

PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA

PARTE II

RELAZIONI DELLA C. E. E. CON ALTRI PAESI

All'indomani della guerra 1939-45 cominciò a svilupparsi nell'Europa e nell'intero Occidente, un largo movimento in favore della eliminazione degli ostacoli al commercio internazionale. Furono ideati ambiziosi piani di liberalizzazione atti a eliminare progressivamente le barriere doganali tra gli Stati e a superare nei fatti le disastrose conseguenze dei miti autarchici che avevano alimentato l'ultimo conflitto mondiale.

Le iniziative in questo campo sono state molte e di diverso genere. Ricordiamo la Carta dell'Avana (1), il GATT (2) e l'OECE (3). Ma la nascita di due raggruppamenti regionali, cioè riguardanti un'area geopolitica limitata, quali la CEE e l'EFTA (4), ha posto ai tecnici del libero scambio un problema nuovo.

(1) La « Carta dell'Avana » è lo statuto della progettata Organizzazione Internazionale del Commercio (ITO), approvato dalla Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e l'impiego, riunitasi all'Avana dal novembre 1947 al marzo 1948. Lo Statuto, che mirava a evitare atti di guerra economica e ad incoraggiare il commercio internazionale, non entrò mai in vigore. Cfr. SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE, *Istituti specializzati delle Nazioni Unite. Statuti e documenti annessi*, Padova 1954, pp. 544 s.

(2) Senza attendere la ratifica della « Carta dell'Avana » 23 Stati conclusero a Ginevra, il 30 ottobre 1947, l'« Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio » o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Il suo scopo generale, quale è definito nel preambolo del trattato, è di promuovere su una base di reciprocità e di mutui vantaggi, la « riduzione sostanziale delle tariffe doganali e degli altri ostacoli agli scambi e alla eliminazione delle discriminazioni in materia di commercio internazionale ». Esso raggruppa praticamente tutti i paesi a commercio libero e qualche paese dell'Est. Cfr. *ibidem*, pp. 546-651.

(3) I rappresentanti di 16 paesi dell'Europa occidentale e quelli delle tre zone di occupazione occidentali in Germania firmavano a Parigi, il 16 aprile 1948, la « Convenzione per la cooperazione economica europea ». Questo trattato dava vita alla Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE). Suo scopo immediato era quello di coordinare un'azione comune per la ricostruzione economica dell'Europa sulla base del piano di assistenza americano (Piano Marshall). Gli Stati firmatari si impegnavano, tra l'altro, di ridurre le restrizioni agli scambi di beni e servizi e al movimento delle persone. Dopo l'ingresso degli Stati Uniti e del Canada il nome dell'OECE fu mutato in quello di OCDE (*Organisation de Coopération et Développement Economiques*). Cfr. SOCIETÀ ITALIANA PER LA ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE, *Documenti della Organizzazione Europea*, Padova 1955, pp. 26-29.

(4) Sull'EFTA vedi S. TOLDO, *La Zona di Libero Scambio*, in *Aggiorn. Soc.*, (aprile) 1959, pp. 209-222, (rubr. 801); e J. WEYDERT, *La piccola Zona di Libero Scambio*, *ibidem*, (nov.) 1959, pp. 597-606, (rubr. 801).

Si tratta di sapere se gli sforzi richiesti alle economie nazionali per adattarsi alle esigenze di una liberalizzazione (o, nel caso della CEE, di una vera e propria integrazione economica) che abbia luogo soltanto tra un numero limitato di paesi aventi tutti uno sviluppo economico sostanzialmente omogeneo, diminuiscano o aumentino la capacità di queste stesse economie di contribuire alla liberalizzazione del commercio internazionale su un piano più vasto (5).

I realizzatori della CEE hanno risposto a tale quesito, da un lato, con una esplicita *dichiarazione d'intenzione*, contenuta nell'art. 110 (6) del Trattato di Roma, e, dall'altro, con un numero crescente d'iniziative prese sia nei confronti di singoli Stati terzi sia nel corso di trattative multilaterali promosse nel quadro del GATT.

Al momento di compiere il primo ravvicinamento dei sei paesi membri alla « tariffa esterna comune » (31-12-1960) (7), diminuendo del 20% quella inizialmente calcolata, la CEE ha offerto ai paesi terzi la possibilità di consolidare tale diminuzione generale in sede GATT su una base di reciprocità. Soltanto la Gran Bretagna aveva accettato, su proposta Dillon, di negoziare con i Sei su una riduzione lineare del 20% dei diritti della tariffa esterna; con gli altri paesi i « *negoziati Dillon* », iniziati nel 1961, hanno dovuto continuare secondo il metodo tradizionale, cioè prodotto per prodotto.

Per mezzo di tali negoziati si è giunti ad una serie di *accordi commerciali* fra la CEE ed alcuni paesi terzi. L'accordo con gli Stati Uniti, concluso il 7 marzo 1962 è particolarmente importante non solo per l'ampiezza degli scambi che esso prevede, ma anche per il suo ruolo di atto preparatorio del « Kennedy Round ». La CEE si è impegnata inoltre in più occasioni a consultarsi in sede GATT con quei paesi terzi ai quali derivasse un pregiudizio concreto dall'applicazione del Trattato di Roma.

La *definizione progressiva di una politica commerciale comune*, che la CEE è tenuta a realizzare, comporta problemi assai complessi, che sono stati discussi in varie sedi: all'OECE per le questioni europee, al GATT per le questioni generali e nel Comitato dei ventuno (8) per una serie di questioni particolarmente controverse.

