

LA ZONA DI LIBERO SCAMBIO

LA COMUNITA' ECONOMICA EUROPEA E GLI STATI TERZI

La Comunità Economica Europea (CEE), costituita col trattato di Roma sottoscritto dall'Italia, Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo il 25 marzo 1957, stabiliva la graduale soppressione delle tariffe doganali, delle restrizioni quantitative e, in generale, di tutti gli ostacoli nei cambi di merci tra i Sei paesi firmatari, e di adottare, verso gli Stati terzi, una tariffa doganale e una politica commerciale comuni (1).

L'adozione di questi due ultimi provvedimenti, caratteristici della CEE, mentre aveva lo scopo di assicurare una leale concorrenza fra le imprese dei sei paesi e di promuovere un armonico sviluppo economico in tutta la Comunità, non intendeva creare una discriminazione a danno dei paesi terzi e ancor meno isolare la Comunità, instaurandovi una economia autarchica o protezionista.

I Sei sapevano di rappresentare uno dei più forti centri di espansione economica (2) e di essere, quindi, obbligati a stringere rapporti con i paesi esteri. Anzi gli stessi compilatori del trattato di Roma si erano preoccupati di fissare i modi con cui tali rapporti dovevano essere istituiti, e in questo avevano avuto cura di distinguere i paesi terzi europei da quelli non europei, in quanto ai primi veniva offerta la possibilità di entrare a far parte della CEE.

Nel preambolo del trattato i Sei avevano fatto già appello agli altri Stati d'Europa perchè si associassero al loro sforzo di « porre le fondamenta di una unione sempre più stretta fra i popoli europei ». Nell'art. 237, poi, si diceva esplicitamente che ogni Stato europeo poteva « domandare di diventare membro della Comunità »; era prescritto, però, uno speciale accordo « tra gli Stati membri e lo Stato richiedente » allo scopo

(1) Cfr. *Aggiornamenti Sociali*, (febbraio) 1959, pp. 85 ss. (rubr. 801).

(2) Secondo le più recenti statistiche i Sei paesi del mercato comune come importatori di prodotti alimentari e di materie prime coprono il 31% del commercio mondiale (mentre gli Stati Uniti coprono il 16% e l'Inghilterra il 18%). Come esportatrice di prodotti industriali la Comunità dei Sei rappresenta il 35% del commercio mondiale (di fronte al 26% degli Stati Uniti e al 16% dell'Inghilterra). Cfr. *Mondo Economico*, 17 gennaio 1959, p. 31.

di regolare « le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti del trattato da questa determinati ». Tale accordo doveva venire « sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali ».

Ammettere pertanto un paese terzo nella Comunità era cosa possibile, ma difficile (3) e pericolosa, perchè obbligava a portare un'altra volta il trattato di Roma davanti ai Parlamenti dei vari Stati membri della CEE e, di conseguenza, ad affrontare i pericoli che una simile procedura avrebbe potuto suscitare.

Riguardo ai rapporti commerciali con i paesi esterni, la Comunità poteva « concludere, con uno Stato terzo, una unione di Stati o una organizzazione internazionale, accordi » che costituissero « una associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari » (art. 238¹). Il potere di concludere tali patti era demandato al « Consiglio operante all'unanimità e dopo consultazione dell'Assemblea » (art. 238²); qualora però importassero degli emendamenti al trattato, sarebbero entrati in vigore « dopo esser stati ratificati da tutti gli Stati membri, conformemente alle norme costituzionali rispettive » (art. 236).

Il trattato quindi prevedeva l'istituzione di accordi bilaterali tra la CEE e i singoli Stati terzi (o unioni di Stati). In tal modo, non essendo le reciproche concessioni relative alle tariffe doganali e ai contingenti di importazione estensibili ad altri Stati, veniva tutelato con maggior efficacia l'equilibrio economico all'interno della Comunità.

Anche i singoli paesi membri della CEE potevano concludere accordi coi paesi terzi, ma con l'obbligo di sottostare alla tariffa doganale comune; qualora poi avessero voluto procedere « alla abolizione o alla riduzione delle restrizioni quantitative » erano tenuti « ad informare preventivamente la Commissione e ad applicare lo stesso trattamento nei confronti degli Stati membri » (art. 111, § 5²).

I PAESI DELL'OECE E LA CEE

1) Opposizione degli Undici alle misure adottate dai Sei.

I paesi dell'OECE (4) erano, fra tutti gli Stati terzi, quelli che più si sentivano legati alla CEE: avevano seguito attentamente

(3) Il trattato aveva tenuto conto delle forze economiche e politiche dei vari Stati e aveva cercato di stabilire un equilibrio tra i vantaggi e i sacrifici che ciascuno dei Sei doveva accettare. L'entrata di un nuovo Stato rompeva necessariamente quell'equilibrio ed esigeva, quindi, una rielaborazione del trattato.

(4) L'Organizzazione Europea di Collaborazione Economica è composta di 17 Stati: i Sei della CEE e altri Undici (Austria, Danimarca, Grecia, Inghilterra, Irlanda, Islanda, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera, Turchia).

il rapido evolversi degli avvenimenti che determinarono il formarsi della nuova Comunità ed erano rimasti preoccupati delle misure da questa adottate verso i paesi esterni, perchè esse sembravano implicare delle discriminazioni tra i Sei e gli altri Undici, a tutto svantaggio di questi ultimi.

