

PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA

La Comunità Economica Europea (CEE) è con l'Euratom una delle due Comunità istituite dai Trattati di Roma, firmati il 25 marzo 1957 dai plenipotenziari dei governi del Regno Belga, della Repubblica Federale Tedesca, della Repubblica Francese, della Repubblica Italiana, del Granducato del Lussemburgo e del Regno d'Olanda.

Nata dal cosiddetto « rilancio di Messina », che nel 1955 aveva segnato la « ripresa » dei colloqui fra i governi della piccola Europa dopo la crisi provocata nell'agosto del 1954 dalla caduta della CED (Comunità Europea di Difesa), la Comunità Economica Europea completa il cammino d'integrazione economica iniziato nel settore carbosiderurgico dal Trattato di Parigi (18 aprile 1951) istitutivo della CECA (Comunità Europea Carbone Acciaio).

La Comunità Economica Europea realizza fra gli Stati membri una unione doganale, che ha già percorso oltre metà del suo cammino, seguendo uno scadenziario prefissato i cui tempi massimi sono stati accelerati, ed un'unione economica che comporta essenzialmente:

- l'attuazione della libertà di circolazione di tutti i fattori produttivi (merci, persone e capitali);
- l'armonizzazione legislativa;
- la realizzazione di una politica commerciale comune e di politiche comuni nell'agricoltura e nei trasporti;
- il ravvicinamento delle politiche sociali, cioè la parificazione nel progresso delle condizioni, delle strutture e delle legislazioni sociali dei paesi membri.

In risposta alla nascita della CEE, avversata fino al 1960 dalla Gran Bretagna, nasceva nel 1958 l'EFTA (piccola zona di libero scambio) i

cui stati membri sono l'Austria, la Danimarca, la Norvegia, il Portogallo, la Svezia, la Svizzera e il Regno Unito. Un ottavo paese, la Finlandia, è ad essa strettamente legato.

L'unione doganale costituita dalla CEE e la zona di libero scambio costituita dall'EFTA, rappresentano una *deroga legale*, autorizzata dall'art. XXIV par. 5 del GATT (Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio), al *principio della non discriminazione nel commercio internazionale*, in virtù del quale uno Stato non può concedere agevolazioni doganali ad un altro Stato senza estenderne i vantaggi a tutti gli altri Stati con i quali commercia (clausola della nazione più favorita). E' infatti evidente che i membri di un'*unione doganale* o di una *zona di libero scambio* si concedono fra di loro agevolazioni che non vengono estese ai paesi terzi.

L'*unione doganale* comporta, oltre all'abolizione dei dazi interni fra gli Stati che la compongono, anche il *graduale ravvicinamento ad una tariffa esterna comune*.

La *zona di libero scambio* si limita ad applicare il principio manchesteriano del *laissez faire laissez passer*, riducendo progressivamente i dazi fra gli Stati aderenti, senza vincolare minimamente la loro condotta commerciale nei confronti dei paesi terzi.

Mentre, per una più approfondita conoscenza dei precedenti storici e del meccanismo di sviluppo della Comunità, rinviamo agli articoli già apparsi negli scorsi anni su tale argomento nella nostra rivista (*), pubblicando questo studio del dr. Gianfranco Vistosi, ci proponiamo di informare i nostri lettori sulla più recente evoluzione e sulle prospettive attuali della CEE.

A. S.



L'unione doganale ed economica in corso di realizzazione fra i paesi della CEE costituisce un esperimento d'*integrazione parziale* di sei politiche nazionali.

Istituzioni « ad hoc », dotate di **poteri limitati ma reali**, garantiscono il perseguimento delle mete previste dal Trattato di Roma.

I responsabili comunitari sono concordi nel ritenere che la CEE rappresenti già di per sé un'*unione politica nel campo economico e sociale* e che i suoi organi configurino fin d'ora una *struttura istituzionale semifederale*, sia pure limitata nei suoi poteri e nella sfera delle sue competenze.

(*) Cfr., soprattutto, S. TolDO, *La Comunità Economica Europea*, in *Aggiornamenti Sociali*, (febbraio) 1959, p. 85, [rubr. 801].

A partire dall'inizio della seconda tappa quadriennale del periodo transitorio, iniziata nel gennaio 1962, il Consiglio dei Ministri della CEE è legittimato a deliberare, in alcune ipotesi, a **maggioranza anzichè all'unanimità**. Il numero di tali ipotesi verrà allargato a partire dalla terza tappa, quando le decisioni maggioritarie del Consiglio diventeranno la **regola** e quelle all'unanimità l'**eccezione**.

Se il problema dell'unità politica europea non fosse già stato, come vedremo, ripetutamente sollevato e discusso, dovrebbe comunque essere affrontato alla fine del periodo transitorio, cioè al più tardi nel 1969.