In sostanza, possiamo distinguere quattro grandi categorie di questioni riguardanti i rapporti commerciali della CEE con i paesi terzi: a) relazioni con il resto dell'Europa occidentale; b) relazioni con l'U.R.S.S. ed i paesi dell'Est; c) relazioni fra l'Europa e l'America; d) relazioni con il terzo mondo e particolarmente con i paesi in fase di sviluppo.

In quest'articolo parleremo solo della prima categoria di rapporti economici, in uno successivo delle altre tre e del « Kennedy Round ».

(5) Circa la legittimità di tali raggruppamenti, cfr. G. VISTOSI, *Prospettive di sviluppo della C.E.E.*, in *Aggiorn. Soc.*, (sett.-ott.) 1964, p. 584, [rubr. 801].

(6) Art. 110 del Trattato CEE: « *Con l'instaurare un'unione doganale fra loro, gli Stati membri intendono contribuire, secondo l'interesse comune, allo sviluppo armonico del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali ed alla riduzione delle barriere doganali* » (omissis).

(7) Vedi G. VISTOSI, *cit.*, p. 586.

(8) Paesi dell'OECE + USA e Canada + Commissione della CEE. Tale Comitato è stato costituito in gennaio del 1960 in seguito alla constatata difficoltà di distinguere in concreto, nelle relazioni della Comunità con l'esterno, ciò che è propriamente europeo da ciò che non lo è.

A — RELAZIONI DELLA C.E.E.
COL RESTO DELL'EUROPA OCCIDENTALE

PRINCIPI GENERALI

1. Nel momento in cui i **Trattati di Roma** stavano per essere definiti, il cancelliere dello Scacchiere britannico avanzava la proposta di creare, fra i diciassette paesi membri dell'OECE, una zona di libero scambio come alternativa al Mercato Comune. In altri termini i Sei avrebbero dovuto rinunciare alla creazione di un'unione doganale ed economica per confluire in una zona nella quale sarebbero stati utilizzati unicamente i meccanismi del disarmo doganale e contingentario.

La proposta britannica non fu accolta e il Regno Unito, dopo la firma dei Trattati di Roma, diede vita, con altri sei paesi europei, all'EFTA, organismo in cui, come si è visto, vigono semplicemente i principi del libero scambio (9).

Non si è mai voluto tuttavia, nè da una parte nè dall'altra, rendere definitiva questa divisione economica dell'Europa occidentale.

Così il Trattato istitutivo della CEE consacra, nell'articolo 237 (10), il principio secondo il quale **ogni paese europeo può divenire membro di pieno diritto della Comunità**. E in tal caso si parla di **adesione**.

Il successivo art. 238 (11) fissa invece i principi secondo i quali un paese terzo può stabilire con la CEE un rapporto di **associazione**, cioè un legame meno organico dell'adesione ma più vincolante di un semplice accordo commerciale.

(9) Per la distinzione tra *integrazione o unione economica, unione doganale e libero scambio*, vedi più diffusamente G. VISTOSI, *cit.*, pagine 583-584.

(10) Art. 237 del Trattato CEE: « Ogni Stato europeo può domandare di diventare membro della Comunità. Esso invia la sua domanda al Consiglio che, dopo aver chiesto il parere della Commissione, si pronuncia all'unanimità.

« Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti del presente Trattato, da questa determinati, formano l'oggetto di un accordo fra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali ».

(11) Art. 238 del Trattato CEE: « La Comunità può concludere con uno Stato terzo, una unione di Stati o una organizzazione internazionale, accordi che istituiscano un'associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari.

« Tali accordi sono conclusi dal Consiglio operante all'unanimità e dopo consultazione dell'Assemblea » (omissis).

L'art. 238 definisce in termini generali l'accordo d'associazione, senza enunciare le forme che esso può rivestire e senza circoscrivere in limiti geografici precisi l'area geo-economica dei paesi che possono contrarlo.

2. Non esiste, fino ad oggi, una **dottrina comunitaria dell'associazione** alla CEE che interpreti l'art. 238. Esistono soltanto dei precedenti (associazione della Grecia e della Turchia) che gli organismi comunitari sono concordi nel ritenere non vincolanti in vista di successivi negoziati con altri paesi candidati alla associazione.

La definizione di una « filosofia europea » riguardante l'associazione alla CEE di paesi terzi è stata da più parti ripetutamente invocata. Nel maggio 1960, la rivista « Esteri », organo ufficio del Ministero degli Esteri italiano, invocava l'enunciazione di chiare linee direttive in questa materia, al fine di evitare che, per effetto di successivi allargamenti dell'area doganale e commerciale comunitaria, fosse alterato l'« equilibrio dell'organismo cui i sei paesi partecipano » e fosse scongiurato il pericolo di dar vita ad « una creatura difforme con l'inclusione progressiva di zone nelle quali le economie, i progressi sociali ed i carichi fiscali non fossero corrispondenti ai nostri ».

Le preoccupazioni dell'autorevole rivista erano suggerite dal fenomeno, allora in atto ed oggi ancora esistente, di una gravitazione verso il Mercato Comune di paesi mediterranei in fase di sviluppo, ma anche dal *ralliement*, che a quell'epoca era in pieno svolgimento, fra l'EFTA e la CEE, o più propriamente fra la Gran Bretagna e la CEE.

In assenza di una dottrina che completi ed interpreti l'articolo 238, di per sé vago e solo largamente indicativo, possiamo definire per induzione il contesto geo-economico nel quale sembra circoscriversi **l'area dei paesi candidati all'associazione con la CEE**. Vi è anzitutto l'area euraficana, entro la quale è già in atto l'accordo con i paesi d'oltremare, regolato, come si è visto, dalla parte quarta del Trattato istitutivo della CEE. Vi è poi l'area mediterranea, dove sono stati stipulati gli accordi con la Grecia e la Turchia in base all'art. 238.