Gli Undici si mostravano **contrari alla «barriera doganale comune»** ritenuta dannosa per il loro commercio, in quanto, mentre lasciava che le merci dei Sei circolassero liberamente all'interno della CEE, gravava sui prodotti dei paesi esterni rendendo molto difficile una loro affermazione sui mercati della Comunità.

Anche il sistema degli **«accordi bilaterali»** previsto dal trattato, **veniva duramente criticato**, vedendosi in esso una fonte di discriminazione fra gli stessi paesi terzi, a danno di quelli economicamente più deboli.

In un accordo bilaterale con la CEE, una grande potenza economica, come l'Inghilterra, avrebbe ottenuto con facilità delle concessioni che difficilmente la Comunità sarebbe stata disposta a fare a un paese meno importante. Per evitare quindi simili inconvenienti si voleva che gli accordi bilaterali venissero sostituiti da quelli **«multilaterali»** che avrebbero permesso a tutti di godere degli stessi vantaggi (5).

Gli Undici, inoltre, per motivi che variavano da Stato a Stato, **non sentivano nessun desiderio di inserirsi nella CEE.**

L'Inghilterra si trovava al centro di un sistema commerciale e finanziario costituito dalla **«zona della sterlina»**. Entrare nella CEE rappresentava per essa una scelta gravissima che importava la rinuncia al regime delle preferenze (avrebbe dovuto adottare la tariffa doganale comune anche verso i paesi del Commonwealth, nei quali le sue merci entravano usufruendo di tariffe particolarmente favorevoli) e richiedeva una radicale mutazione dell'orientamento politico fino allora seguito, che la teneva legata più agli interessi del suo **«impero»** che a quelli europei. Per questo l'Inghilterra non era disposta a fare una simile scelta.

I **paesi scandinavi**, poi, applicavano già, da molto tempo, alle merci di importazione, tariffe doganali molto basse, ottenendo in cambio delle facilitazioni all'esportazione dei loro prodotti. Sapevano che, entrando nella CEE, avrebbero dovuto adottare la tariffa doganale comune, molto più elevata delle proprie; e per tale cambiamento temevano di perdere posizioni vantaggiose conquistate nel commercio mondiale e a cui non volevano assolutamente rinunciare.

Altri paesi, come la **Svizzera** e l'**Austria**, vivevano in un regime di neutralità politica, al quale si sentivano legati, e che non si accordava con una loro entrata nella Comunità, dato che questa perseguiva anche scopi politici; preferivano quindi rimanervi estranei.

Infine era comune a tutti una **gelosa preoccupazione di cu-**

(5) OUIV M., *L'OECE et le marché commun*, OECE, Paris, 1958, p. 13.

stodire intatta la propria sovrana autonomia e questo li rendeva poco propensi a inserirsi in una Comunità che esigeva di sottostare a un potere soprannazionale (6).

Gli Undici, pertanto, si erano rifiutati di collaborare con la CEE alle condizioni proposte dai Sei: non volevano, però, troncare ogni rapporto con la Comunità, ma costringerla a impostare, in modo diverso, le proprie relazioni coi paesi terzi.

2) La proposta di una Zona di Libero Scambio (ZLS).

Il 3 ottobre 1956 il Cancelliere dello Scacchiere, Harold Macmillan, proponeva l'istituzione, tra i diciassette paesi dell'OECE, di una Zona di Libero Scambio, limitata ai soli prodotti industriali (7).

Con la nuova espressione si intendeva significare una zona geografica entro cui venivano eliminati gli ostacoli agli scambi (tariffe doganali, restrizioni quantitative), lasciando però a ciascun membro della ZLS la libertà di determinare come voleva sia le tariffe doganali sia la politica commerciale, nei confronti dei paesi esterni alla Zona.

Gli Undici accolsero favorevolmente la proposta inglese che, mentre assicurava a tutti i vantaggi del mercato comune, eliminava gli inconvenienti dell'inserimento nella CEE e le discriminazioni inerenti alla tariffa doganale comune e agli accordi bilaterali.

Intanto un gruppo di esperti, creato fin dal luglio 1956 allo scopo di studiare i modi per costituire una associazione tra i Sei e gli Undici, orientava i lavori sulla proposta Macmillan, e nel gennaio 1957 presentava all'OECE un « Rapporto » in cui si diceva che la realizzazione della Zona di Libero Scambio era « tecnicamente possibile » (8).

Non mancava che il consenso degli Stati membri della CEE perchè la ZLS divenisse realtà.

I SEI DI FRONTE ALLA ZLS

1) Motivi di apprensione.

Gli Stati membri della CEE si erano ben presto accorti che la ZLS, così concepita, non solo li metteva in una posizione di svantaggio rispetto agli altri paesi dell'OECE, ma anche rappresentava una minaccia per l'esistenza stessa della Comunità. Mentre infatti i Sei erano tenuti ad abolire tra loro e con gli Undici ogni dogana e ad adottare verso i paesi terzi una tariffa doganale e una politica commerciale comuni, gli Undici, pur eliminando ogni dogana tra loro e con i Sei, rimanevano liberi, nei

(6) *Ibid.*, p. 14.

