000\$	Tonn.	1000\$	
1960	60.991	72.921	25.388	27.122	37
1961	65.909	82.893	23.375	26.266	31
1962	47.408	71.406	23.506	34.594	48
1963	61.922	118.095	24.185	40.539	36
1964	70.170	119.269	31.350	46.821	39
1965	71.000	n.d.	31.906	n.d.	

TAB. - EVOLUZIONE DELLE ESPORTAZIONI DI TABACCO TURCO

	Mondo		CEE		% CEE su exp.tot.
	Tonn.	1000\$	Tonn.	1000\$	
1961	82.402	86.974	14.444	14.406	16
1962	88.850	95.910	23.810	23.820	24
1963	42.983	66.458	5.359	7.215	10
1964	55.214	98.945	8.356	12.500	12
1965	64.291	88.479	8.773	10.136	11

Il regresso delle esportazioni greche che si registra verso il mondo nel 1962 è dovuto alla peronospera nelle campagne 1960-61; esso fu colmato dalla Turchia la cui caduta del 1963 fu però anche dovuta alla peronospora. Ciò nondimeno le esportazioni greche e turche verso la CEE segnarono punte notevoli, insieme del resto a quelle degli altri paesi fornitori, grazie alla peronospora che colpì la produzione italiana e francese nel 1960-61. A parte queste componenti nella evoluzione greca è possibile distinguere un netto rialzo delle esportazioni verso la comunità a partire dall'anno dell'associazione (1962); il tempo limitato non consente invece osservazioni analoghe per la Turchia. Malgrado la favorevole evoluzione la questione del tabacco continua a sollevare incertezze e preoccupazioni da parte greca.

Il tabacco costituisce per la Grecia una voce d'esportazione fondamentale; esso costituisce infatti circa il 40% sul totale delle esportazioni per quanto riguarda le vendite alla comunità. In considerazione di ciò il tabacco gode di particolari attenzioni nell'ambito dell'accordo associativo con la Grecia. Quest'ultimo prevede per l'agricoltura un consolidamento della situazione tariffaria e contingentaria esistente alla data dell'accordo stesso, almeno finchè non sopravvenga una regolamentazione comunitaria nei vari settori. Per alcuni prodotti invece, e fra questi vi è il tabacco, vige un regime di favore che si concreta nell'acceleramento delle misure di disarmo. Così per il tabacco l'accordo prevede l'abolizione totale delle tariffe comunitarie entro il 31 dicembre 1967 e la contemporanea instaurazione della TEC. Su questa la Grecia ha inoltre un diritto di veto, nel senso che certe sue modificazioni possono essere operate solo se sussiste il consenso espresso dello Stato Associato. Per il tabacco in fine l'accordo di associazione prevede, senza peraltro precisarne alcun contenuto, la formulazione di una politica comune.

In materia di tabacco l'accordo con la Turchia è invece di gran lunga meno penetrante; esso infatti prevede l'a-

pertura di un contingente tariffario (che per il 1966 è stato fissato in 13.615 tonnellate) entro i cui limiti non può essere applicato un dazio superiore a quello in vigore per la Grecia.

E' evidente quindi che il problema attuale è quello greco; esso nasce principalmente dal fatto che, malgrado le previsioni sull'instaurazione di una politica comune del tabacco, tale politica è ben lungi dall'essere anche appena proposta, e difettando tale proposta, viene a mancare anche una politica commerciale in materia.

La questione, com'è noto, è complicata dall'esistenza di monopoli nazionali come quello francese o quello italiano. Oltre a questa si pone anche la questione della produzione italiana, la quale nell'ambito comunitario è abbastanza notevole. In realtà però tali questioni appaiono solo mediate - mente come ostacoli alla formulazione di una politica comune. Per quanto riguarda in particolare la concorrenza italiana deve osservarsi che essa ha una rilevanza solo parziale, giacché la produzione di tabacco di tipo orientale, che è poi quello prodotto dalla Grecia, non occupa un posto importante nella produzione complessiva dell'Italia; entro breve tempo la produzione italiana di tipo orientale è destinata a declinare comunque sulla base del semplice operare del meccanismo di disarmo; poichè i prezzi italiani per questo tipo di tabacco non sono in grado di sostenere la concorrenza di quelli greci (nel 1964 il prezzo italiano medio era di 2,45 dollari al Kg., mentre quello greco era di 1,67).

La questione invece che è alla base della difficoltà di formulazione di una politica comune per il tabacco è quella del contenuto di tale politica. A tale proposito le opinioni vanno dal liberismo più estremo, all'organizzazione di mercato o alle sovvenzioni. La prima tesi è sostenuta per esempio dagli industriali che premono per rifornirsi di materia prima ai prezzi mondiali; i piantatori invece chiedono la garanzia di una rigida organizzazione di mercato. In ciò essi sono appoggiati dalla Grecia, la quale però caratterizza la sua posizione tentando di assicurarsi un prezzo quanto più possibile vicino al proprio in modo da non compromettere i suoi rapporti con i paesi terzi. La Turchia invece, data la scarsa preferenza accordatale dalla CEE, non vede di buon occhio l'organizzazione del mercato e la conseguente imposizione di prelievi, dato che questi potrebbero mettere in pericolo le sue esportazioni verso il mercato comunitario. Fra le more di questa diversità di opinioni, resta il fatto che, come dicevamo, la politica comune in materia di tabacco non è arrivata neppure allo stadio di una proposta; e la conseguenza più immediata di questa carenza è che fra le varie alternative possibili, che vanno da un indirizzo protezionistico come quello auspicato dalla Grecia a un indirizzo ultra liberistico come quello che desiderano gli industriali, non esiste la minima i

dea su quella che dovrà essere la politica commerciale in materia di tabacco. Questo del tabacco in definitiva è un chiaro caso di come la formulazione di una politica economica e di una politica commerciale si condizionino a vicenda in modo quasi inestricabile.

La domanda che ci si può porre a conclusione di questo esame è se la formulazione di una politica per il tabacco, e in particolare di una politica commerciale, sia necessaria semplicemente alla definizione dei rapporti associativi fra la CEE e la Grecia, oppure se tale formulazione sia necessaria in un contesto più vasto. A nostro parere si deve rispondere che essa è necessaria su un piano più generale. Ciò è vero perchè in primo luogo oltre alla grossa questione del tabacco greco la Comunità si troverà prima o poi a dover fare i conti con il tabacco turco e con quello dei SAMA e con quello dell'Algeria. Ciò è vero ancora perchè gran parte delle importazioni comunitarie provengono dagli Stati Uniti e costituiscono attualmente oggetto di trattativa nel Kennedy Round, e a tale proposito la recente impennata greca al Consiglio di Associazione del 13 gennaio 1967 è stata estremamente significativa. In questa occasione infatti la Grecia, avvalendosi del veto di cui essa dispone rispetto alla TEC, ha condizionato il suo assenso alla proposta di riduzione sul tabacco fatta dalla CEE agli USA alla formulazione di una politica comune in materia di tabacco. Ma ciò è soprattutto vero infine perchè la CEE in questo campo come in tutti gli altri si trova impegnata a scegliere il contenuto di una sua politica e a dire cioè se essa debba assumere aspetti protezionistici o liberistici; e anche qui, di fronte ai vari interessi degli Stati e dei settori, la scelta di una politica commerciale comune costituisce il punto di rottura.

N O T E

- (1) - Parlamento europeo, parere della commissione agricoltura (on. Vredeling) allegato alla relazione dell'on. G.L. Moro sulle relazioni fra CEE e Israele (doc. 8/1965-66) p. 11.
- (2) - Pag. 11 della fonte citata alla nota precedente.
- (3) - Parlamento europeo, Relazione concernente l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tecnica tra la CEE e gli Stati membri, da una parte, e la Repubblica Libanese dall'altra (on. Kapteyn, doc. 74/1965-66), citaz. pag. 5.
- (4) - Il memorandum in questione è riprodotto da Relazioni internazionali, 1964, p. 820.

- (5) - Si veda Relazioni internazionali, 1965, p. 381.
- (6) - Si veda la nota di Relazioni internazionali, 1965, p. 622.
- (7) - Si veda la risposta della Commissione all'interrogazione dell'on. Thorn, in Bollettino del Portavoce della CEE, 8 gennaio 1967.
- (8) - Resoconti stenografici del Parlamento Europeo, sessione 18 - 21 gennaio 1966, p. 80 e ss.
- (9) - Giola G., Le Dossier "tabac" - Situation du marché mondial, communautaire et grec - Union douanière et perspectives pour une politique agricole commune pour le tabac, in Revue du Marché Commun, maggio 1966, pp. 352-368.

RISPOSTE AL QUESTIONARIO DELL'IAI

di :

Dott. Wolfgang ERNST,	direttore della politica commerciale generale presso la Commissione CEE.
Ing. Enrico MINOLA,	vicepresidente della Confindustria
Dott. Romolo ARENA,	direttore centrale IRI
Dott. Giovanni UGO,	direttore scambi commerciali CEE
Prof. G. P. CASADIO,	dell'Università di Bologna

(I. GLI STRUMENTI DELLA POLITICA COMMERCIALE DELLA CEE)

Domanda n. 1

- Quali crede siano le ragioni effettive del ritardo in questo settore? Quale potrebbe essere, a suo avviso, il programma accelerato di attuazione? Quali le più importanti difficoltà da superare? -

WOLFGANG ERNST

- 1a) - Non sta a me di fare delle supposizioni sulle cause del ritardo. Vorrei però attirare l'attenzione sui seguenti punti :

Il programma del 1962 regola sistematicamente l'unificazione nei diversi settori della politica commerciale. Esso si basa sulle disposizioni del trattato e in particolare sugli articoli 111 e 113. La Comunità ha però avuto negli ultimi tempi grosse difficoltà nel regolare in modo sistematico i più importanti settori della politica commerciale (come per es. i regimi di importazione o il diritto antidumping) e nel creare le necessarie procedure e gli strumenti per la futura politica della Comunità. Tutto ciò è collegato con i noti problemi istituzionali o costituzionali.

- D'altra parte la Comunità ha fatto progressi ogni volta che gruppi economici o politici importanti si sono impegnati per determinate misure. Esempi a questo proposito sono tutta la politica agricola, e, negli ultimi tempi, gli inizi per una politica commerciale nel settore dei tessuti. Dietro il commercio estero come tale notoriamente non stanno dei gruppi di pressione ben organizzati, benchè l'unificazione dei regimi di importazione sia di importanza decisiva per tutti i consumatori e la politica d'esportazione (che si deve vedere nell'insieme della politica commerciale) lo sia per larghi settori dell'industria.

- 1b) - Il Consiglio dei Ministri ha già deciso nel 1966, di occuparsi presto delle proposte esistenti della Commissione nel campo della politica commerciale. Questa decisione, merita ogni appoggio, soprattutto trattandosi di proposte che sono essenziali per il funzionamento dell'unione doganale. Si tratta in particolare di :

1) - disposizioni di legislazione doganale senza la cui entrata in vigore il trattamento doganale sarebbe dif

ferente negli Stati membri nonostante l'unificazione delle tariffe (la Comunità è per ora solo un'unione tariffaria e non ancora una unione doganale). Sono necessarie in particolare disposizioni per un regolamento sulla nozione di origine, sui contingenti doganali comuni e sul traffico di perfezionamento attivo.

2) - Disposizioni sui regimi di importazione, che devono essere unificati, se la protezione doganale stabilita deve avere lo stesso effetto in tutti gli Stati membri (c'è infatti una differenza economica fondamentale se si fissa una determinata tariffa doganale per un prodotto la cui importazione è proibita o soggetta a restrizioni quantitative, o essa concerne un prodotto la cui importazione è liberalizzata). Le regole per l'importazione proposte in particolare per l'unificazione al Consiglio dei Ministri, riguardano: la liberalizzazione dell'importazione, gestione dei contingenti quantitativi e la protezione contro il dumping e le sovvenzioni e altre pratiche anormali.

ENRICO MINOLA

1a) - Il motivo essenziale del ritardo della politica commerciale comune, come nella maggior parte delle politiche comuni, deve indubbiamente essere ricercato nella difficoltà che la Comunità incontra nel superare il piano dell'unione doganale per entrare in quello dell'unione economica, la cui realizzazione esige una volontà di unità politica alla quale alcuni Governi membri non sembrano ancora decisi a piegarsi.

La politica commerciale è spesso fortemente collegata alla politica estera ed è questo un settore nel quale alcuni paesi membri desiderano mantenere il più a lungo possibile la loro sovranità; vi è, inoltre, attualmente, una diversità di situazioni di fatto e di indirizzi.

D'altra parte, non si può negare che, sul piano della politica commerciale comune, esistono ancora divergenze di interesse molto nette fra i paesi della Comunità.

Così, ad esempio, un'economia di trasformazione che vive principalmente degli scambi commerciali, come quella del Benelux, o un'economia industriale potente quale quella tedesca, hanno bisogno di una politica commerciale comune liberale, mentre paesi come la Francia e l'Italia, che tra l'altro hanno una forte componente agricola nella loro economia, possono essere indotte a una certa cautela.

I "ritardi" nella politica commerciale comune, in confronto alla unione doganale o alla politica agricola co

mune, possono trovare la spiegazione nella redazione del Trattato stesso (dall'art. 110 al 116) che prevede la realizzazione della politica comune di cui trattasi soltanto dopo il periodo transitorio, cioè in pratica dopo il 1° gennaio 1970.

Da tener presente che, negli ambienti "minimalisti" - secondo una espressione correntemente utilizzata negli ambienti comunitari - che cercano di limitare la portata delle disposizioni del Trattato da questo punto di vista, si sembra ritenere che esso parli solo di "principi comuni della politica commerciale", lasciando così, anche dopo il 1° gennaio 1970, la porta aperta a tentativi di freno della politica commerciale comune.

Occorre infine tener presente che alcuni progressi sono stati compiuti. Le politiche commerciali dei paesi membri si sono trovate infatti armonizzate in misura abbastanza larga dal momento della creazione del Mercato Comune.

La liberalizzazione degli scambi e l'ampia soppressione dei contingenti hanno permesso alla tariffa doganale comune di diventare lo strumento principale della politica commerciale dei paesi membri e, da questo punto di vista, la politica commerciale comune è stata realizzata.

I sei paesi membri hanno inoltre affidato alla Commissione il più importante negoziato commerciale degli ultimi anni, il Kennedy Round.

Infine, i lavori effettuati in seno al Gruppo di lavoro del Consiglio per la politica dell'"assicurazione - credito" non sono trascurabili e, contrariamente a quanto afferma il primo paragrafo della pagina 9 del Questionario, esiste una procedura di consultazione sulla cui base gli Stati membri sono tenuti a comunicare il calendario dei propri negoziati commerciali, le proroghe degli accordi, le loro modifiche, ecc.

- 1b) - Sembra che la scadenza del 1° luglio 1968, che vedrà la realizzazione dell'unione doganale, debba anche costituire il punto di partenza di un periodo di sforzi intensi per far progredire la politica commerciale comune.