L'ASSOCIAZIONE CON LA GRECIA E LA TURCHIA

La Grecia e la Turchia hanno richiesto contemporaneamente, fin dal 1958, di negoziare con la CEE un accordo di **associazione**.

Si tratta di due paesi ad economia sottosviluppata ed a netta predominanza agricola che non erano stati invitati a partecipare all'EFTA, presumibilmente per il timore che la loro partecipazione alterasse il carattere strettamente commerciale ed industriale dell'area economica dei Sette.

L'accordo di associazione con la Grecia.

1. I negoziati della Cee con la Grecia hanno posto in luce due ordini di esigenze:

a) la necessità di superare con opportuni compromessi talune difficoltà poste dall'esigenza di salvaguardare, nell'atto di estendere al Regno ellenico i vantaggi dell'unione doganale fra i Sei, interessi commerciali ed economici di taluni paesi membri, ed in particolare dell'Italia che per certi prodotti — tabacco ed ortofrutticoli in particolare — è una concorrente della Grecia (problemi di natura economica);

b) l'esigenza di ricercare una forma adeguata all'accordo associativo (problemi di natura istituzionale).

Possiamo riassumere nei punti seguenti le **questioni economiche** più controverse e discusse nel corso dei negoziati fra la Grecia e la CEE:

— volume dei contingenti tariffari che la Grecia sarebbe stata autorizzata a concedere senza consenso preventivo della CEE per le proprie importazioni dai paesi terzi;

— partecipazione della Grecia all'elaborazione della politica agricola comune per alcuni prodotti;

— volume dell'assistenza finanziaria assicurata dalla Comunità;

— modalità e carattere delle clausole di salvaguardia invocabili dalla Grecia per difficoltà particolari in un settore economico;

— problema del tabacco, che interessava direttamente l'Italia in vista degli impegni di acquisto che il Monopolio italiano sarebbe stato disposto ad assumere nei confronti del Regno ellenico.

Riguardo ai **problemi istituzionali**, si trattava innanzitutto di garantire l'autonomia funzionale della CEE, e di creare quindi **istituzioni proprie dell'associazione**, senza far partecipare direttamente lo Stato associato alle istituzioni della Comunità.

Si trattava poi di dare **forma giuridica** all'accordo.

L'art. 113, paragrafi 3 e 4, del Trattato (12) sembrava escludere implicitamente che un'associazione potesse limitarsi ad un semplice accordo commerciale, per il quale sono fissate altre procedure, richiamate anche negli artt. 111 e 114.

Restava la possibilità di ricorrere all'unione doganale o alla creazione di una zona di libero scambio. E' stata scelta la prima forma.

(12) Art. 113, pag. 2, del Trattato CEE: « Ai fini dell'attuazione della politica commerciale comune, la Commissione sottopone delle proposte al Consiglio ». E al par. 3: « Qualora si debbano negoziare accordi con 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 impartirle ».

L'accordo CEE-Grecia costituisce pertanto un'unione doganale largamente ispirata ai ritmi di attuazione del Trattato di Roma. Esso è stato firmato ad Atene il 9 luglio 1961 dai plenipotenziari dei sei paesi della CEE e dal governo greco. E' in vigore dal 1° novembre 1962.

E' opportuno precisare che, a norma dell'art. 228 del Trattato di Roma (13), i negoziati sono stati condotti dalla Commissione della CEE e conclusi all'unanimità dal Consiglio dei Ministri, previa consultazione del Parlamento europeo.

2. Il preambolo dell'accordo sottolinea come segue le **mete essenziali** da conseguire:

— stabilire legami sempre più stretti fra i popoli dei 7 paesi;

— migliorare le condizioni di vita riducendo lo scarto fra l'economia della Grecia e quella dei Sei, tenuto conto dei problemi particolari della economia ellenica;

— facilitare l'adesione della Grecia alla Comunità.

Per realizzare queste mete, è stato creato un **Consiglio dell'Associazione**.

Esso è composto, da una parte, dai membri dei governi dei Sei, dal Consiglio dei Ministri e dalla Commissione della CEE; dall'altra, dai membri del governo ellenico.

Tale organo è presieduto a turno, per una durata di sei mesi, da un rappresentante della CEE e da un rappresentante della Grecia.

Dispone del potere di decisione in numerose ipotesi previste dall'accordo (per esempio nella realizzazione dell'unione doganale).

Può regolare le controversie relative all'applicazione o all'interpretazione dell'accordo, salva l'opportunità di adire la Corte di giustizia della CEE.

L'unione doganale Grecia-CEE comporta i seguenti ritmi di sviluppo:

a) Eliminazione graduale, durante un periodo transitorio di 12 anni (1962-1974), dei diritti doganali all'importazione al ritmo di 10 riduzioni del 10% fino al novembre 1974.

Per alcuni prodotti di fabbricazione greca che beneficiano di una particolare protezione, è previsto un periodo transitorio più lungo (22 anni).