A quel momento, le relazioni fra i Sei dovranno essere regolate in modo permanente non soltanto nei settori integrati ed istituzionalizzati della politica economica e sociale, ma anche **negli altri settori della politica estera ed interna dei singoli paesi membri che non sono interessati dal Trattato di Roma** (politica estera non economica, politica della difesa e politica della cultura).

L'integrazione economica e sociale, infatti, presuppone per durare un'**unificazione politica globale**, cioè una **volontà politica istituzionalizzata che impedisca alle forze centrifughe esistenti nei singoli paesi di compromettere la continuità dell'unione economica e di provocarne presto o tardi la dissociazione**.

Ma il problema dell'unità politica europea non interessa soltanto i Sei della CEE.

La « piccola Europa », nelle condizioni storico-politiche degli « anni '50 », ha costituito l'**unica Europa possibile**, ma ora dovrebbe rappresentare, nel **contesto d'uno sviluppo storico normale**, l'embrione di una più vasta unità continentale.

Considereremo più avanti, ponendole a confronto, le posizioni dei principali paesi europei e dei loro **leaders politici** di fronte ai problemi dell'integrazione europea, del suo **prolungamento politico** e della **partnership atlantica** che ne dovrebbe essere la cornice politico-difensiva.

A questo esame ci sembra opportuno premettere uno studio analitico e per quanto è possibile completo delle condizioni di sviluppo della Comunità Economica Europea e dei problemi riguardanti le relazioni di questa con l'esterno.

Concluderemo il nostro studio con alcune considerazioni sulle **prospettive dell'unità politica dell'Europa** e sulle difficoltà che ne ritardano l'attuazione.

PARTE I

CONDIZIONI DI SVILUPPO DELLA COMUNITA' ECONOMICA EUROPEA

UNIONE DOGANALE

1. La riduzione dei dazi doganali intracomunitari è attualmente del 60% per i prodotti industriali, del 45% per i prodotti agricoli non liberati, del 40% per i prodotti agricoli liberati.

Una nuova riduzione globale del 10% avverrà il 31 dicembre 1964.

Il primo allineamento verso la « tariffa esterna comune » è stato realizzato con un anno d'anticipo il 31 dicembre 1960.

Il secondo allineamento è avvenuto il 1° luglio 1963, sulla base di calcolo della **tariffa doganale comune**, istituita a norma del Trattato, ridotta del 20%, ad eccezione delle posizioni per le quali era stata già ridotta di più del 20% in sede di negoziati tariffari multilaterali (negoziati Dillon). Il ravvicinamento delle tariffe doganali dei paesi membri alla tariffa comune si effettuerà, per queste posizioni, sui livelli risultanti dai negoziati Dillon.

Le sorti della tariffa esterna comunitaria sono suscettibili di modifiche in conseguenza dei negoziati intrapresi per volontà del defunto Presidente Kennedy (*Kennedy round*).

Quando prese la decisione di effettuare il secondo allineamento verso la tariffa comune riducendo questa ultima del 20%, la CEE propose ai membri dell'OCDE (che è la nuova denominazione dell'OEEC, Organizzazione Europea di Cooperazione Economica, dopo il suo allargamento agli Stati Uniti ed al Canada) d'effettuare da parte loro riduzioni tariffarie comparabili. Non tutti i membri dell'OCDE hanno accettato questa proposta.

Tratteremo più innanzi delle ripercussioni della tariffa esterna della CEE sul commercio con i paesi del terzo mondo e degli accomodamenti decisi dagli organi comunitari.

2. Per quanto riguarda la **struttura generale della tariffa comunitaria**, possiamo dire ch'essa appare mediamente la più bassa delle tariffe esistenti.

La media aritmetica non ponderata dei diritti di dogana degli Stati Uniti e del Regno Unito si colloca ad un livello sensibilmente superiore a quello della tariffa dei Sei (17,8% e 18,4%, contro 11,7%) (1).

La tariffa esterna della CEE è **negoziabile**.

(1) *Atlantic Tariffs and Trade*, P.E.P., Londra 1962.

Oltre alle riduzioni per i prodotti tropicali, cui accenneremo più avanti trattando dei rapporti col «terzo mondo», la Comunità ha accordato ed accorda ai suoi Stati membri **contingenti tariffari a diritti ridotti o nulli** per un certo numero di prodotti.

Per i prodotti cosiddetti **sensibili** della lista G del Trattato di Roma (posizioni di tariffe per le quali il dazio della tariffa doganale comune deve formare oggetto di negoziati fra gli Stati membri) i diritti di dogana in generale sono stati fissati ad un livello più basso di quello della «media aritmetica» scelta come criterio per la fissazione della tariffa comune.

Gli effetti del disarmo tariffario all'interno della CEE sono in molti casi temporaneamente attenuati da clausole di salvaguardia e dall'adozione di *tasse di effetto equivalente ai dazi*, consentite per favorire un adeguamento graduale e non discontinuo dei singoli paesi membri alle implicazioni dell'unione doganale.

