

# **L'Europa e il sud del mondo**

**di Giuseppe Pennisi**

**Istituto Affari Internazionali**

**Roma**

**Società editrice il Mulino**

**Bologna**

---

« L'Europa e il sud del mondo », che l'Istituto Affari Internazionali presenta nei suoi Quaderni, costituisce uno dei primi esami organici delle relazioni tra la Cee e il terzo mondo, dei risultati del Kennedy Round e dei problemi posti dall'Unctad. Il libro si articola in tre « case-studies » strettamente connessi fra loro ed adeguatamente ripresi nelle « Conclusioni ». Il primo riguarda l'associazione tra la Comunità e 18 Stati africani e malgascio, considerata nei suoi effetti sugli scambi internazionali oltre che nelle sue origini e sviluppi. Il secondo « case-study » è una analisi del progressivo accentuarsi del protezionismo agricolo e della stretta relazione esistente tra la politica agricola comune e i piani presentati dalla Comunità in seno al Gatt per giungere ad una politica agricola internazionale. Nella terza parte si studiano alcune « sequences » di politica commerciale, da cui meglio risulta l'influenza delle politiche parziali sulla politica generale e globale che dovrebbe avere la Comunità nei confronti dei paesi in via di sviluppo. Nelle « Conclusioni provvisorie », infine, si indica quale potrebbe essere la politica della Cee nei confronti dei paesi in via di sviluppo.

Giuseppe Pennisi si occupa di problemi economici e politici dei paesi in via di sviluppo. « Research fellow » presso il Bologna Center della Johns Hopkins University, è socio fondatore dell'Istituto per la cooperazione economica con i paesi in via di sviluppo (Iceps) e collaboratore del quotidiano economico « Il Sole - 24 Ore ». Tra le sue principali pubblicazioni: « L'Associazione Cee-Sama: un esame critico » (Como, Cairolì, 1967); « Assistenza tecnica e servizio volontario » (Bologna, Calderini, 1967); « A Special Partnership » (con Gerald Würker - in corso di stampa).

---



# **L' Europa e il sud del mondo**

**Anatomia di una non-politica**

**di Giuseppe Pennisi**

**Società editrice il Mulino**

**Bologna**





# Prefazione

# Prefazione

di Mario Pedini

Il lavoro del dr. Giuseppe Pennisi, giovane e capace studioso della Comunità Economica Europea, sotto un'indagine scientifica e, come tale, oggettiva, nasconde una profonda preoccupazione ed è pervaso da un certo sentimento di delusione (da ciò, probabilmente, il titolo « provocatorio » del libro): la delusione, cioè, che la Cee non si sia realizzata anche come « esperienza di sviluppo », come « polo di attrazione » per i Paesi poveri; la preoccupazione che le prospettive di politica interna non isolino la Cee sempre più dal mondo a essa esterno portandola a ignorare che essa non è fine a stessa ma — anche nello spirito del Trattato di Roma — contributo particolarmente valido alla economia mondiale e alla esaltazione degli scambi internazionali.

In verità, a giudizio dell'Autore, la Comunità tende oggi (spinta su questa strada anche dall'attuazione della politica agricola comune) a chiudersi in se stessa, a dare più valore all'esaltazione dello scambio infracomunitario che non allo scambio extracomunitario.

In questo clima, palese appare la incapacità della Comunità a dar vita a una politica coerente, soprattutto nei suoi aspetti commerciali, nei confronti dei Paesi in via di sviluppo. Le politiche nazionali di aiuto allo sviluppo non possono per questo che avere risultati limitati e modesti: per uscire dai loro confini e per superare le contraddizioni che ognuna di loro sta affrontando, esse avrebbero dovuto e dovrebbero ancora incunarsi in una politica realmente « europea ».

In mancanza di questa politica realmente « europea », gli approcci parziali, sino a ora realizzati o soltanto tentati in materia, possono essere più dannosi che benefici: essi impediscono, invero, la visione globale del problema, ad esempio, del sottosviluppo, e diluiscono l'azione della Comunità in tentativi insufficienti.

Per questo l'Autore si addentra in una ricerca che, non volendo essere puramente descrittiva della « non-politica », ma volendo, invece,

approdare a conclusioni costruttive per una futura politica, si è strutturata in un saggio dai lineamenti non consueti.

Egli non esamina, infatti, i rapporti che la Comunità intrattiene con i paesi in via di sviluppo per area geografica. Il farlo avrebbe richiesto una pedante analisi dei diversi accordi in atto che, per quanto utile dal punto di vista informativo, non avrebbe permesso di giungere ad alcuna conclusione di rilievo.

Egli non esamina le diverse normative della Comunità che possono avere un'influenza diretta o indiretta sui Paesi in via di sviluppo. Un lavoro di questo genere, oltre a richiedere informazioni dettagliatissime per ogni prodotto, sarebbe stato accessibile soltanto a pochi specialisti della materia. Restrungendo il tema ai suoi dati essenziali e seguendo un metodo che sta acquistando sempre maggiore fortuna nella letteratura anglosassone, l'Autore si è soffermato su tre « case-studies », collegati tra loro, ognuno compiuto in se stesso e adeguatamente ripreso nelle « Conclusioni provvisorie ».

I tre « case-studies » riguardano, nell'ordine, l'associazione Cee-Sama, la politica agricola comune, e gli inizi di politica commerciale « comunitaria ». I primi due, piú brevi, sono quasi una premessa al terzo in cui i diversi temi conduttori dello studio sono esaminati nelle loro interrelazioni.

L'associazione tra la Cee e i 18 Stati africani e malgascio è già stata oggetto di un pregevole studio del dr. Pennisi, uno studio in cui viene fatta analisi precisa della Convenzione di Yaoundé, che a tutt'oggi è testo normativo di tale associazione.

Là, soprattutto, il Pennisi riesce a mettere in luce come l'associazione sia forma moderna di organizzazione del rapporto tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo e, come tale, sia risposta moderna e *globale* della nuova Europa di fronte al problema del secolo: la decolonizzazione e le sue conseguenze.

Nel presente lavoro, la stessa materia è aggiornata alla luce delle piú recenti esperienze, positive e negative, della Convenzione di Yaoundé: ne nasce un aggiornamento critico senza dubbio utile anche in vista del futuro dibattito sulla rinnovazione della Convenzione suddetta, destinata a scadere per il 1969.

Cosí l'Autore entra nel tema, oggi tanto dibattuto, dell'organizzazione di alcuni mercati dei prodotti tropicali, della necessità di una migliore strutturazione dei mercati regionali, ipotizza l'accettazione di una disciplina alla tradizionale regola del libero scambismo. Egli osserva proprio per questo, a conclusione dell'argomento, che, nell'area dell'associazione, sarebbe rischioso continuare con tradizionali preferenze commerciali: esse finirebbero per diventare discriminatorie e potrebbero provocare la messa in funzione di altre vaste zone di libero scambio imperfette (Usa-America Latina; area del Pacifico) che distrug-

gerebbero per sempre l'attuale sistema multilaterale degli scambi mondiali. Non sono meno valide le argomentazioni portate a sostegno della necessità di migliorare il Fondo europeo di sviluppo, sia nelle sue strutture che nel suo funzionamento pratico, nonché le osservazioni avanzate dall'Autore sull'urgenza di stimolare, con l'armonizzazione delle politiche di assicurazione credito all'export, prima, e con una apposita « garanzia » comunitaria, poi, gli investimenti privati europei, strumento essenziale per una politica organica della lotta al sottosviluppo.

Il secondo « case-study », ipotizzato e sviluppato nella presente opera, è un'analisi del progressivo accentuarsi del protezionismo agricolo e della stretta relazione esistente tra la politica agricola comune e i piani presentati dalla Comunità in seno al Gatt per giungere a una politica agricola internazionale. Dopo un esame dei primi tentativi di integrazione agricola (« Pool verde »), del Piano Mansholt e degli accordi del 14 gennaio 1962, l'Autore analizza efficacemente i dibattiti in seno al Gatt e illustra criticamente il sistema di protezione in atto. Nella parte centrale del « case-study » si esaminano, poi, il Piano Pisani-Baumgartner e la posizione della Cee nel Kennedy Round agricolo, oltre che le influenze che, sino ad ora, la politica agricola ha esercitato sugli scambi dei Paesi in via di sviluppo.

La conclusione a cui l'Autore giunge in questa disamina è la necessità che si pervenga al più presto a un generale rilassamento del protezionismo vigente, specie se accompagnato da accordi speciali per alcuni prodotti, tanto più che il suo sopravvivere, in assoluto, crea una situazione, un regime di scambi sostanzialmente incompatibile con quella promozione della economia dei Paesi in via di sviluppo, che è da considerarsi rispondente all'interesse economico, oltre che alla responsabilità politica, della stessa Europa.

Nella terza parte dell'opera, dopo un vasto capitolo dedicato alla tariffa esterna comune e agli effetti di « trade diversion » e di « trade creation » attribuibili al Mercato comune, l'Autore illustra, infine, l'« inazione » della Comunità di fronte al « Programma d'Azione » del 1963 del Gatt, la scarsità di risultati del « Round senza Kennedy » per i Paesi in via di sviluppo e l'« assenza » dell'Europa in seno all'Unctad.

Fin qui, la materia dell'opera del Pennisi, materia ben argomentata e ben approfondita, ma, proprio per la sua particolare natura, in un certo senso incompleta.

Se è vero, infatti, che l'Autore, nei tre « case-studies », ha voluto individuare testimonianze senza dubbio convincenti della insufficiente realizzazione dei Trattati di Roma, della carenza di contenuto politico della Comunità, e, soprattutto, della contraddittorietà tra tendenze autarchiche e tendenze mondialiste manifestatesi in questi anni nella politica comunitaria, è altrettanto vero che un'analisi esauriente, sistematica, avrebbe potuto portare il nostro giovane Autore a individuare,

nell'attuazione dei Trattati di Roma, altre carenze e altre zone d'ombra.

Manca, così, all'opera una considerazione della deficienza della politica energetica comune e dei suoi effetti sui Paesi produttori di petrolio. Non si fanno che vaghi cenni all'importanza della integrazione finanziaria e della istituzione del mercato europeo dei capitali al fine del miglioramento degli aiuti, sia pubblici che privati. Non si parla che saltuariamente dell'assistenza tecnica e del coordinamento delle diverse politiche.

A parte, però, che il Pennisi, che già può allineare buona somma di studi e di pregevole pubblicistica in materia comunitaria, affronterà certamente in futuro — partitamente — i suddetti temi, bisogna osservare che nessun lavoro di politica economica applicata può esser considerato compiuto quando affronta un tema così vasto come quello affrontato nel presente saggio. L'autore ha, invero, voluto soffermarsi sugli aspetti più propriamente di politica commerciale in quanto essi sono i più rilevanti anche per pervenire alle conclusioni positive e alle proposte concrete, illustrate, in sintesi, nelle « Conclusioni provvisorie » dell'opera. È qui d'altronde, nelle conclusioni, che il saggio del Pennisi rivela la sua natura decisamente politica e, in essa, si giustifica di alcune eventuali lacune.

L'indagine mira, invero, a un fine politico: mettere in risalto, con la più ampia documentazione valida, la convinzione politica che preoccupa l'Autore; il distacco, cioè, tra prospettive e realtà nella costruzione comunitaria; il tradimento opaco di alcuni principi che sono basilari per la vita della Comunità europea; le conseguenti contraddizioni pratiche; le antinomie in cui si agita oggi, con ben serio rischio, la Comunità; in sostanza, la crisi della Cee.

Certo, l'autore, in non pochi suoi passaggi, può apparire troppo categorico nelle sue conclusioni negative: troppo poco egli indulge nelle pur valide attenuanti di ordine storico-giuridico; troppo egli ignora le pur positive e validissime realizzazioni comunitarie; sovente indulge — direi — a un integralismo europeistico troppo rapido nel concludere negativamente e non sempre sollecito nel positivo. Come non riconoscere, però, che lo stato attuale della vita comunitaria è spesso insidiato da rischi involutivi gravissimi? Come non riconoscere che l'allarme del Pennisi e di tanti altri europeisti è giustificato?

Se quindi — come in verità è — la delusione dell'Autore lo porta talvolta a conclusioni troppo categoriche, non solo tali conclusioni hanno una certa ragion d'essere, ma, in quanto decisamente ispirate all'« Amor Europae », sono anche un onesto contributo all'Europa e alla seria meditazione dei temi e delle responsabilità a cui questa affida il suo futuro.

In questo spirito vanno lette e capite le pagine di questo libro.

MARIO PEDINI

# **L'Europa e il sud del mondo**

# Premessa

Questo studio, iniziato nella seconda metà del 1964, si conclude dopo più di tre anni in cui mi sono coperto di debiti morali sia verso le persone che mi hanno aiutato con consigli e indicazioni che verso gli enti che mi hanno permesso, soprattutto nell'ultimo anno, di dedicare quasi tutto il mio tempo e le mie energie alle ricerche.

Debbo ringraziare, innanzitutto, la Giuria della borsa « Germano Gazzoni Frascara », la famiglia Gazzoni Frascara e l'Associazione degli Industriali della Provincia di Bologna che, conferendomi la borsa per l'anno accademico 1966-67, mi hanno consentito di redigere buona parte di questo saggio presso il Bologna Center della Johns Hopkins University fruendo di facilitazioni di ogni genere. Debbo, poi, ringraziare il Ministero degli Affari Esteri e il Servizio Stampa e Informazione e il Gruppo del Portavoce delle Comunità europee. Grazie a una borsa del Ministero degli Affari Esteri ho potuto compiere, nella primavera-estate del 1966, un lungo e fruttuoso soggiorno a Londra, stando a contatto con la London School of Economics and Political Sciences e con il Political and Economic Planning. Grazie a visite di informazione alle Comunità europee, nella primavera del 1965, nell'inverno del 1966 e nell'estate del 1967, ho potuto, da un lato, effettuare « field research » e, dall'altro, avere numerosi colloqui, in diversi momenti, con funzionari delle Comunità interessati ai temi di questo studio. Debbo, infine, ringraziare l'Istituto Affari Internazionali che ha curato la pubblicazione di questo saggio e, in particolare, il dr. Roberto Aliboni che ne ha riletto scrupolosamente il testo.

Le ricerche sono state compiute, oltre che presso le biblioteche degli Istituti universitari di Roma e di Bologna, presso le biblioteche dell'Ocse, della Cee, della Fao, del Pep, del British Museum, della London School of Economics e della Université Libre de Bruxelles. Ringrazio tutti i bibliotecari che, di fronte alle mie insistenze, hanno



spesso derogato ai loro ferrei regolamenti. Un ringraziamento speciale debbo indirizzare a Donna Franca Morin degli Espinosa, che, dirigendo la biblioteca dell'Ufficio per l'Italia delle Comunità europee, mi ha favorito in ogni modo acconsentendo anche alle mie richieste meno opportune.

Tra i miei docenti, debbo rivolgere un pensiero di particolare gratitudine al prof. Giuseppe Vedovato, che, per primo, mi ha guidato in questa ricerca. Mi sono stati preziosi i consigli del prof. Piero Pastorelli, del prof. Teobaldo Filesi, del prof. Ernesto Romita e del prof. Douglas Dowd. Un apporto indispensabile ho avuto dalle mie frequenti conversazioni con il prof. Randall Hinshaw, « free-trader » ed appassionato studioso di problemi di politica commerciale.

I funzionari delle Amministrazioni nazionali e internazionali che mi hanno fornito materiale di difficile reperimento e che mi hanno dato utili indicazioni non possono essere qui ricordati tanto sono numerosi. Debbo, però, ringraziare il dr. Gianfranco Speranza, dell'Ufficio per l'Italia delle Comunità europee, che ha seguito molte fasi di questo lavoro discutendone più volte con me gli orientamenti e il contenuto. Non posso, poi, non rammentare il dr. Luciano Angelino, Portavoce aggiunto della Commissione e Mr. Robert MacPheeters dell'Ocse per le informazioni che, grazie a loro, sono riuscito a ottenere.