La prima tappa potrebbe consistere nel completare l'unione tariffaria per realizzare una vera unione doganale; cioè: armonizzare le modalità con le quali sono applicate le tariffe da parte dei vari paesi membri; armonizzare le regolamentazioni doganali; accordarsi su una definizione comune della nozione di "origine" e di quella di "traffico di perfezionamento", ecc.

La seconda tappa potrebbe riguardare i contingenti tariffari. A partire dal 1° luglio 1968 occorrerebbe tentare di limitarsi a contingenti comunitari.

In una terza tappa si potrebbe prevedere l'armonizzazione della liberalizzazione nei riguardi dei paesi terzi e dei metodi comuni di protezione dei prodotti "sensibili".

Alcuni prodotti sono infatti protetti in tutti i paesi membri e non dovrebbe quindi essere troppo difficile, almeno per questi prodotti, di definire le regole di protezione comunitaria.

Si può pensare che queste regole andrebbero verso una liberalizzazione degli scambi accompagnata da clausole di salvaguardia.

L'armonizzazione delle politiche per i prodotti sensibili potrebbe essere completata dall'armonizzazione delle politiche nei confronti di alcuni paesi membri del GATT ma per i quali esistono problemi (es. Giappone).

E' indubbiamente solo a quel momento che i paesi membri potranno entrare in quello che viene spesso considerato l'"hard core" dei problemi, e cioè nelle loro relazioni con i paesi dell'Est.

1c) - E' già stato, in pratica, risposto a questa domanda.

Le difficoltà più notevoli per la messa in opera di una politica commerciale comune sono costituite da motivi politici (timore di perdita di sovranità da parte di alcuni paesi, e soprattutto della Francia); da motivi concernenti le divergenze di interessi tra i paesi membri conseguenti a difformità di situazioni economiche e produttive senza contare che a norma di trattato possiamo essere in ritardo per quanto riguarda il coordinamento preventivo dei rapporti tra gli Stati membri (art. 111), ma non per quanto concerne la politica commerciale comune, che è prevista dopo lo spirare del periodo transitorio, e cioè dopo il 1° gennaio 1970 (art. 113); e da difformità di situazioni di fatto e di indirizzo in tema di politica estera.

ROMOLO ARENA

1a) - La ragione fondamentale di ritardo nel processo di realizzazione della politica commerciale comune è squisitamente politica.

L'atteggiamento della Francia e il problema dell'entrata dell'Inghilterra nel Mercato comune, condizionano la stessa struttura della Comunità.

Si ritiene pertanto che solo la definizione in senso positivo della politica francese nella CEE e l'entrata dell' Inghilterra potranno permettere la presa in considerazione di un sostanziale passo avanti nel settore.

La definizione della politica commerciale comune tocca in modo essenziale le politiche nazionali commerciali e rappresenterebbe in qualche misura un passo avanti sulla via della sovranazionalità.

L'ingresso dell'Inghilterra rende indubbiamente più complessa ancora la definizione della politica commerciale, dati gli speciali, complessi problemi commerciali posti dal Commonwealth e da quei paesi dell'EFTA che aderirebbero anch'essi alla Comunità.

- 1b) - Sarebbe prematuro voler dare una risposta in questa fase dato il grande numero di incognite.

- 1c) - A mio parere, le più importanti difficoltà da superare consistono essenzialmente nell'armonizzazione della politica di sostegno all'esportazione, poichè si tratta di un settore che oltre a coinvolgere quanto comunemente si intende per aiuto, implica anche una revisione profonda di strutture, come ad esempio il sistema fiscale. E' tutta - via palese come gli interessi contrastanti in alcuni settori, esempio Cantieri, possano comportare una visione molto diversa della politica degli aiuti da parte dei singoli Stati comunitari.

L'individuazione di un minimo comun denominatore di "interesse europeo" è uno dei problemi centrali della realizzazione del Mercato comune.

(II - GLI ACCORDI COMMERCIALI)

Domanda n. 2

- Quale dovrebbe essere la politica delle associazioni da parte della Comunità nei confronti dei paesi non europei?

WOLFGANG ERNST

La politica di associazione in Europa costituisce essenzialmente un preliminare all'adesione. E' difficile estendere tale politica al di fuori dell'Europa; al massimo essa potrebbe riguardare l'area mediterranea strettamente legata alla Comunità. I Trattati di associazione con gli Stati non europei hanno un doppio scopo: da un lato di liberare gli scambi commerciali da dogane ed altri intralci, cioè di creare delle aree commerciali più vaste, e d'altra parte di fornire aiuti tecnici e finanziari per lo sviluppo dei paesi associati. In via di principio è logico pensare ad una estensione di tali accordi verso altri paesi non europei che si trovano nella medesima situazione. Naturalmente bisogna stare attenti che :

1) un regime preferenziale esteso a tutti o quasi a tutti i paesi esportatori si annulla automaticamente. Nella misura in cui ciò apre la strada alla liberalizzazione generalizzata degli scambi non vi è nulla da obiettare;

2) d'altro canto le risorse finanziarie della Comunità sono limitate e quindi devono essere impiegate in modo concentrato soprattutto con l'obiettivo di stimolare lo sviluppo dei paesi associati, in modo da sostituire al più presto una politica di aiuti con una politica di scambi.

ENRICO MINOLA

La formula di "Associazione" è stata messa a punto per permettere a paesi europei che manifestano il desiderio di aderire alla Comunità, ma che non sono ancora economicamente pronti, di far anticamera.

Per contro, è difficile definire i principi di una politica di associazione per i paesi non europei, in quanto essa non tende ad assicurare a termine l'entrata del paese non europeo in una Comunità europea, ma può sia ten

dere allo stabilimento di una specie di zona di libero scambio, sia essere in pratica soltanto un accordo commerciale piuttosto sviluppato.

Il principale esempio di Associazione di paesi non europei è quello dato dagli Stati africani e malgascio associati, e successivamente dalla Nigeria. E' evidentemente per motivi storici e per mantenere alcuni legami tra le ex-metropoli e questi paesi che la formula di Associazione di cui trattasi è stata concepita.

Essa ha suscitato numerose critiche. Nell'interno della Comunità si stima che ha soprattutto protetto gli interessi commerciali delle ex-metropoli. All'esterno, è stata deplorata la discriminazione che introduce tra i paesi in corso di sviluppo e lunghe discussioni sono state impegnate sugli inconvenienti del sistema preferenziale che deriva da questa formula di Associazione.

Queste critiche non sono certo senza valore, ma è lecito sperare che, con il tempo, potrà essere realizzata una miglior uguaglianza delle possibilità che hanno le imprese nei vari paesi. Inoltre, si può sostenere con il Presidente Hallstein che l'esperienza dei S.A.M.A. rimane un'ottima esperienza di aiuto allo sviluppo su piano regionale. Essa dovrebbe essere preservata, fintanto che vantaggi equivalenti a quelli del sistema attuale non potranno essere assicurati ai paesi africani associati alla C.E.E., in un sistema mondiale.

Un ultimo problema che si può sollevare in proposito è quello della associazione possibile dei paesi del Maghreb. Infatti, essa potrebbe accentuare un certo equilibrio geografico della politica di associazione, che si è finora concretizzato soprattutto nel bacino mediterraneo (Grecia e Turchia) introducendo nell'interno del sistema preferenziale delle economie direttamente concorrenziali a quelle dell'Italia, perlomeno sul piano agricolo.

Sarebbe auspicabile, dal punto di vista dell'Italia, che questa politica di associazione venisse equilibrata geograficamente verso il Nord, associando degli Stati che offrano ai prodotti italiani, specie a quelli agricoli, migliori sbocchi.

ROMOLO ARENA

- 2a) - E', a mio parere, importante che la CEE si impegni ad ampliare in particolare all'Africa subsahariana la propria politica di associazioni con i paesi sottosviluppati. Questo ampliamento sarebbe oltremodo facilitato con l'ingres

so dell'Inghilterra nella CEE.

Si ritiene inoltre che la CEE debba rendersi più attiva nella propria politica nei confronti delle altre aree sottosviluppate (Asia, America Latina).

Domanda n. 3

- Quali sono i modi e le tappe per la trasformazione degli accordi nazionali in accordi comunitari? Nella fase finale, quali dovranno essere le competenze per la negoziazione e la stipulazione di accordi commerciali? In particolare non crede che si porrà anche in questo campo, con grande rilievo, il problema del controllo parlamentare?

WOLFANG ERNST

Le fasi per il trasferimento alla Comunità della competenza nel negoziato e stipulazione degli accordi commerciali sono regolate con precisione dal Trattato (articoli 111, 113 e 114). Naturalmente già prima del 31/12/69, fine del periodo transitorio, i paesi terzi sono liberi di rivolgersi alla Comunità al fine di negoziare accordi commerciali di maggiore o minore portata. Il particolare vantaggio di questo metodo risiede nel fatto che le questioni di politica commerciale che sono gradatamente trasferite alla Comunità e che perciò non possono essere più regolate dai singoli Stati membri, possono trovare in tempo utile la loro soluzione nel quadro di accordi comunitari, in modo da non creare interruzioni negli scambi commerciali alla fine del periodo transitorio.

ENRICO MINOLA

- 3a) - E' previsto che, alla fine del periodo transitorio, apparterrà alla Comunità di negoziare gli accordi commerciali (art. 113 del Trattato). Gli accordi nazionali attuali sono dunque limitati alla fine del periodo transitorio. Un inventario di tutti gli accordi bilaterali è già stato fatto ed un Rapporto sul loro contenuto sarà presentato al Consiglio alla fine dell'anno, in vista di esaminare le loro divergenze ed il modo in cui possono essere armonizzati.

In proposito è chiaro che alcuni paesi, quale il Giappone, pongono difficili problemi a causa delle divergenze nei legami commerciali esistenti tra i vari membri della Comunità ed il paese considerato.

Sembra tuttavia che la trasformazione degli accordi nazionali in accordi comunitari potrà aver luogo solo progressivamente. La Comunità sarà condotta a negoziare poco a poco con la maggior parte dei paesi degli accordi commerciali che renderanno poi naturalmente caduchi gli accordi nazionali.

Dopo la fine del periodo transitorio, l'art.113 del Trattato non lascia alcun dubbio sul fatto che la Commissione sarà competente per negoziare gli accordi commerciali, sotto riserva dell'autorizzazione del Consiglio e con l'assistenza consultiva di un Comitato speciale del Consiglio.

Il controllo parlamentare sarebbe certamente necessario. Anche qui si ritorna al problema politico, collegato in particolare alle reticenze francesi davanti a qualsiasi rafforzamento dei poteri del Parlamento Europeo.

Si può in ogni caso ricordare che, sul piano nazionale, questo controllo parlamentare non è esercitato che "a posteriori" e solo per i trattati commerciali più importanti. Per contro, gli accordi commerciali non sono generalmente sottoposti a ratifica.

ROMOLO ARENA

3a)b) - Non ritengo si possa rispondere prima di una precisa definizione della portata della politica commerciale comune.

3c) - Ritengo che non si possa non auspicare la formazione di un Parlamento europeo dotato di poteri sovrani. Tuttavia i quesiti sub a) e b) non esigono necessariamente la presenza di un "vero" Parlamento Europeo.

(III. I CONTENUTI DELLA POLITICA COMMERCIALE)

Domanda n. 4

- Come giudica Ella il comportamento della Comunità nel Kennedy Round?

ENRICO MINOLA

Il punto più importante per quanto concerne il comportamento della Comunità nel Kennedy Round è indubbiamente che si è finalmente trattato di un comportamento comunitario. E' infatti la Comunità che ha negoziato a Ginevra a nome dei sei paesi membri. Le posizioni comunitarie sono state in generale dei compromessi tra le tendenze più o meno protezionistiche dei paesi membri.

Anche se spesso è sembrata difensiva, non si può dire che questa posizione sia stata nettamente più dura di quella degli altri partners del negoziato ed in particolare di quella degli Stati Uniti.

E' possibile che i risultati del Kennedy Round siano meno importanti di quanto si poteva sperare all'origine, ma si può anche pretendere che, se i risultati sono stati inferiori alle aspettative, ciò è dovuto al fatto che le aspettative erano troppo ambiziose.

ROMOLO ARENA

Il Kennedy Round, come è noto, è stato impostato da una legge americana che ovviamente si è preoccupata di tutelare soprattutto gli interessi commerciali USA. L'accettare l'impostazione americana sarebbe stato molto pericoloso per la Comunità, perchè avrebbe smantellato molte difese europee senza ottenere un'adeguata contropartita da parte americana. Ritengo quindi che l'atteggiamento prudente della Comunità sia stato improntato a una responsabile visione degli interessi europei. Tuttavia considererei negativo un atteggiamento che portasse al fallimento dei negoziati, dato che l'esito negativo del Kennedy Round significherebbe un grave passo indietro sulla via della liberalizzazione dei traffici mondiali.

Domanda n. 5

- Quali sono, a Suo avviso, le implicazioni della politica agricola finora attuata dalla CEE riguardo alle relazioni esterne della Comunità? Il problema dei cereali può essere risolto mediante accordi fra paesi produttori (K. R.) oppure richiede un quadro più vasto come potrebbe essere quello offerto dall'UNCTAD?

WOLFGANG ERNST

Con la quasi completa definizione dei regolamenti in materia di politica agricola, la posizione della Comunità si è indubbiamente rafforzata in maniera considerevole. Alcune difficoltà potrebbero se mai sorgere dal fatto che la politica agricola non contiene finora sufficienti punti di partenza per la regolamentazione dei problemi agricoli internazionali. D'altra parte le trattative per il Kennedy Round hanno mostrato che la Comunità era disposta a spingersi, in questo settore, più lontano della maggior parte dei suoi partners.

Le trattative agricole nel quadro del Kennedy Round e gli sforzi dell'UNCTAD in questo campo mi sembrano complementari. Nella misura in cui è possibile raggiungere efficaci e razionali accordi multilaterali sulla produzione e sulla organizzazione mondiale dei mercati si apriranno anche possibilità più grandi di utilizzare i surplus agricoli a livello mondiale per fornire aiuti alimentari ai paesi sottosviluppati. Già oggi il problema degli aiuti alimentari è sempre presente nelle discussioni tra produttori.

ENRICO MINOLA

- 5a) - La politica agricola ha avuto effetti evidenti sulle relazioni estere della Comunità, in quanto essa regola non solo gli scambi agricoli all'interno della C.E.E., ma anche i suoi scambi esteri.

Essa ha certamente suscitato numerose critiche, provenienti dai paesi terzi, a causa del suo carattere relativamente protezionistico. Ci si può tuttavia chiedere se queste critiche sono interamente giustificate e se, in media, la politica agricola dei Sei sia veramente oggi molto più protezionistica di quanto lo era ieri.

In ogni caso, la politica agricola è basata su un meccanismo di prezzi ed il suo grado di liberalismo può va

riare in funzione della politica dei prezzi.