UNIONE ECONOMICA

1) Fattori della produzione.

Le condizioni per la **libera circolazione dei fattori della produzione** nell'area comunitaria dovranno essere principalmente garantite dall'attuazione dei due programmi sul **diritto di stabilimento** e sulla **libera prestazione dei servizi**, adottati dal Consiglio dei Ministri il 25 ottobre 1961.

Tali programmi sono in corso di applicazione secondo uno scadenziario fissato per gruppi di attività imprenditoriali, di professioni e di servizi, ma fino ad oggi **non rispettato** nei suoi termini. Considerevoli ritardi, causati dalla difficoltà di armonizzare criteri legislativi e regolamentari fra loro diversissimi, affaticano il cammino della liberalizzazione.

All'attuazione dei programmi per il diritto di stabilimento e la libera circolazione dei servizi è connesso il problema del mutuo riconoscimento dei diplomi e titoli di studio, agli effetti delle **equivalenze professionali**.

A questo problema, come a quelli dell'**armonizzazione comunitaria** nei vari settori del diritto penale, civile e commerciale (fallimento, diritto delle società, esecuzione delle sentenze, ecc.) e nel campo della legislazione doganale, i servizi comunitari competenti dedicano da tempo una viva attenzione.

Ma si tratta di problemi assai difficili, per risolvere i quali è necessaria la frequente consultazione di esperti nazionali e di rappresentanti delle categorie economiche e sociali interessate.

2) Politica sociale.

1. Per quanto riguarda la politica sociale, oltre alle misure previste nel titolo III (2), il Trattato di Roma enumera all'art. 48 **disposizioni in materia di libera circolazione dei lavoratori.**

Tali disposizioni implicano l'**abolizione di ogni discriminazione, fondata sulla nazionalità, fra i lavoratori degli Stati membri**, per quanto concerne l'impiego, la remunerazione e le altre condizioni di lavoro.

Da tale principio discendono, per i lavoratori dell'area comunitaria, i seguenti diritti:

- a) rispondere a domande di impiego effettivamente offerte;
- b) spostarsi liberamente, a questo fine, sul territorio comunitario;
- c) soggiornare in uno degli Stati membri per esercitarvi un impiego senza sottostare ad alcuna discriminazione legale in ragione della nazionalità di appartenenza.

Sono tuttavia previste alcune restrizioni. I diritti sopra enunciati non si applicano ai dipendenti di enti pubblici e possono essere limitati in ragione di esigenze particolari d'ordine pubblico, di sicurezza e di salute pubblica.

Gli obiettivi della libera circolazione dei lavoratori nella CEE sono essenzialmente due:

— **un obiettivo economico**, in quanto la mobilità geografica dei lavoratori può facilitare il soddisfacimento delle esigenze economiche nuove create dallo sviluppo comunitario (modificazioni strutturali, nuove attività economiche, riconversioni, piani di sviluppo regionale);

(2) Trattato di Roma, tit. III, *Politica sociale*, artt. 117-118. In questi articoli sono indicate le misure atte a favorire la *parificazione nel progresso* delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera nei sei paesi. In particolare, è istituito un *Fondo sociale europeo*, inteso a promuovere all'interno della Comunità la facilità di impiego e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, al fine di migliorarne le possibilità d'impiego nel Mercato Comune e di contribuire così all'elevazione del tenore di vita. Tale Fondo è, praticamente, una cassa intergovernativa di compensazione dei rischi sociali che l'espansione economica accelerata, conseguente alla creazione del Mercato Comune, può provocare nei sei paesi. Esso interviene, su domanda d'ogni Stato membro, per coprire nella misura del 50% le spese destinate, dallo Stato o da un Ente di diritto pubblico, a qualificare o riqualificare professionalmente i lavoratori danneggiati da certe conseguenze dello sviluppo economico (disoccupazione tecnologica, riconversione, ecc.).

Le altre misure comunitarie di carattere sociale sono i *regolamenti* in materia di formazione professionale, la *consulenza* in materia di *politica regionale* per quanto riguarda gli *aspetti sociali* di quest'ultima, le *raccomandazioni* ai governi in materia di *igiene e sicurezza del lavoro*, di *assistenza sociale*, ecc.

— un obiettivo sociale, in quanto la libera circolazione intende favorire la soppressione della disoccupazione e facilitare l'elevazione accelerata del tenore di vita dei lavoratori.