Dato che in questi anni ho pubblicato studi e articoli strettamente connessi con il tema di questo volume, ringrazio i Direttori delle riviste e dei giornali che mi hanno consentito di far riferimento a miei precedenti lavori. Il mio ringraziamento va particolarmente all'Istituto Italiano per l'Africa e alla Casa editrice Pietro Cairoli di Como che mi hanno permesso di riprodurre parte del mio saggio *L'associazione Cee-Sama: un esame critico*, apparso nella collana « Quaderni d'Africa ».

Ci sono, tuttavia, due persone a cui sono grato più che a ogni altro: la sig.na Anna Francia e il sig. Gerald Würker. Senza l'appoggio affettuoso e costante datomi dalla prima in tutti questi anni, difficilmente avrei completato questo lavoro e forse non lo avrei neanche iniziato. Senza l'aiuto datomi dal secondo al Bologna Center con slancio e amicizia veramente fraterni, questa fatica sarebbe stata molto più pesante.

Voglio dedicare questo libro a mia sorella Maria Grazia — immagine vivente di mia madre — che più di tutti ha patito per il mio vagabondare per il mondo al fine di realizzare questo progetto.

*Roma, settembre 1967.*

# Introduzione

« L'attuazione progressiva dell'unione doganale dei Sei e, ancor più, dell'unione economica europea prevista dal Trattato, pone la Comunità di fronte a un sempre maggior numero di problemi propri ai Paesi in via di sviluppo. Nelle relazioni tra Paesi sviluppati e Paesi in fase di sviluppo è sempre più difficile distinguere il lato commerciale da quello dell'aiuto finanziario e tecnico. A seguito del proprio ampliamento, la Comunità sarà inoltre indotta a concludere accordi con numerosi dei più importanti Paesi facenti parte del terzo mondo. Essendo responsabile dell'elaborazione di una politica commerciale comune nei confronti di tali Paesi, la Commissione sarà necessariamente condotta a proporre l'elaborazione di una politica comune di aiuto finanziario ».

Queste parole che, a ragione della mancanza della definizione di una politica comune dei Sei nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, nel loro complesso potrebbero sembrar scritte nell'ultima Relazione generale sull'Attività della Comunità, apparivano, invece, nel 1962 nel *Memorandum della Commissione sul Programma d'Azione della Comunità nella seconda tappa*<sup>1</sup>.

Sin quasi dal loro insediamento, infatti, le Istituzioni della Comunità, segnatamente la Commissione, il Parlamento, hanno preso coscienza della necessità di una coerente e globale politica comunitaria nei confronti del terzo mondo. Nel primo memorandum trasmesso dalla Commissione al Consiglio il 26 febbraio 1959, la Commissione sottolineava la responsabilità comune di fronte ai problemi dei Paesi in via di sviluppo. Nel secondo, del settembre 1959, la Commissione suggeriva di prendere provvedimenti interni per determinare l'entità degli aiuti da concedere e per prevedere i meccanismi comunitari *ad hoc*.

<sup>1</sup> Cfr. Cee-Commissione, *Memorandum della Commissione sul Programma d'Azione della Comunità nella seconda tappa*, 24 ottobre 1962, p. 90.

Nell'ottobre-novembre 1959, i Ministri degli esteri, prendendo spunto da una proposta del Ministro belga, Wigny, decidevano l'istituzione di un Comitato che procedesse agli studi necessari in materia di politica commerciale, aiuti finanziari e assistenza tecnica. Nel novembre del 1959, nel colloquio Esecutivi-Consigli-Parlamento, a Strasburgo, si cominciavano a dibattere i temi della futura politica che avrebbe seguito la Comunità nei confronti dell'insieme dei Paesi in via di sviluppo. Nel 1960, poi, il Consiglio, su proposta della Commissione, creava il « Gruppo di assistenza tecnica » con l'incarico di provvedere al coordinamento degli sforzi fatti in materia dagli Stati membri, dalla Comunità e dagli stessi Paesi in via di sviluppo. Un altro « Gruppo » veniva istituito, quasi subito dopo, per iniziare i lavori in vista del coordinamento delle politiche di assicurazione-credito, di garanzia e di crediti finanziari. La Comunità, infine, sin quasi dalla sua creazione, cominciava a partecipare ai lavori degli altri organismi internazionali interessati all'aiuto allo sviluppo, fossero essi agenzie specializzate delle Nazioni Unite, organizzazioni di cooperazione tra i Paesi dell'Occidente, o Conferenze ed enti per singoli prodotti.

Nonostante questi inizi promettenti, che sembravano indicare come ben presto i Sei avessero inteso superare le politiche nazionali e dar vita a un'efficace azione su piano comunitario, oggi, a più di dieci anni dalla firma del Trattato di Roma, si può studiare non la politica della Comunità nei confronti dei Paesi in via di sviluppo nel loro complesso, ma soltanto la sua « non-politica ». Un approccio globale, infatti, esiste unicamente nei confronti di 17 Paesi africani e del Madagascar e si tratta di un approccio che, quantunque trasformatosi in esperienza per molti aspetti valida, è nato quasi involontariamente.

La non-politica, nella sua accezione più piena di mancanza di politica, della Comunità di fronte al terzo mondo è il tema di questo saggio. È un tema vasto che abbiamo dovuto circoscrivere in limiti ben precisi per poter dare a questo lavoro una impostazione metodologica che non solo permettesse di illustrare la carenza di azione e le sue conseguenze ma, soprattutto, che consentisse di giungere a conclusioni e indicazioni positive e costruttive.

Si potevano utilizzare diverse strade per analizzare la non-politica della Comunità nei confronti dei Paesi in via di sviluppo. Si poteva, da un canto, analizzare la normativa in vigore: Convenzione di Yaoundé, accordi con Iran, Israele e Libano<sup>2</sup>, forme istituzionali di contatto con

<sup>2</sup> L'accordo con l'Iran, firmato nell'ottobre 1963, comporta alcune sospensioni della tariffa esterna comune e un contingente non discriminatorio. È stato prorogato, una volta giunto alla scadenza, con uno scambio di lettere. L'accordo con Israele, firmato il 4 giugno 1964, prevede anch'esso sospensioni tariffarie per 21 prodotti di esportazione della Repubblica Mediorientale, che, in contraccambio, ha sancito con una dichiarazione di buona volontà la sua intenzione ad aprirsi alle importazioni dalla Cee. Giunto il 30 giugno 1967 alla sua scadenza, Israele ha

l'America latina<sup>3</sup>, partecipazione della Cee all'attività di organismi internazionali interessati all'aiuto allo sviluppo. Si sarebbe offerta soltanto un'immagine statica della situazione in atto che difficilmente avrebbe consentito di pervenire a conclusioni di rilievo.

D'altro canto, si potevano illustrare le politiche dei diversi Stati membri, cercando di individuare i loro punti di contatto, le loro somiglianze e le loro divergenze in vista di un futuro coordinamento. Si sarebbe, in questo caso, compiuta un'indagine per molti aspetti inutile e riguardante più il passato che l'avvenire. Quasi tutti i temi di maggior importanza per la politica della Comunità nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, infatti, non appartengono più alla competenza degli Stati membri: ciò vale per la tariffa esterna comune, per la politica agricola comune, per l'associazione, ecc.; ciò varrà, tra breve, per la politica commerciale nella sua interezza e, quindi, anche per tutti quegli aspetti di cooperazione tecnica e finanziaria che sono strettamente connessi con gli orientamenti che si adotteranno in materia di politica degli scambi.

Si poteva, infine, analizzare l'influenza che la Comunità ha avuto sui principali prodotti di esportazione dei Paesi in via di sviluppo. Si sarebbe fatta un'indagine prodotto per prodotto che, quantunque strettamente tecnica, quantunque basata su informazioni dettagliatissime, quantunque vasta e complessa, non avrebbe potuto approdare a risultanze scientificamente accettabili: è, infatti, estremamente arduo, se non impossibile, cercar di costruire uno schema valido entro cui raffrontare un'evoluzione che si è avuta con un'evoluzione che si sarebbe potuta avere ma che non si è avuta proprio a ragione dell'effetto che si vuol discernere e calcolare<sup>4</sup>.

Con questo saggio, invece, si cerca di mostrare la non-politica della Comunità attraverso tre « case-studies », strettamente connessi tra loro. Il primo riguarda la politica globale della Comunità attuata nei confronti degli Stati africani e malgascio associati (Sama). Il secondo concerne la politica agricola comune nei suoi aspetti extra-comunitari. Il terzo è incentrato su quattro *sequences* di politica commerciale che, anche in mancanza della politica commerciale comune, sono già indicative dell'influenza degli approcci parziali sull'approccio globale che la Comunità dovrebbe avere nei confronti di tutti i Paesi sottosviluppati.

chiesto che venisse sostituito con un accordo di associazione e sono, al momento, in corso negoziati. L'accordo con il Libano, firmato il 21 maggio 1965, oltre a comportare la concessione reciproca della clausola della nazione più favorita nella sua accezione più vasta, riguarda il coordinamento delle azioni dei Sei nel settore della collaborazione tecnica.

<sup>3</sup> Sin dal 1963, si è istituito un gruppo di contatto tra le missioni latino-americane accreditate presso la Comunità e la Commissione.

<sup>4</sup> Cfr. il cap. II, Parte III di questo studio.

Sono tre « case-studies » uniti tra loro non soltanto in quanto i primi due fanno quasi da preparazione al terzo, in cui tutti i temi conduttori di questo studio si riincontrano nelle loro relazioni reciproche, ma anche e soprattutto in quanto sono tutti e tre « case-studies » di politica commerciale. Tra i numerosi motivi che ci hanno indotto a scegliere tre « case-studies » di politica commerciale, due sono gli essenziali.

Innanzitutto, quantunque vi sia uno stretto rapporto tra espansione degli scambi, loro finanziamento e attività di assistenza tecnica, è soprattutto sulle politiche commerciali dei Paesi industrializzati e sul loro graduale mutamento che bisogna insistere per giungere a una nuova e più efficiente divisione internazionale del lavoro, nell'interesse delle stesse Nazioni già sviluppate. Lo affermano studiosi di ogni scuola e di ogni tendenza e lo si è sancito nel noto paragrafo della dichiarazione dei 75 Paesi in via di sviluppo, adottata dalla XVIII Assemblea generale delle Nazioni Unite, con le parole: « Il commercio internazionale potrebbe diventare uno dei più potenti strumenti e veicoli di sviluppo economico non solo con l'espansione delle esportazioni tradizionali dei Paesi in via di sviluppo, ma anche con l'apertura di mercati per i loro nuovi prodotti e con un aumento generale della loro partecipazione alle esportazioni mondiali, in rapporti più favorevoli di scambi. A tale scopo è necessaria una nuova divisione internazionale del lavoro con modalità nuove nella produzione e nel commercio. Solo così si potrà avere l'indipendenza economica e una nuova economia mondiale integrata. Lo sviluppo della produzione e l'incremento della produttività nei Paesi in fase di sviluppo contribuiranno pure all'ulteriore espansione dei Paesi industriali e porteranno così alla prosperità su scala mondiale »<sup>5</sup>.

Inoltre, per la definizione di una politica commerciale « comunitaria » nei confronti dei Paesi sottosviluppati nel loro insieme le scadenze sono imminenti: a partire dalla fine del periodo transitorio, la politica commerciale comune dovrà essere una realtà di fatto. La politica della Comunità verso il terzo mondo dovrà, quindi, tra breve realizzarsi nel suo aspetto principale, quello commerciale, e, a causa della interdipendenza tra scambi, aiuti, assistenza tecnica e investimenti privati, verrà necessariamente a stabilirsi, per processo cumulativo, in tutte le sue forme.

Pertanto, assume un particolare interesse il vedere come e perché sino ad ora si sia rimasti nel limbo della non-politica proprio nel settore degli scambi e quali vesti dovrebbe poter prendere la politica quando la si dovrà inderogabilmente definire.

In tal modo, il tema di questo studio si incunea in confini ben

<sup>5</sup> Cfr. *Report of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Development on its Second Session*, E/3799, p. 94.

precisi. Sono limiti che comportano inevitabilmente alcune lacune. Non si prendono in considerazione, ad esempio, alcune politiche comunitarie (come quella energetica) che influiscono direttamente su alcuni Paesi sottosviluppati. Non si analizzano provvedimenti presi per determinati prodotti industriali (quale l'acciaio) che si mostrano particolarmente promettenti in quanto fattori di espansione di altri Paesi in via di sviluppo. Non si esaminano le possibilità di collaborazione sul piano tecnologico e le prospettive che possono aprirsi grazie all'Euratom. Non si tratta che per cenni dell'assistenza tecnica e lo stesso importantissimo tema degli investimenti privati viene considerato soltanto rispetto a quei Paesi (i Sama) per i quali vi è un minimo di normativa in vigore. Tutti i temi di politica finanziaria (quale lo studio degli effetti della formazione di un mercato europeo dei capitali sulla politica di aiuto comunitaria) si sono lasciati da parte e si è fatto a essi soltanto qualche vago riferimento.

Una trattazione globale e complessiva sarebbe stata impossibile per la stessa indeterminatezza dei suoi limiti. Dovendo, pertanto, restringere il nostro esame della « non-politica » della Comunità in un alveo ben definito, che permettesse, da un lato, di individuarne ragioni e conseguenze e, dall'altro, di tracciare le prospettive per la imminente futura politica, abbiamo ritenuto indispensabile soffermarci soltanto su quei temi di politica commerciale che presentano, al tempo stesso, una maggior concretezza e un maggior rilievo. Ciò anche e soprattutto in quanto si intese fare un'« opera aperta », che possa costituire la base per un necessario e improcrastinabile dibattito.

Si tratta di un dibattito tanto più necessario e tanto più improcrastinabile in quanto buona parte della letteratura che si è prodotta sui rapporti tra Comunità e Paesi in via di sviluppo è apertamente di tendenza e manca, quindi, di validità.

Con questo studio si è cercato di portare un contributo che non sia puramente polemico. Indubbiamente, le convinzioni dell'Autore e la sua formazione hanno influito sia sulla scelta e sulla impostazione dei temi, sia sulle conclusioni e sui rilievi. Per quanto possibile, però, si è tentato di « anatomizzare » la materia senza preclusioni di parte e senza idee preconcepite. A questo fine, si è fatto appositamente uso di saggi, studi e opere provenienti dalle scuole più diverse, volendo cogliere gli elementi più validi sia dalla letteratura di impronta continentale, sia da quella di impronta anglosassone. Inoltre, tutte le volte che è stato possibile, si è preferita l'utilizzazione di documenti a quella di lavori già impostati secondo una determinata visione. Nelle stesse « Conclusioni provvisorie », si è inteso restare nel concreto, auspicando provvedimenti specifici e — quel che più conta — realizzabili.

Si è voluto, in breve, attuare un esame anatomico freddo, imparziale e costruttivo. Si spera di esser riusciti nell'intento.

**Parte prima**

# **Discriminati e discriminanti**

# I. Introduzione

La Comunità economica europea ha, sin dalla sua istituzione, una propria politica nei confronti di un gruppo di Paesi sottosviluppati. Si tratta di una politica che la Comunità si è trovata costretta ad attuare quasi per caso, in quanto impostata da uno degli Stati membri, la Francia, nell'ultimo « giro di boa » delle trattative che hanno portato al Trattato di Roma<sup>1</sup>. Eppure, quasi paradossalmente, prima ancora che si mettesse in funzione la macchina comunitaria, prima ancora che iniziassero le riduzioni dei dazi intra-comunitari tra i Sei, prima ancora che si cominciasse a lavorare in vista delle « politiche comuni » richieste dal Trattato<sup>2</sup>, la Cee aveva già una politica, in tutti i suoi molteplici aspetti, nei confronti di una regione del terzo mondo e, per il fatto stesso di averla, si vincolava nelle proprie azioni future verso i Paesi in via di sviluppo a cui il caso aveva concesso di non aver fatto parte dei possedimenti coloniali dei Sei.