- 5b) - In seno al Kennedy Round gli accordi tra i paesi produttori, quali li vedeva la Comunità, avrebbero dovuto avere quale oggetto principale il risanamento dei mercati, con una politica di consolidamento degli ammontari di sostegno che i paesi accordano alla propria agricoltura e di regolarizzazione dei mercati.

Ciò trascura evidentemente il problema dell'aiuto a limentare e più generalmente il problema dei paesi in corso di sviluppo. Tale problema dovrebbe essere discusso nel quadro dell'UNCTAD ma si può considerare che un accordo preventivo sul risanamento dei mercati in seno al GATT potrebbe costituire un'utile preparazione a discussioni più ampie.

ROMOLO ARENA

- 5a) - Al momento attuale non è possibile dare un giudizio sul la politica agricola dato il troppo breve periodo di tempo intercorso. Tuttavia sembra auspicabile una maggiore incisività nell'azione del FEOGA, in merito agli orientamenti e alla ristrutturazione dei singoli settori agricoli nell'ambito dei paesi della Comunità.
- 5b) - Il quadro UNCTAD, depurato dalle demagogie talora emergenti, sembra essere il più idoneo alla soluzione di problemi che si presentano a scala mondiale.

GIAN PAOLO CASADIO

- 5a) - Le preoccupazioni manifestate dagli americani circa una possibile contrazione delle importazioni agricole della CEE in provenienza dai Paesi terzi (ed in specie dai Paesi industrializzati) non sembrano oggi giustificate. Infatti, dal 1958 al 1965 (secondo i dati statistici della CEE) la CEE ha continuamente aumentato l'importazione di prodotti agricoli passando da 7.356 milioni di dollari nel 1958 a 10.576 milioni di dollari nel 1965, pari ad un incremento del 50%. Di tale aumento proprio gli U.S.A. hanno tratto i maggiori vantaggi. Infatti, le importazioni CEE dagli U.S.A. sono più che raddoppiate nel periodo 1958-1965.

Chi ha tratto meno vantaggio dalle aumentate correnti d'importazioni agricole della CEE sono stati invece i Paesi in via di sviluppo, che nel periodo 1958-1965 registrano un modesto saggio d'incremento.

Analoga evoluzione hanno segnato le importazioni di prodotti agricoli specificatamente soggetti ad una politica agricola comune. Gli U.S.A. hanno addirittura triplicato le loro esportazioni sui mercati della CEE, mentre i Paesi in via di sviluppo hanno segnato un modestissimo incremento. Solo l'America Latina ha registrato un sensibile aumento delle sue esportazioni agricole sui mercati della CEE.

In conclusione : l'applicazione della P.A.C. fino ad oggi non ha provocato alcun serio effetto nei riguardi dei Paesi terzi. La P.A.C. non favorisce soltanto un aumento della produzione agricola della CEE, ma favorisce anche un considerevole aumento delle importazioni dai Paesi terzi ed in specie dagli USA.

Rileviamo però che per alcuni prodotti (lattiero-caseari e zucchero ad esempio) l'approvvigionamento CEE è stato raggiunto ed anche superato. E' chiaro perciò che per questi prodotti la fissazione di prezzi comuni provocherà sicuramente delle ripercussioni sul commercio esterno della Comunità.

Non si dimentichi peraltro che la P.A.C. in gran parte ancora non esiste di fatto. Pel momento sono stati solo delineati i congegni, si sono creati gli strumenti di un sistema che dovrà condurci ad una P.A.C., ma questa deve, in pratica, essere ancora in larghissima parte attuata.

- 5b) - Nel Kennedy Round si prevede che importanti progressi saranno compiuti in modo pressochè esclusivo nel settore dei cereali. La CEE tenta di ottenere che il principio della fissazione del tasso di autoapprovvigionamento sia limitato ai cereali (90%), ed escluda i prodotti lattieri, le carni, i prodotti ortofrutticoli. Il consolidamento del tasso di autoapprovvigionamento dei cereali al 90% del fabbisogno globale attuale dei Paesi della CEE verrebbe a contenere la produzione della CEE, dato che il finanziamento dell'export delle eventuali eccedenze, oltre al 90%, graverebbe sui singoli Paesi e non sul FEOGA.

Domanda n. 6

- Secondo Lei, quali sono le difficoltà e quali potrebbero essere gli strumenti idonei al passaggio graduale dalla attuale politica preferenziale ad una politica di accordi mondiali?

ENRICO MINOLA

Su questo punto la Commissione non ha una posizione ufficiale e le tesi degli Stati membri sono abbastanza divergenti. Queste divergenze di posizioni costituiscono la principale difficoltà.

D'altra parte, è sempre difficile rimettere in questione una situazione acquisita, cioè quella degli arrangements preferenziali di cui godono attualmente gli Stati associati africani, senza trovare per questi paesi delle contropartite valide.

Entro questi limiti, tuttavia, la Commissione non solleva nessuna obiezione alla conclusione di accordi mondiali, la cui negoziazione rimane tuttavia sempre molto difficile.

ROMOLO ARENA

- 6a) - La riposta è implicita ove si accetti la soluzione proposta al punto sub 5b).

GIOVANNI UGO

La politica preferenziale che la C.E.E. applica nei suoi rapporti commerciali coi S.A.M.A. non deve essere guardata isolatamente. Essa deve essere considerata come uno degli aspetti dell'associazione fra la C.E.E. e i S.A.M.A., associazione che ha una durata di 5 anni a partire dal 1° giugno 1964 ed è basata sui seguenti principi :

- relazioni commerciali fondate sull'attuazione di zone di libero scambio;
- cooperazione finanziaria e tecnica;
- diritto di stabilimento;
- istituzioni dell'associazione.

Applicando armonicamente tali principi, la C.E.E. cerca di risolvere, su un piano regionale, i problemi dello sviluppo di un certo numero di paesi che sono ad essa legati da particolari vincoli storici.

E' vero che è prevista l'associazione alla C.E.E. di altri paesi la cui struttura economica e la cui produzione siano paragonabili a quella dei S.A.M.A., ma in tal caso, come è avvenuto con la Nigeria, si tratta più che altro di trovare un "modus vivendi" che possa soddisfare tutte le parti interessate.

Bisogna sottolineare che uno dei fini dell'associazione C.E.E. - S.A.M.A. è quello di permettere a questi ultimi di commercializzare i loro principali prodotti agricoli a prezzi internazionali, alla fine della associazione. Tale fine, alquanto ambizioso per la maggior parte dei S.A.M.A., abituati a beneficiare di garanzie di sbocco e di prezzo, dimostra però che la C.E.E. non ha mai pensato di isolare i suoi associati ma, al contrario, di aiutarli ad inserirsi nel mercato mondiale in migliori condizioni di competitività.

Alla fine dell'associazione, o anche prima, ben vengano dunque gli accordi mondiali, poichè essi interessano i S.A.M.A. non meno degli altri paesi in via di sviluppo.

La C.E.E. del resto ha, sia al GATT che all'UNCTAD, sempre dimostrato di essere favorevole alla conclusione di accordi internazionali di stabilizzazione e alla soppressione degli ostacoli al commercio mondiale e spesso ha preso in questo campo delle iniziative che non sono state seguite con pari entusiasmo da altri paesi industrializzati.

In ogni caso, bisogna precisare che la conclusione di accordi internazionali non può avere come conseguenza la automatica soppressione delle preferenze di cui beneficiano alcuni paesi in via di sviluppo.

Le stesse raccomandazioni dell'UNCTAD e, in particolare, la A. II. 1 non ammettono la soppressione graduale delle preferenze che in caso di compensi effettivi ed equivalenti sul piano mondiale per i paesi che attualmente beneficiano delle preferenze stesse.

Questo problema è dunque molto difficile non solo da risolvere ma anche da impostare in tutte le sue componenti, tanto più che la nozione del grado di sviluppo dei paesi che beneficiano di preferenze deve altresì essere presa in considerazione.

Non bisogna infine dimenticare che la difficoltà di arrivare, sul piano mondiale, a una soluzione concreta dei problemi del sottosviluppo, ha contribuito a indurre la C.E.E. a cercare tale soluzione su un piano regionale, adottando il principio delle preferenze insieme agli altri su cui è basata la associazione coi S.A.M.A.

Ovviamente, al momento dei negoziati per il rinnovo dell'associazione la politica delle preferenze formerà lo oggetto di dibattiti importanti. Sarà a quel momento che gli Stati membri della C.E.E. e i S.A.M.A. giocheranno tutte le loro carte per orientare in un senso e nell'altro il futuro della posizione della C.E.E., in questo delicato settore dei suoi rapporti coi paesi in via di sviluppo.

Domanda n. 7

- Come ritiene Ella meglio attuabile una politica commerciale comune nei confronti dei paesi a commercio di stato? Ritiene superabile l'attuale tendenza a mantenere e sviluppare gli scambi su base bilaterale?

WOLFGANG ERNST

E' noto che gli indirizzi di politica commerciale verso i paesi a commercio di Stato hanno subito, negli ultimi anni, dei mutamenti essenziali. La maggior parte dei paesi europei, e soprattutto i paesi membri della Comunità, sono passati sempre più da una politica di accordi bilaterali sui contingenti a una liberalizzazione unilaterale delle importazioni; in tal modo, tra breve, solo un limitato elenco di prodotti sensibili sarà sottoposto a restrizioni quantitative. La Commissione favorisce questa tendenza.

E' tuttavia ben chiaro che queste liberalizzazioni nei confronti dei paesi a commercio di Stato restano un fatto unilaterale, nell'attesa che tali paesi dal canto loro espandano le loro importazioni dai paesi occidentali. Quanto questa attesa sia giustificata si potrà vedere solo in seguito, dal momento che un vero impegno di liberalizzazione non può essere preso da questi paesi a causa della loro attuale struttura economica. Questo stato di cose potrebbe essere modificato nella misura in cui alcuni paesi a commercio di stato attuino progressivamente una decentralizzazione sempre più spinta nelle decisioni sugli scambi commerciali. Ciò potrebbe in futuro creare una vera possibilità di scelta da parte dei consumatori tra prodotti nazionali e prodotti esteri.

Una simile multilateralizzazione degli scambi è impossibile al momento attuale, come è noto, a causa della mancanza di convertibilità delle monete dei paesi orientali e della loro insufficiente disponibilità di divise occidentali. Per tale motivo uno sviluppo degli scambi commerciali con l'Est è la premessa per una effettiva multilateralizzazione futura. Ancora per lunghi anni saranno probabilmente necessari accordi bilaterali e clausole di salvaguardia, nonostante i lodevoli sforzi di ammissione di alcuni paesi a commercio di stato nel GATT.

ENRICO MINOLA

7a) - Benchè alcuni progressi, a dire il vero minori, siano stati realizzati e procedure di consultazione abbiano avuto inizio per alcuni settori, si tratta certamente del problema più difficile e più lungo da risolvere.

La principale preoccupazione rimane evidentemente l'abolizione dei contingenti e la diminuzione dei diritti doganali nonchè, se possibile, l'applicazione della clausola della nazione più favorita, punto quest'ultimo su cui non si vede via d'uscita.

Vi è un accordo generale invece per l'abolizione progressiva dei contingenti e delle discriminazioni che gravano ancora sulle importazioni provenienti dall'Est.

L'idea di base sarebbe che l'Ovest cerchi di proteggersi applicando clausole di salvaguardia piuttosto che contingentando le importazioni.

Per le esportazioni verso l'Est occorre considerare che esse sono molto legate alla politica e di conseguenza ad un settore in cui vari paesi membri sono poco inclini ad accordare concessioni ad una politica comune.

I principali ostacoli che si frappongono allo sviluppo di una cooperazione risultano i seguenti :

- a) l'obbligo per gli industriali dell'Ovest di rivolgersi ad organismi centrali e non agli industriali interessati;
- b) il carattere irrealistico dei prezzi di vendita interna nei Paesi dell'Est;
- c) l'assenza di un sistema multilaterale dei pagamenti tra Est ed Ovest e anche tra gli stessi Paesi dell'Est.

7b) - Sembra che uno sviluppo notevole degli scambi tra l'Est

e l'Ovest potrebbe favorire la multilateralizzazione. Tuttavia, alcuni progressi verso l'unione politica saranno necessari per poter giungere ad una vera e propria politica comune nei riguardi dei Paesi dell'Est.

ROMOLO ARENA

- 7a) - A mio parere è essenziale definire l'armonizzazione di alcuni strumenti di promozione e di sostegno. Particolarmente importante è in questo contesto una politica comune della assicurazione e del finanziamento dei crediti all'esportazione che tenda a porre dei limiti all'eccessiva durata delle dilazioni di pagamento, a superare i tassi normali di interesse, ecc. condizioni che sarebbero non pertinenti a paesi che non sono qualificabili sottosviluppati.

Una volta definiti gli strumenti comuni della promozione e del sostegno all'esportazione, si considera opportuno il mantenimento di un sistema di libera iniziativa da parte dei singoli stati della CEE nel commercio con l'Est Europa.

- 7b) - L'attuale tendenza non sembra superabile nel breve termine, ma le importanti riforme del sistema economico dei paesi a pianificazione centrale potrebbero porre in un futuro non lontano la premessa pratica di un superamento.

LA DISCUSSIONE

(Resoconto sommario)

Sabato 29 Aprile - Seduta antimeridiana

Presidenza dell'Avv. PIGNATELLI

SPINELLI

L'I.A.I. nel suo sforzo di chiarire i vari problemi di politica internazionale, dando la precedenza a quelli in cui il nostro Paese è direttamente impegnato (e quindi in primo luogo a quelli dell'integrazione europea), ha deciso di mettere in discussione il tema della politica commerciale comune nella CEE, che, a norma di Trattato, dovrà esser realizzata entro il periodo transitorio.

Se la Comunità riuscirà in questo obiettivo, essa avrà creato un altro solido anello, insieme a quello di una politica agricola comune, per il rafforzamento dell'integrazione europea; se non vi riuscirà, lo spirito comunitario avrà subito una grande sconfitta.

I termini del problema, le difficoltà relative, le chances che si presentano non sono molto noti. Perciò l'I.A.I. ha organizzato l'attuale convegno, invitando ad esso anche alcuni alti funzionari delle Comunità.

Le relazioni e le memorie presentate, così come il resoconto sommario del dibattito, saranno successivamente pubblicati a cura dello stesso I.A.I.

ALIBONI

Riassume la prima parte del rapporto introduttivo.

LOVISETTI

Nel meditato ed ottimo documento presentato dai relatori mi sembra di dover rilevare un'impostazione ottimistica. L'ottimismo è una dote positiva, che spinge all'azione e a sforzarsi di superare le difficoltà; ma occorre domandarsi se esso è giustificato dalla realtà di fronte alla quale ci troviamo. La politica commerciale comune è un obiettivo iscritto nel Trattato di Roma ed è doveroso ed importante per la Comunità tendere alla sua realizzazione. Ma per conseguire la meta è necessario che esista la volontà di conseguirla, una volontà che non può essere se non politica; in altre parole se non esiste la volontà di dar vita all'unione politica europea. Si pensi alla gestione comunitaria della politica commerciale, prevista dal Trattato di Roma, o alla stipulazione comunitaria dei trattati commerciali. Ora, nella situazione in cui versa la Comuni

tà economica europea, è possibile prevedere che si concreti, entro un ragionevole periodo di tempo, la volontà di realizzare una Comunità politica? E' possibile prevedere, per quanto riguarda la politica commerciale comunitaria, che si raggiungano gli obiettivi previsti dal Trattato e imposti dalla stessa dinamica dell'unificazione?