Per quanto riguarda la CEE, questa è tenuta ad applicare ai prodotti importati dalla Grecia le stesse riduzioni tariffarie che i Sei si concedono fra loro.

b) Adozione da parte della Grecia della tariffa doganale comune

(13) Art. 228 del Trattato CEE: « 1. Quando le disposizioni del presente Trattato prevedano la conclusione di accordi tra la Comunità e uno o più Stati ovvero una organizzazione internazionale, tali accordi sono negoziati dalla Commissione. Fatte salve le competenze riconosciute in questo campo alla Commissione, essi sono conclusi dal Consiglio, previa consultazione dell'Assemblea nei casi previsti dal presente Trattato » (omissis).

dei Sei, secondo modalità di allineamento progressivo che si concluderanno nel 1974 per la generalità dei prodotti e nel 1984 per i « prodotti sensibili » sopra accennati.

La Grecia è poi autorizzata ad aprire contingenti tariffari a diritto nullo o ridotto per certi prodotti provenienti da paesi con i quali essa è già legata da accordi commerciali bilaterali.

c) Eliminazione delle restrizioni quantitative, immediata da parte dei Sei, graduale da parte della Grecia.

Misure particolari di adattamento sono previste nell'accordo per quanto riguarda i prodotti agricoli.

L'armonizzazione progressiva fra le politiche agricole della CEE e della Grecia dovrebbe concludersi al più tardi nel novembre 1984.

Sono previste alcune **modalità di transizione**, sia nel testo stesso dell'accordo, sia in numerosi protocolli aggiuntivi, particolarmente vantaggiose per i prodotti tipici dell'agricoltura greca (ortaggi, frutta, olio, vegetali, tabacco grezzo).

Sul **piano economico**, sono previste azioni comuni di armonizzazione e di liberalizzazione dei vari fattori produttivi (libera circolazione dei lavoratori; libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi; regole comuni nella politica dei trasporti; regolamento in materia di libera concorrenza, con larghe concessioni riguardo agli aiuti che lo Stato greco destina alla politica di sviluppo economico; ravvicinamento delle legislazioni; coordinamento delle politiche economiche).

Sul **piano finanziario**, la CEE concede alla Grecia un aiuto consistente nell'importo di 125 milioni di dollari da utilizzare entro il 1° novembre 1967.

Inoltre, lo Stato e le imprese del Regno greco possono usufruire dei prestiti concessi dalla Banca Europea.

Come abbiamo visto, il preambolo dell'accordo Grecia-CEE configura esplicitamente quest'ultimo come un **accordo di associazione con prospettiva di adesione**. Ciò significa che la Grecia, essendo un paese europeo ed avendo pertanto vocazione a divenire membro a pieno titolo della CEE in base a quanto è previsto nell'art. 237 del Trattato di Roma, è considerata suscettibile di pervenire, in seguito ad una positiva evoluzione della sua struttura economico-sociale, all'acquisto delle condizioni valide per l'adesione.

L'accordo di associazione con la Turchia.

Non altrettanto si può affermare dell'accordo fra la CEE e la **Turchia**, firmato ad Ankara il 12 settembre 1963.

Tale accordo realizza, come quello con la Grecia, un **unione doganale** estesa all'insieme degli scambi di merci. Estende alla Turchia le modalità della politica agricola comune, con clausole particolari a vantaggio della economia turca. Prevede misure analoghe a quelle convenute con la Grecia nel campo economico e finanziario.

Non annovera, tuttavia, tra gli obiettivi dell'accordo, il raggiungimento di condizioni atte a facilitare la **adesione successiva** alla CEE.

Per di più, in ragione delle particolari **condizioni di sottosviluppo** della Turchia, che nell'ultimo triennio è andata soggetta a rovesci politici rivelatisi economicamente rovinosi, il suo accordo con i Sei prevede un **periodo preparatorio**, antecedente all'inizio della fase transitoria, durante il quale l'economia turca si gioverà di aiuti speciali concessi dalla CEE.

LA POSIZIONE DEI TRE PAESI NEUTRI

Nell'estate del 1961, in concomitanza con la domanda britannica di negoziare con la CEE in vista di un'adesione al Mercato Comune, **tre paesi neutri europei** (l'Austria, la Svezia e la Svizzera) chiedevano di intavolare trattative con i Sei sulla base dell'art. 238 del Trattato di Roma.

Questi tre paesi hanno invocato la **formula dell'associazione anziché quella dell'adesione per salvaguardare le prerogative del loro statuto di neutralità**, pur collegando le loro economie allo sviluppo ed ai vantaggi dell'unione doganale ed economica dei Sei.

Quest'attitudine dei neutri ha suscitato, negli ambienti comunitari, reazioni contrastanti, ma soprattutto ha dato luogo ad un risveglio di interesse dei giuristi e dei circoli politici europei riguardo al ruolo ed ai limiti della condizione di neutralità praticata dai tre paesi ed alla sua compatibilità con le attuali condizioni dell'equilibrio politico mondiale (14).

Come abbiamo visto, l'associazione alla CEE crea, fra lo Stato associato ed i Sei, vincoli più elastici dell'adesione. I responsabili comunitari sono tuttavia concordi nel ritenere che anche l'accordo di associazione implichi una **scelta politica inevitabile** da parte dello Stato che in tal modo si lega al Mercato Comune.

La Svizzera.

1. La situazione storica nella quale si giustificò ed operò la dottrina e la pratica della **neutralità svizzera** è oggi del tutto superata.

Non è più pensabile che la Confederazione Elvetica possa, oggi, essere obbligata a difendersi con la neutralità, come fece nel passato, da una minaccia proveniente da paesi dell'Europa occidentale.

(14) La *neutralità* è la qualifica di ogni Stato non belligerante in tempo di guerra. Nei confronti dei belligeranti, il normale diritto di pace viene sostituito, per lo Stato in questione, dal *diritto di neutralità*, ispirato al principio di assicurare la completa astensione del paese neutrale da qualunque forma di aiuto bellico ai belligeranti.