2. In materia di libera circolazione dei lavoratori si hanno le seguenti decisioni comunitarie:

a) due regolamenti — in vigore dal 1° gennaio 1959 — che applicano l'art. 51 del Trattato e riguardano la **sicurezza sociale dei lavoratori emigranti**;

b) un regolamento, in applicazione dell'art. 49 del Trattato, entrato in vigore il 1° settembre 1961, che fissa le misure necessarie per la realizzazione progressiva della libera circolazione dei lavoratori, stabilendo il principio della **priorità del mercato comunitario dell'impiego**, da attuare per fasi, restando prioritario il mercato nazionale entro un limite di tre settimane, oltre il quale le amministrazioni nazionali devono estendere la ricerca della manodopera nell'area comunitaria.

Nel quadro e ai fini di questa *politica comunitaria*, sono stati creati due organi:

— un *ufficio europeo di coordinamento* della compensazione delle offerte e domande di lavoro (ruolo tecnico);

— un *comitato consultivo* composto di 36 rappresentanti dei governi e dei datori di lavoro (ruolo consultivo).

Un secondo regolamento sulla stessa materia è stato varato di recente.

Questi provvedimenti comunitari in materia di libera circolazione della manodopera tendono a realizzare, in tappe successive:

— una riduzione della priorità del mercato nazionale (che potrà essere invocato solo in casi limitati);

— un rafforzamento dei legami fra i diversi servizi nazionali dell'occupazione;

— una definitiva abolizione degli ultimi ostacoli alla libera circolazione della manodopera.

3) **Politica economica.**

Nel campo della politica economica propriamente detta, l'obiettivo di fondo perseguito dalla CEE è quello del **ravvicinamento e della coordinazione delle politiche economiche nazionali.**

Ma si tratta di un obiettivo facile da formulare, non altrettanto facile da raggiungere.

1. Fra gli strumenti essenziali dell'azione comunitaria in favore d'un coordinato sviluppo economico vi è la **politica regionale**, alla quale è preposto un servizio « ad hoc » della Commissione.

In ottemperanza alle disposizioni dell'art. 2 del Trattato CEE (3), gli organi comunitari hanno organizzato nel 1961 una conferenza sulle economie regionali che si è valsa dell'apporto di uomini di governo e di esperti dei sei paesi ed ha realizzato un **primo inventario dei problemi di sviluppo esistenti nelle regioni socio-economiche dell'insieme comunitario.**

Successivamente, la Commissione ha convocato **tre gruppi di lavoro ristretti** incaricati di esaminare rispettivamente:

— i metodi che possono essere impiegati per accelerare lo sviluppo delle **regioni periferiche** della Comunità, che soffrono d'un ritardo considerevole in confronto con le **regioni centrali**;

— i mezzi atti a restituire il loro antico dinamismo alle **regioni già fortemente industrializzate**, ma nelle quali alcune industrie principali sono in declino;

— i **vantaggi diversi** che sono o potrebbero essere concessi alle imprese per favorire lo sviluppo regionale.

Una questione di particolare importanza, posta allo studio del gruppo di lavoro « ad hoc », è stata quella dei **rapporti fra la politica d'aiuto alle regioni in fase di sviluppo e la politica di concorrenza.**

I tre gruppi hanno recentemente concluso i loro lavori e deposto i loro rapporti al Servizio comunitario competente.

La Commissione ha così potuto acquisire una sintesi delle esperienze compiute in ognuno dei sei paesi, ed avrà modo di trarre da tali esperienze le **grandi linee per un'azione concertata dei Governi e delle istituzioni comunitarie** che assicuri lo « sviluppo equilibrato » previsto dal Trattato di Roma.

A questo « sviluppo equilibrato » già concorrono i prestiti della Banca Europea degli Investimenti, che caratterizza, insieme con il Fondo Sociale Europeo, la **vocazione della CEE ad essere uno strumento di sviluppo economico e sociale**, e non semplicemente un mezzo per la liberalizzazione del commercio.

2. L'adozione di una **legislazione comunitaria sulle intese**, creata in ottemperanza all'art. 3 f) del Trattato di Roma (4) con i regolamenti d'applicazione degli articoli 85 ed 86 (5), ten-

(3) L'art. 2 del Trattato istitutivo della CEE recita: « *La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune ed il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano.* ».

(4) Tale articolo riguarda « *la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune.* ».

(5) L'art. 85 dichiara: « *incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi fra imprese, tutte le decisioni di associazione d'imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il com-*

de ad impedire con misure concrete che i vantaggi doganali e commerciali offerti dal Trattato siano snaturati da accordi non sani fra imprese, da pratiche concertate o dallo sfruttamento di posizioni dominanti sul mercato.

Nel settore della concorrenza, il Trattato di Roma prevede anche la **coordinazione delle politiche monetarie congiunturali**, alla quale sono preposti il Comitato monetario ed il Comitato di politica congiunturale.

Quest'ultimo è in un certo senso il *consulente della Commissione in materia di congiuntura*, ed ha concorso, di recente, ad offrire al Vice Presidente della Commissione, Robert Marjolin, gli elementi di valutazione per le sue iniziative in favore di una *coordinata politica anticongiunturale* in alcuni paesi membri.