Un secondo quesito è il seguente : se la CEE dovesse allargarsi includendo la Gran Bretagna ed altri Paesi europei, la possibilità di realizzare la politica commerciale comune aumenterebbe o diminuirebbe?

GIUNTI

L'interesse per il problema della politica commerciale comunitaria da parte degli industriali è testimoniato da due fatti. Uno remoto, e cioè che fin dalla prima riunione del Comitato Economico e Sociale della CEE, l'argomento che fu prima di ogni altro discusso e su cui fu emesso un parere, fu appunto quello della politica commerciale comune. Un secondo più recente: pochi mesi or sono l'Unione delle Industrie della CEE (UNICE) ha pubblicato un documento concernente l'industria europea di fronte all'integrazione comunitaria in cui uno dei capitoli fondamentali è dedicato appunto a questo problema.

Per quanto concerne il Kennedy-round, il relatore ha voluto dare alla CEE un certificato di buona condotta, giustificando alcune durezza da questa manifestate nel negoziato. E', su questo punto, d'accordo con il relatore. Non si possono fare in materia dei rimproveri alla CEE. Non si deve infatti sottovalutare l'enorme importanza dell'offerta fatta dal defunto presidente degli Stati Uniti di una riduzione del 50% dei dazi, tanto maggiore se si tiene conto del costante atteggiamento protezionistico degli Stati Uniti. Non si deve però anche dimenticare che vi sono sia disparità tariffarie, sia l'american selling price, sia altre misure paratariffarie che richiedono una impostazione molto ferma: altrimenti, una volta conclusi, sia pur favorevolmente, i negoziati, sussisterà ancora, anche se in misura ridotta, una disparità non indifferente fra la protezione americana e la protezione europea.

Si deve dunque concludere che l'atteggiamento delle Comunità è stato logico e coerente; anche se ciò non può dirsi di altri paesi partecipanti al negoziato, come gli Stati nordici, che in un negoziato basato sul principio delle riduzioni lineari sono a un certo punto tornati al vecchio principio delle partite di compensazione.

Neppure si deve criticare l'atteggiamento tenuto dalla CEE nei confronti dei SAMA; a tale proposito si deve anche ricordare che vi sono dei paesi africani non francofoni che hanno rifiutato di fatto di avere un trattamento uguale a quel

lo ricevuto dai SAMA: ad esempio la Nigeria.

TOULEMON

Quando si parla di politica commerciale comune, non si deve dimenticare che si parla anzitutto di politica tariffaria, mentre a Bruxelles si ha tendenza a considerare sotto questa definizione piuttosto gli aspetti non tariffari della politica commerciale. Ma non si deve dimenticare che nei rapporti fra paesi industriali, dopo le liberalizzazioni degli scambi intervenute negli ultimi quindici anni, lo strumento essenziale della politica commerciale è la politica tariffaria: e in questo campo è molto progredito, nell'ambito comunitario, giacchè nel 1968 si avrà una tariffa esterna comune, e nel Kenney-round i Sei paesi si sono presentati solidamente, specie nei confronti degli Stati Uniti, nonostante le divergenze che fra loro sussistono nell'atteggiamento politico da tenere nei confronti della potenza americana: il che dimostra che tale solidarietà e uniformità è dettata da ragioni economiche e non politiche, come è confermato dal fatto che proprio i paesi che sul piano politico si trovano in posizioni antitetiche per quanto concerne i rapporti con l'America, e cioè Italia e Francia, hanno tenuto nel negoziato un atteggiamento molto vicino.

L'elaborazione di una politica commerciale comune comporta una politica commerciale comune anche nei confronti dei Paesi terzi, così come una politica comune in campo agricolo. In quest'ultimo settore sono stati compiuti progressi importantissimi; e anche per quanto riguarda l'Associazione, l'accordo raggiunto con i paesi africani presenta anch'esso aspetti di una politica commerciale comune, e lo stesso deve dirsi per quanto riguarda gli accordi di associazione con la Grecia e la Turchia e gli altri che domani potranno essere conclusi con i paesi neutri, con Israele e con la Spagna.

Tuttavia è anche vero che se si vorrà procedere oltre tali risultati già conseguiti si incontreranno difficoltà crescenti, se non vi sarà anche un progresso verso la cooperazione e l'unione politica. Ciò vale tanto per le relazioni con i paesi dell'Est, tanto per la politica nei confronti dei paesi sottosviluppati e non associati.

Quanto al primo punto vi sono già degli elementi di una politica commerciale comune, e soprattutto gli interessi degli Stati membri e le politiche da essi attualmente seguite sono sostanzialmente convergenti. Nei confronti invece dei paesi in via di sviluppo, gli Stati membri non manifestano una intenzione di attribuire maggiori responsabilità alla CEE, dato che essi considerano l'aiuto ai paesi sottosviluppati come un elemento essenziale della politica estera nazionale.

UGO

Fra le critiche che si rivolgono alla associazione dei SAMA con la CEE vi è quella che afferma che la Comunità è stata indotta ad assumersi una pesante eredità colonialistica. In realtà l'Associazione, inizialmente stabilita in modo unilaterale dagli Stati membri, quando i territori associati non erano ancora giunti all'indipendenza, è stata poi liberamente negoziata ed approvata. I due relatori hanno auspicato che l'attuale sistema possa essere soppresso, per essere integrato e sostituito nell'ambito di una concezione e di una politica commerciale globale della CEE nei confronti di tutti i paesi in via di sviluppo. Tuttavia si deve tener presente che la situazione dei SAMA e la loro tendenza ad una associazione di tipo regionale non è nuova, e trova dei precedenti tanto in altri paesi in via di sviluppo del Commonwealth e dell'organizzazione degli Stati del continente americano, quanto, nello stesso continente nero, nell'Organizzazione dell'Unità nell'OCAM e nell'UDERC Africana, che rispondono all'aspirazione di alcuni paesi a raggrupparsi per aver un maggior peso nella politica commerciale al livello mondiale.

L'Associazione prevede la realizzazione progressiva fra la CEE e i SAMA di zone di libero scambio con preferenze tariffarie nel doppio senso: man mano che la CEE applica l'unione doganale gli smantellamenti doganali relativi vengono estesi anche agli Stati associati e questi dovranno, alla fine dell'attuale associazione avere soppresso i dazi doganali e i contingenti nei riguardi della CEE.

In conclusione non si vede perchè la CEE dovrebbe far macchina indietro, tanto più che è difficile, una volta raggiunte delle liberalizzazioni, ripristinare nuove barriere. Ciò sembra tanto meno opportuno in quanto non è vero che la CEE abbia assunto eredità colonialistica di Stati europei, e, in particolare, della Francia: globalizzando i rapporti nei confronti dei SAMA, si sono aggiunti a quei Stati che avevano avuto precedentemente lo status di colonie francesi, altri che non avevano nulla a che fare con la Francia; anzi, per questi ultimi, è stata prevista, dati i loro particolari impegni internazionali, una clausola speciale (art. 61 della Convenzione Yaoundè) in forza della quale essi possono beneficiare di determinate riduzioni tariffarie da parte della CEE senza sopprimere, per tre anni almeno, in contropartita i loro dazi doganali nei confronti di merci in provenienza della Comunità.

Non si deve poi dimenticare che il regime tariffario concesso ai SAMA si integra in una serie di rapporti che costituiscono un tutto organico, e che comprendono gli aiuti finanziari, il diritto di stabilimento e gli organi della associazione, nell'intento di risolvere su un piano regionale i complessi rapporti fra i SAMA e la CEE. Una soluzione del genere, sul piano universale, sarebbe non solo difficile, ma quasi im-

possibile.

La CEE, d'altra parte, non pretende un'applicazione integrale del disarmo tariffario e contingentale: questo può essere regolato, da parte dei SAMA, in funzione delle esigenze del loro sviluppo, dei loro problemi di bilancio dei pagamenti e di bilancio dello Stato, e ciò in armonia con i principi ammessi dall'UNCTAD.

ROSSI

Il gruppo lavoratori del Comitato Economico-Sociale della CEE è unanime, con me, nell'attribuire alla realizzazione di una politica comune a medio termine una fondamentale importanza, per due ragioni principali.

In primo luogo perchè non è possibile attuare alcuna politica economica comune se non impostando una politica a medio termine quale la intendono i lavoratori, essendo questa una componente indispensabile e pregiudiziale di quella.

In secondo luogo perchè la realizzazione di una politica comune europea può costituire l'elemento caratterizzante una "Comunità" solo se si dà il giusto e necessario peso alla politica a medio termine, che sola la distingue da una "unione doganale".

In questa visione delle cose risulta chiaro che non è possibile separare la politica commerciale comune dalla politica economica a medio termine, come parte integrante e caratterizzante di quella. In tale prospettiva vorrei sottolineare due punti: uno relativo all'agricoltura, l'altro all'associazione alla CEE dei Paesi Terzi.

Nel campo dell'agricoltura rilevo anzitutto che non mi sembra possibile che si possa modificare il sistema di politica agricola che la Comunità si è dato, poichè essa si basa su una protezione articolata in tre sistemi: il prelievo variabile; il dazio tradizionale (con l'aggiunta di una tassa di compensazione, quando i prezzi interni scendono al di sotto di un certo livello) e infine il semplice dazio. Ora questo tipo di politica agricola comporta l'insorgere di difficoltà nelle trattative imposte in termini di riduzione lineare di dazi. In questo contesto la Comunità ha fatto una proposta che io ritengo interessante, non solo per risolvere il problema degli scambi commerciali, ma anche per contribuire alla risoluzione dei problemi agricoli mondiali, e cioè: occorre raggiungere un accordo circa l'ammontare delle politiche di sostegno all'agricoltura, ossia definire il "montant de soutien".

Questo metodo - così come quello degli accordi com-

mercials mondiali - mi sembra serio ed accettabile da tutti ai fini di una organizzazione mondiale del mercato agricolo e di una stabilizzazione della produzione e dei prezzi.

Sono tuttavia d'accordo con i relatori nel ritenere eccessiva la protezione comunitaria nel settore dei cereali.

Circa i riflessi, della politica di associazione con i paesi africani, nel campo agricolo, desidero osservare che non deve sfuggire l'importanza del fatto che si tenda ad associare al Mercato Comune paesi come l'Algeria, il Marocco e la Tunisia, proprio nel momento in cui non sembra che si possano integrare nel Mercato Comune altre aree come quelle del Nord-Europa d'importanza notevolmente superiore, soprattutto per le esigenze di uno sviluppo equilibrato della politica agricola. L'agricoltura del nostro Paese, infatti, verrebbe a trovarsi nelle condizioni deprecabili di dover far fronte ad una concorrenza diretta dei paesi dell'area mediterranea, non compensata, almeno per ora, dall'associazione di paesi come la Gran Bretagna ed i paesi nordici, che potrebbero essere particolarmente interessanti per l'agricoltura italiana, specie del Mezzogiorno, quali naturali destinatari dell'ottima produzione agricola, specie ortofrutticola, del nostro paese.

PERISSICH

Non era intenzione dei due relatori proporre la soppressione della Convenzione di associazione coi SAMA per ripristinare delle barriere doganali con tali paesi. Essi intendevano piuttosto sottolineare che l'associazione. In mancanza di un potere politico reale comunitario capace di elaborare una sua politica commerciale, tende a trasformarsi nell'unico strumento di politica commerciale di cui la Comunità dispone: si assiste cioè ad accordi di associazione (ad esempio con la Nigeria) che, pur essendo formalmente tali, costituiscono in realtà dei veri trattati commerciali. Ora si deve rilevare che un susseguirsi di accordi regionali contraddittori può rendere difficile l'elaborazione di una politica commerciale unitaria al livello mondiale. Pertanto i relatori, pur essendo pienamente d'accordo che la politica comunitaria nei confronti del terzo mondo deve assumere precisi aspetti regionali (anche perchè, dato il diverso grado di sottosviluppo dei vari paesi del terzo mondo, un trattamento uniforme nei confronti di tutti equivarrebbe a discriminazione ai danni dei meno sviluppati), desiderano tuttavia sottolineare la necessità che si abbia non una politica regionale chiusa nei confronti di un singolo continente, ma piuttosto una strutturazione regionale di una politica mondiale e organica nei confronti di tutti i paesi sottosviluppati. Se è vero che la Comunità ha una funzione tipicamente regionale nei confronti dell'Africa, forse, per l'aspetto commerciale, sarebbe possibile, ad esempio in sede UNCTAD, un'imposta

zione che tenda a limitare certi eccessi di regionalizzazione.

GIUNTI

In un recente convegno a Milano organizzato dal CISMEC sulla politica a medio termine della CEE ho avuto occasione di sottolineare come in sede comunitaria molte divergenze, che essi manifestano nell'ambito nazionale fra datori di lavoro e lavoratori, si compongono in sede comunitaria, e che altrettanto avviene di analoghe divergenze fra industriali e agricoltori (o anche fra industriali e pubblica amministrazione comunitaria), anche se permangono degli attriti su punti particolari.

Ciò premesso desidero osservare che si dimentica troppo spesso a proposito di Kennedy Round che già l'accettazione di una tariffa commerciale comunitaria ha costituito un notevole sacrificio da parte italiana. Si deve anche ricordare che questa tariffa doganale comune deve ancora essere perfezionata nella sua fase applicativa, e che al di là della tariffa comune esiste tutta una legislazione doganale che è necessario armonizzare ed anzi uniformare.

Sono d'accordo con quanto ha detto il dottor Ugo: è necessario sviluppare e rafforzare le relazioni con i SAMA, tenendo presente che la convenzione di Yaoundé non deve restare chiusa, e che anzi con l'adesione della Gran Bretagna, e quindi di territori d'oltre mare anglofoni, il fondo di sviluppo subirà profonde modificazioni, ricevendo da un lato nuovi considerevoli apporti da parte britannica, ma trovando anche numerosi altri beneficiari in campo africano.

Per gran parte gli accordi con i paesi d'oltremare costituiscono trattati commerciali, strumenti di manovra della tariffa doganale, e come tali elementi di una politica commerciale. La Comunità deve perfezionare e completare questa politica che in buona parte si sta già attuando.

AMBROGIETTI

Condivido le considerazioni di Aride Rossi circa il consolidamento dell'ammontare del sostegno. A Ginevra le parti contraenti hanno perso una delle rarissime occasioni che si presentavano per cercar di realizzare una effettiva stabilizzazione dei corsi mondiali di parecchi prodotti agricoli. Non solo la filosofia della Comunità non è protezionistica, ma anzi essa cerca con coraggio di raggiungere la stabilizzazione dei corsi mondiali dei prodotti agricoli, e proprio con il citato consolidamento la Comunità proponeva, mettendo in chiaro le misure di protezione e di sostegno che colpiscono particolarmente

i paesi produttori, di compiere un importante passo in tal senso. Purtroppo le proposte della Comunità non sono state comprese dalle parti contraenti.