Si trattava — e si tratta — di una politica che interviene in tutti i settori: i tre grandi capitoli dell'associazione, che si esamineranno nel corso di questo « case-study », riguardano sia gli scambi, sia gli aiuti, sia i movimenti di capitali, i pagamenti, il diritto di stabilimento e la prestazione di servizi. Alle relazioni tra la Comunità e i suoi associati si dava un quadro completo e, per molti aspetti, anticipatore: la liberalizzazione degli scambi sarebbe stata non reciproca, e l'aiuto multilaterale. In un certo senso, neanche con la Dichiarazione di Punta del Este e con l'Alleanza per il Progresso si sarebbe dato vita a un rapporto tra Paesi in via di sviluppo e Paesi industrializzati così moderno<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. Cap. II.

<sup>2</sup> Segnatamente, per i temi che interessano questo studio, la politica commerciale comune e la politica agricola comune.

<sup>3</sup> Cfr. in proposito, A. L. Camargo, *The Alliance for Progress: Aims, Di-*



Tuttavia, la politica dell'associazione, proprio per esser sorta quasi occasionalmente per esigenze di uno solo degli Stati membri e per riflettere queste esigenze in tutte o quasi tutte le sue regole, costituiva, e costituisce, un approccio parziale. È un inizio di politica comunitaria nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, ma è anche e soprattutto un inizio che si è attuato e che si attua sotto il segno della discriminazione.

Il contenuto discriminatorio dell'associazione — potevano affermare i quattro esperti chiamati nel 1958 dal Segretariato del Gatt a studiare l'evoluzione del commercio internazionale<sup>4</sup> — si manifesterà « non soltanto nel settore tariffario, ma anche negli accordi o contratti a lungo termine e nel regime preferenziale in materia di investimenti ».

Nata come intesa regionale per lo sviluppo, basata prima su preferenze e aiuti « octroyés » e poi, via via che mutava la situazione storica da cui era sorta, su accordi che queste preferenze e questi aiuti confermavano<sup>5</sup> e che, dopo intensi negoziati, avrebbero portato alla Convenzione di Yaoundé, l'associazione vincolava e vincola la Comunità nelle sue scelte di politica di aiuto allo sviluppo.

L'interdipendenza tra commercio, aiuto finanziario e misure per incentivare gli investimenti privati è uno dei principi-base che sono stati accolti universalmente dopo la prima Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo. Questa interdipendenza trovava nella Parte IV del Trattato di Roma e nella Convenzione di applicazione a essa allegata una sua prima forma dal carattere indubbiamente anticipatore. Essendo, però, inclusa in un quadro essenzialmente discriminatorio sembra necessario studiare i modi per far evolvere i rapporti tra la Comunità e i suoi associati verso modelli più congrui.

*storsions, Obstacles*, in « Foreign Affairs », ottobre 1963; H. Humphrey, *United States Policy in Latin America*, in « Foreign Affairs », luglio 1964; C. Stoetzer, *La Conferencia Interamericana de Punta del Este y la nueva orientación política de los Estados Unidos hacia Hispanoamérica*, in « Rivista de Política Internacional », novembre-dicembre 1961; H. Riemens, *Latjins-Amerika in 1961*, in « Internationale Spectator », aprile 1961. Su tutti questi temi, si veda S. Dell, *A Latin American Common Market*, Londra, Oxford University Press, 1966.

<sup>4</sup> Cfr. *Trends in International Trade-Report by a Panel of Experts*, Ginevra, 1958, p. 131. Si tratta del cosiddetto Rapporto Haberler; cfr., su di esso, Cap. III, Parte III di questo studio.

<sup>5</sup> Nel corso del 1960, buona parte degli associati hanno acquistato l'indipendenza. Tutti, tranne la Guinea che era divenuta indipendente nel 1958 a seguito del voto negativo al referendum, chiesero il prosieguo dell'associazione. I primi due a rivolgere una domanda formale in questo senso alle autorità di Bruxelles furono il Togo e il Camerun: mentre il primo chiedeva che fosse ancora la Francia a rappresentarlo nei confronti della Comunità, il secondo voleva l'apertura di negoziati per giungere a una associazione di nuovo tipo (Cfr. P. Drouin, *Les Six s'interrogent sur les possibilités d'associer les jeunes Pays indépendentes d'Afrique au Marché Commun*, in « Le Monde » dell'11 maggio 1960). La Commissione nella sua risposta al Presidente togolese, Sylvanus Olympio, affermava che la Parte IV del Trattato poteva continuare a reggere le relazioni tra la Comunità e gli associati sino allo scadere della Convenzione di applicazione. In pratica, si aprirono ben presto negoziati per il rinnovo della Convenzione.

La discriminazione su cui si basa l'associazione, quantunque i suoi effetti concreti siano stati quasi irrilevanti<sup>6</sup> nei primi dieci anni di vita, non può non causare fondati motivi di perplessità a cui si dovrà rispondere quando, nel 1969, si dovrà concludere un nuovo patto con gli associati e, quando, nel 1970, entrando in vigore la politica commerciale comune, la Comunità dovrà necessariamente trovare una propria politica nei confronti dei Paesi in via di sviluppo.

Tuttavia, è irrealistico il prevedere la fine *sic et simpliciter* dell'associazione o la sua modifica globale, tale da far perdere completamente a essa il suo carattere discriminatorio. Si tratta — come si vedrà nelle pagine seguenti — di una discriminazione per certi aspetti insopprimibile, in quanto originata da rapporti economici e politici che non possono esser negati nella loro storicità.

Bisogna, invece, cercare di studiare i modi grazie ai quali lo sviluppo dell'associazione, il suo stesso dinamismo interno, tenda a una diminuzione del grado di discriminazione. Vi dovrebbe tendere soprattutto nel settore in cui la discriminazione, non tanto per i suoi risultati concreti e statisticamente rilevabili quanto per la sua pressione verso la conclusione di altre intese discriminatorie in altre aree, si fa più grave: quello degli scambi commerciali.

Attenuando la discriminazione commerciale, non solo non si attenueranno strumenti e meccanismi che frenano il moto verso un più intenso multilateralismo degli scambi e verso una migliore divisione internazionale del lavoro, ma anche, e soprattutto, si permetterà meglio alla Comunità di elaborare e di applicare una propria politica nei confronti dei Paesi in via di sviluppo.

In questa luce e in queste prospettive, si svolge il « case-study » del primo, parziale, approccio di politica comunitaria verso il terzo mondo che faremo nelle pagine successive. Per questo motivo, nella nostra sintetica analisi dei rapporti tra Comunità e associati si pone particolarmente l'accento sui problemi inerenti agli scambi commerciali. Tuttavia, dato che per migliorare il regime degli scambi bisognerà agire su altri capitoli dell'associazione che sono a esso strettamente uniti, ci soffermiamo anche sugli altri aspetti dei rapporti Cee-Sama. Riteniamo, poi, indispensabile dedicare un breve cenno ai motivi che hanno portato all'associazione e alla sua influenza sulla collaborazione economica inter-africana.

<sup>6</sup> Cfr. Cap. III di questa Parte I.

## II. « Eurafrica », o cos' altro ?

Iniziando lo studio dei rapporti tra la Cee e gli Stati africani e malgascio, è opportuno sgombrare il terreno da alcune polemiche, su cui si sono soffermati molti Autori che hanno preso in esame l'associazione<sup>1</sup>. Si tratta di polemiche prevalentemente di parte sulle quali non è necessario attardarsi troppo a lungo in quanto trascendono dai limiti effettivi del fenomeno « associazione » e vogliono dare a esso un contenuto e un significato più ampio di quello che effettivamente non abbia.

A questi temi e a queste polemiche dedichiamo un breve esame avvertendo come la nostra sintetica analisi degli argomenti in questione, che ad altri autori hanno fatto versare fiumi di inchiostro, è intesa unicamente a riportare i dibattiti sull'associazione nell'alveo che è loro più consono: le polemiche sull'associazione devono riguardare l'accordo Cee-Sama in quanto intesa regionale per promuovere lo sviluppo di un gruppo di Paesi arretrati, la concezione posta alla base di questa intesa, i suoi risultati a breve e a lungo termine per quanto essi possano essere valutabili con la documentazione statistico-economica che si è potuta rilevare ed elaborare in questi anni e non debbono concernere temi che — come illustreremo — sono, se non del tutto estranei, quanto meno assolutamente marginali.

<sup>1</sup> Oltre agli autori che verranno, in seguito, ricordati cfr. B. Diabaté, *L'Afrique Noire et l'Europe dans les cadres de la nouvelle Convention d'Association*, Ginevra, Institut des Hautes Etudes Internationaux, 1963; J. Lefebvre, *Afrique et Communauté Européenne*, Bruxelles, Ed. du Treurenberg, 1957; J. Chaban-Delmas, *Perspectives Eurafricaines*, in « Communauté France-Eurafrrique », ott.-nov. 1959; P. Lalanne, *Le facteur temps travaille-t-il pour ou contre l'Eurafrrique?*, in « Occident », n. 10, 1959; F. Luchaire, *Influence du Marché Commun sur le fédéralisme africain*, in *Académie des Sciences d'outre-mer*, tome 22; L. Senghor, *West Africa in Evolution*, in « Foreign Affairs », gennaio 1961; B. Ward, *Free Africa and the Common Market*, in « Foreign Affairs », aprile 1962.

Questi temi scaturiscono essenzialmente da due ordini di domande che sono state poste da alcuni tra i commentatori a proposito della Parte IV del Trattato di Roma, prima, e della Convenzione di Yaoundé, poi. Detti due ordini di domande sono, essenzialmente, i seguenti: rappresenta o non rappresenta l'associazione una realizzazione dell'idea « eurafricana »? quale influenza ha l'associazione sulla costituzione di una più stretta unità interafricana?

Coloro che valutano l'associazione come estrinsecazione, o meglio come tentativo di estrinsecazione, dell'Eurafrica conducono la loro verifica partendo dai primi vagheggiamenti « eurafricani »<sup>2</sup> ed, in particolare, dai suggerimenti fatti, sin dal 1924, da Etienne Antonelli<sup>3</sup>. Ignorano, poi, le formulazioni dottrinarie dell'« Eurafrika » avutesi prima della seconda guerra mondiale a volte quasi a difesa od a paravento di nuove imprese coloniali<sup>4</sup> ed esaminano in chiave eurafricana il « Piano di Strasburgo » del 1952 e il successivo progetto presentato nell'ambito del Consiglio d'Europa nel 1957<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> È questo, ad esempio, il caso di B. Delagneau, *L'association des Pays d'outremer à la Cee: son incidence sur les exportations des Pays d'outre-mer*, Lovanio Dewallens, 1961, pp. 25-38 e di P. B. Cousté, *L'association des Pays d'outremer à la Cee*, Parigi, Librairies Techniques, 1959.

<sup>3</sup> In una conferenza fatta agli « Amis de l'Université de Lyon » e riportata in Etienne Antonelli, *L'Europe et l'économie africaine*, Librairie du Recueil Sirey, 1939

<sup>4</sup> Non è questa la sede per tentare non solo una sintesi ma neppure un cenno bibliografico sul pensiero eurafricano e alla vasta letteratura in materia. Suggestioni eurafricane non sono mancate dopo la decolonizzazione (Cfr., ad esempio, O. de Habsbourg, *Européens et Africains: l'entente nécessaire*, Parigi, Ed. Hachette, 1963) e ad esse non sono sfuggiti neanche studiosi seri e qualificati come Servoise (Cfr. R. Servoise, *L'Union Française devant l'intégration économique européenne*, in « Politique Etrangère », sett.-ott., 1953), tuttavia, non ci sembra possa dirsi che « vi sono tre strade alternative per giungere alla stabilità nel continente africano: il panafricanismo, il nazionalismo e l'eurafricanismo » (Cfr. A. Rivkin, *The African Presence in World Affairs: National Development and Its Role in Foreign Policy*, New York, Macmillan, 1963, p. 174) dato che — come rammenta un commentatore latino-americano — « i leaders africani hanno unanimemente e ripetutamente rifiutato il concetto stesso di "Eurafrika" » (Cfr. A. C. Ferreira Reis, *Afric: complemento da Europa*, in « Rivista Brasileira de Política Internacional », marzo 1963). Degli studi « eurafricani » effettuati da privati, uno è da segnalarsi con particolare attenzione: si tratta dell'ampia analisi effettuata da A. Dancy e F. Pauleur Bouvier, *Les rapports entre l'Europe intégrée et les territoires d'outre-mer de ses membres*, in *Demain, l'Europe sans frontières?*, Parigi, Plon, 1958. Ancora prima del Trattato di Roma (la data di edizione dello studio può indurre in errore) i due autori esaminano, con ricchezza di dati e dando una impostazione particolarmente originale alla materia, l'influenza che una Comunità eurafricana avrebbe avuto sugli altri grandi blocchi mondiali (in particolare, Usa). È da notare che si tratta di un'analisi prevalentemente economica, mentre in materia le considerazioni meramente politiche hanno sempre avuto una maggiore trattazione.

<sup>5</sup> Cfr. *Le Plan de Strasbourg - Publié par le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe*, Strasburgo, 1952, e *Le développement de l'Afrique - Rapport d'un group d'experts présenté à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe*, Strasburgo, 1957. Si vedano le critiche fatte dall'Oece al Piano di Strasburgo, in Oece, *Commentaire du Plan de Strasbourg*, Parigi, 1954. Per tutta questa ma-

Un esame in chiave eurafricana del Piano di Strasburgo sembra assolutamente errato. Gli obiettivi del Piano consistevano nel delineare le misure necessarie per permettere « all'Europa e ai Paesi aventi legami costituzionali con essa » di « costituire tra la zona collettivistica e quella del dollaro una terza zona economica capace di equilibrare gli scambi con le prime due »<sup>6</sup>. Alcune misure, a carattere, purtuttavia, molto generale, venivano indicate: l'area sarebbe stata formata, oltre che dall'Europa e dalle sue dipendenze coloniali<sup>7</sup>, dai Paesi del Commonwealth; i sistemi economici dei diversi Paesi si sarebbero dovuti coordinare; gli scambi reciproci sarebbero stati incrementati tramite un sistema di tariffe preferenziali; si sarebbe dovuta incentivare la produzione di materie prime agricole e minerali, evitando tuttavia il sorgere di eccedenze troppo rilevanti; si sarebbe dovuto giungere alla stipulazione di contratti a lungo termine per alcuni prodotti di base in modo da stabilizzare i loro prezzi e di equilibrare offerta e domanda; si sarebbe dovuto far partecipare anche gli Stati europei privi di possedimenti coloniali allo sviluppo di questi ultimi e, a questo fine, si sarebbe dovuto costituire una Banca internazionale modellata, più o meno, sulla Banca Mondiale.

Questi erano i lineamenti essenziali del Piano di Strasburgo. Da essi risulta chiaramente come non solo il rapporto Africa-Europa non venisse posto in chiave eurafricana, ma come, invece, il fine di chi redasse il documento fosse essenzialmente quello di giungere a una duplice forma di liberalizzazione degli scambi, su base regionale, sia tra i Paesi del vecchio Continente, sia tra questi ultimi e le loro dipendenze coloniali o para-coloniali. Erano gli anni in cui, fallito in parte il tentativo di ricostruire l'economia mondiale pre-bellica facendo perno su due istituzioni internazionali di notevole portata e dai notevoli poteri, il Fondo monetario internazionale e l'Organizzazione internazionale per il commercio, si tentava di impostare su base regionale un discorso che non si era potuto portare a termine su scala mondiale. In questo quadro può e deve essere inserito il Piano di Strasburgo e non in quello di una supposta, sia sul piano politico sia su quello economico, tendenza eurafricana. I vizi di impostazione, i limiti e le ambizioni stesse del Piano di Strasburgo, che non accolse in pratica l'approvazione di

teria, ottimo l'esame fatto da M. Andreis, in *L'Africa e la Comunità economica europea*, Torino, Einaudi, 1967, pp. 10-18.