3. Ma il settore più sensibile alle conseguenze della politica economica perseguita dalla CEE è sicuramente quello agricolo.

L'elaborazione di una **politica agricola comune** è imposta dal Trattato di Roma.

La sua attuazione dovrà da un lato garantire il **miglioramento dei redditi delle persone addette all'agricoltura** grazie all'aumento della produttività agricola e dall'altro stabilire un equilibrio permanente fra la produzione e la domanda.

Ma si tratta di consentire, senza gravi perturbazioni dell'equilibrio interno dei singoli mercati nazionali, il **passaggio graduale dagli indirizzi e dalle protezioni statali ad un assetto comunitario**. Si tratta, cioè, di difendere le posizioni attuali con temporanee clausole di salvaguardia e perseguire nel contempo la modificazione delle politiche agricole nazionali mediante la fissazione di prezzi ragionevoli basati sul reddito delle aziende razionalmente condotte ed economicamente vitali (6).

mercio tra gli Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune ».

L'art. 86 dichiara « *incompatibile con il mercato comune e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra gli Stati membri, lo sfruttamento in modo abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo ».*

(6) Il problema della struttura e delle condizioni di formazione dei prezzi agricoli è un problema di *dimensioni mondiali*, e come tale interessa a fondo il mercato del Sei, che nel suo insieme è il più grande importatore mondiale di prodotti agricoli.

Il Consiglio dei Ministri della CEE, nella sua sessione del 23-12-63, deliberava di inserire in tutte le organizzazioni di mercato della Comunità, esistenti e future, concernenti i prodotti agricoli, la seguente decisione: « *I regolamenti che stabiliscono i mercati agricoli devono essere applicati in modo che sia tenuto conto parallelamente ed in maniera appropriata degli articoli 39 (equo reddito per l'agricoltura) e 110 (sviluppo del commercio esterno) del Trattato ».*

E' stato detto che la politica agricola della CEE è « protettrice senza essere protezionista ».

I lavori intesi ad attuare la politica agricola comunitaria hanno portato fino ad oggi ad una serie di **regolamenti di base** che creano le condizioni per l'organizzazione comune dei mercati agricoli dei singoli prodotti.

Ma per una buona parte della produzione agricola gli Stati membri continuano ancora ad applicare prezzi nazionali differenti.

Esistono comunque, in questo momento, le basi di una politica agraria comune per circa l'85% della produzione dell'insieme comunitario. Per meglio dire, la Comunità possiede per tutti i prodotti uno schema, un sistema uniforme, le cui disposizioni disciplineranno via via gli scambi di prodotti all'interno della CEE e nei confronti dei paesi terzi.

In tappe successive, il Consiglio va emanando decisioni che fissano prezzi agricoli uniformi per i vari gruppi di prodotti, costruendo così a poco a poco uno **strumento uniforme di politica agraria** per l'intera comunità.

All'organizzazione comune dei mercati si affianca poi la **politica delle strutture**, intesa ad accrescere la produttività agricola sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione ed un impiego adeguato dei fattori produttivi.

Gli organi comunitari hanno poi dedicato una particolare attenzione ai **problemi sociali e regionali dell'agricoltura**.

La Comunità ha già organizzato una **conferenza sociale agricola**, che ha avuto luogo a Roma in autunno del 1961.

Un programma di realizzazioni prioritarie in questo campo è stato elaborato dalla Commissione in collaborazione con esperti dei sei paesi e sottoposto ai rappresentanti dei singoli governi.

SVILUPPO DELL'OLTREMARE

1) Evoluzione istituzionale.

1. I rapporti associativi esistenti fra la CEE ed un gruppo di paesi d'oltremare sono regolati dalle **disposizioni generali** enunciate nella parte quarta del Trattato CEE (articoli 131-136).

L'art. 131 sintetizza in un certo senso le **ragioni ed i principi ispiratori** del rapporto associativo instaurato « ab initio »:

« Gli Stati membri convengono di associare alla Comunità i Paesi e i territori non europei che mantengono con il Belgio, la Francia,

l'Italia e i Paesi Bassi delle relazioni particolari [...]. Scopo dell'associazione è di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei Paesi e territori e l'instaurazione di strette relazioni economiche fra essi e la Comunità nel suo insieme.

« Conformemente ai principi enunciati nel preambolo del presente Trattato, l'associazione deve in primo luogo permettere di favorire gli interessi degli abitanti di questi paesi e territori e la loro prosperità, in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e culturale che essi attendono ».

Si tratta di paesi che erano legati da particolari vincoli di dipendenza o, come nel caso della Somalia e del Camerun, soggetti all'amministrazione fiduciaria di alcuni dei sei Stati membri della CEE.