(7) *Relazioni Internazionali*, 13 ottobre 1956, pp. 1245-46.

(8) OUVIN, o. c., p. 15.

confronti dei paesi terzi, di adottare quelle tariffe doganali e quella politica commerciale che fossero sembrate più convenienti. Tale disparità coinvolgeva i seguenti pericoli:

a) **Dirottamento dei traffici:** manovra che rendeva inoperanti le barriere doganali più elevate esistenti all'interno della ZLS. Poteva infatti accadere che uno stesso prodotto, di un paese terzo, venisse sottoposto a tariffe diverse: la CEE, per es., applicava una determinata tabella ai prodotti chimici americani che, invece, potevano entrare liberamente in Svezia; dalla Svezia, poi, in base alle norme regolanti la ZLS, sarebbero potuti venir esportati, senza dogana, sui mercati della Comunità e di tutta la Zona. In tal modo il paese a tariffa più bassa avrebbe imposto a tutti gli altri della Zona di Libero Scambio la sua politica commerciale.

b) **Deviazione degli investimenti esteri:** inconveniente legato alla particolare posizione dell'Inghilterra, che nella erezione di una ZLS, si sarebbe trovata al centro di una duplice area preferenziale: del Commonwealth e della ZLS. In tal caso le attività produttive avrebbero avuto tutto l'interesse a concentrarsi sul territorio inglese, dove i prodotti potevano beneficiare di una duplice e preferenziale possibilità di mercato.

c) **Impossibilità di una leale concorrenza,** perchè, mentre la ZLS esigeva fra gli Stati membri la massima liberalizzazione (eliminazione delle dogane e dei contingenti), non prevedeva nè l'adozione di regole di concorrenza, nè la creazione di Istituzioni soprannazionali capaci di impedire gli inconvenienti che un mercato libero necessariamente importava (9). All'interno perciò della Zona erano inevitabili sovvenzioni statali, intese, pratiche di « dumping », che, esponendo gli Stati meno industrializzati a una sleale aggressione economica, li avrebbero costretti, se avessero voluto sopravvivere, a ripristinare le antiche barriere doganali, il che significava il fallimento della ZLS e anche della Comunità.

2) Diversità di valutazioni.

Benchè la ZLS presentasse innegabili inconvenienti, non tutti gli Stati della CEE la avversavano.

I tre paesi del Benelux, erano favorevoli. La loro economia, protetta da barriere doganali molto basse (le più basse fra quelle della Comunità), non poteva essere seriamente minacciata dalla concorrenza dei prodotti stranieri. Invece i nuovi e più ampi mercati, garantiti dalla creazione della Zona, davano loro la certezza di aumentare ulteriormente il volume, già molto alto, delle esportazioni (10).

(9) *Comunità Europee*, novembre-dicembre 1958, p. 9.

(10) Mentre per l'Italia il valore delle esportazioni rappresenta il 9% del prodotto lordo nazionale, per la Francia l'11%, per la Germania il 23%, per il Benelux esso è del 32%. Analoghe considerazioni valgono per le importazioni: il loro valore rappresenta in Italia il 13,6% del prodotto nazionale lordo, in Francia il 13,1%, in Germania il 18%, invece per i

Anche la Germania si mostrava sostanzialmente favorevole, perchè, possedendo industrie efficienti e capaci di produrre a bassi costi, nutriva forti speranze di incrementare le vendite in Inghilterra e nei paesi scandinavi. Avendo poi tariffe doganali relativamente basse, era sicura, che non avrebbe risentito molto della loro abolizione (11).

L'Italia non poteva trascurare il fatto che la maggior parte delle sue esportazioni era diretta verso i paesi dell'OECE non facenti parte della CEE. Si mostrava perciò incline a una forma di associazione economica con gli Undici che, senza pregiudicare la sorte della Comunità, preservasse, nello stesso tempo, le sue posizioni commerciali (12).

Decisamente contraria alla ZLS era la Francia, le cui industrie, ad alti costi di produzione, non potevano sperare in un aumento delle esportazioni. Entrando nella CEE, aveva accettato rischi economici, con aprire i mercati ai prodotti tedeschi, italiani e del Benelux, ma non intendeva aggravarli, aprendo le porte anche alle merci inglesi e scandinave di cui temeva la concorrenza. Era persuasa che, abbandonato una volta per sempre « il mito della ZLS », i vari problemi economici dovevano essere « concretamente affrontati tra la Comunità e ciascuno degli altri paesi con la ferma volontà di adottare, nel mutuo interesse delle parti contraenti, le misure idonee a garantire lo sviluppo degli scambi » (13).

Nonostante la diversità delle loro opinioni sulla ZLS, i Sei erano convinti che bisognava venire a un accordo cogli altri Undici. La crescente espansione economica della Comunità (14) richiedeva imperiosamente non solo il mantenimento, ma il rafforzamento della collaborazione internazionale instaurata proprio attraverso l'OECE. Inoltre era chiaro che se il mercato comune si fosse dovuto costituire in un'Europa ostile, sarebbe stato condannato all'insuccesso (15). In particolare tutti erano del parere che non bisognava inimicarsi l'Inghilterra, perché una rottura di rapporti con questa nazione che, tra l'altro, era la maggiore importatrice di prodotti agricoli europei, avrebbe non poco danneggiato l'economia della Comunità in questo delicato settore (16).