<sup>6</sup> Cfr. *Le Plan de Strasbourg*, cit., p. 16.

<sup>7</sup> Léopold Senghor, allora deputato alla Assemblea nazionale francese, pose in evidenza, nel suo discorso a Strasburgo di commento al piano, la necessità di distruggere, assieme allo spirito coloniale, anche l'economia di tratta (Cfr. *Le Plan de Strasbourg*, cit., p. 170). Bisogna notare che il Piano di Strasburgo, prevedendo l'applicazione di norme derogatorie e certe forme di stabilizzazione dei corsi dei prodotti primari, veniva, per diversi aspetti, incontro alle esigenze dei Paesi arretrati che ad esso avrebbero dovuto aderire.

nessuno tra i maggiormente interessati, solo in questo ambiguo tentativo di giungere a una liberalizzazione, che sarebbe dovuta risultare in ultima istanza autosufficiente, possono essere spiegati e compresi: si era nell'epoca dei grandi piani regionali e si dimenticava non solo che l'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio, recentemente entrato in vigore, difficilmente avrebbe potuto giustificare alcune delle loro disposizioni in materia di chiusura verso l'esterno, ma anche che « il regionalismo, in quanto metodo per giungere a un miglior ordine mondiale, è incompleto e l'autosufficienza regionale può peggiorare le relazioni interregionali »<sup>8</sup>.

La successiva iniziativa del Consiglio d'Europa, intesa a « far formulare ogni proposta innovatrice capace di favorire lo sviluppo economico e sociale dell'Africa tramite una cooperazione su un piede di uguaglianza nel seno di una comunità euraficana »<sup>9</sup>, e il rapporto a cui diede vita non portò a nessun risultato pratico anche se sparivano da esso molte delle ambizioni che erano state alla base del Piano di Strasburgo. Non si voleva creare un'area commerciale autosufficiente e, anche se si prevedevano delle misure preferenziali, si poneva l'accento soprattutto sull'assistenza tecnica e finanziaria e sulla conclusione di contratti a lungo termine. In pratica, ci si era ispirati, in prevalenza, al Piano di Colombo per l'Asia sud-orientale<sup>10</sup> e lo stesso termine « comunità euro-africana » venne a sparire su richiesta esplicita degli esperti, europei e africani, incaricati di elaborare il programma per lo sviluppo dell'Africa.

Di « Eurafica », nelle trattative per giungere al Trattato di Roma, parlarono solo i francesi alla Conferenza di Venezia, se si esclude un vago anodino cenno all'assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo

<sup>8</sup> Cfr. R. Yalem, *Regionalism and world order*, in « International Affairs », ottobre 1961. Non ci si può attardare, in questa sede, nelle polemiche tra regionalismo e mondialismo in politica economica internazionale. Ci sembra, tuttavia, opportuno rammentare la tesi di fondo sostenuta da F. Perroux, in *L'Europe sans rivages*, Parigi, PUF, 1954: essendo la nazione superata, l'Europa unita potrebbe giungere a essere soltanto una sorta di nazione supplementare, una sorta di proiezioni su grande schermo delle nostre difficoltà attuali, mentre deve porsi come elemento catalizzatore della unità mondiale e, soprattutto, come polo di sviluppo dei Paesi insufficientemente avanzati. Tesi consimili sono state riaffacciate recentemente da diversi Autori, quali, ad esempio, J. M. Domenach, in *Les choix de l'Europe*, in « Esprit », febbraio 1963; J. Menderez, in *Europa, una de los tres partes en que actualmente está dividido el mundo*, in « Rivista de Política Internacional », nov.-dic. 1962, e A. Marschall, *La Communauté Economique Européenne et les pays de récent développement*, in « Annales de l'Economie Collective », gennaio-marzo 1965.

<sup>9</sup> Cfr. *Direttiva n. 77, 9 luglio 1955, dell'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa*, in Conseil de l'Europe, *Europe et Afrique*, Strasburgo, 1960, p. 14.

<sup>10</sup> Cfr. N. Drag, *Pays sous-développés et co-opération technique*, Parigi, Ed. Spes, p. 99. Sul piano di Colombo, cfr. Central Office of Information, *The Colombo Plan*, Londra, 1964, e J. D. Miller, *Le monde de Colombo*, in *Les institutions internationales et transnationales*, Parigi, PUF, 1961, pp. 106-114.

fatto nel memorandum dei Paesi del Benelux per la Conferenza di Messina<sup>11</sup>. Come si è già accennato, solo dietro le pressioni di Parigi si poté giungere all'associazione, apertamente non voluta dalla Germania e dall'Olanda e non caldeggiata né dal Belgio né dall'Italia. Fu necessario l'intervento diretto di Adenauer e la sua « fede europea » per poter giungere alla IV Parte del Trattato di Roma e alla associazione. Jean Monnet disse che l'inclusione dei Paesi e Territori d'oltremare nel processo di integrazione europea costituiva la « dote » che la Francia portava ai suoi partners<sup>12</sup>: si trattava di una dote non richiesta e non desiderata e, quanto poco gli altri partecipanti al matrimonio comunitario la apprezzassero, è dimostrato dalle difficoltà incontrate dalle trattative che hanno portato alla Convenzione di Yaoundé. Dette difficoltà non sembra siano finite con l'entrata in vigore dell'accordo giunto oramai a circa due anni e mezzo di applicazioni dei cinque che prevede: avvicinandosi il 1969, anno in cui sarà necessario un nuovo patto, sembra che Germania e Olanda stiano riaccendendo la loro opposizione nei confronti di una associazione che non hanno mai voluto e contro una concezione di aiuto allo sviluppo che non hanno mai condiviso<sup>13</sup>.

Non è questa la sede per analizzare i complessi rapporti economici in vigore nella zona del franco<sup>14</sup> basati essenzialmente su prezzi garantiti e su casse di stabilizzazione che rendevano impossibile un « divorzio » tra la Francia e i suoi possedimenti e invocavano, invece, la realizzazione di una anomala forma di « bigamia » tra Mercato comune europeo e Mercato comune franco-africano<sup>15</sup>. Con l'associazione in base

<sup>11</sup> Si tratta dell'art. 3, del memorandum. Per i testi dei tre memorandum, cfr. « L'Année Politique », 1956, pp. 714-719.

« La Francia — ha scritto L. Durant-Réville, in *La France au carrefour de deux Communautés*, in « Revue des Travaux de l'Académie des Sciences Morales et Politiques », n. 1, 1960 — quando si parlava di Europa unita, sognava l'Eurafrica ». « L'Eurafrica — ha ribadito G. Lichtheim, in *Europe and America*, London, Thames & Hudson, 1963, p. 173 — è un concetto francese ».

<sup>12</sup> Cfr. V. Mc Kay, *Africa in World Politics*, New York, Harper and Row, 1963, pp. 134-139.

<sup>13</sup> Prese di posizioni o dichiarazioni ufficiali in materia non esistono ancora. Abbiamo avuto in proposito nell'ottobre 1966 una interessante conversazione con il prof. Uwe Kitzinger del Nuffield College, Oxford, il quale ha già dato alcuni stimolanti contributi allo studio delle relazioni Cee-Sama: secondo indiscrezioni raccolte dallo studioso in parola, sembra che l'Aja e Bonn chiederanno prima del 1969 un riaggiustamento radicale dell'associazione per giungere a un accordo che — ripetendo le parole del Ministero degli Esteri olandese pronunciate agli inizi della trattativa — dovrebbe essere « più largo e meno discriminatorio » (Cfr. « Le Monde » del 19 giugno 1961).

<sup>14</sup> Cfr., segnatamente, P. Moussa, *Le chances économique de la Communauté franco-africaine*, Parigi, Colin, 1957; F. Bloch-Laine e altri, *La zone franc*, Parigi, PUF, 1956; F. Perroux, *L'économie des jeunes nations*, vol. I, Parigi, PUF, 1962.

<sup>15</sup> Cfr. M. Andreis, *op. cit.*, pp. 32-75; P. Moussa, *L'économie de la zone franc*, Parigi, PUF, 1960; *La coopération entre la France, l'Afrique noire d'expression française et Madagascar*, in « La Documentation Française », n. 3330 del 25

alla Parte IV del Trattato non si aveva un abbozzo di realizzazione dell'Eurafrica, ma il tentativo di armonizzare il sistema di rapporti economici esistente tra Parigi e la sua Comunità africana con quello che sarebbe derivato dall'attuazione della Cee. Non era — come vogliono credere alcuni commentatori — un tentativo di armonizzazione necessario e indispensabile: gli stessi timori di deviazioni di traffico a favore dei cinque e a scapito di Parigi, di cui si faceva eco lo stesso René Servede<sup>16</sup>, erano, a nostro giudizio, del tutto ingiustificati<sup>17</sup>. Perché, allora, era indispensabile l'associazione dell'Africa all'Europa? La risposta è stata data più volte e nei modi più dissimili. La più esatta ci sembra sia quella che è stata offerta da un « buon europeo »: « Non si trattava di ragioni economiche ... il motivo essenziale era di ordine politico. Se l'associazione non fosse stata prevista, avremmo rischiato di vedere in Africa disordini di ordine sia economico sia, soprattutto, politico »<sup>18</sup>.

Una volta realizzato, il tentativo di armonizzare tra Comunità Franco-Africana e Mercato comune europeo ha retto alla prova: nelle lunghe trattative che hanno portato alla Convenzione di Yaoundé, gli associati e la Francia hanno difeso la loro associazione con una foga e un calore che difficilmente si sarebbe aspettato. Molti dei vantaggi tariffari — come si vedrà — sono più apparenti che reali; il Fondo aggiunge solo una partecipazione modesta agli aiuti derivanti dagli accordi bilaterali, la sezione privatistica dell'associazione è più simbolica che altro: nonostante questi limiti, l'associazione è riuscita a dar vita a una formula nuova e originale di aiuto allo sviluppo. Questa formula di aiuto allo sviluppo costituisce un'applicazione dell'idea eurafricana? Non lo crediamo, anche se, per ripetere le parole di un noto commentatore, « i rapporti attuali non escludono nulla per quanto attiene all'avvenire »<sup>19</sup>. Non sembra, però, che l'avvenire si diriga verso mete eurafricane: lo stesso termine « Eurafrica » è, anche per gli africani che esprimono tendenze più moderate, da mettersi « nel museo dei sogni dei nostri nonni »<sup>20</sup>.

ottobre 1966; L. Durant Réville, *L'assistance de la France aux Pays en voie de développement*, Parigi, Ed. Génin, 1961; G. Etienne, *Perspective économique de l'Afrique au Sud du Sahara*, in « Revue d'Economie Sociale », settembre 1960; C. Perret, *Les sous-développement des Pays d'outre-mer et la politique française*, in « Revue d'Economie Politique », luglio-ottobre 1960; *La politique française d'aide au développement*, in « Etudes Financières », maggio 1963.

<sup>16</sup> Cfr. R. Servede, *op. cit.*

<sup>17</sup> Si sarebbero potute impedire con un semplice sistema di certificati di origine.

<sup>18</sup> Cfr. M. Gibert, *La Communauté Economique Européenne et l'Amérique latine*, in « L'Europe et l'Amérique Latine », Strasburgo, Centre Universitaire d'Hautes Etudes Européenne, 1965, p. 136.

<sup>19</sup> Cfr. T. Opperman, *Eurafrica: idee und wirklichkeit*, in « Europa-Archiv », 5 dic. 1960.

<sup>20</sup> Cfr. Dassa-Zouma, *Esprit, es-tu-là?*, in « Afrique-Express », n. 63 del 25



Una verifica dell'associazione Cee-Sama angolata facendo perno sull'idea eurafricana, quindi, non solo non apporta alcun contributo in materia, ma risulta del tutto fuori dalla realtà storica e dal contesto economico e politico in cui si è dato vita all'accordo.

Parimenti, un esame delle influenze della associazione sul processo di unificazione del continente africano non ci sembra congruo. L'atteggiamento di violenta opposizione nei confronti della Comunità e dell'associazione, considerata sua appendice discriminatoria, da parte degli africani non facenti parte del « club » è ormai definitivamente superato: è stato una caratteristica degli anni di rodaggio dell'associazione; alla stessa Conferenza di Addis Abeba del 1963 non ha quasi avuto nessuna eco<sup>21</sup> e, dopo le domande di associazione da parte di alcuni tra i Paesi che più avevano osteggiato la Cee, deve considerarsi finito per sempre.

L'associazione, dividendo l'Africa nei suoi rapporti con i Sei, in due zone commerciali avrebbe potuto avere, tuttavia, un'influenza negativa nell'integrazione economica o economico-politica del Continente. Ciò sarebbe, però, potuto avvenire sempre che questa integrazione fosse riuscita a darsi forme più concrete. I diversi organismi che in questi anni sono sorti per incentivare la collaborazione regionale tra i Paesi africani hanno, invece, dato unicamente prova di instabilità e di scarsa consistenza. Di essi il più significativo è stato l'Oamce, che ha raggruppato sino a quattordici Stati<sup>22</sup> e che nel corso delle trattative che hanno portato alla Convenzione di Yaoundé è quasi sembrato l'interlocutore di parte africano della Comunità. Anzi, nel corso della Conferenza interparlamentare tenuta a Strasburgo nel giugno del 1961, sia africani sia europei si augurarono, nei loro documenti di lavoro, di trovarsi di fronte a « un insieme africano e malgascio »<sup>23</sup>. L'Oamce, tuttavia, anche se ha avuto una notevole attività esterna, riuscendo financo a farsi riconoscere dagli Usa in quanto organismo internazionale e a ottenere che un rappresentante americano fosse accreditato presso di essa<sup>24</sup>, non ha mai dato prova di grande coesione interna e non ha, in pratica, avuto risultati di rilievo. Soffriva degli stessi difetti da cui era travagliata

dicembre 1963. Come è noto, « Afrique-Express » rappresenta la testata più « europeista » di tutta la stampa africana.

<sup>21</sup> Cfr. *Conférence au sommet des Pays indépendents africains*, Parigi, Ed. Présence Africaine, 1964 e, per un'analisi sintetica, P. Smets, *La Charte d'Addis Abeba ou l'Afrique des Patries*, in « Revue de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles », n. 2 del 1964.

<sup>22</sup> Cfr. la descrizione fattane dal Segretario Generale, J. Razafimbahiny, *L'OAMCE*, in « Politique Etrangère », n. 2, 1963.

<sup>23</sup> Cfr. *Conferenza dell'Assemblea Parlamentare Europea con i Parlamenti di Stati africani e del Madagascar - La cooperazione economica - Documento di Lavoro elaborato dall'on. Jean Duviolsart*.

<sup>24</sup> Cfr. *L'Organisation Africaine et Malgache de Coopération Economique*, in « Bulletin » della Banca Centrale di Tunisia, gennaio 1963.

l'Unione africana e malgascia, di cui altro non era che la filiazione sul piano della collaborazione economica: i Paesi membri dell'Uam — come è noto —, se potevano esser giudicati come uno dei gruppi meglio organizzati in seno alle Nazioni unite<sup>25</sup>, erano divisi da numerose rivalità e controversie interne, quali quella tra Senghor e Houphouët Boigny per la leadership dell'Unione<sup>26</sup>. Sciolta l'Unione africana e malgascia, dopo il vertice di Addis Abeba e dopo la decisione di abolire i gruppi organizzati<sup>27</sup>, l'Oamce ha fatto, in pratica, la stessa fine dell'organismo da cui era stata generata.