2. Ma dal 1958 al 1960, si è verificata nell'Africa nera una profonda evoluzione istituzionale.

Nel 1956-57, i territori già facenti parte dell'*Union Française* potevano creare Consigli di Governo espressi da Assemblies legislative.

Infine, la Costituzione del 1958 dava vita alla *Communauté Française*, associazione franco-africana che creava i presupposti per il raggiungimento della totale indipendenza, realizzata nel corso del 1960 per effetto di accordi ratificati dal Parlamento francese.

L'accelerazione del moto d'indipendenza nei paesi dell'*Union Française* ha costituito, com'è noto, uno degli stimoli alla precoce attribuzione delle stesse prerogative all'impreparato Congo Belga, con le conseguenze che tutti conoscono.

Nella stessa epoca, cessava l'amministrazione fiduciaria dell'Italia nella Somalia, e quest'ultima costituiva, con l'ex-protettorato inglese del Somaliland, la Repubblica somala.

In definitiva, i governi di **16 nuove repubbliche africane** già facenti parte dei territori associati « ab initio » alla CEE, chiedevano formalmente a quest'ultima, nel 1960, di mantenere i legami d'associazione sanciti dal Trattato di Roma ed esprimevano la intenzione di instaurare con gli organi comunitari relazioni dirette.

Come nel 1958 l'Europa dei Sei tutta intera, e non soltanto la Francia ch'era la principale interessata, accettò l'idea dell'aiuto all'Africa, così nel 1962 i governi dei paesi membri della CEE si sono accordati, superando notevoli contrasti, sul testo di una nuova convenzione quinquennale con i 16 paesi africani di nuova indipendenza.

I paesi d'oltremare oggi associati (7) non sono più 16, ma 18,

(7) Repubblica del Camerun, Repubblica Centrafricana, Repubblica del Congo (Brazzaville), Repubblica del Congo (Leopoldville), Repubblica della Costa d'Avorio, Repubblica del Dahomey, Repubblica del Gabon, Repubblica dell'Alto Volta, Repubblica del Madagascar, Repubblica del

perchè nel frattempo si sono aggiunti il **Ruanda** ed il **Burundi**, di recente pervenuti all'indipendenza.

3. La prima convenzione allegata al Trattato di Roma si fondava su tre grandi principii:

— libero accesso dei territori d'oltremare ai mercati dei Sei;

— possibilità per i territori associati di proteggere le loro produzioni contro la concorrenza dei Sei, alle sole condizioni di non operare discriminazioni fra di loro (protezionismo « educativo »);

— creazione del fondo di sviluppo.

Questi tre principii trasferivano in sostanza alla intera Europa dei Sei il **carico coloniale** di alcuni dei paesi membri della CEE.

Non si trattava certo d'un allargamento all'intera Europa del colonialismo francese e belga. Quanto fosse infondato il timore, inizialmente manifestato da certuni, che l'associazione fra la CEE e i paesi africani si risolvesse in uno strumento di conservazione e di rafforzamento del dominio coloniale, è stato dimostrato dal fatto che i territori hanno ottenuto la loro indipendenza dopo la creazione del Mercato Comune.

4. La nuova convenzione si differenzia dalla prima soprattutto perchè non è realizzata d'imperio dai paesi firmatari del Trattato di Roma, ma è **sottoscritta da « partners » eguali ed autonomi**. Gli associati non sono più territori d'oltremare ma Stati africani e malgascio.

Ma la differenza fra l'accordo precedente e quello odierno non è soltanto formale. Pur ispirandosi ancora ai principii fissati « ab initio » nel Trattato di Roma, il nuovo accordo introduce novità sostanziali nei rapporti fra l'Europa e l'Africa nera.

Firmato a Yaundé nel Camerun il 20 luglio 1963, esso è valido per cinque anni, cioè dal 1964 al 1969 e ricalca nei tratti essenziali la convenzione precedente.

Le istituzioni paritarie dell'associazione CEE - paesi africani e malgascio sono le seguenti:

— un Consiglio d'Associazione, assistito da un Comitato di Associazione;

— una Conferenza parlamentare;

— una Corte arbitrale.

Mali, Repubblica di Mauritania, Repubblica del Niger, Repubblica del Senegal, Repubblica Somala, Repubblica del Ciad, Repubblica del Togo, Repubblica del Ruanda, Regno del Burundi.

2) Significato dell'associazione.

1. I rapporti fra la Comunità ed i paesi africani e malgascio si configurano dunque come un **insieme organizzato di sei Stati altamente industrializzati** — e costituenti fra di loro una unione doganale — e **diciotto Stati in fase di sviluppo**. In questo insieme, è necessario innanzitutto porre in evidenza due aspetti fra loro complementari della cooperazione nel dominio degli scambi: da un lato, la **libera circolazione dei prodotti in un'area vastissima**, dall'altro, la **protezione organizzata e legittima di alcuni settori e prodotti particolarmente sensibili**.