SPINELLI

E' vero che la Comunità si trova nella necessità di difendere, in sede di trattative di Kennedy Round, il metodo da essa adottato nella politica agricola e basato sui prelievi. Questo sistema implica che la trattativa non verte sullo stabilire quale sia il livello del dazio, ma quale sia il livello dei prezzi. Ora la richiesta di definizione del "montant de soutien" fatta da Mansholt è logicamente giusta, giacchè concerne un punto particolarmente importante della trattativa, e diplomaticamente abile, perchè rinvia di tre anni una decisione su di un argomento particolarmente complesso.

Nella misura in cui la Comunità riesce a tener ferma questa posizione, si può dar per scontato che una parte della attenzione attuale sulle differenze dei prezzi tenderà a diminuire. In tema di prodotti cerealicoli, invero, si va verso non un abbassamento, ma un innalzamento dei prezzi: il bisogno dei popoli sottosviluppati di maggior nutrimento, e l'esigenza di una politica per aiutarli in tal senso, implicherà, se si agirà ragionevolmente, una fissazione di doppi prezzi: più bassi per i paesi più poveri, più alti per i paesi più ricchi. E' dunque probabile che le varie posizioni, circa i dislivelli di prezzi, si andranno avvicinando. Uno degli aspetti fondamentali della politica agricola concerne il quesito: vogliamo fare una politica di forte protezione della produzione europea o in vece - come è chiesto dai SAMA e come è auspicabile - vogliamo spostarci dalla protezione agli aiuti alle strutture?

Non dovremmo poi esser troppo soddisfatti di noi stessi in ordine ai rapporti con i SAMA: una analisi accurata degli aiuti a tali paesi mostra che la Comunità dovrebbe avere un senso di responsabilità maggiore nell'assisterli e quanto agli stessi SAMA risulta che, se si tiene conto della svalutazione delle monete, gli aiuti per il secondo quinquennio, anche se nominalmente superiori, sono stati in realtà inferiori a quelli del primo quinquennio.

Il signor Toulemon ha sottolineato che già si ha un inizio di politica commerciale comune, giacchè essendo scomparsi o quasi le limitazioni qualitative alle importazioni e sussistendo uno strumento fondamentale come quello della tariffa doganale, si può dire che già un abbozzo di politica commerciale esiste. Ma la politica commerciale implica qualche cosa di più: la possibilità di manovrare la tariffa comune e insieme ad altre misure, che comprendono aiuti al commercio e eliminazione di ostacoli.

Fra le prime, è bene ricordare la politica dei crediti che accompagna il commercio, capitolo particolarmente importante nei confronti dei paesi a commercio di stato. Riuscire a mettere in piedi una politica commerciale comune significa anche dare alla Commissione la possibilità di determinare tale politica.

Rispetto ai paesi orientali, è vero che i paesi della Comunità, come ha sottolineato il signor Toulemon, seguono una politica abbastanza omogenea; ma è anche vero che vi è una gelosia abbastanza forte fra di essi e quindi una tendenza a mantenere le proprie posizioni, sia pure con motivazioni differenti: e dietro a tali posizioni vi sono poi interessi potenti.

E' dunque fondamentale raggiungere una politica comune dei crediti non solo per lo sviluppo generale della politica commerciale, ma anche per il tipo dei rapporti che si possono sviluppare con i paesi dell'Est, il che costituisce un problema anche politico.

SPERANZA

Il signor Toulemon ha ricordato che tutti i paesi si riservano mano libera nella politica dei confronti dei paesi in via di sviluppo. Occorre a questo proposito ricordare due esperienze, nell'ambito della Comunità, di negoziati comuni: la prima ha dato esito positivo quando i sei paesi hanno negoziato facendosi rappresentare dalla Commissione della CEE, riuscendo così ad avvicinare il loro punto di vista: è stato il caso del negoziato Kennedy. Il risultato negativo si è avuto nei negoziati UNCTAD quando i Sei hanno negoziato in ordine sparso.

A proposito dei negoziati UNCTAD vorrei notare che nei rapporti con i paesi sottosviluppati le differenze tra buone intenzioni e dichiarazioni di volontà politica, da un lato, e la realtà dall'altro, sono così macroscopiche, che occorre formulare una esplicita denuncia nei confronti della classe politica dei paesi occidentali. Si parla ad esempio di politica di aiuto alla industrializzazione dei paesi in via di sviluppo; e poi, per certi prodotti dell'industria di trasformazione (ad esempio le biciclette, i tessili) si applica una tariffa molto più elevata della media delle tariffe. Occorrerebbe dunque che il problema venisse affrontato come problema comune da tutti i paesi industrializzati.

Quanto poi all'affermazione che non è possibile una politica commerciale senza una volontà politica comune, essa è senza dubbio vera; ma le istituzioni della CEE dovrebbero almeno cominciare a diventare almeno la cattiva coscienza dei paesi industrializzati in ordine a questi problemi.

RIFFLETTI

La Comunità, nell'ambito del Kennedy Round, mostra una unità di vedute che appare piena di promesse. Sul piano istituzionale, certo, la Comunità si trova in una situazione ambigua: ma in pratica al Consiglio dei Ministri il problema di una votazione a maggioranza non solo non si pone mai, ma quando uno Stato si accorge di essere in minoranza su una questione realmente importante di concessioni tariffarie, esso finisce per aderire alla tesi della maggioranza. Ciò dimostra che la Comunità ha già prodotto delle conseguenze psicologiche diverse da quelle che si manifestano in meccanismi istituzionali a volte consimili: così ad esempio i quattro Paesi scandinavi, nel negoziare con la Comunità, spesso non riescono a trovare un accordo e si allineano sulle posizioni del paese più timido e reticente, che è in questo caso la Danimarca la quale, se non riesce ad ottenere soddisfazione per i problemi agricoli, i soli che la interessano effettivamente, blocca tutto il negoziato.

Si deve ad ogni modo riaffermare che è difficile isolare una Comunità commerciale da una Comunità economica e politica.

Circa l'accordo sui tessili è da osservare che tre anni fa, quando si pensava a un'integrazione nel settore del cotone, si era ottimisti e si assumeva come ipotesi di lavoro, sempre in seno al Kennedy Round, un abbassamento delle tariffe del 50%. Nel frattempo però la situazione dell'industria di questo settore è divenuta grave, o almeno tale è giudicata, e le prospettive di abbassamento tariffario si sono ridotte alla metà della quota inizialmente stabilita come ipotesi di lavoro. Ora vi è una evidente contraddizione tra il voler fare una politica commerciale a lungo termine e far poi variare le prospettive di abbassamento delle dogane in relazione alla congiuntura. A lungo termine infatti il problema è essenzialmente quello se alla Comunità convenga sviluppare il settore tessile, ovvero orientarsi verso altri settori, adattando quindi in tal senso la politica a medio termine da essa stabilita, e eventualmente facilitando la creazione di industrie tessili nei paesi in via di sviluppo. Il che implicherebbe che la Comunità prenda su di sé il costo delle trasformazioni e riconversioni delle industrie tessili comunitarie, costo che peserebbe in misura sperequata sui vari paesi membri. Una politica di aiuti in tal senso è quindi l'indispensabile corollario di una politica commerciale razionale.

Altra questione importante è quella relativa ai problemi monetari. Gli uni affermano che, essendovi ormai dei prezzi agricoli comuni, è impossibile modificare la parità delle diverse monete - se non, se mai, svalutandole insieme -. Ma altri invece affermano che, essendovi tuttora, all'interno della Comunità, strutture economiche diverse da un paese all'altro,

le manipolazioni monetarie restano uno strumento dell'adattamento progressivo delle strutture, e quindi sono tuttora ammesse: il che porterebbe, però, a distorsioni della concorrenza, se i prezzi non variassero nello stesso senso in cui varierebbero, per ipotesi, le monete, con possibili perturbazioni al commercio più gravi di quelle che le manipolazioni monetarie avrebbero risolto.

Si tratta dunque di ripensare anche questi problemi al livello comunitario, ricordando che se è vero che la pratica diplomatica ha dato buoni risultati nell'ambito del Kennedy Round, essa però non può risolvere tutti i problemi e, dove si presentano questioni particolarmente complesse, tale sistema diplomatico deve essere demistificato, a beneficio di un genuino metodo comunitario.

CALZINI

Circa i rapporti con i paesi dell'Est, concordo con le impostazioni ottimistiche della relazione presentataci. Si deve però non dimenticare che i paesi orientali soffrono di mancanza di valute, cioè di mancanza di corrispettivi commerciali nei confronti dei paesi occidentali. In secondo luogo questi paesi si trovano ancora in una situazione di fluidità: dopo aver raggiunto una certa autonomia politica, essi cercano di accedere ai mercati occidentali, ma riescono con difficoltà a trovare una soluzione equilibrata del problema nel campo orientale. In altri termini, il fallimento del Comecon non ha fatto ancora sparire tutte le prospettive di integrazione ad Oriente: ad esempio la Cecoslovacchia, come anche la DDR, si trova di fronte al dilemma: o riprendere certe posizioni nei mercati occidentali, o invece rafforzare i propri legami con l'URSS e divenire una specie di appendice industrializzata dell'Unione Sovietica.

Quanto alla politica della CEE, verso i paesi orientali è chiaro che la miglior soluzione sarebbe quella del multilateralismo, tanto per ragioni economiche (perchè si avrebbe più forza nelle trattative) quanto per ragioni politiche. Ma in pratica la sola scelta oggi possibile è quella del bilateralismo, tanto più che i paesi dell'Est operano in senso bilaterale anche all'interno dell'Europa orientale e cercano anche delle trattative bilaterali con i paesi dell'Occidente, perchè sperano di poter trarre da queste maggiori vantaggi. Ad ogni modo si aprono, a lungo termine, delle prospettive piene di promesse per degli investimenti produttivi occidentali, che potrebbero essere orientati, in paesi avanzati come la Cecoslovacchia, l'Ungheria o la Jugoslavia, verso produzioni di interesse per il terzo mondo.

SPERANZA

Non si deve avanzare come alibi per giustificare lo atteggiamento dei paesi della CEE che agiscono in ordine sparso nei confronti dei Paesi dell'Est, l'affermazione che tali paesi preferiscono i negoziati bilaterali. E' un errore credere che il bilateralismo sia la "nouvelle vague" della politica commerciale, almeno per quanto riguarda i paesi dell'Occidente. Ad ogni modo se per i paesi dell'Est tale tendenza ha avuto un significato di progresso, come conseguenza del loro grado di sviluppo e dell'articolazione delle loro economie, da noi costituirebbe un regresso. Si deve dunque porre termine alla guerra dei crediti e cercar di realizzare un maggior coordinamento.

CINGOLANI

La soluzione del problema dei crediti all'esportazione nei confronti dei paesi dell'Est e della definizione di una politica comunitaria in materia non può prescindere dall'esame dell'azione condotta in questo campo taluni dei paesi terzi, quali esercitano talora una forte concorrenza, mediante offerte di concessioni maggiori. Non è un caso, infatti, che il tentativo di coordinamento delle politiche dei crediti all'esportazione sia rimasto finora privo di risultati, nonostante gli sforzi compiuti, anche in sede OECE. La Gran Bretagna, ad esempio, è uno di quei paesi che concedono facilitazioni maggiori, anche ai paesi dell'Est, con dilazioni fino a 12-15 anni.

L'azione della Comunità in materia deve dunque essere concepita in un contesto globale, tenendo conto della concorrenza dei paesi terzi e studiando le possibilità effettive di indurre anche questi ultimi a seguire una politica concertata.

BONOMI

Richiama l'intervento del sig. Rifflet e ne sottolinea l'importanza ai fini del chiarimento delle condizioni e dei limiti della politica commerciale comune nello stato attuale della Comunità.

La politica commerciale non può essere disgiunta dalle implicazioni che essa ha a monte e a valle. Si deve tener conto che gli scambi sono l'atto conclusivo del processo produttivo, e che pertanto non è possibile una politica commerciale comunitaria senza una politica economica e della produzione comunitaria. Se lo scambio è condizionato da una situazione economica e produttiva dipendente dalle strutture nazionali, è difficile che si possano perseguire obiettivi comunitari a lun

go termine ed a largo raggio in politica commerciale, quando non si sono modificate le strutture produttive nazionali, il che è possibile solo gradualmente. Per avere una effettiva politica commerciale comune occorre dunque risolvere questi problemi, e perciò avere una visione politica generale dell'azione della Comunità in Europa e nei confronti del resto del mondo.

Non crede che si debba temere ed escludere una certa regionalizzazione della politica commerciale corrispondente ad orientamenti dei rapporti esterni della Comunità, così come vi possono essere politiche settoriali specifiche sulle quali far convergere lo sforzo di integrazione e di unificazione. Lo stesso criterio può, e probabilmente deve, essere applicato nel campo degli aiuti ai paesi in via di sviluppo, che comprende la politica commerciale, essendo difficilmente pensabile una uniforme politica della Comunità verso tutto il resto del mondo.

TITTA

Uno dei problemi di maggiore gravità che deve affrontare il commercio internazionale allorchè si tratta di scambi fra i paesi industrializzati ed i paesi sottosviluppati è quello relativo alla cosiddetta "forbice dei prezzi": è difatti noto che i prezzi delle materie prime - se proprio non sono ribassati - hanno però avuto solo un modesto rialzo, mentre i prezzi dei manufatti tendono sempre più ad inasprirsi considerevolmente.

In questa apertura della "forbice" intervengono anche le clausole cif o fob - troppo spesso obliate - che, per importi di una certa consistenza, finiscono col dare luogo a sensibili differenze. Questo spiega, tra l'altro, il persistere e talvolta l'ampliarsi del deficit delle bilance commerciali dei paesi sottosviluppati a causa del deterioramento continuo dei loro "terms of trade".

Si rendono dunque necessari, ancor più degli aiuti, o azioni di sostegno dei prezzi delle materie prime, o azioni di contenimento degli eccessivi rialzi dei prezzi dei manufatti.

In proposito sarebbe comunque estremamente pericoloso volere ricorrere a manipolazioni monetarie per correggere le sfasature dei prezzi. Toccando i corsi dei cambi - attualmente predeterminati e quindi fissi ad un tasso di convertibilità concordato per ciascuna moneta nazionale con il Fondo Monetario Internazionale - si rischierebbe di mettere in moto una spirale che potrebbe poi avere riflessi gravissimi sulle singole economie.

Del resto il comportamento dei vari paesi, e partico

larmente di quelli appartenenti al "Gruppo dei Dieci", è in materia improntato ad una estrema prudenza: nelle trattative per la modifica del sistema monetario mondiale non si pensa di dovere realmente modificare le parità monetarie (al massimo si ritoccano i tassi di sconto); ed anche a proposito della modifica del prezzo dell'oro se ne parla molto, ma non si fa niente.