È, purtuttavia, vero che, dopo breve tempo e in seguito a una serie di negoziati tutt'altro che facili, l'Organizzazione africana e malgascia di Cooperazione economica si è trasformata in Unione africana e malgascia di cooperazione economica<sup>28</sup> con obiettivi molto simili a quelli che l'avevano caratterizzata sin dai suoi inizi. La stessa Uamce, però, ha avuto vita piuttosto corta ed è stata sostituita dall'Ocam nei primi mesi del 1965<sup>29</sup>. L'Organizzazione per la cooperazione africana e malgascia sembra esser dotata di strutture più robuste di quelle che l'hanno preceduta: alla Conferenza dei Capi di Stato tenutasi a Tananarive alla fine di giugno del 1966, unitamente alla Carta della Organizzazione, sono state create delle istituzioni comuni e si prevede anche una certa forma, almeno a lungo termine, di coordinamento delle politiche estere dei Paesi membri<sup>30</sup>. A questi risultati, già abbastanza incoraggianti, dal punto di vista meramente politico, l'Ocam, nella sua breve esistenza, può aggiungere anche delle realizzazioni concrete e positive sul piano più strettamente economico. Queste ultime possono essere sintetizzate soprattutto nella conclusione di un importante accordo regionale per la commercializzazione dello zucchero, che — come ha affermato il Presidente nigeriano Diori Hamani — potrebbe essere il punto di partenza per la costituzione di un vero e proprio mercato comune<sup>31</sup>. Altri importanti progetti sono allo studio e vengono invocati nelle 14 risoluzioni economiche approvate a Tananarive<sup>32</sup>. Anche se gli Stati membri dell'Ocam fanno tutti parte dell'associazione, non

<sup>25</sup> Cfr. il giudizio contenuto in *Africa Speaks at the United Nations*, in « International Organization », primavera 1962.

<sup>26</sup> Cfr. altre a nota 52, cap. III, J. Bucham, *L'Afrique Noire Indépendent*, Parigi, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1962, e T. Filesi, *Evoluzione storico-politica dell'Africa*, Roma, Ed. del Mezzogiorno, 1964.

<sup>27</sup> Cfr. ancora P. Smets, *op. cit.*

<sup>28</sup> Per il passaggio da Oamce a Uamce, cfr. P. Bairnés, *La laborieuse naissance de l'Uamce*, in « Le Monde » del 12 maggio 1964.

<sup>29</sup> Cfr. il commento pieno di interrogativi di J. Veivra, *Nouakchott: elixir ou toxique?*, in « Jeune Afrique » del 14 febbraio 1965.

<sup>30</sup> Cfr. « Africa Research Bulletin - Economic, Financial and Technical Series », vol. 3, n. 6, p. 534.

<sup>31</sup> Cfr. « Aube Nouvelle », del 30 giugno 1966.

<sup>32</sup> Si tratta, principalmente, della costituzione di una compagnia di assicurazioni multinazionale, della creazione di una commissione per l'aviazione civile, di

si può affermare che essa abbia influito sulla formazione e sui successi che finora hanno contrassegnato la breve esistenza della Organizzazione. Quest'ultima nasce da esigenze ben diverse e vive di uno spirito ben diverso. L'appoggio dato dalla Conferenza di Tananarive alla proposta Bourghiba-Senghor-Hamani per un Commonwealth culturale francofono ne è la prova più chiara<sup>33</sup>.

Molti degli altri organismi di cooperazione regionale interafricana dopo l'indipendenza hanno avuto vita breve e travagliata: l'Inter-African & Malagasy Organization, che, sorta tra grandi speranze<sup>34</sup>, ha cessato di funzionare dopo poco tempo<sup>35</sup>, costituisce un esempio eloquente. In Africa Occidentale, regione a cui appartengono quasi tutti gli associati, solo l'Unione doganale centrale ed il Consiglio dell'Intesa hanno raggiunto gli scopi a cui miravano. In seno alla prima, recentemente trasformata in Udeac, vengono gestiti in comune i servizi relativi alle telecomunicazioni, ai trasporti, alle ricerche minerarie; sin dai primi anni di esistenza dell'Unione, è stato costituito un Fondo di solidarietà alimentato con una quota dei dazi percepiti<sup>36</sup>; ed è stata messa in vigore, sin dal 1° luglio 1962, una tariffa doganale comune<sup>37</sup>. Il secondo — come è noto — costituisce una vera e propria unione economica a fini eminentemente politici.

In conclusione, quindi, se l'unione panafricana rappresenta soltanto un lontano miraggio, la stessa situazione della collaborazione instauratasi in seno ai gruppi regionali sembra ancora piuttosto fluida.

Su questa situazione, l'associazione Cee-Sama non ha influito né poteva influire sostanzialmente. Per la correlazione tra panafricanismo e associazione vale, in pratica, la stessa affermazione che si è fatta per

una compagnia comune di navigazione e del raggiungimento di un accordo sul cotone.

<sup>33</sup> Senghor lo ha proposto ufficialmente con una lettera inviata alla Conferenza: si dovrebbe trattare di una riunione dei Paesi di lingua e cultura francofona a cui dovrebbero partecipare, oltre alla Francia e agli Stati africani a Sud del Sahara, i Paesi del Magreb, il Madagascar, il Canada e i Paesi asiatici (Cambogia, Laos, Vietnam, ecc.). Per i dettagli della proposta, di cui — si rammenterà — si era fatto portatore alcuni mesi prima il Presidente tunisino Bourghiba, cfr. « L'Action » del 29 giugno 1966. Significativo il commento ufficiale, sostanzialmente negativo, di « Le Monde » del giorno seguente: « Anche se gli obiettivi definiti a Tananarive sono limitati, l'estensione geografica del mondo francofono è così vasta e gli Stati che ad esso appartengono sono così diversi che la completa realizzazione di un Commonwealth di tal tipo non potrebbe non incontrare che ritardi e difficoltà ».

<sup>34</sup> Cfr., in proposito, il commento redazionale di « Commonwealth Affairs », febbraio 1962.

<sup>35</sup> *L'Organizzazione inter-africana e Malgascia*, in « Comunità Internazionale », n. 1, 1963.

<sup>36</sup> Cfr. J. F. Gillet, *Les organismes communs aux quatre Etats de l'Afrique Equatoriale*, brochure pubblicata dal Segretariato della Conferenza dei Capi di Stato, Brazzaville, 1963.

<sup>37</sup> Cfr. G. de Lacharrière, *Commerce extérieur et sous-développement*, Parigi, PUF, 1964, pp. 190-191.

quanto attiene al cosiddetto « eurafricanismo »: un esame dell'accordo tra la Comunità e i 18 fatto in questa ottica non può portare ad alcuna conclusione di rilievo. L'associazione va valutata in se stessa, nei suoi fini e nei mezzi previsti per giungere ad essi: va esaminata in quanto intesa regionale per lo sviluppo e la sua incidenza non riguarda tanto la collaborazione interafricana ed eurafricana quanto la politica globale della Comunità nei confronti dei Paesi ad economia arretrata nel loro complesso.

Come ha sottolineato, infatti, anche una fonte ufficiosa del tipo della « Revue du Marché Commun », « qualsiasi politica della Cee nei confronti dei Paesi in via di sviluppo sarà sempre influenzata forzatamente e in larga misura dal regime preferenziale per gli associati »<sup>38</sup>.

Di questa continua influenza che l'associazione avrebbe determinato sulla futura politica della Comunità nei confronti dei Paesi in via di sviluppo erano consapevoli quegli Stati membri della Comunità che ad essa si opponevano sin da prima della redazione della Parte IV del Trattato di Roma<sup>39</sup>.

I negoziati — si è detto — sono stati lunghi e complessi. Ad

<sup>38</sup> Cfr. *La Cee et l'élaboration d'une politique commerciale à l'égard des Pays en voie de développement*, in « Revue du Marché Commun », febbraio 1964. Cfr., in proposito, il cap. *The poor Nations*, in *The European Community and American trade* di Randall Hinshaw, New York, Frederick Praeger, 1964.

<sup>39</sup> La Parte IV del Trattato di Roma e la Convenzione di applicazione ad essa allegata si applicavano: all'Africa Occidentale francese, comprendente il Senegal, il Sudan, la Guinea, la Costa d'Avorio, il Dahomey, la Mauritania, il Niger e l'Alto Volta; all'Africa Equatoriale Francese, comprendente il Medio Congo, Ubanghi-Ciari, il Ciad e il Gabon; a Saint-Pierre et Miquélon, all'arcipelago delle Comore, al Madagascar e dipendenze, alla Somalia francese, alla Nuova Caledonia e dipendenze, agli stabilimenti francesi dell'Oceania, alle Terre australi e antartiche; alla Repubblica autonoma del Togo; al territorio del Camerun sotto amministrazione fiduciaria della Francia; al Congo Belga e al Ruanda Urundi; alla Somalia sotto amministrazione fiduciaria italiana; alla Nuova Guinea Olandese. Il primo regime d'associazione era basato sulla progressiva formazione di una zona di libero scambio imperfetta tra Cee e Ptoma e sul finanziamento, per mezzo del Fondo Europeo per lo Sviluppo (prima Fedom e, poi, Fed), di progetti economici e sociali in favore dello sviluppo dell'oltremare. Tuttavia, oltre alla IV Parte e alla Convenzione ad esso allegata, altre disposizioni del Trattato di Roma interessavano i Paesi e gli Stati uniti da speciali legami con gli Stati membri della Cee. Se, infatti, l'Algeria e i dipartimenti francesi d'oltremare venivano formalmente considerati come parte integrante della Comunità (cfr. l'art. 227 del Trattato), si applicavano ad essi le disposizioni relative al Fondo (cfr. l'art. 16 della Convenzione di applicazione): dopo l'indipendenza l'Algeria ha continuato a usufruire di queste disposizioni, essendosi la Comunità dichiarata disposta a rispettare i precedenti impegni (cfr. *Sesta Relazione Generale sull'attività della Comunità*, Bruxelles, 1963, p. 237). Per ciò che riguarda i Paesi indipendenti appartenenti alla zona del franco, il Regno di Libia, il Surinam e le Antille olandesi, una serie di Dichiarazioni di Intenzioni allegate al Trattato di Roma afferma che i Sei sono disposti a negoziare l'associazione di questi Paesi alla Comunità: sino a ora, sono stati conclusi accordi di associazione soltanto con il Surinam e le Antille olandesi. Vogliamo, infine, rammentare che sia il raggiungimento della indipendenza per la Guinea, in seguito al referendum per la istituzione della *Communauté Française*, che il trasferimento della Nuova Guinea all'Indonesia hanno

essi abbiamo dedicato un nostro precedente studio<sup>40</sup> e non riteniamo opportuno ritornare ancora sulla materia.

Dobbiamo, però, rammentare che, dopo il raggiungimento della indipendenza dei Paesi e territori d'oltre-mare<sup>41</sup>, si volesse, da parte della Germania e dell'Olanda, mettere in discussione il fondamento stesso dell'associazione. Questo era il senso politico ed economico della disputa giuridica sulla base del nuovo regime di associazione<sup>42</sup>: se fondarla sull'art. 238 del Trattato, prevedente l'associazione di Stati terzi alla Comunità, o sugli artt. 131-136, costituenti la Parte IV del Trattato.

Nel corso dei tre anni di trattative, la Francia si è trovata a difendere sempre, in seno al Consiglio della Cee, le tesi degli associati, contro cui, invece, si scagliavano Germania e, soprattutto, Olanda. Negli stessi dibattiti in seno al Parlamento europeo si potevano notare rilevanti differenze di impostazione tra gli interventi dei deputati francesi, da un lato, e quelli dei deputati degli altri 5 Stati membri.

In seno alla stessa Commissione non era chiaro il significato che si dovesse dare alla associazione, rapporto che, sorto per esigenze puramente francesi, legava le mani della Comunità che, prima o poi, avrebbe dovuto definire una propria politica nei confronti del terzo mondo da cui riceveva critiche sempre più violente<sup>43</sup>. Anzi, gli stessi servizi della Commissione venivano messi a soqquadro nell'estate del 1960 a causa delle dimissioni del Direttore generale preposto allo « sviluppo dell'oltremare », che, pur dirigendo le unità amministrative interessate all'associazione, criticava apertamente e pubblicamente gli aspetti più palesemente discriminatori di quest'ultima e si poneva in

significato, per questi due Paesi, la fine dell'associazione (cfr. Uwe W. Kitzinger, *The Politics and Economics of European Integration*, New York, Frederick Praeger, 1963, p. 112).

<sup>40</sup> Cfr. *Dal Piano di Strasburgo alla Convenzione di Yaoundé*, in « Rivista di Studi Politici Internazionali », n. 2, 1966.

<sup>41</sup> Gli Stati africani e malgascio associati (Sama) alla Cee sono: Burundi, Camerun, Repubblica Centrafricana, Congo-Brazzaville, Congo-Kinshasa, Costa d'Avorio, Dahomey, Gabon, Alto Volta, Madagascar, Mali, Mauritania, Niger, Ruanda, Senegal, Somalia, Ciad e Togo. Ai Paesi e Territori d'oltremare che ancora mantengono « relazioni particolari » con Stati membri della Cee si applica la Decisione del Consiglio della Cee del 25 febbraio 1964, che prevede un regime per molti aspetti analogo a quello dei Sama. Questi Paesi e Territori sono: Saint Pierre et Miquelon, l'arcipelago delle Comore, la Somalia francese, la Nuova Caledonia e dipendenze, le isole Wallis e Futuma, la Polinesia francese, le terre australi e antartiche. La Decisione in parola è stata applicata anche al Surinam e alle Antille olandesi sino all'entrata in vigore della Convenzione ad essi relativa.

<sup>42</sup> Abbiamo svolto un esame minuzioso di questi problemi nello studio *Lineamenti giuridico-istituzionali dell'associazione Cee-Sama*, in « Rivista di Diritto Europeo », nn. 2-3, 1966.

<sup>43</sup> Per un resoconto sommario di queste critiche, cfr. S. Albinowski, *La politique commerciale de la Cee*, Varsavia, Zachodnia Agencja Prasowa, 1966, pp. 151-161.

contrasto con il suo diretto superiore, il membro della Commissione Robert Lemaigen <sup>44</sup>.

Tuttavia, mentre l'Esecutivo non tardò a trovare una propria dottrina sui criteri che avrebbero dovuto presiedere al rinnovo dell'associazione, i Sei non avevano superato i loro contrasti neanche dopo la parafrasi della Convenzione d'associazione: non erano bastate cinque riunioni a livello ministeriale con gli africani, tre anni di discussioni in seno al Consiglio della Cee e una serie interminabile di sedute a livello di esperti.

I Paesi Bassi, e, in minor misura, la Germania che stava in quel periodo riavvicinandosi a Parigi <sup>45</sup>, avrebbero voluto collegare la trattativa con gli associati con i negoziati che si erano nel frattempo aperti con la Gran Bretagna. Dopo la rottura unilaterale di questi ultimi a seguito del noto gesto di De Gaulle, l'Aja minacciò immediatamente misure di ritorsione contro il Governo francese <sup>46</sup>, aiutata in ciò dall'atteggiamento italiano <sup>47</sup>.