In sostanza, gli Stati associati d'oltremare hanno libero accesso nell'area del Mercato Comune. I loro prodotti originari beneficiano d'una **graduale riduzione dei dazi** e delle restrizioni quantitative all'importazione nell'ambito della CEE, secondo i ritmi previsti dal Trattato di Roma per l'unione doganale dei Sei. Le misure di accelerazione del disarmo tariffario prese dagli organi della CEE si estendono anche ai paesi d'oltremare.

Per certi prodotti tropicali (caffè, cacao, ananas, banane, ecc.) l'accordo conferma la **preferenza comunitaria** a beneficio dei paesi associati d'oltremare.

Ma è altresì confermato il diritto dei «diciotto» di prendere anche nei confronti dei Sei, in deroga all'obbligo della **reciprocità** nell'apertura dei loro mercati alle esportazioni comunitarie, misure atte a proteggere le loro economie ed in particolar modo le loro industrie.

E' evidente che tale facoltà limita la **preferenza comunitaria**. Ognuno dei diciotto associati d'oltremare può infatti mantenere e stabilire diritti di dogana ritenuti necessari per l'aumento del proprio livello d'industrializzazione o per il miglioramento del proprio bilancio.

2. Per quanto riguarda la **cooperazione tecnica e finanziaria**, nel nuovo accordo la CEE non soltanto si impegna a continuare la gestione del Fondo Europeo di sviluppo, aumentandone sensibilmente l'importo, ma estende ai paesi associati l'intervento della Banca Europea degli investimenti, la cui attività era stata fino ad oggi riservata ai soli paesi membri.

Come è noto, il *Fondo di sviluppo* ammontava, nel primo periodo dell'associazione, a 581 milioni di dollari.

Nella nuova convenzione, esso si eleva a 800 milioni di dollari, di cui 730 milioni sono destinati agli Stati africani e malgascio e 70 milioni sono attribuiti ai «*territori che intrattengono relazioni particolari con i Sei*» cioè quei territori, enumerati nell'art. 136 del Trattato di Roma, che la Comunità ha associato *ab initio* e che non fanno parte del gruppo dei paesi successivamente pervenuti all'indipendenza.

Vi è una **differenza sostanziale**, per quanto riguarda l'aiuto finanziario, fra i **criteri della vecchia e quelli della nuova convenzione**.

Nel quadro dell'accordo scaduto, la Comunità non poteva concedere che aiuti non rimborsabili. Ora essa dispone di una **serie ben più vasta di tecniche finanziarie, che vanno dalla sovvenzione diretta ai prestiti speciali**, ai quali si può aggiungere, come abbiamo detto, l'intervento della Banca Europea.

E' opportuno aggiungere che, nel campo della cooperazione finanziaria, il nuovo accordo d'associazione prevede non soltanto un aumento dell'importo globale del fondo di sviluppo, ma anche un **allargamento dei settori d'intervento**.

Fino al 31 dicembre 1962, la CEE, vincolata alla vecchia convenzione, non poteva finanziare che progetti per la infrastruttura economica e sociale e solo occasionalmente certe operazioni d'assistenza tecnica.

Oggi, essa può intervenire nell'**intero dominio degli investimenti economici e sociali** per lo sviluppo degli Stati associati d'oltremare.

Quindi può finanziare, oltre ai progetti di infrastruttura, anche i **progetti a carattere produttivo di interesse generale** (riordinamenti idro-agricoli, operazioni di conservazione del suolo, ecc.).

Gli organi comunitari sono inoltre legittimati dal nuovo accordo ad aiutare ed assistere la produzione e la diversificazione dei prodotti dei singoli paesi associati.

Come abbiamo detto, la Comunità deve garantire che tali paesi possano vendere a prezzi competitivi nell'area dei Sei.

In questa prospettiva, essa opererà in modo da favorire la razionalizzazione delle culture e dei metodi di vendita e faciliterà ai produttori africani gli adattamenti alle esigenze dei mercati.

3. Questo, in rapida sintesi, il congegno del nuovo accordo CEE-paesi africani.

Esso dà vita ad una **convenzione aperta**. Stati africani confinanti con quelli associati alla CEE hanno già manifestato il loro interesse a questa forma di associazione. La Nigeria, Repubblica anglofona confinante con il Niger, ha già intavolato trattative con i Sei in vista di una associazione al Mercato Comune.

Anche gli Stati Nordafricani del Maghreb stanno da tempo gravitando verso la CEE.

Analizzeremo nella seconda parte di questo studio le reazioni suscitate dall'associazione Euro-africana negli altri paesi del mondo afro-asiatico.