LA MALFA

Nei confronti dei paesi in via di sviluppo non credo che si debba puntare esclusivamente su una stabilizzazione dei prezzi delle materie prime; anzi può essere una sana misura di disincentivo quella di non insistere troppo in questo campo, di non cercare cioè di render comunque remunerativi i prezzi di tali beni, insistendo invece per una industrializzazione e diversificazione delle produzioni di tali paesi.

Circa l'associazione dei SAMA, è bene non dimenticare che tutti i paesi terzi, di fronte al sorgere della CEE, avevano manifestato delle preoccupazioni notevoli quanto ai possibili effetti diversivi del traffico che essa avrebbe prodotto. Tali effetti vi sono stati, come è provato dal fatto che il commercio intra-comunitario aumenta molto più rapidamente che non il commercio dei paesi della Comunità con il resto del mondo; ma sono stati in questo caso compensati, e anzi più che compensati dall'enorme incremento del commercio con la CEE dovuto al rapido aumento del reddito nazionale dei paesi del Mercato Comune. Ma nel caso però dell'Associazione dei paesi africani, gli effetti diversivi del traffico che si verrebbero a produrre a danno di altri paesi in via di sviluppo, grazie appunto alla discriminazione che, per determinate materie prime, si verrebbero a creare a favore dei SAMA, non verrebbero necessariamente compensati da aumenti di traffico fra i paesi del terzo mondo non associati ed i SAMA, il che giustifica, almeno in parte, le preoccupazioni che dai primi sono state manifestate.

UGO

Quanto all'Associazione di altri paesi africani, possono associarsi alla CEE dei paesi con struttura economica simile a quella dei SAMA, sia aderendo alla Convenzione di Yaounde, sia mediante delle associazioni che si ispirino, in materia commerciale, alla Convenzione di Yaounde. La Nigeria ha scelto questa seconda via, adottando una tariffa preferenziale limitata a determinato numero di prodotti. I paesi dell'Est africano hanno fatto conoscere che i negoziati si dovrebbero concludere sulla base di una tariffa preferenziale. Pertanto, questi Stati saranno associati con un accordo di associazione particolare; ma, al momento delle trattative per il rinnovo della

associazione, questi avranno luogo globalmente con i SAMA e con gli altri stati africani: il negoziato sarà quindi più equilibrato e l'accusa di aver ereditato posizioni colonialistiche potrà esser diminuita o eliminata.

Circa l'affermazione di Spinelli che gli aiuti per il secondo quinquennio del Fondo Europeo di Sviluppo sarebbero stati inferiori al primo, ritengo che detta affermazione alludesse al deteriorarsi dei termini dello scambio. Questo problema non è stato ignorato ed ha trovato un correttivo nella Convenzione di Yaounde, che concede aiuti alla produzione per determinate produzioni più sensibili, come il cotone, i semi e gli olii di arachide e di palma.

Sono d'accordo che il problema delle monoculture è grave; la Comunità però non deve soltanto sostenere determinate produzioni di base, che possono consentire un potere di acquisto non rilevante nei confronti dei prodotti manifatturati, ma deve anche aiutare la diversificazione e la industrializzazione.

La Commissione conduce attualmente uno studio sulle possibilità di industrializzazione dei SAMA, resta ad ogni modo un problema che la Comunità dovrebbe studiare, e che riguarda l'abbandono di certe produzioni industriali con valore aggiunto debole, lasciandole ai paesi in via di sviluppo.

Anche il problema dei prezzi cif e fob è allo studio e la Commissione vedrà come adattare le sue statistiche in modo da renderle paragonabili agli effetti dell'esame dei termini dello scambio.

RIFFLET

La necessità di un ampio coordinamento di tutti gli aiuti, e non solo della politica commerciale, nei confronti dei paesi associati e in via di sviluppo è dimostrata, fra l'altro, dal fatto che questi paesi non sono in grado di rimborsare i capitali che ricevono in prestito se non grazie a nuovi prestiti. Accade così che i paesi più generosi in aiuti pubblici versano i loro aiuti per rimborsare i capitali privati prestati da altri membri della Comunità.

E si deve altresì rilevare il fatto paradossale che in dieci anni di esistenza della Comunità, gli scambi con i paesi associati sono aumentati meno che con tutto il resto del mondo: ad esempio dell'8% nei confronti dell'America Latina, ma solo del 6% nei confronti dei SAMA.

Ciò pone il problema dell'industrializzazione di questi paesi, nell'ambito di una programmazione e divisione del

lavoro al livello internazionale. In tale prospettiva tali paesi associati dovrebbero sviluppare quelle produzioni che in essi possono essere più facilmente impiantate, come la siderurgia pesante, l'industria tessile e le industrie di trasformazione alimentare. Per ora tuttavia una tale politica non viene svolta, ed anzi in Europa si hanno dei fenomeni, in questi settori, di superéquipement.

Il problema va visto anche in ordine agli accordi relativi alle materie prime, accordi che, se consentono un prezzo troppo elevato, producono un fenomeno di sovrapproduzione, che ha come conseguenza che l'accordo salta; se invece fissano un prezzo basso, non risolvono i problemi: il che conferma che bisogna operare, nei confronti dei paesi sottosviluppati, soprattutto nel senso dell'industrializzazione, della diversificazione, e di una ripartizione dei compiti nel senso sopraindicato.

Qualcosa di simile deve dirsi anche nei confronti dei paesi orientali, i quali non possono ancora offrire una produzione di un livello qualitativo elevato, il che fa sì che anche se si allargano o si eliminano, nei loro confronti, i contingenti, essi non possono profittare di queste facilitazioni alla loro esportazione. Si tratta dunque di fornire loro dei crediti che possano consentire loro di produrre merci esportabili da noi. Si tratta dunque anche qui di una pianificazione ordinata in vista di una divisione internazionale dei compiti. Ciò è tanto più vero in quanto i paesi dell'Est, ad eccezione della DDR e della Cecoslovacchia, sono anch'essi dei paesi in via di sviluppo.

CASADIO

Concorda con i relatori per quanto da essi affermato sul Kennedy Round e sulle questioni agricole in discussione a Ginevra nell'ambito del GATT.

Nel Kennedy Round il problema agricolo è strettamente connesso con quello industriale. In particolare, la CEE ha accolto l'iniziativa americana di partecipare ad un programma di aiuti alimentari multilaterali, sia pure limitatamente a circa 4,5 milioni di tonnellate di cereali, ma, quale compenso di questa partecipazione, ha chiesto all'America un accordo sull'American Selling Price.

Ora, per negoziare sull'A.S.P., gli americani hanno bisogno del consenso del Congresso che però sarà difficile ottenere. V'è perciò il pericolo che il Kennedy Round fallisca o che si raggiungano risultati modesti, specie nel settore agricolo. Ciò sarebbe deprecabile, dato che il Kennedy Round se riuscisse a darci l'accordo mondiale per i cereali costituireb

be un primo, importantissimo, passo per il riassetto dei mercati agricoli mondiali.

Taluno, in verità, sostiene che il GATT non sarebbe la sede più adatta per risolvere i problemi agricoli a livello mondiale, dato che tali problemi dovrebbero essere risolti in sede UNCTAD o FAO. Ma è chiaro che a noi non deve interessare tanto la sede in cui vengono discussi i problemi fondamentali per il riequilibrio dei mercati agricoli mondiali, bensì la sede in cui si riescono ad ottenere miglioramenti concreti. Ora, in questo momento, nell'ambito del GATT abbiamo una grande occasione per compiere un primo, importantissimo, passo verso il riassetto dei mercati agricoli mondiali. E' perciò una grande occasione che bisognerebbe non lasciarsi sfuggire.

Compiuto questo primo passo altre organizzazioni internazionali potranno cercare di compiere ulteriori progressi, ma quello che oggi è importante è di andare avanti.

E' noto che la CEE ha proposto il consolidamento del "montant de soutien" cioè una politica che costituirebbe un fatto rivoluzionario per il settore agricolo. Per risolvere i problemi agricoli a livello mondiale, è infatti necessario controllare la produzione agricola degli Stati nazionali. Però tale filosofia comunitaria è stata violentemente criticata da numerosi Paesi ed inizialmente anche dagli americani, sì che oggi tale politica difficilmente potrà essere adottata, dato che le tensioni politiche a livello internazionale (guerra del Vietnam in particolare) impediscono un fattivo accordo che limiti la volontà degli Stati nazionali nel settore chiave della produzione agricola.

La CEE aveva proposto un consolidamento del montante di sostegno per tre anni e la proposta, oltre ad avere una portata mondiale, avrebbe avuto un'importante conseguenza interna nella CEE. Infatti, gli agricoltori della CEE (specie quelli italiani e tedeschi) rivendicano da tempo (specie per il grano tenero) un aumento di prezzo, finora ritenuto non giustificato dalla Commissione. E' chiaro che se si giungesse al consolidamento i prezzi agricoli della CEE risulterebbero "congelati" per altri tre anni. Non v'è perciò chi non veda l'importanza di tale consolidamento che impedirebbe l'aumento del prezzo del grano per altri tre anni nella CEE, la quale ha già il prezzo più alto del mondo.

Mansholt comunque ha affermato che sarebbe già molto soddisfacente se si riuscisse giungere ad un consolidamento parziale. E' chiaro infatti che, in vista delle numerose difficoltà che impediscono ai Paesi terzi di accettare totalmente la filosofia comunitaria, un tale risultato (e cioè un consolidamento parziale) potrebbe già essere considerato un notevole successo.

Seduta pomeridiana

Presidenza di Altiero Spinelli.

MAZZEO

A proposito di pretese resistenze delle amministrazioni nazionali a procedere verso una politica commerciale comune, si deve tener presente che la CEE costituisce non solo un'unione doganale, ma anche economica e che pertanto essa abbraccia tutti gli aspetti dell'economia. Non si può perciò parlare di politica commerciale comune senza considerare parallelamente l'attuazione della politica economica generale, di cui appunto la politica commerciale dovrà costituire un settore, sia pure di grande rilievo. In tal senso si è già espresso più volte il governo italiano e in particolare in un memorandum del 1964, con il quale si sosteneva fra l'altro, la necessità che l'integrazione procedesse armonicamente in tutti i settori. Ad ogni modo va considerato che la politica commerciale ha già compiuto dei passi avanti in materia di rapporti comunitari con il mondo esterno.

L'esigenza di una visione globale vale anche per le associazioni: in materia il governo italiano sostiene che gli accordi di associazione vanno visti in un quadro organico, tenendo conto degli interessi dei paesi che intendono associarsi, ma anche dei riflessi che la loro associazione determina nelle economie dei singoli Stati membri.

Quanto alle relazioni con i paesi a commercio di stato, l'amministrazione italiana mostra la massima apertura, come è confermato dall'annuncio dato ieri a Milano dal Ministro Tolloy di ulteriori liberalizzazioni da parte italiana per allinearsi alle misure adottate dagli altri paesi membri della CEE. Vi sono tuttavia dei problemi sui quali non è ancora possibile raggiungere una posizione concorde dei Sei, come ad esempio in materia di trattamenti fiscali.

Parimenti l'amministrazione italiana mostra buona volontà verso un'agevolazione degli scambi con i paesi in via di sviluppo: si ritiene tuttavia che le sole misure di politica commerciale non siano sufficienti a risolvere i problemi e che pertanto si dovrà ricorrere ad aiuti finanziari di volume più ampio dell'attuale.

In particolare non può negarsi che esista un deterioramento dei termini dello scambio dei Paesi in via di sviluppo: le conseguenti implicazioni vanno affrontate in sede UNCTAD, in cui si dovrà parlare non solo di stabilizzazione dei prezzi, ma anche di una loro rivalutazione, da conseguire sia tramite ac-

cordi mondiali per i singoli prodotti, sia tramite organizzazioni di mercato.

E' anche importante che si studi il trasferimento di una aliquota del reddito dei paesi industrializzati in favore del terzo mondo: questo trasferimento è per ora insufficiente, e quindi l'avviamento a soluzione dei problemi del terzo mondo potrà avvenire solo gradualmente, attraverso appunto un aumento degli aiuti finanziari ad essi destinati, nonché mediante un'intensificazione della collaborazione economica e tecnica.

Se si deve riconoscere che la CEE ha determinato una maggior concentrazione degli scambi tra i paesi membri si deve parimenti considerare che l'integrazione economica europea ha avvantaggiato anche i paesi extra-comunitari.

Nei confronti dei Paesi a commercio di stato, l'attuazione di una politica commerciale comunitaria incontra maggiori difficoltà, che non verso i paesi ad economia di mercato, a causa dei sistemi economici vigenti in tale arca. Una maggiore multilateralizzazione degli scambi con i Paesi in questione non dipende solo dai paesi della CEE ma anche dalle altre parti: essa dovrebbe portare, insieme alla multilateralizzazione degli scambi, anche a una multilateralizzazione dei pagamenti.

GIUNTI

Quando, a proposito dei SAMA e della loro associazione, si parla di discriminazione fra i vari paesi africani, non si deve dimenticare che lo stesso accordo di associazione è stato offerto anche agli altri paesi dell'Africa, ed è dipeso da questi ultimi il non accettarlo, come è avvenuto ad esempio per la Nigeria e la Tanzania, perchè l'accordo, pur concedendo determinati vantaggi, impone anche certi obblighi di avvicinamento alla Comunità.

A proposito del Kennedy Round, Rifflet ha lamentato che in esso abbiano preso il sopravvento considerazioni di carattere congiunturale. Ma in realtà tutti i negoziati tariffari risentono della situazione congiunturale: valga come esempio il fatto che i paesi nordici hanno negoziato come se non dovessero aderire al Mercato Comune, mentre basterebbe loro tale adesione per ottenere i vantaggi da essi richiesti nel negoziato.

In sostanza il Kennedy Round deve essere considerato come un episodio: anche dopo la sua conclusione resteranno aperti gravi problemi di disparità tariffaria, e si deve auspicare che al termine di tali negoziati non si giunga con un'industria americana ancora molto più protetta di quella europea:

la fluidificazione degli scambi internazionali può realizzarsi solo in una parità effettiva dei vari regimi di protezione.

Circa la politica commerciale della CEE, si è affermato che essa non è possibile senza una ferma volontà di unione politica. Tuttavia la politica commerciale si può realizzare gradualmente, come è stato detto e cominciando fin da ora, e non dal 1970.

E' vero che la tariffa doganale costituisce uno strumento cardine della politica commerciale; ma è anche vero che la politica commerciale non si esaurisce in essa. Deve essere completata con norme applicate uniformemente alle frontiere di tutta la Comunità.

Fra i problemi più urgenti va ricordato quello della legislazione doganale e dei crediti all'esportazione.

In conclusione la volontà politica oggi esistente è sufficiente a giungere a queste prime realizzazioni; in particolare in Italia esiste una volontà largamente diffusa di giungere a una politica commerciale comune. Le difficoltà politiche devono essere una ragione per moltiplicare gli sforzi volti a superarle, e non un buon motivo per rallentare la realizzazione di ciò che si può fare, puntando su obiettivi magari apparentemente minori, ma che hanno una funzione motrice e che l'esperienza rivela irreversibili.