In cosa potevano colpire Parigi Roma e l'Aja se non in quella associazione che, imposta dalla Francia, dava un contenuto puramente

<sup>44</sup> L'Amb. Helmut Allardt, Direttore Generale allo « Sviluppo dell'Oltremare », aveva posto l'accento, in una conferenza tenuta all'Ispi il 29-11-1960, sulla discriminazione a favore degli associati in modo molto vivace (Cfr. « Relazioni Internazionali », n. 10 del 1960), affermando, tra l'altro, che « era pericoloso fare distinzioni tra africani associati e non associati » (Cfr. P. Drouin, *La naissance des jeunes Etats africains va modifier les rapports des Pays africains et du Marché Commun*, in « Le Monde » del 31 luglio 1960). Già nel 1958, pochi mesi dopo il suo insediamento come alto funzionario della Commissione, aveva fatto cenno agli inconvenienti causati dall'associazione nel corso di una conferenza-stampa tenuta a Parigi. Nel 1959, poi, a un Congresso euro-africano ad Amburgo aveva messo in dubbio il valore del franco Cfa (Cfr. R. Lemaigen, *L'Europe au berceau-Souvenirs d'un technocrate*, Parigi, Plon, 1964, pp. 146-47).

<sup>45</sup> Si trattava dell'indirizzo politico che avrebbe portato al Trattato dell'Eliseo del 22 giugno 1963. La Germania, poi, temeva che gli associati contrariati per il ritardo dei negoziati riconoscessero, per ritorsione, il Governo di Pankow che già aveva allacciato con il Mali rapporti commerciali (Cfr. *East Germany in Africa*, in « New Africa », agosto 1964). Bonn, anzi, aveva richiesto che una norma specifica della Convenzione impedisse agli associati di riconoscere la Germania orientale e, di fronte alla impossibilità di ottenere che una disposizione di questo genere venisse inserita nel patto, venne assicurata, in seno al Consiglio della Cee, che avrebbe potuto contare sulla « solidarietà comunitaria » (Cfr. « Le Monde » del 19 dicembre 1962).

<sup>46</sup> Cfr., in proposito, l'editoriale ufficioso del quotidiano cattolico « Die Volkskrant » del 31 gennaio 1963.

<sup>47</sup> Il Ministro degli Esteri, on. Fanfani, si scagliò violentemente contro Parigi in un intervento alla Camera dei Deputati (Cfr. « Il Corriere della Sera » del 28 gennaio 1963), mentre Luns, Ministro degli Esteri olandese, minacciava ritorsioni dalla tribuna del Parlamento europeo (Cfr. P. E., *Resoconto stenografico delle sedute*, doc. 61, 1963, pp. 35-37). Secondo voci, peraltro non confermate, raccolte presso i servizi della Commissione, e il Segretariato del Consiglio dei Ministri, Fanfani avrebbe ritardato la firma della Convenzione non solo a causa della rottura unilaterale delle trattative con la Gran Bretagna ma anche a motivo di contrasti con il Ministro Colombo, che a quell'epoca aveva la gestione degli affari europei e che avrebbe dovuto firmare il nuovo patto di associazione.

e meramente francese al primo approccio di politica « comunitaria » nei confronti dei Paesi in via di sviluppo? L'Italia e l'Olanda, nonostante le proteste francesi e le rimostranze degli associati<sup>48</sup>, si rifiutarono di firmare la Convenzione parafata il 21 gennaio 1962. Se Roma, a giustificazione del suo gesto, poneva « motivi costituzionali »<sup>49</sup>, il Ministro degli Esteri olandese non temeva di mettere il dito sulle vere ragioni della opposizione del suo Governo<sup>50</sup>: esse riguardavano le caratteristiche stesse dell'associazione.

Grazie alla mediazione della Commissione — che in tutto il periodo dei negoziati ha svolto un'efficace opera di moderatore presentando sapienti proposte di compromesso sui punti di maggior contrasto — e grazie ad un « package deal » con altri temi di politica comunitaria in quel momento in fase incandescente<sup>51</sup>, si poté giungere alla firma, a Yaoundé, il 20 luglio 1963 e, adottata una serie di misure transitorie per impedire una cesura tra il primo e il secondo regime di associazione, la Convenzione poté entrare in vigore, espletate tutte le procedure necessarie, il 1° giugno 1964<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Cfr., ad esempio, le rimostranze della stampa africana in « Dakar Matin » del 23 febbraio 1963; « La Presse du Camerun » del 23 febbraio 1963; « Abidjan Matin » del 25 febbraio 1963 e « Le temps du Niger » del 23 febbraio 1963. Lo stesso « Afrique-Express », n. 46, dedicava un violento editoriale contro i *Démocrates et Chrétiens* di Roma e dell'Aja.

<sup>49</sup> Dato che lo scioglimento del Parlamento era imminente, il Governo non avrebbe avuto i poteri per firmare un atto di tale importanza. I « motivi costituzionali » non convinsero neppure gli ambienti industriali italiani (Cfr. *Un gesto inutile*, in « 24 Ore » del 28 febbraio 1963) e gli africani, nonostante le spiegazioni del Sottosegretario agli Esteri, on. Edoardo Martino, li trovarono « ridicoli » (Cfr. *Europe-Afrique: une erreur?*, in « Afrique-Express », n. 46).

<sup>50</sup> Il portavoce del Ministero degli Esteri, infatti, pubblicava una nota in cui, ribaditosi, che il punto di vista del Governo olandese sul testo dell'accordo parafato non era mutato, si sottolineava che « alcuni problemi dovevano essere regolati tra i Sei prima della firma », primo tra tutti, quello del carattere aperto dell'associazione e della possibilità di associazioni con i Paesi del Commonwealth (Cfr. « Le Monde » del 10 marzo 1963).

<sup>51</sup> Principalmente, il Kennedy Round e il completamento della politica agricola comune.

<sup>52</sup> I testi firmatari a Yaoundé sono composti, oltre che dalla Convenzione d'associazione, da sette protocolli ad essa allegati e che ne costituiscono parte integrante, da un accordo concernente i prodotti di competenza della Ceca, e da undici dichiarazioni allegate all'Atto finale. I sei Stati membri della Cee hanno, inoltre, concluso nella medesima occasione due accordi interni, di cui uno relativo alle misure da prendere e alle procedure da seguire per l'applicazione della Convenzione e l'altro riguardante il finanziamento e la gestione del Fondo europeo per lo sviluppo. Nel corso di questo studio non analizzeremo compiutamente tutti i predetti testi. Ci limiteremo, invece, a porre l'accento su quelli che, ai nostri fini, sono di maggior momento. Non ci soffermeremo, invece, sul nuovo regime previsto con la Decisione del Consiglio della Cee del 25 febbraio 1964 per i Paesi e Territori ancora legati delle « relazioni particolari » agli Stati membri. Questi Paesi e Territori sono: Saint Pierre e Miquelon, l'arcipelago delle Comore, la Somalia francese, la Nuova Caledonia e dipendenze, le isole Wallis e Futuna, la Polinesia francese, le Terre australi e antartiche. La Decisione è stata applicata, anche alle Antille olandesi e al Surinam, sino dall'entrata in vigore

Con la Convenzione di Yaoundé, oltre a sancirsi per un periodo di cinque anni la continuazione, in nuova forma e con modifiche di rilievo, dell'associazione, si dava vita a una serie di Istituzioni che, secondo alcuni, possono ricordare, nonostante le differenze nelle attribuzioni e nei compiti, quelle della Comunità<sup>53</sup> e che, a nostro avviso, rammentano, invece, la complessa impalcatura che ha sempre retto i rapporti all'interno della zona di franco<sup>54</sup>. Esse sono le seguenti<sup>55</sup>:

— Il Consiglio di associazione, che è composto dai Ministri dei Sei e dalla Commissione, da un lato, e dai Ministri dei Diciotto, dall'altro. Il Consiglio si pronuncia « di comune accordo » tra la Comunità, da un lato, e gli associati, dall'altro. Possiede, in una serie abbastanza ampia di casi, un vero e proprio potere di decisione e le Parti contraenti sono tenute ad adottare tutte le misure di esecuzione. Può emettere risoluzioni, raccomandazioni e pareri. Si svolgono nel suo seno « consultazioni » a proposito dell'applicazione di alcune disposizioni della Convenzione. Vengono ad esso demandate in prima istanza le vertenze sulla interpretazione della Convenzione che venissero a sorgere tra uno Stato membro della Cee o la Comunità, da un lato, e uno o più Stati associati, dall'altro.

— Il Comitato di associazione che ha il compito di assistere il Consiglio nell'adempimento delle sue funzioni. Gli possono venir delegati, entro limiti e condizioni determinati, taluni poteri ed è destinato a garantire la continuità della cooperazione necessaria al buon funzionamento dell'associazione.

della Convenzione d'associazione riguardante questi Paesi. Le sue disposizioni relative alla « cooperazione tecnica e finanziaria » si applicano, in forza dell'art. 24, anche ai dipartimenti francesi d'oltremare. Il regime previsto per i Paesi e Territori è, per molti aspetti, simile a quello derivante dalla Convenzione di Yaoundé. Se ne differenzia, però, non soltanto per la profonda diversità tra i principi giuridici che informano la Convenzione e quelli che informano la Decisione e non soltanto per il fatto che ad esso mancano quelle peculiarità che sono alla base della Convenzione e che ne costituiscono l'aspetto principale. Delle differenze sul piano strettamente economico, quella che, a nostro avviso, è la maggiore è costituita dal fatto che, se — come vedremo — per mezzo della Convenzione di Yaoundé si prendono delle misure atte a preparare la progressiva formazione di 18 zone di libero scambio, anche se imperfette, tra ogni singolo Sama e la Cee, con la Decisione, parimenti a quanto avveniva sotto il regime derivante dalla Parte IV del Trattato e dalla Convenzione ad esso allegata, si prendono delle misure atte alla progressiva formazione di un'unica zona di libero scambio tra la Cee e i Paesi e Territori.

Cfr., per un esame della Decisione, la Relazione presentata a nome della Commissione per la cooperazione con i Paesi in fase di sviluppo sul progetto di Decisione del Consiglio della Cee. Relatore: on. Metzger (PE-doc. 120-1963).

<sup>53</sup> Cfr., ad esempio, *Rapport sur la zone franc en 1961*, in « *Problèmes Economiques* », n. 799.

<sup>54</sup> Cfr. note 14 e 15 di questo Capitolo.

<sup>55</sup> Per una analisi dettagliata, cfr. il nostro *Lineamenti giuridico-istituzionali ...*, cit.



— La Conferenza parlamentare, che è composta da 3 membri di ciascun Parlamento dei Sama, da un lato, e da un pari numero di membri del Parlamento europeo, dall'altro. Elege, nel suo seno, una Commissione paritetica permanente, che ha il compito di garantire la continuità dei lavori. Esercita il controllo politico dell'associazione per mezzo dell'adozione di mozioni e risoluzioni. Il Consiglio le deve presentare ogni anno una relazione sull'attività svolta.

— La Corte arbitrale, che è composta da un Presidente, nominato dal Consiglio, e quattro giudici (due nominati dalla Cee e due dagli associati). Si può adire alla Corte allorché la vertenza non sia risolta in seno al Consiglio o in via amichevole fra le Parti contraenti.

Con questa impalcatura istituzionale, l'associazione dovrebbe divenire una « zone de coopération »<sup>56</sup>. Le Istituzioni debbono definire l'azione dell'associazione, controllarne il dinamismo, e, se è il caso, eccitarlo.

Esse costituiscono l'immagine vivente del primo approccio, parziale e limitato, di politica comune nei confronti di un gruppo di Paesi in via di sviluppo.

<sup>56</sup> Cfr. P. Salin, *L'association des Pays d'outre-mer à la Cee*, in « Etudes Juridiques et Politiques », n. 28.

### III. La discriminazione commerciale

Il regime degli scambi commerciali costituisce forse il capitolo della associazione che piú ha suscitato critiche<sup>1</sup>. Si tratta di critiche che sono state sollevate sin quasi dalla firma del Trattato di Roma<sup>2</sup>, che si sono riaccese nel corso dei negoziati che hanno portato alla Convenzione di Yaoundé<sup>3</sup>, che hanno suscitato intensi dibattiti in seno alla Conferenza mondiale per il commercio e lo sviluppo e che lo stesso Segretario generale dell'organismo sorto dalla Conferenza, Raoul Prebisch, non ha mancato di riprendere recentemente<sup>4</sup>. Prebisch, in par-

<sup>1</sup> È stato vivacemente criticato, sia da parte di altri Paesi industrializzati che da parte di altri Paesi in via di sviluppo in seno al Gatt. Per una accurata analisi dei dibattiti provocati dall'associazione al Gatt, cfr. G. Patterson, *Discrimination in International Trade - The Policy Issue*, Princeton, Princeton Un. Press, 1966, pp. 233-262; G. Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy - The General Agreement on Tariffs and Trade and Its Impact on National Commercial Policies and Techniques*, New York, F. Praeger, 1965, pp. 276-283; e J. J. Allen, *The European Common Market and the Gatt*, Washington D. C., The University Press, 1960, cap. 13.

<sup>2</sup> Nell'ottobre 1957, in seno al Gatt, il Presidente del Board of Trade, Sir David Eccles, affermava, a proposito della associazione, con accenti che sarebbero stati ripresi da molti altri rappresentanti: « Non abbiamo né lo spazio né il tempo per attuare delle politiche incompatibili con gli interessi di tutti i Paesi che sono oggi qui riuniti ». (Cfr. La Documentation Française, *Notes et Etudes Documentaires*, Parigi, 5 maggio 1958, pp. 31-32).

<sup>3</sup> Gli Stati latino-americani hanno piú volte premuto per una sostanziale modifica del regime: dietro il loro stimolo, gli Stati Uniti (cfr. il nostro, *Dal Piano di Strasburgo ...*, cit.) hanno fatto presente alla Comunità, per ben due volte, la loro opposizione ad un sistema ricalcato sulla Parte IV del Trattato e sulla Convenzione ad esso allegata. (Cfr. P. Drouin, *L'ombre du Commonwealth et la pression Américaine compliquent les négociations des Six avec les Pays d'Outre-mer*, in « Le Monde » del 4 marzo 1962). Dopo l'invio del secondo memorandum statunitense, gli associati hanno ritenuto opportuno compiere un passo presso Blumenthal. (Cfr. *Relazioni Internazionali*, n. 12, del 1962). Pressioni non diverse si sono avute da parte degli africani non associati.

<sup>4</sup> Cfr. *Prebisch Attacks Eec Préférence System*, in « The Financial Times » del 2 settembre 1965. Si noti il commento favorevole delle organizzazioni indu-

ticolare, ha affermato che « l'associazione può portare a conseguenze molto serie »: « ne va — a detta dell'economista argentino — della conservazione o meno dell'attuale sistema commerciale multilaterale ».

Le regole poste, nel Trattato di Roma e nella Convenzione ad esso allegata, prima, e nella Convenzione di Yaoundé, poi, tendono a dar vita alla creazione progressiva di una zona di libero scambio costituita dalla Cee, da una parte, e dagli associati, dall'altra<sup>5</sup>. Vi sono, però, differenze di notevole importanza. Mentre con la Parte IV del Trattato e con i suoi allegati si dava vita ad un regime di tipo « chiuso », con la Convenzione di Yaoundé si è stabilito un regime di tipo « aperto », che « offre interessanti prospettive »<sup>6</sup>. Mentre con il vecchio regime, poi, si ponevano norme atte a definire una unica zona di libero scambio, con il nuovo si sono dettate regole atte a creare 18 zone di libero scambio verticali e parallele composte da ognuno degli Stati associati, da una parte, e dalla Comunità nel suo insieme, dall'altra. Secondo il Trattato, inoltre, il grado di preferenza che avrebbero avuto i prodotti originari degli associati sarebbe dipeso, alla fine del periodo transitorio, dalla tariffa esterna comune; la Comunità e gli associati, applicando una formula di compromesso suggerita opportunamente dalla Commissione della Cee nel corso delle trattative<sup>7</sup>, hanno deciso, invece, di far entrare in franchigia anticipata un certo numero di prodotti tropicali e di ridurre per essi la tariffa esterna comune posta simultaneamente in vigore, e cioè il grado di preferenza<sup>8</sup>. Con la Convenzione di Yaoundé

striali olandesi: *Prebisch in Genève: kritick op Eeg preferenties*, in « De Nederlands Industrie » del 15 settembre 1965. Cfr., inoltre, il nostro *Si riaccendono le polemiche sulle preferenze comunitarie*, in « 24 Ore » del 7 settembre 1965. Timori simili a quelli espressi negli scritti cit. sono stati recentemente ribaditi da Prebisch in una conversazione avuta, nell'estate 1967, con il Direttore agli Scambi della Dg della Commissione della Cee interessata alla associazione e il 15 agosto 1967 in occasione dell'apertura del Consiglio dell'Unctad.