Questi paesi, infatti, sono oggi legati ad un comune destino economico e politico e non costituiscono più dei focolai di conflitti egemonici, avendo superato definitivamente ogni pretesto di reciproca rivalità.

La dottrina e la pratica della neutralità elvetica, dunque, vengono oggi a mancare del loro oggetto e conservano soltanto il significato d'un'affermazione di principio. D'altra parte, una minaccia concreta all'occidente europeo acquisterebbe le dimensioni di una guerra atomica e coinvolgerebbe inevitabilmente anche la Svizzera nella sorte dell'Europa occidentale.

2. Ma le difficoltà dei rapporti fra la CEE e la Confederazione Elvetica sono ben altre. Al di là delle considerazioni sull'opportunità o meno di utilizzare lo strumento dell'associazione anziché quello dell'adesione al Mercato Comune per un paese europeo altamente sviluppato, che, come tale, è atto a divenire membro della CEE a pieno titolo, sussistono **reali problemi di natura istituzionale ed economica.**

Sul **piano istituzionale**, appare difficile conciliare le prerogative della democrazia diretta e della struttura federale della Svizzera (autonomie comunali e cantonali, utilizzazione dello strumento del *referendum* anche nelle più minute decisioni locali) con le strutture della democrazia parlamentare, burocratica e centralizzatrice proprie dei principali paesi della CEE.

Sul **piano economico e sociale**, esistono disparità sostanziali fra la Confederazione Elvetica ed i Sei, ed anzi fra gli stessi 22 cantoni svizzeri. Nel campo della politica sociale in particolare, è difficile concepire una accettazione dei principi comunitari sulla libera circolazione della manodopera da parte della Svizzera, nel cui mercato di lavoro sono già assai largamente rappresentati i lavoratori stranieri.

E' vero che tali lavoratori sono in gran parte italiani, cioè provenienti dall'area comunitaria. Ma questa è una situazione di fatto che non limita la possibilità delle autorità elvetiche di rifornirsi altrove di manodopera straniera.

La Svizzera, già così gelosa delle sue autonomie cantonali, difficilmente accetterebbe che le fosse imposto, qualora si associasse alla CEE, il principio della priorità del Mercato Comune dell'impiego.

Si può escludere del pari che essa sia disposta ad accettare i principi comunitari dell'armonizzazione delle politiche congiunturali e finanziarie e le norme in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

Tali principi e tali norme, infatti, limiterebbero l'indipendenza della sua *politica commerciale* e la sua libertà di regolare in modo autonomo lo stabilimento di imprese straniere in territorio elvetico.

La Svezia.

1. Un discorso analogo a quello riguardante la Svizzera si può fare per la **Svezia**, la cui **neutralità** esprime una secolare volontà di tenersi fuori dai conflitti internazionali.

Tale neutralità, che dal 1814 in poi ha operato in funzione di salvaguardia della pace esterna del paese, dal 1945 costituisce, accanto all'analogia d'attitudine della Finlandia, un elemento primordiale del mantenimento dello « status quo » nei confronti del blocco orientale.

2. Sul piano **economico-sociale** la Svezia associa ad una politica interna di pieno impiego e di moderati interventi statali una politica estera accentuatamente libero-scambista. L'incidenza delle tasse sull'insieme delle importazioni svedesi è stata, nel 1960, soltanto del 5,6%.

Esiste poi un **mercato del lavoro unificato dei paesi nordici** al quale la Svezia partecipa con una mobilità considerevole.

Un'associazione alla CEE richiederebbe fra l'altro l'armonizzazione fra gli obblighi di tale mercato e le implicazioni dei programmi comunitari di libera circolazione della manodopera.

I problemi posti dalla situazione della Svizzera e della Svezia non sono stati fino ad oggi concretamente affrontati: l'interruzione che questi due paesi neutri avevano ad entrare nella CEE è stato grandemente ridotto dalla interruzione dei negoziati tra la CEE e l'Inghilterra. Alla loro domanda, pertanto, non hanno fatto seguito negoziati ufficiali (15).

L'Austria.

Un'analisi più dettagliata si impone a proposito dell'**Austria** la quale, unico dei tre paesi neutri candidati all'associazione, ha condotto con la CEE colloqui preliminari esaurienti e conclusivi in preparazione dei negoziati ufficiali che al momento presente sono già in corso.

La posizione dell'Austria di fronte al Mercato Comune presenta aspetti politici ed economici di particolare interesse e conseguenti difficoltà di peso non trascurabile.

(15) Sempre in stretta connessione con la prospettiva dell'ingresso dell'Inghilterra nella CEE, *altri paesi che rientrano nell'area dell'EFTA* hanno chiesta l'adesione al Mercato Comune. Si tratta dell'Irlanda, Danimarca, Norvegia.

La domanda della *Repubblica Irlandese* è stata inoltrata ufficialmente prima ancora di quella britannica, il 31 luglio 1961.

La *Danimarca* ha inoltrata alla CEE la domanda ufficiale di negoziati in vista di una adesione il 10 agosto 1961.

Il governo della *Norvegia* ha inviata la sua richiesta molto più tardi, il 2 maggio 1962, dopo aver lungamente consultato il parlamento nazionale (lo *Storting*), dove le opposizioni ai propositi di un avvicinamento alla CEE erano e sono tutt'ora molto vive.

Sulla scorta dei *dossiers* successivamente sottoposti dai tre governi agli organi comunitari, si sono svolte *conversazioni preliminari* il cui proseguimento era condizionato dai risultati delle trattative con la Gran Bretagna.