TOULEMON

Nei rapporti commerciali con i paesi orientali si sta attraversando una fase transitoria: questi paesi hanno tendenza ad indebitarsi per sviluppare i loro acquisti; ma questa politica ha dei limiti, e i nostri paesi che concedono più abbondantemente dei crediti dovranno subirne le conseguenze, nel senso che si verificherà una tendenza dei paesi dell'Est a rallentare i loro acquisti nei paesi presso i quali si sono indebitati. Il problema potrebbe essere risolto con una politica comune di importazioni, mostrando una maggiore disposizione ad acquistare i prodotti provenienti dai paesi orientali.

Circa la politica comunitaria nella regione mediterranea, è da osservare che la relazione affronta il problema sotto il profilo della politica commerciale, con il risultato di deformare un po' i problemi, che non sono in realtà commerciali ma di associazione, associazione la quale deve tener conto anche di fattori politici (si veda il caso della Spagna o di Israele). Sono forse troppo pessimistici gli apprezzamenti contenuti nella relazione, ad esempio relativamente agli agrumi. Non si può affermare che vi sia una carenza della politica commerciale della CEE in questo settore. Si deve invece riconosce

re che tanto la Commissione come il Consiglio hanno già tenuto largamente conto delle preoccupazioni italiane in materia e delle esigenze di equilibrio relative.

Quanto ai paesi dell'Africa del Nord, le proposte della Commissione attualmente in discussione davanti al Consiglio tendono semplicemente a trasporre nel quadro comunitario una situazione di regime preferenziale già esistente, e cioè, più precisamente, a trasformare il sistema di franchigia esistente attualmente sul mercato francese in una preferenza equivalente ripartita su tutta l'area comunitaria, anche se con una preferenza meno elevata.

Quanto alla Spagna si deve osservare che le esportazioni di agrumi dalla Spagna si sono sviluppate sufficientemente, anche sul mercato francese, per quanto questo paese non beneficiasse del regime preferenziale accordato ai paesi maghrebini, grazie alle facilitazioni dei trasporti e a crisi interne intervenute negli stessi paesi africani.

E si deve ancora ricordare che nel campo agrumario la produzione italiana beneficia all'interno della protezione fito-sanitaria, si ch'è il problema, per l'Italia, non è la concorrenza all'interno, ma quella su altri mercati.

Nel settore della frutta e dei legumi oltre alla protezione tariffaria esiste anche un sistema di tasse compensative, con conseguente stabilizzazione dei corsi: anche se a queste tasse non vi è stato finora bisogno di ricorrere, grazie anche al senso di responsabilità dei paesi produttori in causa.

In conclusione è errato affermare che vi sia un'insufficienza della politica commerciale unitaria. Non si deve trascurare che gli accordi con i paesi del Maghreb e con la Spagna sono importanti per l'industria italiana, che ha già forti posizioni in detti paesi. Le difficoltà, nascono piuttosto nel campo dell'aiuto finanziario e tecnico comunitario per i paesi del Maghreb, aiuto che dovrebbe essere offerto a tali paesi a fine di compensare l'insufficienza di ciò che la Comunità può offrir loro nel campo commerciale.

MAZZEO

Fa osservare che non si tratta, da parte italiana, di una volontà di soffocamento della politica commerciale comune; l'azione mira a salvaguardare un settore che concerne una zona particolarmente depressa del nostro paese.

CINGOLANI

L'armonizzazione delle politiche di liberalizzazione verso i paesi dell'Est non appare difficile, dato che la maggior parte delle posizioni della tariffa doganale comune siano già state liberalizzate dagli Stati membri della CEE, e che queste sono in larga misura coincidenti fra di essi. Restano soltanto circa 100-150 posizioni sulle 1097 della Tariffa doganale comune, per le quali occorrerebbe fissare un regime di importazione uniforme.

ALIBONI

L'ottimismo di cui la relazione dà prova e che molti interventi hanno tenuto a sottolineare non è dovuto a ignoranza dei problemi o semplicismo, ma al desiderio di mettere in evidenza alcuni punti intorno a cui deve coagularsi la volontà politica comunitaria. Quando ad esempio la relazione afferma che dovrebbe essere estesa anche ai paesi dell'Est la clausola della nazione più favorita, essa non se ne nasconde le difficoltà, ma è convinta che quella dovrebbe essere la direzione verso cui si dovrebbe procedere.

Questo ottimismo ci sembra giustificato, considerando a posteriori gli sviluppi della Comunità europea. Giunti ha ricordato che oggi si negoziano, in sede di Kennedy Round, delle riduzioni tariffarie su prodotti che già hanno subito una riduzione tariffaria in sede di formazione della tariffa esterna comune. Di questo stesso ottimismo bisogna continuare a dar prova.

Rifflet ha messo in risalto che la politica commerciale andrebbe vista nell'ambito di una politica economica comunitaria a medio termine: anche se sembra opportuno tener presente che questa affermazione non deve costituire un pretesto per rimandare la soluzione di tutti i problemi a quando vi sarà una politica di programmazione europea, questa anche a nostro parere deve essere la strada da percorrere. Ma in ogni caso nulla impedisce, essendo spesso il meglio nemico del bene, che si possa iniziare sin d'ora la formulazione organica di una politica commerciale comune.

A proposito della politica degli accordi mondiali e delle organizzazioni di mercato, La Malfa ha sottolineato il rischio di cristallizzazione delle monoculture esistenti. Sono anch'io d'accordo su ciò, ma nondimeno ritengo che si debba pensare a tale politica non disgiuntamente dall'importanza dell'aiuto alla diversificazione e all'industrializzazione nonché del finanziamento compensativo che deve accompagnare questi accordi: altrimenti essi potrebbero effettivamente renumerare produzioni non economiche, e risultare inutili e dannosi.

Su un ultimo punto vorrei soffermarmi, scusandomi se l'ampiezza del dibattito non mi consente di rispondere ad ogni questione sollevata e mi costringe a risposte puntuali. M. Toulemon ha svolto interessanti considerazioni su quanto la relazione afferma a proposito della politica agrumaria, da noi definita come un caso di insufficienza di politica commerciale comune. Se ho ben capito la tesi di M. Toulemon è che non si tratti in effetti di carenza di politica commerciale quanto piuttosto di un problema di associazione, e in sostanza di un problema politico. Personalmente ritengo che un'impostazione di questo tipo, pur essendo giusta, forse è troppo giusta e rischia di lasciarsi sfuggire il senso delle cose fatte e non fatte, nonché la possibilità, sia pur attraverso l'angolo parziale della politica commerciale, di esercitare una critica di stimolo più che nei confronti della Commissione soprattutto in quelli dei singoli Stati membri.

PERISSICH

Riassume la seconda parte del rapporto introduttivo.

SPINELLI

Nel trattato istitutivo della CEE sono indicate, per alcune politiche delle scadenze e degli obiettivi precisi; per altre delle scadenze senza il contenuto; per altre invece i fini ma non i termini (ad esempio per la politica dei trasporti). La politica commerciale si trova a mezza strada fra la politica agricola e la politica dei trasporti: è indicato un obiettivo e una data, oltre la quale la Commissione dovrà trattare in nome della Comunità, e dovrebbe quindi essere essa, come organo comunitario, a negoziare i trattati commerciali con i paesi terzi.

Occorre pertanto fin d'ora che da parte della Commissione, del Parlamento Europeo e del Consiglio dei Ministri si cominci a metter in piedi questo meccanismo, manifestando la stessa volontà politica di cui si è dato prova quando si è trattato di realizzare la politica agricola comune. Se tale volontà sussisterà, la politica commerciale comune verrà, in misura maggiore o minore, ma verrà comunque realizzata.

MAZZEO

Il Trattato di Roma, pur stabilendo una data limite, fissa solo i criteri di massima della politica commerciale comune, senza peraltro indicarne i contenuti.

Non sembra esatta l'affermazione secondo cui la Commissione non abbia manifestato l'intendimento di perseguire taluni obiettivi; essa si è anzi adoperata per spingere gli Stati membri in tal senso, e le proposte della Commissione del 1964 prevedevano una serie di strumenti per l'attuazione della politica commerciale comune.

Dopo aver accennato alle gravi difficoltà che sussistono per l'attuazione di un regolamento comunitario anti-dumping, rileva che non è esatta l'affermazione secondo cui la CEE non abbia operato in sede U.N.C.T.A.D. Va precisato anzi che essa ha compiuto degli sforzi per coordinare le posizioni dei Sei; tuttavia ci vorrà ancora del tempo prima che la Commissione possa essere delegata a negoziare a nome degli Stati membri, in quanto i problemi che ad essi si presentano in sede UNCTAD sono di tale complessità da non consentire loro, per ora, di assumere una posizione uniforme.

Quanto alle relazioni con i paesi a commercio di Stato, una presa di posizione comune degli organi della CEE nei confronti di essi è resa difficile dalla circostanza che questi paesi non hanno ancora riconosciuto ufficialmente la CEE e sembrano orientati preferibilmente verso il mantenimento di rapporti bilaterali.

Tentativi della Commissione per un coordinamento in tale settore non sono mancati; ma i paesi membri non sembrano per ora disposti a rinunciare alla facoltà di intervenire unilateralmente per modificare la lista delle liberalizzazioni e finchè ciò non avverrà è difficile che si possa rinunciare alla politica commerciale bilaterale nei rapporti con questi paesi.

In generale, la multilateralizzazione dei pagamenti è stata concessa da parte dei paesi della CEE al pari degli altri paesi di economia di mercato ai paesi dell'Est. Pertanto spetta a questi ultimi allinearsi su tale sistema.

LA MALFA

Desidero porre un quesito. Io parto dalla premessa che la CEE debba orientarsi, nella politica commerciale comune, verso una liberalizzazione quanto più ampia possibile nei confronti dei paesi sottosviluppati e dell'Est. Stante questa premessa, mi domando se l'esistenza di accordi bilaterali fra paesi della CEE e paesi sottosviluppati o dell'Est implicanti accordi più liberali sui contingenti di importazione e altre facilitazioni commerciali non potrebbero costituire una premessa per l'ulteriore liberalizzazione degli scambi nell'ambito della CEE. In altri termini, se in questi anni che ci separano dalla gestione comune della politica commerciale ciascuna amministrazione nazionale negoziasse autonomamente tutti gli accor

di di liberalizzazione coi paesi sottosviluppati e dell'Est che potrà realizzare, non vi sarebbe in ciò un aspetto positivo?

CINGOLANI

La soppressione delle restrizioni quantitative, come ho già ricordato, è oramai giunta nella maggior parte degli Stati membri, all'80 - 90% delle posizioni tariffarie: se poi i Paesi dell'Est non riescono ad approfittarne, questo è un altro problema: ma oramai l'obiettivo delle liberalizzazioni è stato quasi completamente raggiunto e basterà ancora un passo - quello della consolidazione - perchè la Comunità abbia una politica uniforme delle liberalizzazioni nei confronti di tutti i paesi del mondo.

A proposito della diversa posizione della Commissione nell'ambito del Kennedy Round e dell'UNCTAD, occorre tener presente le disposizioni degli artt. 111 § 2, 113 e 116 del Trattato. In effetti quest'ultimo prevede esplicitamente la possibilità di negoziati, da condursi dalla Commissione a nome della Comunità durante il periodo transitorio, solo in materia tariffaria. Naturalmente non è esclusa la possibilità che la Commissione abbia a negoziare accordi di natura diversa durante il suddetto periodo, come in realtà è già stato fatto, ma da un punto di vista generale il Trattato prevede tale possibilità solo successivamente alla fine del periodo di transizione (art. 113).

Occorre infine fare una distinzione tra le attività delle organizzazioni internazionali il cui oggetto immediato è essenzialmente quello della conclusione di accordi e le attività aventi principalmente un carattere di esame, dibattito o consultazione sui problemi da risolvere. A queste ultime si riferisce più particolarmente l'art. 116 che pone l'accento sull'azione degli Stati membri.

GIUNTI

Sono d'accordo con Perissich; ma, quanto alle sue considerazioni politiche, credo che si debba stare attenti, quando si vogliono rafforzare i poteri della Commissione, di non spingersi troppo su questa strada, con il rischio di ottenere, per le resistenze di qualcuno, un risultato opposto. Ci si deve contentare che i commissari siano uomini relativamente indipendenti, e non dei semplici "missi dominici" dei governi.

Circa i rapporti con i paesi dell'Est e alle conseguenze a cui ha accennato Perissich, dovuto al fatto che l'Ita

lia ha il livello salariale più basso nella Comunità, bisogna rispondere che soprattutto per i prodotti che esportiamo verso quei paesi il costo del lavoro è forse, in Italia, il più alto della Comunità.

Sono d'accordo per il resto, e vorrei dire a Mazzeo che il nostro timore che si verifichino deviazioni di traffico con gravi conseguenze è vivissimo.

Quanto alla legislazione anti-dumping, le difficoltà maggiori derivano non dal fatto che ogni paese ha diverse legi slazioni in materia, ma dal fatto che nessuno le applica.

Quanto al problema dei contingenti, la questione di come ripartirli fra le varie regioni si è già posta nell'ambito nazionale, e quindi non dovrebbe esser difficile trovare un si stema di ripartizione territoriale anche al livello comunitario, quando i contingenti verranno globalizzati.

Quanto ai problemi del credito, le resistenze a un coordinamento della politica relativa da parte dei politici non trovano riscontro da parte delle categorie economiche, chè anzi proprio l'organismo europeo degli industriali ha svolto uno studio esplicito sul trattamento comunitario dei crediti.

In conclusione gli industriali hanno un grande interesse alla politica commerciale comune a cui attribuiscono anche un valore propulsivo. Essi raccomandano quindi alla Commis sione di non lasciarsi arrestare da difficoltà politiche.

ARENA

Si è detto che il Trattato fissa solo criteri di mas sima per la politica commerciale comune; ma è così anche per la politica agricola, eppure la politica agricola si è realizzata. Purtroppo non vi è stato un Mansholt per la politica com merciale. Del resto non è neppure vero che gli Stati membri siano gelosi della loro autonomia solo in tema di politica com merciale: lo sono in tutti i settori. Quello che in realtà man ca è una volontà politica capace di superare gli ostacoli tecnici esistenti. Gli operatori economici italiani sono coscienti di ciò, come è dimostrato da una mozione votata ieri a Mila no in una riunione di operatori economici, cui erano presenti anche molti sindacalisti, nella quale si chiede la realizzazio ne di una politica commerciale comune.

Riguardo a tale politica, si parla spesso di politica doganale, di tariffe, di politica anti-dumping. Ma in realtà la politica comme fciale è molto di più: è una politica, che manca anche all'interno dell'Italia, che deve considerare in modo globale il problema delle esportazioni, abbracciando tutti i molteplici fattori che influiscono sulle operazioni con

l'estero, dalla fiscalità al credito, dalle infrastrutture commerciali alla disciplina doganale e puntando all'armonizzazione degli interventi in questi vari settori e quindi all'equiparazione delle posizioni sotto il profilo operativo.