FUSIONE DEGLI ESECUTIVI

1. Delineate così la struttura e la dinamica interna del Mercato Comune, concludiamo questa prima parte della nostra analisi con un accenno al problema della **fusione degli esecutivi**, alla quale le Comunità Europee si stanno preparando e che dovrà essere il preludio alla fusione delle Comunità stesse in un unico organismo operativo (8).

Il problema della fusione degli esecutivi fu esaminato per la prima volta nel novembre 1960 dal **Parlamento Europeo**, che invitò i Governi dei sei paesi e le istituzioni competenti delle tre comunità (CECA, CEE, EURATOM) a compiere i passi necessari per dare avvio alla procedura di revisione.

2. All'invito del Parlamento Europeo ha risposto soltanto il **Governo olandese**, che ha presentato ai Consigli dei Ministri delle tre Comunità un **progetto di convenzione per l'istituzione di un'alta Commissione Europea composta di quattordici membri**, in sostituzione dei tre esecutivi oggi esistenti: l'Alta Autorità della CECA, la Commissione della CEE e la Commissione dell'Euratom (9).

Dopo l'esame del progetto olandese, i Consigli dei Ministri della CEE e dell'Euratom decisero di consultare, alla fine di luglio del 1961, il Parlamento europeo, conformemente alle disposizioni del Trattato di Roma.

Il Consiglio della CECA decise invece di pronunziarsi in merito al progetto solo dopo che il Parlamento e le due commissioni avessero formulato il loro parere, perchè il trattato della CECA non prescrive alcuna consultazione del Parlamento Europeo nel caso di una « grande revisione del Trattato ».

2. Il **Parlamento Europeo**, il 20 ottobre 1961, oppose al progetto olandese di creare un'Alta Commissione composta di 14 membri la proposta di un esecutivo unificato di soli 9 membri.

Le consultazioni successive, avvenute nei Consigli dei Ministri, hanno condotto all'accettazione da parte dei sei governi della proposta di creare un esecutivo unico per le tre Comunità.

(8) Per una conoscenza dell'assetto istituzionale della CEE, vedi S. TOLDO, *La Comunità Economica Europea*, in *Aggiornamenti Sociali*, (febbraio) 1959, pp. 85 ss., [rubr. 801].

(9) L'Alta Autorità della CECA è composta di 9 membri, di cui 8 designati dai Governi dei sei paesi ed uno cooptato dagli altri 8. La Commissione della CEE è composta di 9 membri (2 italiani, 2 tedeschi, 2 francesi, 1 olandese, 1 belga ed 1 lussemburghese) designati dai governi dei sei paesi. La Commissione dell'Euratom è composta di 5 membri, pure designati dai Governi.

Ma permangono ancora, in questo momento, aperti dissensi circa il numero dei membri della futura istituzione.

Alle discordanze sul numero dei componenti l'esecutivo unificato, si aggiungono le riserve lussemburghesi sulla sede unica di esso.

L'unificazione implicherebbe il trasferimento a Bruxelles dei servizi della CECA.

Il Lussemburgo invoca una *compensazione politica* adeguata alla sua prerogativa di sede della CECA, che è la Comunità primogenita.

Il governo Lussemburghese ha già rifiutato l'offerta di ottenere, in cambio della CECA, la Banca Europea (che non è una *istituzione comunitaria*, ma un Istituto di credito indipendente, seppure a servizio della CEE) ed ha avanzato la proposta, respinta dalla Francia, di un trasferimento al Lussemburgo della sede del Parlamento Europeo.

Nel momento in cui scriviamo, i contrasti permangono.

4. Assisteremo nei mesi prossimi a nuovi tentativi di compromesso, atti a consentire la progettata fusione sulla cui opportunità ed urgenza i sei governi concordano, pur non riuscendo ad accordarsi sui modi della sua realizzazione.

La soluzione di questo problema si rivela tanto più urgente in quanto lo sviluppo stesso del Mercato Comune va ponendo in sempre maggiore evidenza la stretta connessione esistente fra le mete e gli obiettivi delle tre Comunità.

Il **Pool carbo siderurgico** confluisce infatti, nella prospettiva dell'unione economica globale, nell'insieme dei problemi di sviluppo industriale del Mercato Comune.

Lo stesso discorso vale per i problemi di politica **energetica** che sono ad un tempo problemi di utilizzazione dell'energia atomica (per i quali è competente l'Euratom), problemi carboniferi (per i quali è competente la CECA) e problemi petroliferi per i quali è competente la CEE (10).

L'unificazione degli esecutivi diviene pertanto, nell'attuale fase di coordinato sviluppo delle Comunità europee, un'**esigenza improrogabile**.

E' da augurarsi che, in nome di tale esigenza, i governi giungano presto ad un onorevole accordo su questa primordiale necessità.

(continua)

Gianfranco Vistosi

(10) I tre esecutivi hanno già costituito un interesecutivo per l'energia, che ha tenuto fino ad oggi diverse riunioni.