L'interruzione di quest'ultime ha impedito che i rapporti della CEE con questi tre Stati passassero dallo stadio esplorativo a quello dei negoziati veri e propri.

1. Gli aspetti politici. La **neutralità dell'Austria** è il risultato degli avvenimenti internazionali che, dopo l'ultimo conflitto, l'hanno lentamente ricondotta all'indipendenza, ed è giuridicamente sanzionata dalla Legge costituzionale del 26 ottobre 1955. In base a tale legge, la Repubblica austriaca è tenuta ad osservare nelle sue relazioni internazionali una politica di stretta neutralità.

Per tale motivo, già nel 1960 il premier sovietico, in occasione di una visita in Austria, tentò apertamente di scoraggiare l'opinione politica e gli ambienti economici austriaci propensi ad instaurare legami permanenti ed istituzionali con la CEE.

Durante i colloqui esplorativi fra la delegazione austriaca e la CEE, svoltisi a Bruxelles fra luglio e novembre del 1963, l'Austria ha fatto duramente pesare l'ipoteca del « Trattato di Stato » del 1955, rivelando ambiguità e reticenze forse irritanti, ma largamente motivate dall'obiettivo difficoltà di creare uno strumento che concili l'associazione alla CEE con le esigenze di una neutralità gelosamente e costantemente vigilata dal governo sovietico.

Non altrettanto giustificabile è apparsa invece la pretesa austriaca di mantenere, una volta associata alla CEE, anche i suoi legami con l'EFTA, cioè di beneficiare del duplice vantaggio di compartecipe dell'unione doganale dei Sei e di Stato membro della Zona di Libero Scambio dei Sette.

Anche sul piano istituzionale l'Austria ha avanzato pretese eccezionali. Tali pretese sono state enunciate non soltanto dalla delegazione incaricata di condurre a Bruxelles colloqui esplorativi con la CEE, ma anche da autorevoli ambienti politici e giuridici austriaci, le cui opinioni esercitano una notevole influenza sulla condotta dei negoziati.

Il prof. Nemschak, direttore dell'Istituto austriaco di ricerche economiche, nel corso di una conferenza tenuta a Graz il 5 maggio 1964, ha invocato per l'Austria una forma eccezionale di associazione alla CEE, forma che comporti fra l'altro un *diritto di veto* del Consiglio Nazionale, del Consiglio Federale e del governo austriaci sulle decisioni comunitarie concernenti i rapporti con l'Austria, ancorchè tali decisioni siano state prese all'unanimità dal Consiglio di associazione, che è un organo paritetico.

Nella stessa conferenza, l'autorevole economista ha addirittura invocato per il proprio paese il diritto di partecipare direttamente alle decisioni riguardanti il rapporto associativo con la CEE, presenziando *con diritto di voto* alle riunioni degli organi propri del Mercato Comune (Consiglio dei Ministri, Commissione e Corte di Giustizia).

2. Gli aspetti economico-commerciali. Anche per quanto riguarda la politica commerciale, l'Austria rivendica, nel quadro d'un eventuale accordo di associazione con la CEE, la **massima autonomia di decisione in materia di rapporti con i paesi terzi.**

In sostanza, il governo austriaco pretende che la sua sovranità rimanga intatta di diritto, sia per quanto concerne le misure autonome di politica commerciale e tariffaria, sia per quanto riguarda la possibilità di negoziare con qualunque paese, al di là e al di fuori degli obblighi e dei vantaggi dell'associazione al Mercato Comune.

Senonchè gli interessi commerciali dell'Austria, ove questa venisse associata alla CEE, verrebbero a coincidere grosso modo con quelli della Comunità stessa. L'unico settore nel quale la politica commerciale austriaca si discosterebbe, ad associazione avvenuta, dalla sfera d'interessi dei Sei, sarebbe quello delle **relazioni con l'Est** e con i paesi dell'Europa Centrale già facenti parte dell'Impero asburgico.

Probabilmente proprio per garantirsi la salvaguardia di queste relazioni, la cui continuità di sviluppi è collegata agli impegni politici del trattato di neutralità del 1955, il governo austriaco chiede e pretende così ampie garanzie di libertà commerciale nel quadro d'un'eventuale associazione alla CEE.

IL CASO DELLA SPAGNA

Il 9 febbraio 1962, una domanda di apertura di negoziati in vista di un'associazione al Mercato Comune veniva inviata dal Ministro degli esteri spagnolo, signor Fernando Castiella, al Presidente del Consiglio dei Ministri della CEE allora in carica, signor Couve de-Murville.

La richiesta spagnola, riscontrata soltanto il 6 marzo 1962, ha formato oggetto di numerosi dibattiti ed è stata motivo di accese e ripetute controversie nei circoli politici, economici e sindacali della CEE.

Le posizioni ufficiali dei Sei riguardo alla richiesta spagnola si possono così riassumere:

a) un'attitudine possibilista della Francia e della Germania, tendente a favorire l'inizio di colloqui esplorativi che non impegnino le due parti e che studino in concreto la opportunità o meno di associare la Spagna alla CEE e l'eventuale possibilità di realizzare con essa, invece di un legame associativo, un semplice accordo commerciale;

b) un'attitudine intransigente del Benelux e dell'Italia (16), che rifiuta l'associazione della Spagna per il carattere del regime franchista, che, essendo fondamentalmente antidemocratico, impedisce l'esistenza nel suo seno di istituzioni politiche e sindacali analoghe a quelle dei Sei, rendendo così tecnicamente impossibile un rapporto associativo con la Comunità.