In questa prospettiva, si deve riconoscere l'assurdità di una concorrenza leale all'interno dell'area comunitaria fra paesi che poi si combattono con tutti i mezzi al di fuori di tale area. Bisognerebbe dunque raggiungere un accordo, ad esempio sui tassi di interesse da concedere ai nostri compratori e sulle dilazioni di pagamento. Ciò appare tanto più necessario, in quanto se con gli aiuti all'esportazione si riesce a scaricare sui paesi terzi una parte della produzione, si diviene più competitivi anche nei confronti del mercato interno, e quindi si falsa anche la concorrenza all'interno dell'area comunitaria.

Altrettanto importante è fare una politica commerciale comune anche nei confronti dei paesi associati, andando al di là delle disposizioni del Fondo di Sviluppo per questi paesi e impostando anche qui una politica realmente comunitaria.

BAGLIANO

In qualità di rappresentante della FIAT non vorrei mancare - pur nel solco di quanto già detto dal dr. Giunti - di portare una testimonianza diretta a questa Tavola Rotonda.

Prenderò come punti di riferimento :

- la pregiudiziale del dr. Loviseti (troppo ottimismo a fronte degli scarsi risultati, sui quali pesa l'ipoteca di una troppo debole volontà politica);
- la coraggiosa affermazione del dott. Speranza (circa la troppo stridente contraddizione che spesso si constata tra i fatti e le parole del mondo politico);
- la visione di insieme alla cui opportunità ha richiamato il dr. Bonomi.

Non vi è dubbio che chi "osserva" è indotto ad un atteggiamento più critico, e quindi in un certo senso "pessimista", mentre chi "opera" è più ottimista, direi "doverosamente" ottimista.

La venatura di ottimismo (in molte parti per altro assai tenue e diplomaticamente sfumata) di cui è permeata la relazione Aliboni-Perissich è indispensabile come del pari lo è la invisibile venatura che tiene ritte e vive anche le foglie più larghe. Se vi deve essere una "volontà" di andare avanti, deve

esserci anche una certa dose di ottimismo, che è la benzina del motore-volontà.

E ben lo può dire il mondo imprenditoriale: chi affronta sistematicamente il "rischio" non è certamente colui che teme di perdere sempre. Vi è in ogni caso un ottimismo operativo, positivo, calcolato (come calcolato è il rischio), proteso verso il futuro.

Vorrei perciò superare la logica osservazione del dr. Loviseti sottolineando che la lentezza, la scarsità o la parzialità di risultati pratici, le battute di arresto, non devono generare pessimismo, sebbene - tutt'al più - temperare e sagerati ottimismo (assai spesso rivelatori di ingenuità o deprecabile faciloneria).

Consentitemi di citare, a questo riguardo, la valutazione che del "Kennedy Round" ha fatto recentemente a Brema il Presidente della FIAT :

"Su di una base più estesa, i risultati saranno forse inferiori alle speranze di molti fra noi.

"Tuttavia, cioè che noi certamente possiamo dire, è che il K.R. ha messo in luce che il commercio internazionale e lo sviluppo economico sono condizionati soltanto parzialmente dalle barriere tariffarie, poichè stanno innanzi ad essi altri ostacoli derivanti dalle varie fasi di sviluppo delle singole economie ovvero da un particolare sistema economico e politico".

Più i problemi si fanno "globali" più si rallenta il cammino per giungere alla soluzione dei sottoproblemi componenti, è vero; però la visione globale dà maggior coerenza e armonia alle conoscenze ed alle concrete alternative.

L'editoriale odierno di un quotidiano romano, dedicato al Convegno sul "commercio estero" chiusosi ieri a Milano, definisce il commercio internazionale una "realtà sconfinata" e sottolinea la concorde valutazione emersa da detto Convegno - ed ora qui fra noi ribadita - circa la "globalità" di approccio, negoziato, strumenti e soluzioni di questo problema.

Detto questo, quando i problemi si fanno grossi, globali, entra in gioco la politica. Che ciò sia vero l'abbiamo letto, a conferma, nella relazione presentata a fine anno al Senato dal Ministro Fanfani che, riferendosi ai numerosi e complessi problemi

"posti dall'attuazione delle politiche di integrazione, sulle quali la Comunità stessa dovrà fondare i suoi rapporti politici ed economici con l'esterno :

"politica economica a medio termine

"politica monetaria

"armonizzazione fiscale
"politica sociale e regionale
"politica commerciale
"dimensione delle imprese
"libera circolazione dei capitali
"controllo degli investimenti esteri
"sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica"

conclude affermando testualmente che questi sopra elencati :

"sono tutti problemi la cui soluzione esige chiare convergenze
"politiche sugli obiettivi da raggiungere e sui mezzi e le pro-
"cedure cui ricorrere".

Se ciò è vero, come è stato qui rilevato da più parti e come ce lo conferma la fonte non sospetta che ho citato, allora a maggior ragione si può ritenere che la politica è cosa troppo importante per lasciarla fare soltanto ai politici (lo dico senza irriverenza, naturalmente). Il mondo imprenditoriale opera concretamente ogni giorno - qualunque sia la dinamica politica del momento - e opera sul terreno dei fatti, misurandosi ogni giorno con essi, in una visione prospettica e globale. Una politica commerciale "comune" esige una volontà politica per poter essere realizzata; qui si è concordemente sottolineata e auspicata l'urgenza di questa "spinta", di questa carica volitiva; gli imprenditori, dal canto loro, hanno già fatto tutto quanto era concretamente possibile, addirittura precorrendo intenzioni, tempi e formule nuove (basti pensare ai rapporti con i paesi dell'Est).

Ma la politica è anche "arte del possibile"; perciò mi associo alle conclusive esortazioni del dr. Giunti circa la necessità di incominciare a fare almeno quello che si può fare, sul piano tecnico, delle procedure, della burocrazia.

Ed a questo riguardo mi pare utile sottolineare - senza alcuna malizia - la sottile distinzione fatta dal dr. Giunti tra "volontà politica" e "volontà amministrativa"; la burocrazia amministrativa può far molto per collaborare a realizzare per intanto tutto ciò che è possibile realizzare. Questo è un voto che mi pare emerga unanime da questa Tavola Rotonda.

Ed infine, nel più ampio quadro della politica commerciale comune e degli scambi internazionali, convengo sul carattere di "episodio" che in ogni caso bisogna attribuire al K.R. Sottolinearne il carattere di semplice "tappa", vuol dire già superarla, vuol dire considerare il K.R. - cito ancora il mio Presidente - come

"un 'punto di partenza' per un dialogo più aperto e responsabile, pienamente coscienti del fatto che i rapporti intenzionali sono e sempre più diverranno la base del futuro sviluppo economico."

UGO

Per quanto concerne l'evoluzione della politica commerciale degli stati associati ricordo che l'art. 60 della Convenzione Yaounde stabilisce che un anno prima della scadenza di questa le parti contraenti esamineranno le disposizioni da adottare per il nuovo periodo. Entro detta scadenza i servizi della Commissione studieranno il problema e fra un anno si negozierà con gli Stati associati una nuova convenzione che avrà come primo capitolo quello degli scambi commerciali. In tale occasione si terrà conto dell'esperienza fatta e si spera che per quell'epoca saranno state ratificate anche le convenzioni di associazione con la Nigeria e con i paesi dell'Est africano, in modo che vi possa essere un migliore equilibrio nel quadro di una nuova associazione. In questa occasione si vedrà anche l'uso che è stato fatto dell'art. 12 della convenzione di Yaounde, e cioè quale è stato nel settore degli scambi commerciali, il grado di apertura e di fair play degli Stati associati verso la Comunità e viceversa.

Termino augurando, in relazione anche a quanto ha detto Arena, che alcuni Stati membri, e in particolare l'Italia, continuino il loro sforzo di penetrazione in Africa, perchè si giunga a un maggiore equilibrio degli scambi fra i SAMA e i Sei stati membri della CEE.

LAUCHARD

Nel campo dei trasporti non solo non vi è una politica comune delle infrastrutture al servizio del commercio estero (essa manca anche in Italia, con la conseguenza di gravissimi sperperi), ma manca anche, al livello comunitario, un Mansholt che realizzi la politica commerciale comune. Occorre pertanto che si crei una volontà politica al livello superiore tale da potersi imporre e da evitare certi ricorsi della pubblica amministrazione e certe sue tendenze a seguire le linee di minor resistenza.

Spesso non si sa neppure quali sono i ministeri responsabili delle decisioni da prendere (per esempio per la costruzione di un areobus): organizzazioni come l'Alitalia fanno una loro politica commerciale non solo diversa da quello dello Stato, ma anche da quella dell'IRI.

Si tratta dunque di perseguire con molta più coerenza e serietà i fini che ci si propongono, e solo allora si potrà, anche a livello comunitario, far sentire la propria voce e chiedere la realizzazione di una politica comune.

TOULEMON

A chi lamenta le responsabilità comunitarie nei ritardi nell'elaborazione di una politica commerciale europea desidera ricordare lo sforzo notevole compiuto all'inizio della costituzione della CEE per giungere a una tariffa doganale esterna comune.

La Commissione ha avuto maggiori successi nella politica agricola, giacchè in questo settore ha avuto l'appoggio decisivo di determinati Stati che avevano un interesse immediato per la realizzazione di tale politica, appoggio di cui non ha potuto godere la Commissione nell'elaborazione della politica commerciale comune. Infatti qui gli stessi Stati membri che deplorano i ritardi sono poi i primi a sollevare delle obiezioni, magari legittime, quando vengo in discussione dei provvedimenti concreti proposti dalla Commissione. E' sperabile che questi ritardi abbiano conseguenze tali da indurre i governi a una maggiore fretta.

Quanto alla politica commerciale nei confronti dei paesi associati il signor Rifflet ha opportunamente ricordato le conseguenze di una mancanza di coordinamento, specie per quanto concerne gli aiuti, con il risultato, egli ha detto, che i rimborsi dei capitali privati di determinati paesi vengano fatti con gli aiuti pubblici di un altro Stato.

Queste disparità dovranno risolversi progressivamente, le correnti commerciali dovranno diversificarsi, i rapporti con i paesi associati dovranno divenire più equilibrati, meglio ripartiti nell'insieme della Comunità e dovrà essere a tal fine realizzato il coordinamento dell'aiuto finanziario.

MAZZEO

Taluni interventi rivelano il convincimento che tanto le Pubbliche Amministrazioni dei Paesi membri quanto la Commissione della CEE abbiano finora dimostrato scarsa sensibilità al problema dell'attuazione della politica commerciale comune. Ciò non sembra rispondere alla realtà. Va anzi ricordata la circostanza che fin dall'inizio è stata instaurata una procedura di reciproca consultazione che ha consentito di coordinare l'azione dei singoli paesi, in vista appunto di predisporre le linee ed i principi cui dovrà ispirarsi la futura politica commerciale comune, la cui realizzazione, è stata considerata ancora prematura nell'attuale fase dell'integrazione. Si tratta ora di prendere delle iniziative, in modo che, vincendo le residue resistenze interne si riesca a trovare una posizione concertata. Ci troviamo di fronte ad un problema la cui soluzione richiede la formazione di una volontà politica comunitaria.

ARENA

La politica agricola è stata realizzata, si è detto, perchè era nell'interesse di uno dei paesi membri. Ma la politica commerciale interessa l'Italia e quindi deve esser compito nostro battersi perchè gli altri paesi accettino una politica comune anche in questo campo.

Sono d'accordo col dott. Ugo che le posizioni acquisite non possono essere smantellate; ma è necessario che anche l'Italia abbia una posizione adeguata in materia di esportazioni e che essa si comporti, qual'è, come il sesto paese esportatore di manufatti. Non è ammissibile, per esempio, che noi importiamo dalla Costa d'Avorio per 24 miliardi esportando solo per tre miliardi. Non dico che si dovrebbe esportare per 24 miliardi, ma certo sbilanci di questa portata dovrebbero poter essere ragionevolmente ridotti.

E' grave che la Commissione non si sia nemmeno accorta nel suo programma a medio termine, che vi è il problema di una politica commerciale comune; e cioè tanto più grave, in quanto il Comitato Economico e Sociale aveva invece inserito, in quel programma, un emendamento in cui si parlava chiaramente della necessità di garantire, fra i paesi membri, una parità concorrenziale anche sui mercati esteri, mediante l'eliminazione delle sperequazioni negli aiuti.

PERISSICH

Rispondendo a Cingolani in materia di Kennedy Round e di negoziati in sede UNCTAD, fa presente che la proposta di affidare il negoziato alla CEE costituisce un atto politico che forse vale la pena di compiere, perchè costituirà un buon contributo per la prossima conferenza UNCTAD e per sperimentare la capacità negoziale della CEE, preparando il passaggio dei poteri dagli Stati alla Commissione per il 1970.

SPINELLI

Il dibattito, esaminando i vari aspetti del problema, ha posto in luce che vi sono delle difficoltà, ma che esse sono sormontabili e che nel Trattato vi sono possibilità latenti per impiantare una politica commerciale comune, rafforzando così l'unificazione.

La difficoltà principale risiede nell'assenza di una volontà politica. Più ancora che una volontà politica ci vuole una battaglia politica, nella convinzione che la politica commerciale comune, anche se iscritta nel Trattato, non verrà da sè, ma occorre una lotta dopo di che le amministrazioni nazio-

nali si adatteranno.

Questa lotta, questa battaglia, si può svolgere su due sensi. Anzitutto la Commissione. Questa ha non solo il compito di elaborare, con i suoi uffici, con le sue relazioni ecc., le proposte per la costruzione comune, ma anche la strategia e la mobilitazione delle forze. Nel caso della politica agricola si è trovata la Francia interessata alla sua realizzazione. Si deve cercare di realizzare una situazione analoga, ricordando che nessuno dei paesi membri ha carattere monopolitico, e che quindi al loro interno si devono trovare i gruppi o le forze favorevoli a questa azione politica e che devono essere organizzati da una centrale europea. E in tal senso è sperabile che si trovi un nuovo Hallstein o un nuovo Mansholt.

In secondo luogo si deve svolgere anche all'interno dei vari paesi una lotta politica per imporre determinati punti di vista. L'Italia ha tutto da guadagnare in questa battaglia per una politica commerciale comune, e si deve perciò trasformare questo interesse in una forma di pressione consapevole, che stimoli il governo. Una questione come la politica commerciale comune deve essere oggetto di una lotta politica seria, che mostri come la divisione fra politica interna e internazionale è sempre più evanescente.

Si deve dunque impiantare questa battaglia, nella convinzione che la politica internazionale e comunitaria è troppo importante per lasciarla ai decision makers politici.

iai - documentazioni - n. 7 - luglio 1967

L. 1000

l'istituto affari internazionali ha sede in viale mazzini 88

tel. 315.892 - 354.456

00195 ROMA