3) Proposte dei Sei.

I Sei intanto andavano elaborando una serie di contro-progetti per attuare, nell'ambito dell'OECE, una collaborazione economica

paesi del Benelux la percentuale sale al 34%. (Cfr. *Mondo Economico*, 29 novembre 1958, p. 26).

(11) *Ibid.*, 6 dicembre 1958, p. 17.

(12) *Relaz. Intern.*, 22 novembre 1958, p. 1468.

(13) *Comunità Europee*, novembre-dicembre 1958, p. 9.

(14) Nei Sei paesi della CEE la produttività è aumentata, tra il 1950 e il 1956 del 76%; essa è aumentata del 26% in tutta l'Europa e del 27% negli USA (cfr. *Ibid.*, p. 4).

(15) Cfr. *Mondo Economico*, 17 gennaio 1959, p. 31.

(16) L'Inghilterra spende in media 900 milioni di dollari all'anno per l'acquisto di prodotti agricoli in Europa, di cui 400 milioni nei paesi della Comunità. Cfr. *Ovin*, cit., p. 28.

che, pur tenendo conto delle richieste degli Undici, non compromettesse l'esistenza della Comunità.

a) Il « **Memorandum Faure** ». Il primo di questi progetti, veniva presentato al Comitato intergovernativo dell'OECE (Comitato Maudling, su cui ritorneremo più avanti), nel febbraio 1958, dal ministro francese Maurice Faure (17): in esso si prospettava un complicato sistema di cooperazione commerciale. I prodotti da immettere sui mercati della CEE, erano stati divisi in diciassette settori e per ogni settore venivano formulate particolari norme dirette a proteggere l'equilibrio economico all'interno della Comunità.

I macchinari e le automobili si sarebbero potuti importare nella ZLS soltanto se completi, per evitare il montaggio in Europa, a basso costo, di parti staccate prodotte negli Stati Uniti; i prodotti chimici potevano essere inclusi nell'area quando tutti i paesi partecipanti avessero adeguato la tariffa doganale esterna a quella della CEE; l'alluminio, la cellulosa e i prodotti cartari dovevano essere soggetti a una speciale tassa di importazione da parte dei sei paesi della Comunità (18).

Venivano inoltre previste altre garanzie come un distanziamento di tre anni tra l'entrata in vigore del mercato comune e quella della ZLS (19).

In questo « **Memorandum** » la ZLS veniva chiamata, per la prima volta, « **Associazione Economica Europea** », espressione largamente usata in seguito per indicare una Zona di Libero Scambio **modificata secondo le esigenze dei Sei**.

Le proposte del « **Memorandum** » francese, vivacemente criticate dagli Undici, venivano accolte senza eccessivo entusiasmo anche dagli Stati membri della CEE, che ne vedevano l'inaccettabilità.

b) Il « **Piano Carli** », rappresentava il secondo tentativo per venire incontro alle richieste degli Undici. Elaborato da un gruppo di economisti italiani, era stato presentato nel marzo 1958 dal ministro del commercio estero Guido Carli, che aveva cercato di risolvere in modo radicale il problema dell'origine dei prodotti. Dopo una premessa, in cui si sottolineava quanto fosse difficile associare in una ZLS paesi aventi tariffe esterne e politiche tariffarie differenti, si offriva ai « paesi partecipanti alla Zona, **la scelta tra una certa armonizzazione o ravvicinamento delle tariffe doganali esterne**, entro margini ragionevoli, e **l'accettazione di correttivi**, sotto la forma di diritti compensativi, che avrebbero dovuto essere introdotti automaticamente dai paesi a tariffa più alta » (20).

Anche il « **Piano Carli** » pur essendo giudicato da tutti degno di considerazione, non veniva accettato: lo si criticava, soprattutto, perchè, partito dall'idea di una armonizzazione delle ta-

(17) *Relaz. Intern.*, 12 aprile 1958, p. 413.

(18) *Ibidem*.

(19) *Mondo Economico*, 17 gennaio 1959, p. 24.

(20) *Ibidem*.

riffe esterne, aveva snaturato il concetto stesso di ZLS, che lasciava a ogni Stato il diritto di fissare liberamente le proprie dogane (21).

c) Il « **Rapporto Ockrent** », era il più completo e importante tentativo fatto dai Sei per fissare un accordo cogli Undici.

I paesi membri della CEE, preoccupati della sistematica opposizione con cui venivano accolte le loro proposte, decidevano di incontrarsi per fissare insieme la posizione da adottare nei riguardi della ZLS. Due importanti riunioni furono tenute rispettivamente a Venezia (18-20 settembre 1958) e a Bruxelles (6-8 ottobre 1958). I loro lavori, coordinati da un Comitato di esperti presieduto dal belga Ockrent, vennero pubblicati nel « **Rapporto Ockrent** », che si ispirava, anche se in maniera non rigida, al Piano Carli (22).