<sup>5</sup> Il termine « zona di libero scambio » è stato accuratamente evitato sia nel Trattato di Roma e nella Convenzione ad esso allegata che nella Convenzione di Yaoundé. Tuttavia, rispondendo ad un questionario posto dal Segretariato del Gatt alle Parti contraenti, queste ultime hanno risposto affermativamente al quesito se esse intendessero o meno di dar vita ad un sistema composto da 18 zone di libero scambio. (Cfr. il documento Gatt L/2277 del 30 ottobre 1964). Come è stato ribadito più volte, l'art. XXIV del Gatt contiene disposizioni per molti aspetti inadeguate: « esse possono permettere serie discriminazioni contrarie alle stesse intenzioni basilari dell'Accordo ». (Cfr. M. Rom, *Customs unions and third countries in Gatt*, in « Kiklos », n. 2, 1964).

<sup>6</sup> Cfr. T. Toscano, *L'associazione degli Stati Africani e Malgascio alla Cee*, in « Rivista di Politica Economica », marzo 1963.

<sup>7</sup> Cfr. « Bollettino Cee », nn. 9-10 del 1961, pp. 35-36 e *Quinta Relazione Generale sull'Attività della Comunità*, Bruxelles, 1962, pp. 192-194. Il compromesso suggerito dalla Commissione si basava sulla riduzione delle preferenze e sul miglioramento degli aiuti; gli africani, dal canto loro, chiedevano nel corso dei negoziati la conservazione, o magari l'aumento, delle preferenze e l'incremento degli aiuti (cfr. P. Drouin, *Un nouveau dossier divise le Six: l'association de l'Afrique au Marché Commun*, in « Le Monde » del 23 luglio 1961).

<sup>8</sup> Cfr. « La Decisione del Consiglio del 25 febbraio 1964 relativa alla modifica

si è, poi, in un certo qual senso rinforzato il carattere « imperfetto » del sistema di libero scambio: oltre a prevedersi una clausola di salvaguardia a carattere generale, si è ampliata e perfezionata la casistica in cui gli Stati associati potranno adottare determinate deroghe al disarmo tariffario e contingentale<sup>9</sup>. Nella determinazione della politica agricola comune, infine, la Comunità terrà conto degli interessi dei Sama<sup>10</sup>.

Le differenze tra il primo ed il secondo regime devono essere meditate attentamente.

Il carattere « aperto » della associazione, innanzitutto, è particolarmente significativo. Il fatto che esso, oltre ad essere stabilito da un articolo della Convenzione di Yaoundé<sup>11</sup> sia stato precisato da una Dichiarazione di Intenzioni del Consiglio della Cee<sup>12</sup> e che contemporaneamente alla pubblicazione di questa Dichiarazione la Nigeria abbia fatto conoscere la propria intenzione di voler aprire negoziati<sup>13</sup> dimostra non solo il desiderio di alcuni Stati membri della Comunità di allargare e quindi, in un certo qual senso, rendere meno pericolosa l'area preferenziale, ma anche come si sia « lasciata aperta una porta agli altri Paesi africani di recente indipendenza che volessero stabilire con la Comuni-

concordata con i Sama ed alla sospensione parziale di taluni dazi della tariffa doganale comune » (G. U. delle Comunità europee n. 93 del 1964). Con questa « decisione » sono state effettuate da parte della Comunità le riduzioni della tariffa doganale comune. Per effetto delle modifiche apportate, sui prodotti tropicali in questione provenienti dai Paesi terzi vengono applicati i seguenti dazi, in luogo di quelli riportati entro parentesi:

— caffè	9,6 % (16 %)
— cacao	5,4 % ( 9 %)
— tè	10,8 % (18 %)
— ananassi	9,0 % (12 %)
— chiodi di garofano	15,0 % (20 %)
— noce moscata	15,0 % (20 %)
— vaniglia	11,5 % (15 %)
— noce di cocco	4,0 % ( 5 %)
— pepe	17,0 % (20 %)

Secondo alcuni commentatori, « la t.e.c. continuerà a porre una formidabile, se non impossibile, barriera per i Paesi non associati ». (Cfr. B. J. Finn e W. Ingo, *The Common Market - Economic Integration in Europe*, J. B. Leppincot Co., New York, 1965, p. 120). A seguito del Kennedy Round (cfr. Cap. IV, Parte III di questo studio) non si sono avute che riduzioni modestissime per le posizioni tariffarie interessanti i Sama.

<sup>9</sup> Cfr. gli artt. 3 e 5 della Convenzione di Yaoundé ed i Protocolli 1 e 2 ad essa allegati.

<sup>10</sup> Cfr. l'art. 11 della Convenzione di Yaoundé.

<sup>11</sup> Cfr. l'art. 58 della Convenzione di Yaoundé.

<sup>12</sup> Cfr. la Dichiarazione formulata dai Rappresentanti dei Governi degli Stati membri in seno al Consiglio della Cee nella sessione dell'1-2 aprile 1963, in *Settima Relazione Generale sulla Attività della Comunità*, Bruxelles, 1964, p. 250.

<sup>13</sup> Cfr. « The Economist » del 18 gen. 1964.

tà, su piano di completa uguaglianza e di relazioni amichevoli vincoli analoghi a quelli con gli ex-Ptoma »<sup>14</sup>. Grazie a questa « porta lasciata aperta » si potrà giungere anche a quella fine delle discriminazioni commerciali in Africa che da più parti si augura. Per pervenire a ciò, però, sarà indubbiamente necessario sia che « le consultazioni in seno al Consiglio » previste dalla Convenzione giungano a buon fine<sup>15</sup> sia che la preferenza imperiale praticata nei Paesi africani aderenti al Commonwealth venga rimaneggiata<sup>16</sup>. Si è sottolineato, più volte, il fatto che l'adesione della Gran Bretagna alla Cee costituirebbe il contributo più sostanziale alla eliminazione delle discriminazioni commerciali nel Continente africano<sup>17</sup>: le antiche linee di traffici derivanti dalla conservazione di regimi particolari con la Francia e con il Regno Unito, le due maggiori metropoli, influenzano, infatti, notevolmente gli scambi tra i singoli Paesi africani ed i singoli Paesi europei. Con l'ingresso della Gran Bretagna nel « club dei Sei », i problemi ingenerati dai rapporti commerciali tra Africa ed Europa potranno trovare certamente una risposta più congrua di quella attualmente offerta dalla associazione: bisognerà, però, esaminare — come faremo successivamente — se la costituzione di una più vasta area di libero scambio imperfetta, modellata su quella che presenta ora la associazione<sup>18</sup>, costituisca realmente la risposta migliore.

Sulla progressiva formazione di 18 zone di libero scambio in luogo di quella unica prevista nel Trattato di Roma, poco vi è da dire a

<sup>14</sup> Cfr. T. Toscano, *op. cit.*

<sup>15</sup> Cfr. ancora l'art. 58 della Convenzione di Yaoundé che prescrive apposite consultazioni in seno al Consiglio di associazione per l'adesione di un Paese terzo.

<sup>16</sup> Cfr., ad esempio, la intervista concessa dal Commissario della Cee Lemaignen a « Le Monde » del 28 gennaio 1961.

<sup>17</sup> Cfr. a questo riguardo, i commenti della stampa francese ed inglese all'incontro De Gaulle-Macmillan del 12-13 marzo 1960. Su questo tema, cfr., tra gli altri, L. Craici, *Africa: Continente Aperto*, in « Mondo Economico », n. 10 del 1963; J. M. Jacquot, *Les aspects douaniers de l'association des Pays Africains et Malgache à la Cee*, in « Recueil Pénant », luglio-settembre 1964; J. R. Lambert, *The European Economic Community and Associated African States*, in « World Today », agosto 1961; L. Segre, *L'Associazione della Comunità Afro-malgascia al Mercato Comune*, in « Politica degli Scambi » n. 16; A. Shonfield, *The Commonwealth and the Common Market*, in « World Today », dicembre 1961; *Eurafrica and their Africa*, in « The Economist » del 27 novembre 1961. Inutile sottolineare che questa tematica ha avuto vasta eco dopo l'apertura delle trattative tra Gran Bretagna e Cee e che, dopo nuovi accenni a possibili negoziati, essa sta tornando in primo piano: cfr., a titolo indicativo, *Is Aid Out?*, in « The Economist » del 19 febbraio 1966.

<sup>18</sup> Le proposte fatte dalla Gran Bretagna nel 1962 erano in breve le seguenti: si sarebbe dovuto dar vita ad una vasta zona di libero scambio in cui, tuttavia, le preferenze tariffarie avrebbero giocato un ruolo molto meno importante dell'aiuto prestato tramite il Fondo; le decisioni sulle preferenze si sarebbero dovute prendere prodotto per prodotto; in alcuni casi si sarebbe dovuta prevedere una riduzione del grado di protezione accompagnata da compensi consistenti o in sovvenzioni ai produttori o in misure di organizzazione di mercato; in altri, come, ad esempio, in quello del caffè, si sarebbe dovuto invece cercare di giungere ad

causa della scarsa complementarietà commerciale che presentano gli Stati associati e della conseguente irrilevanza pratica dei loro scambi reciproci<sup>19</sup>. « Gli africani conservano piena libertà di organizzare i loro rapporti commerciali secondo i propri bisogni »<sup>20</sup>; questa regola deve esser messa in connessione con il fatto che l'associazione non ostacola il mantenimento o la creazione di unioni doganali o di zone di libero scambio fra Stati associati, o fra uno o più Stati associati e uno o più Paesi terzi, nella misura in cui queste ultime non siano o non si rivelino incompatibili con i suoi principi e con le disposizioni della Convenzione di Yaoundé<sup>21</sup>.

L'entrata in franchigia all'importazione nella Cee di un certo numero di prodotti tropicali degli Stati associati, che costituiscono in media

una stabilizzazione a livello mondiale. Gli africani della zona della sterlina, in ogni modo, alla Conferenza dei Primi Ministri del Commonwealth dell'agosto 1962 hanno fatto sapere che non avrebbero accettato l'associazione « sotto la IV Parte del Trattato di Roma » (cfr. *Britain and European Communities*, Londra, Central Office of Information, 1963, p. 25). Gli africani anglofoni già precedentemente in diverse sedi, ed anche in seno all'Uneca, avevano espresso critiche nei confronti della Cee, in generale, e della associazione, in particolare (cfr., ad esempio, « Relazioni Internazionali » n. 7 del 1960 e n. 9 del 1961; A. A. Muzzui, *African Attitudes to European Economic Community*, in « International Affairs », dicembre 1963 e B. Ward, *Problèmes Africaines*, in « Politique Etrangère » n. 2 del 1962). Dopo la conclusione della Convenzione di Yaoundé, si sono aperti negoziati con la Nigeria. Sono in corso trattative con i Paesi dell'ex-East Africa Common Service e sembra abbiano avuto risultati positivi le conversazioni esplorative avutesi con varie delegazioni magrebine. Tutti questi Paesi, però, nell'annunciare l'apertura di trattative o di conversazioni in vista di un eventuale accordo associativo con la Comunità hanno tenuto a sottolineare di voler giungere ad un regime nettamente diverso da quello previsto dalla Convenzione di Yaoundé e basato in sostanza sulla II formula della Dichiarazione di Intenzioni dell'1-2 aprile 1963.

<sup>19</sup> Cfr., a questo proposito, il documento della Commissione Economica per l'Africa delle Nazioni Unite, *Les échanges interafricains - CEA - Comité Permanent du Commerce - II session*, Niamey, 20-28 novembre 1963 e C. Le Gros, *Les échanges inter-africains*, in « Europe France-Outremer », dicembre 1965.

<sup>20</sup> Cfr. la *Relazione presentata al Parlamento Europeo a nome della Commissione per la Cooperazione con i Paesi in via di Sviluppo sulla Convenzione di associazione tra la Comunità Economica Europea e gli Stati africani e malgascio associati a tale Comunità*. Relatore: On. Gaston Thorn (PE - doc. 65 - 1963). Faremo cenno altre volte a questa Relazione chiamandola semplicemente la *Relazione Thorn*.

<sup>21</sup> Sulle tendenze verso la collaborazione interafricana negli Stati che a noi interessano, prima della Conferenza di Addis Abeba, cfr., tra gli altri, P. Decraene, *Le Panafricanisme*, Parigi, Puf, 1959; E. H. Kloman Jr., *African Unification Movements*, in « International Organisation », primavera 1962; V. Mc Kay, *Africa in World Politics*, cit., pp. 109-133; D. Thiam, *La Politique étrangère des Etats africains*, Parigi, Présence Africaine, 1962, passim e, segnatamente, pp. 76-97; P. Neres, *French speaking West Africa from colonial status to independence*, Londra, Oxford University Press, 1963, passim; R. Rainero, *Il Nuovo Volto dell'Africa*, Firenze, Sansoni, 1963, passim; P. Lampué, *Les groupements d'Etats africains*, in « Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération », n. 1 del 1964. Bisogna, infine, rammentare la creazione dell'Ocam e dell'Udeac. Sulle esperienze più recenti degno di nota il volume di A. Anguilé e J. David, *Afrique sans Frontières*, Monaco, ed Bory, 1965.

circa il 50%, sia in valore che in quantità, delle loro esportazioni totali<sup>22</sup>, e la riduzione della tariffa esterna comunitaria, applicata simultaneamente alla Convenzione di Yaoundé, devono essere considerate con attenzione. La maggior parte delle critiche rivolte alla associazione si è imperniata, infatti, sulle preferenze concesse dalla Comunità ai Sama. Per i prodotti più significativi queste preferenze, quali sarebbero definitivamente venute in essere con la completa realizzazione della zona di libero scambio, hanno subito, grazie al sistema escogitato dalla Commissione, una serie di riduzioni. Esse sono le seguenti:

- per il caffè: riduzione del 40%, costituita da un 25% di riduzione a titolo definitivo e da un 15% di sospensione temporanea;
- per il cacao: riduzione del 40%, costituita da un 25% di riduzione definitiva e da un 15% di sospensione temporanea;
- per il tè: riduzione del 40%;
- per i prodotti tropicali minori: riduzione del 25% per gli ananasi, per i chiodi di garofano, per la noce moscata e per la vaniglia; riduzione del 20% per la noce di cocco disidratata e riduzione del 15% per il pepe<sup>23</sup>.

Con le riduzioni apportate per i principali prodotti, le preferenze hanno perso molto del loro peso pratico. Già nel corso del primo regime di associazione, poi, la zona di libero scambio che si andava progressivamente formando tra Comunità ed associati non ha influito sostanzialmente sulle esportazioni di questi ultimi e non ha danneggiato i loro concorrenti: dal 1958 al 1962, infatti, mentre le esportazioni degli associati verso il Mercato Comune sono aumentate di circa il 7%, quelle dell'America Latina hanno subito un incremento del 36% e quelle dell'Africa non associata hanno registrato un incremento del 16%<sup>24</sup>. Ciò dipende, oltre che dal basso grado di preferenze in questione, dal fatto che sulle importazioni di prodotti tropicali in alcuni Paesi della Cee hanno sempre influito, più che il livello, piuttosto modesto, dei dazi, gli oneri derivanti dalle imposte di consumo, che hanno sempre reso inoperanti i vantaggi tariffari. Da uno studio effettuato dalla Commissione della Cee si può notare come, nella formazione del prezzo

<sup>22</sup> Cfr. Cee, *Commerce Extérieur - Inventaire Statistique de 1958 à 1962*, Bruxelles, 1964, pp. 136 e 141.