Nel giugno scorso, il Consiglio dei Ministri della CEE ha incaricato la Commissione esecutiva di condurre **conversazioni esplorative** con la delegazione spagnola.

(16) Il ministro degli esteri Saragat, nel maggio scorso, ha presentato a Bruxelles una nota nella quale veniva richiesto agli organi comunitari di elaborare, in presenza della domanda spagnola, un'apposita dottrina circa le **condizioni politiche** per l'associazione di paesi terzi alla CEE.

Tali conversazioni sono attualmente in corso e rivestono un carattere estremamente cauto ed ufficioso, configurandosi per così dire, come un inventario delle difficoltà esistenti in questa delicata materia.

I NEGOZIATI CON L'INGHILTERRA

Il 9 agosto 1961 il signor Harold MacMillan, primo ministro del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, indirizzava al signor Ludwig Erhard, presidente del Consiglio dei Ministri della CEE, una lettera con la quale presentava la **domanda di adesione** della Gran Bretagna al Mercato Comune.

Quel passo costituiva l'atto finale di una rapida **evoluzione dell'attitudine britannica nei confronti dei Sei**. Tale evoluzione era iniziata nell'estate del 1960, in concomitanza con la decisione comunitaria di accelerare il cammino dell'unione doganale, per rispondere alle sollecitazioni di una situazione congiunturale particolarmente favorevole.

La richiesta del Regno Unito acquistava il significato d'un definitivo superamento dell'opposizione britannica ai principi del Trattato di Roma (unione doganale, tariffa esterna e politiche comuni), opposizione che si era concretizzata fin dal 1958 nella contrapposta iniziativa della piccola Zona di Libero Scambio.

Le trattative ufficiali sono state precedute da una **riunione preparatoria** dei rappresentanti governativi dei paesi interessati (i Sei della CEE e l'Inghilterra), tenuta a Parigi il 10 ottobre 1961.

In quell'occasione, il Ministro britannico Edward Heath fece un minuzioso inventario delle esigenze britanniche in vista d'una partecipazione al cammino dell'integrazione europea.

Tali esigenze venivano successivamente confrontate nel corso dei **negoziati a sette** (17) incominciati a Bruxelles l'8 novembre 1961 ed interrotti nel febbraio del 1963 a seguito di un **veto** posto dal governo francese.

Per il Regno Unito si trattava essenzialmente di conciliare le implicazioni e le prerogative del sistema commerciale e tariffario Regno Unito-Commonwealth con quelle del sistema doganale ed economico del Mercato Comune e insieme di adattare le condizioni della struttura

(17) L'art. 237 del Trattato CEE recita al secondo comma che le condizioni per l'adesione di un nuovo Stato « *formano l'oggetto di un accordo fra gli Stati membri e lo Stato richiedente* ».

Il meccanismo dei negoziati con la Gran Bretagna è stato predisposto interpretando questa disposizione in un modo che ha suscitato negli ambienti comunitari, soprattutto dopo il veto francese, riserve e recriminazioni. In effetti, per la CEE negoziavano sei delegazioni nazionali assolutamente indipendenti, ciascuna dotata del diritto di veto. L'istanza comunitaria non era rappresentata ufficialmente. La Commissione, guardiana e motrice del Trattato, partecipava ai negoziati non in qualità di interlocutore, ma in qualità di assistente e di consigliere.

agricola britannica, ai criteri della politica agricola comune adottata dai Sei.

Dopo lunghi e pazienti negoziati, all'inizio del 1963 erano state tracciate le grandi linee di un'adeguata soluzione o le basi di un equo compromesso per la massima parte dei problemi posti inizialmente sul tappeto dalla delegazione britannica.

Anche nel settore agricolo si era pervenuti, nel corso delle ultime riunioni a sette, ad individuare ragionevoli prospettive di accordi provvisori, atti a garantire un adattamento delle peculiari condizioni britanniche a quelle della politica agricola dei Sei ed un graduale allineamento dei prezzi agricoli britannici, tenuti alti da misure statali di sostegno, ai prezzi comunitari (prezzi indicativi per i cereali e prezzi di mercato per i prodotti trasformati).

L'interruzione di questa paziente ricerca di un accordo per l'adesione del Regno Unito alla CEE è dunque avvenuta proprio nel momento stesso in cui sembravano superate le principali difficoltà tecnico-economiche del negoziato.

2. L'interruzione delle trattative ha provocato, fra le altre conseguenze, anche una grave e prolungata **crisi di fiducia nei rapporti intracomunitari**, turbando per molti mesi l'armonia operativa del Consiglio dei Ministri della CEE.

Attualmente, le relazioni fra la CEE e la Gran Bretagna trovano la loro sede naturale nell'**UEO** (Unione dell'Europa Occidentale) (18). Gli scambi di vedute in tale sede hanno rappresentato, fino a questo momento, il massimo possibile di contatti nei due sensi.

Non si è più parlato, infatti, di una **ripresa ufficiale** dei negoziati, malgrado la più volte riaffermata volontà di alcuni paesi della CEE (ed in particolare dell'Italia e dell'Olanda) di vincolare la Gran Bretagna allo sviluppo della integrazione economica ed alle prospettive di unione politica dei Sei.

Sul piano dell'**azione privata**, la sola personalità britannica che abbia perseverato nel proposito di riallacciare i contatti con i Sei, interrotti dal veto francese, è stato Lord Gladwin, che rimane anche l'unico uomo politico britannico aperto alle prospettive di un'unione politica a sette fra la CEE e la Gran Bretagna.