Dei **prodotti provenienti dai paesi terzi**, potevano circolare in franchigia all'interno della Zona solo quelli per i quali fossero state fissate, dai vari Stati della ZLS, tariffe esterne comprese entro una « **fascia di tolleranza riconosciuta** ». In caso contrario il paese a tariffa più elevata avrebbe applicato un « **diritto compensativo automatico e obbligatorio**, pari alla differenza tra la propria tariffa esterna e la fascia ».

Accogliendo l'istanza francese, si aggiungeva che l'ampiezza della fascia doveva essere stabilita « **settore per settore** ».

Quanto alle **politiche economiche e sociali**, i Sei proponevano di « **ricercare nel quadro dell'Associazione un ravvicinamento progressivo [...] a mezzo di un confronto permanente di tali politiche** »; e di adottare « **tali e quali** » gli articoli 119 (uguaglianza dei salari maschili e femminili) e 120 (regime delle ferie pagate) del trattato di Roma.

Infine per il buon funzionamento della Associazione Economica Europea, la **Comunità pensava alla creazione di Istituzioni** « analoghe a quelle esistenti presso l'OECE »: un Consiglio, Comitati di Direzione ed eventualmente una Corte di Giustizia (23).

Il « **Rapporto** » veniva presentato il 23 ottobre 1958 al Comitato intergovernativo dell'OECE radunatosi a Parigi per trovare un accordo sulla ZLS. Ma anche questa volta l'incontro non ebbe risultati positivi. Il 16 novembre, dopo circa tre settimane di inutili dibattiti, i delegati inglesi decidevano di interrompere i negoziati, adducendo come pretesto alcune dichiarazioni del ministro francese delle informazioni, Jacques Soustelle, contrarie alla concezione britannica della ZLS: in realtà si erano accorti che la sostanza e la forma delle trattative divenivano di giorno in giorno più sfavorevoli alle loro tesi, mentre l'unità dei Sei si mostrava più solida di quanto si era creduto (24).

(21) *Comunità Europee*, novembre-dicembre 1958, p. 8.

(22) *Mondo Economico*, 20 dicembre 1958, pp. 5-6.

(23) *Ibid.*, p. 6.

(24) *Ibid.*, 17 gennaio 1959, p. 25.

REAZIONI DEGLI UNDICI

Se i Sei erano rimasti fermi nell'esigere che i rapporti tra la CEE e gli altri paesi dell'OECE, dovessero sottostare a determinate misure (barriera doganale comune, armonizzazione delle politiche economiche e sociali, sistema di istituzioni) ritenute necessarie all'esistenza stessa della Comunità, anche gli Undici si erano dimostrati irremovibili nel chiedere l'eliminazione della barriera doganale comune, nel rivendicare la piena libertà riguardando alla loro politica economica e sociale e nel pretendere di partecipare a tutti i vantaggi economici che i Sei si erano concessi. Un equivoco di fondo impediva alle due parti di comprendersi.

La CEE perseguiva uno scopo essenzialmente politico (benchè attraverso le vie dell'economia), **la realizzazione cioè degli Stati Uniti d'Europa.** I Sei, orientati a formare un unico grande Stato, si erano fatte delle concessioni di carattere economico le quali, dato il loro scopo politico, non erano comunicabili a Stati che non intendevano entrare nella Comunità.

Invece gli Undici consideravano la CEE una **associazione a scopi essenzialmente economici** (25) e, di conseguenza, non capivano perchè i Sei non potessero estendere agli altri Stati le facilitazioni di carattere economico che si erano fatte tra loro. E concludevano che la Comunità assumeva un inspiegabile atteggiamento discriminatorio a danno degli altri paesi dell'OECE. Fra questi l'Inghilterra si sentiva particolarmente colpita, perchè vedeva compromessa la sua espansione commerciale sul continente, proprio in un momento in cui più forte avvertiva il bisogno di trovare nuovi sbocchi ai suoi prodotti.

Da qualche tempo, gli inglesi avendo costatato la diminuzione del loro commercio con il Commonwealth (26), per evitare i pericoli inerenti alla riduzione della produzione avevano deciso di orientare le loro industrie a «effettuare preparativi in vista di un aumento di vendite sul continente [...] nella previsione che un accordo per una ZLS sarebbe stato raggiunto» (27).

C'era stato anzi un momento in cui tutto sembrava svolgersi secondo i piani inglesi. Il Consiglio dell'OECE, riunitosi a Parigi nei giorni 16-17 ottobre 1957 si era dichiarato «deciso a garantire lo stabilimento di una ZLS, comprendente tutti i paesi dell'OECE», che avrebbe dovuto essere realizzata «parallelamente al trattato di Roma» (28). Nello stesso tempo, sempre su decisione del Consiglio, si istituiva, con l'incarico di studiare l'attuazione della ZLS, un Comitato intergovernativo, sotto la presidenza del ministro inglese Reginald Maudling.

Fin dalle sue prime sessioni, però, il Comitato Maudling si rendeva conto che tanto i Sei, quanto gli Undici andavano irri-

(25) *Comunità Europee*, novembre-dicembre 1958, p. 1.

(26) *Relaz. Intern.*, 29 novembre 1958, pp. 1500-01.

(27) *The Economist*, november 22, 1958, p. 670.

(28) *Relaz. Intern.*, 26 ottobre 1957, p. 1292.

gidendosi su posizioni antitetiche. Le varie proposte presentate dagli Stati membri della CEE (Memorandum Faure, Piano Carli, Rapporto Ockrent) venivano una dopo l'altra respinte; e mentre la situazione all'interno dell'OECE si faceva sempre più tesa, **intimidazioni e minacce venivano rivolte ai Sei.**

Nella riunione del Consiglio d'Europa, tenuta l'11 ottobre 1958, il relatore della Commissione britannica, John Hay, sottolineava che il fallimento dei negoziati sulla ZLS avrebbe **rimesso in discussione quanto fino allora si era fatto per l'integrazione economica e politica dell'Europa.** In particolare avrebbe impedito il passaggio dagli accordi multilaterali a quelli bilaterali, la discussione in seno al GATT (29) della legittimità del trattato del mercato comune e l'adozione di ritorsioni e rappresaglie tariffarie (30).

Contemporaneamente si andava sviluppando, promossa principalmente dalla stampa inglese, una **violenta campagna contro la Francia** accusata, non senza motivo, di sabotare i negoziati in seno al Comitato Maudling (31). Era un'abile manovra per isolare, all'interno della CEE, la nazione francese, suscitare il disaccordo tra i Sei e compromettere la Comunità. I tentativi erano però destinati a fallire. L'incontro tra Adenauer e de Gaulle a Bad-Kreuznach (26 novembre 1958), favorito dal ministro degli Esteri italiano on. Fanfani (32), dissipava ogni dubbio sull'esistenza di dissidi tra i Sei.

Più seria si presentava, invece, la minaccia dei paesi europei non appartenenti alla CEE, di costituire, in caso di sviluppi negativi delle trattative sulla ZLS, **un fronte unico** allo scopo di adottare collettivamente misure di difesa (restrizioni alle importazioni, ai pagamenti, ecc.), come reazione alle discriminazioni imposte loro dalla Comunità. A tale iniziativa **davano la loro adesione sei paesi:** Inghilterra, Norvegia, Svezia, Danimarca, Svizzera e Austria. Tra gli Undici, erano gli Stati più industrializzati, con una maggiore collaborazione economica.

I primi contatti fra questi «altri Sei» avvenivano il 10 novembre 1958 a Parigi (33), su iniziativa delle Federazioni industriali dei rispettivi paesi. Dopo la rottura delle trattative in seno al Comitato Maudling, i rapporti fra gli «altri Sei» diventavano più stretti. L'iniziativa degli incontri passava intanto dalle Federazioni industriali agli esperti ministeriali dei singoli paesi, i quali decidevano di riunirsi a Ginevra il 1 dicembre 1958, dove, a titolo di spettatori, si aggiungevano il Portogallo e l'Irlanda (34). La principale preoccupazione degli intervenuti era di non

(29) General Agreement on Tariffs and Trade (accordo generale sulle tariffe e il commercio): si tratta di una specie di statuto internazionale in materia di commercio firmato a Ginevra il 30 ottobre 1947. Attualmente vi hanno aderito la maggior parte dei paesi del mondo e quasi tutti i paesi europei.

(30) *Relaz. Intern.*, 25 ottobre 1958, p. 1340.

(31) *Ibidem.*

(32) *Relaz. Intern.*, 13 dicembre 1958, p. 1559.

(33) *Mondo Economico*, 15 novembre 1958, p. 6.

(34) *Relaz. Intern.*, 6 dicembre 1958, p. 1537.

drammatizzare la situazione quasi si stesse per preparare l'organizzazione di un'area rivale della CEE. Perciò avevano cura di sottolineare il carattere tecnico della riunione e l'intenzione di mantenere contatti con i Sei, contatti però che non dovevano aver luogo mediante trattative bilaterali fra la CEE e gli altri paesi dell'OECE presi singolarmente, ma per mezzo di negoziati tra i due gruppi (35).

Anche tra gli Undici cominciava a divenire operante una nuova coscienza unitaria.

CONCESSIONI E COMPROMESSI

Il 20 novembre 1958, esattamente quattro giorni dopo la rottura delle trattative per la ZLS, il ministro degli esteri belga, Pierre Wigny, a nome dei tre governi del Benelux, proponeva l'adozione di alcuni provvedimenti per evitare che il 1 gennaio 1959, data dell'entrata in vigore del trattato di Roma, segnasse una sensibile diversità di trattamento tra i paesi membri della CEE e gli altri dell'OECE. Egli era del parere che i Sei dovessero: a) concedere, in via unilaterale, una **riduzione dei diritti doganali del 10%** a tutti i paesi del GATT e un **aumento dei contingenti di importazione** dai paesi dell'OECE pari a quello previsto tra i Sei (un aumento cioè del 20%); b) richiedere ai paesi terzi l'**impegno di non modificare lo « status quo »** in materia di dazi e di contingenti sui prodotti agricoli.

Tutto questo per la durata di un anno e senza pregiudizio alcuno della futura fisionomia di una associazione tra i Sei e gli altri Undici (36).