E' noto che nè il governo dal quale partì nel 1961 la domanda di negoziare con i Sei, e che rappresenta « l'ala marciante »

(18) L'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) è nata nel 1954, dopo che la caduta del progetto di istituzione della Comunità Europea di Difesa (CED) aveva riproposto il problema dell'inserimento della Germania nel sistema difensivo occidentale e del conseguente riarmo tedesco. Sono membri dell'UEO l'Inghilterra, la Repubblica Federale Tedesca, la Francia, l'Italia e i tre paesi del Benelux. Allo scopo principale di coordinare la difesa militare comune, l'UEO aggiunge quello di una cooperazione economica e culturale. Cfr. L. FEZZI, *Unione Europea Occidentale*, in *Aggiornamenti Sociali*, (marzo) 1955, pp. 113-122, [rubr. 81].

Lo Statuto dell'UEO è stato pubblicato a cura della SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE nel volume *Documenti della Organizzazione Europea*, Padova 1955, pp. 426-491.

del partito conservatore, nè tanto meno i laburisti, hanno mai inteso sino ad oggi spingere i loro possibili legami con i Sei fino alla **creazione di una comunità politica**.

Si deve tuttavia riconoscere che il governo di MacMillan ha ripetutamente chiesto ai Sei di non iniziare atti concludenti verso l'unione politica senza offrire alla Gran Bretagna l'occasione di parteciparvi.

Dopo la fine dei negoziati a sette, il **partito conservatore britannico** ha progressivamente ridotto le prospettive europee del suo programma politico, limitandosi a sostenere l'anzidetta dichiarazione d'intenzione del governo.

Il **partito laburista** presenta posizioni divise sia nei punti di vista sulla politica generale sia in materia di politica estera e militare.

Ma nel suo insieme, il Labour Party è stato sempre piuttosto riservato riguardo alle prospettive dell'unione europea. Per esso, gli interessi del Commonwealth sono più importanti dell'integrazione con i Sei. Esiste poi nel laburismo britannico un'ala terza-forzista i cui atteggiamenti sono abbastanza congeniali allo spirito inglese, per sua natura portato alla mediazione ed al contemperamento degli opposti interessi.

Numerosi laburisti pensano che l'adesione alla CEE interromperebbe il commercio britannico con gli Stati dell'Est e annettono a questa prospettiva un grave significato politico. Essi ritengono infatti che la Gran Bretagna debba assolvere nel mondo un ruolo di ponte fra l'Est e l'Ovest (19).

Nella presente fase politica post elettorale, l'attitudine britannica in materia di politica europea sarà presumibilmente determinata, più che dalle linee indicate nei manifesti elettorali da **concrete esigenze di natura commerciale ed economica**.

3. A questo riguardo, è opportuno sottolineare come la politica britannica in Europa sia oggi fortemente condizionata dai **successi dell'EFTA**, che in questo momento è in fase di pieno rilancio (20).

(19) Questa vocazione britannica al ruolo di « terza forma » mondiale ha ispirato al deputato laburista ZILJACUS un articolo apparso nel numero di ottobre 1962 della rivista sovietica *Vita internazionale* sotto il titolo *Il Mercato Comune minaccia la sovranità della Gran Bretagna*. In tale articolo, ZILJACUS sviluppa la tesi del Mercato Comune avamposto dell'imperialismo aggressivo.

(20) Il 31 luglio 1961 i governi degli Stati dell'EFTA avevano stilato a Ginevra una dichiarazione comune che diceva fra l'altro: « *Tutti gli Stati membri dell'EFTA dichiarano la loro intenzione di esaminare con la CEE i mezzi con cui essi potrebbero, insieme, partecipare ad un mercato unico di 300 milioni di consumatori* ». A quell'epoca infatti, le domande di associazione dei tre neutri e di adesione della Danimarca, della Irlanda, e della Norvegia sembravano segnare la naturale dissoluzione della piccola Zona di Libero Scambio.

Attualmente, i sei *partners* della Gran Bretagna nell'EFTA costituiscono il più grande mercato d'importazione dei prodotti britannici. Questi prodotti sono per il 50% manufatturati e costituiscono quindi un elemento importantissimo delle esportazioni del Regno Unito.

Tale espansione è da attribuirsi principalmente alle diminuzioni tariffarie avvenute all'interno della Zona a sette.

Oggigiorno, esportatori e sindacati britannici sembrano concordi nel voler concentrare i loro sforzi sul mercato dell'EFTA.

Si tratta di un atteggiamento che potrebbe mutare solo per effetto di un rilancio degli scambi con l'area del Mercato Comune. Ma dopo l'espansione particolarmente forte del primo trimestre di quest'anno, le importazioni di beni e servizi della Comunità in provenienza dai paesi non membri sono andate sviluppandosi ad un ritmo sempre più rallentato.

Questo rallentamento è particolarmente sensibile per quanto riguarda gli scambi col Regno Unito e con gli altri paesi della piccola Zona di Libero Scambio. Per converso, si è avuta una progressione relativamente più forte negli acquisti di prodotti dei paesi in fase di sviluppo, e particolarmente degli Stati associati d'oltremare e dell'America latina.

E' evidente che l'attitudine britannica riguardo al problema d'un'eventuale ripresa delle trattative con i Sei sarà sensibilmente influenzata, nell'immediato futuro, dall'ulteriore evoluzione del commercio comunitario e dal confronto di tale evoluzione con l'opposta tendenza ascensionale delle esportazioni britanniche verso i paesi dell'EFTA.

(continua)

Gianfranco Vistosi