Le proposte del Benelux, dopo esser state esaminate dal Consiglio dei ministri della CEE radunatosi a Bruxelles il 3 e 4 dicembre 1958, venivano senz'altro accolte; anzi, la riduzione delle tariffe doganali, inizialmente concepita per la durata di un solo anno, veniva approvata senza limiti di tempo (37). I Sei pensavano che queste concessioni avrebbero determinato, fra i paesi dell'OECE, un periodo di calma, necessario per addivenire a un accordo definitivo. Ormai avevano esteso agli Undici tutte le concessioni di carattere economico che si erano fatte tra di loro ad eccezione della clausola del 3% riguardante i prodotti a contingenti deboli o nulli (38).

Gli Undici però accoglievano sfavorevolmente le decisioni del

(35) *Ibid.*, 13 dicembre 1958, p. 1567.

(36) *Mondo Economico*, 29 novembre 1958, p. 5.

(37) *Relaz. Intern.*, 13 dicembre 1958, p. 1560.

(38) Per contingenti *nulli* si intendono quelli relativi a prodotti per i quali l'importazione è del tutto vietata. *Deboli*, invece, sono quelli per i quali l'importazione è ammessa in misura molto limitata. Ora, rispetto a queste due categorie di prodotti si è stabilito che ogni Stato debba elevare il quantitativo di importazione al 3% della produzione nazionale del prodotto contingentato.

Consiglio dei ministri della CEE, giudicandole discriminatrici ed esigevano che venisse estesa anche a loro la clausola del 3%.

Su questo punto i Sei non erano disposti a cedere: l'abituale incomprensione tra le due parti sembrava ormai divenuta definitiva.

Importanti avvenimenti, intanto, come la convertibilità delle monete europee, la svalutazione del franco e soprattutto la decisione della Francia di portare al 90% la liberalizzazione degli scambi (39), venivano a migliorare la situazione. Anche la polemica anglo-francese si andava attenuando e la Banca d'Inghilterra, entrata in stretti e concreti negoziati con la Banca di Francia, concordava con questa un prestito, sotto forma di apertura di credito da utilizzarsi in caso di bisogno. «Non si presta il denaro se non agli amici» sottolineava radio-Londra commentando l'avvenimento (40).

In questo clima di maggiore distensione si teneva a Parigi (14 gennaio 1959) un'altra riunione dei ministri degli esteri della CEE, dove veniva di nuovo discussa l'opportunità di estendere agli Undici la clausola del 3%. Anche questa volta si decise negativamente: la clausola faceva **parte integrante della individualità della CEE** e non poteva essere applicata che agli scambi tra i Sei (41).

Verso gli altri Undici si confermavano le concessioni già accolte a Bruxelles (3 dicembre 1958), e veniva inoltre adottata una **formula pratica di compromesso** regolante le modalità di applicazione dell'aumento del 20% dei contingenti di importazione. Tale aumento prevedeva un 10% automatico, applicato prodotto per prodotto, e un 10% globale, la cui ripartizione merceologica doveva avvenire **attraverso negoziati bilaterali dei singoli paesi della CEE con ciascuno degli Undici** (42).

Ormai bastava far convergere, attraverso i predetti negoziati, l'aumento globale del 10% sui prodotti a contingenti deboli o nulli per elevarli, praticamente, alla quota del 3% della produzione nazionale. Anche la famosa clausola veniva, in tal modo, estesa, di fatto, agli Undici, con l'unica differenza che mentre essa **entrava in vigore automaticamente** tra gli Stati della Comunità, occorreva invece dei **negoziati bilaterali** per renderla operante tra i Sei e gli altri paesi dell'OECE.

Questi accoglievano favorevolmente tale possibilità loro offerta, perchè speravano di ottenere così quanto era stato loro rifiutato dalle Istituzioni comunitarie.

(39) La liberalizzazione del 90% veniva calcolata sulla percentuale delle importazioni avvenute nel 1948. Essendo da allora fortemente cambiata la struttura delle importazioni francesi, quella liberalizzazione del 90% rappresentava, in realtà, una forte restrizione rispetto alle importazioni del 1958 (cfr. *Revue de l'Action Populaire*, février 1959, p. 135). Gli Undici accolsero favorevolmente la decisione francese perchè qualche settimana prima era stata annunciata una liberalizzazione limitata al 40%.

(40) *Relaz. Intern.*, 10 gennaio 1959, p. 34.

(41) *Ibid.*, 24 gennaio 1959, p. 88.

(42) *Ibidem*.

INDEBOLIMENTO DELLE ISTITUZIONI COMUNITARIE

I lunghi dibattiti sulla ZLS erano stati per la giovane Comunità una prova molto dura e, sotto qualche aspetto, inattesa. I compilatori del trattato di Roma si erano preoccupati soprattutto dei **pericoli che avrebbero potuto minacciare dall'interno l'esistenza della CEE**, come i cartelli, le pratiche di « dumping », le sovvenzioni statali a determinate imprese ecc., e avevano quindi adottato una serie di provvedimenti affidandone l'esecuzione al Consiglio e alla Commissione. L'esperienza doveva, invece, ben presto dimostrare che i pericoli più gravi erano quelli **provenienti dall'esterno**, cioè da parte degli Stati terzi coi quali la Comunità, data la sua struttura economica orientata verso l'esportazione, era necessitata a entrare in rapporti commerciali.

Il trattato li aveva regolati in un modo piuttosto rigido che condizionava gravosamente, sempre per il bene della Comunità, la libertà dei Sei e, di conseguenza, anche quella dei paesi esterni. In esso non si era previsto che i paesi terzi e, in particolare gli Undici, avrebbero potuto non solo rifiutarsi di concludere accordi alle condizioni imposte, ma anche imporre il loro volere alla Comunità; che, con una economia strettamente legata ai mercati esteri, difficilmente avrebbe resistito a una decisa opposizione degli altri paesi dell'OECE, tanto più che il rinascere di egoismi nazionali la andava, da qualche tempo, indebolendo nella sua stessa struttura.

Per questo l'interruzione delle trattative per la ZLS segnava anche l'inizio di una **crisi della CEE e delle sue Istituzioni**.

Siccome, nonostante tutti i suoi sforzi, la Comunità non era riuscita ad assicurare i mercati esteri di cui i Sei avevano bisogno, questi cominciarono a pensare alla necessità di raggiungere lo scopo per un'altra via, cioè **attraverso l'opera dei singoli governi**: ritornavano, così, ad affermarsi le individualità nazionali, mentre si allentavano i vincoli comunitari.

Sono stati proprio i **governi del Benelux** a reclamare, all'indomani della rottura delle trattative, concessioni e compromessi coi paesi terzi, e la **Germania dal canto suo si mostrava seriamente preoccupata** dell'atteggiamento intransigente francese che minacciava di danneggiare il suo commercio. A distendere gli animi giunse, molto opportunamente, il ricordato incontro tra de Gaulle e Adenauer, in cui, tra l'altro, vennero discussi i provvedimenti da prendere circa « i rapporti commerciali con gli altri paesi e in particolare con quelli aderenti all'OECE » (43).

Tale materia, non spettava per sé ai **Capi di governo**, ma al Consiglio della Comunità (cfr. art. 238); però, dopo l'insuccesso delle trattative tale organo non dava più molto affidamento, e i risultati positivi dell'incontro accrescevano l'opinione che l'opera dei governi fosse da **preferirsi a quella degli organi comunitari**.

Un tale atteggiamento era pericoloso per l'esistenza della Co-

(43) *Corriere della Sera*, 27 novembre 1958, p. 1.

munità, ma poichè esso non dispiaceva agli Undici, i Sei decidevano, adottando una formula di compromesso, che nel concludere accordi coi paesi terzi venisse lasciato all'iniziativa dei singoli governi un determinato campo d'azione. In tal modo, le facilitazioni economiche che il trattato prevedeva per gli Stati membri della Comunità, possono, praticamente, venir estese anche ai paesi terzi (44).

Una simile decisione non sarebbe stata possibile al tempo in cui veniva stipulato il trattato di Roma, ma da allora lo spirito comunitario era andato affievolendosi in tutti i paesi della CEE.

In Francia, il Presidente del Consiglio, Michel Debré, dichiarava esplicitamente all'Assemblea Nazionale, che la collaborazione europea doveva esser perseguita mediante « una consultazione regolare e costante dei capi di governo » (45). Si auspicava così, il ritorno alle vecchie forme di collaborazione internazionale ritenute capaci di assicurare, meglio delle istituzioni soprannazionali, i particolari interessi dei singoli Stati.

Implicitamente si dimostravano dello stesso parere la Germania e gli Stati del Benelux, i quali, dopo aver abbassato le dogane, come era stato previsto dal trattato di Roma, volendo proteggere a ogni costo i loro interessi nazionali, si affrettavano ad adottare, contro le norme del trattato, misure compensative tali da rendere inoperante la concessa riduzione doganale (46).

La stessa manovra, ma in maniera più vasta e preoccupante, si poté riscontrare durante la recente crisi carbonifera belga. Tutti gli Stati della CEE (eccettuato, s'intende, il Belgio) si dimostrarono nettamente contrari alla decisione dell'Alta Autorità della CECA di contingentare la produzione del carbone all'interno della Comunità e le importazioni dai paesi terzi, perchè tali provvedimenti avrebbero compromesso i loro particolari interessi economici (47).

Sfiducia verso le istituzioni soprannazionali, prevalenza degli interessi particolari su quelli comuni, gelosa preoccupazione di salvaguardare la propria autonomia nei confronti degli altri Stati membri, insieme con le reali difficoltà dell'attuale congiuntura, hanno determinato nella CEE una situazione incerta e pericolosa. Non sarà certamente trincerandosi dietro le vecchie barriere doganali o allentando i vincoli comunitari che si potrà superare la presente crisi della Comunità, ma soltanto attuando, senza indugi, quella completa integrazione economica già prospettata dal trattato. Non mettersi su questa via significherebbe rendere inutile il lavoro finora compiuto per l'unità europea.

Sisto Toldo

(44) Cfr. *Relaz. Intern.*, 10 gennaio 1959, p. 88.

(45) *Ibid.*, 24 gennaio 1959, p. 90.

(46) *Il Sole*, 11 febbraio 1959, p. 1.

(47) *Le Monde*, 7 mars 1959, p. 16.