<sup>23</sup> Per i legni tropicali è stata decisa una sospensione dei dazi nel corso dei negoziati con la Gran Bretagna e così pure, sino al 31 dicembre 1965 per il tè e per il matè (cfr. Vedovato, *Studi Africani ed Asiatici*, Firenze, Biblioteca della Rivista di Studi Politici Internazionali, vol. II, 1965, p. 157). Le suddette sospensioni, decise in sede Gatt, sono state prorogate.

<sup>24</sup> Cfr. *Settima Relazione ...*, cit., p. 254. Il fatto che le preferenze non avrebbero giocato un ruolo eccessivo nel quadro della associazione è stato messo in rilievo sin dai primi commentatori (cfr., ad esempio, G. Vedovato, *L'Africa e il Mercato Comune*, in « Rivista di Studi Politici Internazionali », n. 1 del 1958).

al consumo di alcuni prodotti costituenti le tipiche esportazioni dei Sama, il fattore predominante è rappresentato dai diritti fiscali interni<sup>25</sup>, i quali, essendo non discriminatori, non sono vietati dalla Convenzione di Yaoundé<sup>26</sup>. Le imposte di consumo, poi, forniscono un gettito troppo importante ai bilanci degli Stati europei perché si possa prevedere, a breve o a lunga scadenza<sup>27</sup>, una loro sostanziale riduzione<sup>28</sup>, che non influirebbe sulle esportazioni dei soli associati ma su quelle di buona parte di tutti i Paesi in via di sviluppo. Non ci sembra, quindi, che possa dirsi che vi è il rischio che anche a breve termine il regime preferenziale dell'associazione, nella misura in cui riuscirà a favorire nell'area comunitaria le posizioni dei 18 associati, porti, pur nel quadro di un certo incremento degli scambi, ad una loro distor-

<sup>25</sup> Cfr. *Le Marché du Café, du Cacao et des Bananes dans le Pays de la Cee*, Bruxelles, 1963, passim e, segnatamente, i grafici di pp. 192, 202 e 210. Le tasse interne sul caffè raggiungono il 108 % del prezzo del caffè verde in Germania, il 36 % in Francia e il 148 % in Italia. Le tasse sul cacao raggiungono il 148 % in Italia, il 105 % in Francia e il 40 % in Germania.

<sup>26</sup> La Fao (Cfr. *The World Coffee Economy*, in «Commodity Bulletin», n. 33, Roma 1961) ha affermato che l'abolizione di dazi doganali e di imposte interne sul caffè in Europa occidentale avrebbe provocato, nel 1958, un aumento dei consumi del 10 %. Nel cosiddetto Rapporto Haberler (Cfr. *Trends international Trade*, cit., p. 55) suggeriva che le imposte di consumo sui prodotti tropicali venissero considerate come tariffe doganali. Nel Rapporto Prebisch (*Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement économique*, E/Conf. 46/3, Paris, Dunod, 1964, pp. 61-62) si consigliava di abolirle progressivamente, aumentando nel contempo i prezzi all'ingrosso: i prezzi al consumo probabilmente decrescerebbero. J. Timebergen (Cfr. *Shaping the World Economy*, The 20th Century Fund, New York, 1962, p. 136) affermava che «per giungere ad una più efficace politica commerciale è indispensabile che si giunga a riconoscere ufficialmente che detti oneri costituiscono un impedimento agli scambi». Bisogna rammentare che la Commissione della Cee ha più volte raccomandato agli Stati membri una riduzione delle imposte di consumo sui prodotti tropicali, senza, peraltro, giungere ad alcun risultato concreto (Cfr. C. Eicher e L. Witt, *Agriculture in International Development*, New York, Mac Graw Hill, 1964, p. 334).

<sup>27</sup> Una delle raccomandazioni approvate dalla Assemblea della Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo prevede la progressiva riduzione delle imposte di consumo sui prodotti tropicali (cfr. E/Conf 46/L. 19).

<sup>28</sup> Con una «Dichiarazione dei Rappresentanti degli Stati membri», che costituisce l'Allegato VIII dell'Atto finale, gli Stati membri si impegnano a studiare «i mezzi atti a favorire l'aumento del consumo dei prodotti originari degli Stati associati». A nostro avviso, un aumento delle imposte di consumo sui prodotti tropicali potrebbe essere contrario a questo impegno. A proposito dell'Allegato VIII, crediamo opportuno rammentare come i Sama abbiano presentato alla Cee un memorandum contenente le loro richieste in proposito e come, il Consiglio d'associazione, nel corso della sua seconda sessione, abbia incaricato il Comitato d'associazione di procedere, mentre il memorandum sarà vagliato dalla Comunità, allo studio di questo problema. Nel memorandum in questione (cfr. Agenzia «Europe» del 13 aprile 1965) i Sama dopo aver messo in rilievo come sia stato modesto il tasso di incremento delle loro esportazioni verso la Cee e dopo averlo confrontato con quello dell'America Latina e dell'Africa non associata, richiedono «un adattamento delle strutture degli scambi di alcuni Stati membri» (in particolar modo della Germania e dell'Olanda) alle esigenze derivanti dalla Convenzione di Yaoundé.



sione a tutto danno dei Paesi non associati<sup>29</sup>. Anche se con la franchigia anticipata per un certo numero di prodotti gli Associati hanno ottenuto un « anticipo » delle preferenze, la riduzione media di circa il 50% di queste ultime ha tolto molto della loro pericolosità. Infatti, nonostante che un recente documento della Comunità in materia affermi che « le preferenze stabilite nel 1962, soprattutto dal 1° giugno 1964, in occasione dell'entrata in vigore della Convenzione di Yaoundé, hanno favorevolmente influito sull'espansione delle importazioni Cee »<sup>30</sup>, da una analisi dello studio si rileva come non vi sia prova di seria distorsione degli scambi a danno dei non associati<sup>31</sup>. Bisogna, infine, rammentare che il particolare regime previsto altro non è che la estrinsecazione su piano commerciale della solidarietà tra i partners e che, per ripetere le parole del Myrdal, « è impossibile troncare a cuor leggero relazioni commerciali stabilite oramai da lungo tempo, anzi è nell'interesse dei sottosviluppati mantenerle »<sup>32</sup>.

In conclusione, quindi, non riteniamo che le preferenze comunitarie possano seriamente danneggiare i Paesi in via di sviluppo non associati. Molti dei loro effetti, psicologici e non soltanto psicologici, debbono però essere ancora considerati. Cosa che faremo tra breve.

Prima di dare una valutazione sul sistema degli scambi stabilito tra la Cee e gli associati, bisogna infatti esaminare altre importanti componenti di questo regime, quali, ad esempio, il suo carattere « imperfet-

<sup>29</sup> Cfr. M. Andreis, *op. cit.*, p. 103. Afferma significativamente G. de Lacharrière, in *op. cit.*, p. 105 che « la polemica sugli effetti commerciali delle preferenze non può essere definita sulle statistiche attuali ». Secondo G. Patterson, *op. cit.*, p. 262: « Si può concludere che sino ad ora la discriminazione è stata molto meno dannosa sui Paesi non associati di quanto questi ultimi temessero; il prezzo di questa tensione in termini di contrasti politici tra i Sei, tra i Sei e gli associati e tra questi ultimi ed i non associati, è stato molto elevato; i benefici sono stati deludenti e già dopo cinque anni forze potenti lavoravano verso la riduzione del loro livello ». Dal canto suo, un esperto delle Nazioni Unite (Cfr. S. Dell, *Trade Blocs and Common Markets*, Londra, Constable, 1963, p. 145) ha scritto: « O i vantaggi commerciali promessi ai Paesi africani associati per stimolarli a restare nell'orbita della Cee sono genuini e sostanziali e ne rafforzeranno la posizione sui mercati della Comunità nel qual caso i Paesi non associati hanno giustificati motivi di apprensione; o i vantaggi promessi sono di poco conto, nel qual caso gli associati dovranno pensare di esser stati giocati ».

<sup>30</sup> Cfr. *Prodotti e scambi commerciali di Paesi in via di Sviluppo*, Servizio Comune Stampa e Informazione delle Comunità Europee, gennaio 1966, p. 18. Non sono di questo avviso gli associati. Anzi, in una conferenza-stampa tenuta recentemente dal Presidente dell'Ocam, si è messo in evidenza come dal 1958 al 1964 mentre le esportazioni degli altri Paesi in via di sviluppo sono aumentate del 44% quelle dei Sama hanno subito soltanto un modesto incremento del 28%: per migliorare le loro ragioni di scambio con la Cee, gli associati vorrebbero « la realizzazione nell'ambito comunitario di una vera e propria organizzazione dei mercati dei prodotti tropicali ». (Cfr. « Agence Europe » del 26 ottobre 1966).

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 14-22.

<sup>32</sup> Cfr. Gunnard Myrdal, *I Paesi del benessere e gli altri*, Milano, Feltrinelli, 1962, p. 269.

to » e le deroghe che ad esso di conseguenza possono venir apportate.

Le 18 zone di libero scambio verticali e parallele, che vanno progressivamente formandosi, sono imperfette, non viene cioè attuato il principio della reciprocità e gli Stati associati possono mantenere o anche istituire nuove restrizioni tariffarie e quantitative se ciò risponde alle necessità del loro sviluppo e ai bisogni della loro industrializzazione o se ciò è necessario per l'alimentazione dei loro bilanci o per esigenze derivanti da organizzazioni di mercato per i prodotti agricoli. Le deroghe previste possono però essere adottate soltanto dopo l'esperimento di determinate procedure: nel caso di misure tariffarie, in particolare, possono aversi, su domanda della Comunità, consultazioni in seno al Consiglio d'associazione, che deve in ogni modo esserne informato prima della loro entrata in vigore; nel caso di misure quantitative, se entro due mesi dalla loro comunicazione non vengono esaminate dal Consiglio d'associazione possono senz'altro venir adottate. Queste deroghe, già previste nel primo regime, ma migliorate e sofisticate sotto l'aspetto tecnico nel secondo, fanno sí che i Sama come partners commerciali della Cee abbiano piú « diritti che doveri »<sup>33</sup>. Esse hanno, di conseguenza, un particolare significato: dimostrano come da parte della Comunità si sia pienamente compreso il fatto che si possa giungere a quella « decolonizzazione sul piano economico » che, a detta di un giovane studioso maghrebino prematuramente scomparso, consiste nel « ristabilimento, nei rapporti tra ex-colonizzatori ed ex-colonizzati, di strutture economiche caratterizzate dalla uguaglianza degli interessi »<sup>34</sup>, soltanto non prevedendo la reciprocità.

Le norme dell'accordo, tuttavia, non possono non ingenerare una certa perplessità. Può già porre seri dubbi il fatto che sia stata prevista una procedura particolarmente complessa per l'applicazione delle deroghe<sup>35</sup>: a questo proposito, bisogna rammentare che, già nel corso dei negoziati, vivi sono stati i contrasti tra europei, da un lato, e africani e malgasci, dall'altro, sull'interpretazione della locuzione « consultazioni

<sup>33</sup> Cfr. gli artt. 3 e 5 della Convenzione di Yaoundé ed i Protocolli 1 e 2 ad essa allegati. Cfr., poi, M. Pedini, *L'Associazione dei Paesi Africani alla Cee*, in *L'Integrazione Economica Europea all'inizio della II Tappa*, Roma, Jandi Sapi, 1962, p. 344.

<sup>34</sup> Cfr. M. Gharsallah, *Réflexions sur la Décolonisation - Notion Juridique, Politique et Economique*, in « *Revue Juridique et Politique d'Outre-Mer* » n. 2 del 1963.

<sup>35</sup> Cfr. M. Andreis, *op. cit.*, pp. 118-121. Nel corso del primo regime di associazione le deroghe in questione sono state applicate senza difficoltà in favore del Senegal. Nei primi anni del secondo regime di associazione, la Costa d'Avorio ha proibito l'importazione di prodotti petroliferi raffinati, il Madagascar ha affidato ad una società francese l'esclusiva per l'importazione di apparecchi televisivi e il Senegal ha imposto restrizioni alla importazione di autoveicoli di piú di tre tonnellate. La Cee ha espresso alcune riserve in merito alla legittimità di alcune tra queste misure ed il problema è all'esame del Comitato di associazione.

in seno al Consiglio »<sup>36</sup>. Dubbi ancora piú seri sono quelli che possono sorgere dal comportamento futuro della Comunità: permetteranno un domani i Paesi della Cee che gli associati proteggano industrie sorte nei loro Paesi e destinate ad esportare, in condizioni particolarmente vantaggiose, sui mercati dell'Europa dei Sei? L'interrogativo, che è stato posto piú volte<sup>37</sup>, resta senza risposta. Permetteranno, in pratica, gli Stati della Comunità la adozione di una preferenza generalizzata in favore dei prodotti manufatti o semimanufatti dei Sama, sul tipo di quella che su scala mondiale è stata preconizzata in seno all'Unctad<sup>38</sup>? Anche questo interrogativo resta senza risposta.

Prima di giungere alle nostre conclusioni sul regime degli scambi dobbiamo esaminare un altro problema. Si tratta di un problema vastissimo che da solo richiederebbe un apposito studio<sup>39</sup>: quello dei prodotti agricoli dei Sama omologhi e concorrenti di prodotti della Cee. Essi sono costituiti soprattutto dal riso, dalle materie grasse, dalla manioca, dallo zucchero, dal tabacco e da alcuni tipi di frutta<sup>40</sup>. Questi prodotti costituiscono una aliquota rilevante delle esportazioni degli Stati associati, anche se il volume degli scambi di prodotti agricoli fra la Cee e i Sama è relativamente limitato rispetto al totale del commercio esterno della Comunità. Nel corso delle trattative gli associati avrebbero voluto che si fosse giunti ad una completa equiparazione tra i loro prodotti e quelli comunitari. Non si è potuto arrivare a tanto e la Comunità si è soltanto impegnata a prendere in considerazione gli interessi dei Sama nella definizione della sua politica agricola, cosa che d'altronde aveva in parte fatto già prima della entrata in vigore della Convenzione di Yaoundé<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Cfr. la nota del Premier congolese Adula al Presidente di turno del Consiglio della Cee del 26 febbraio 1963 in « Le Monde » del 27 febbraio 1963.

<sup>37</sup> Cfr., ad es., l'intervento dell'Ambasciatore nigeriano a Roma Anionwu a una tavola rotonda organizzata dalla Cee, riassunto in « Comunità Europee », genn. 1966.

<sup>38</sup> Deve esser a riguardo rammentata la polemica suscitata dal Regolamento n. 160/66/Cee adottato dal Consiglio il 27 ottobre 1966 e con cui si modifica il regime di importazione per alcuni prodotti agricoli trasformati, sostituendo i dazi, che a norma della Convenzione di Yaoundé, si sarebbero dovuti progressivamente abolire, con prelievi mobili. I rappresentanti della Comunità hanno affermato che l'art. 11 della Convenzione, la presa in considerazione, cioè, degli interessi dei Sama nel quadro della definizione della politica agricola comune, deve venir applicato soltanto in caso di prodotti non trasformati. La Comunità, quindi, non avendo alcun obbligo giuridico, si limiterà a prendere unilateralmente le misure che ritiene opportune. I Sama hanno riconosciuto che le misure proposte dalla Comunità tengono conto dei loro interessi, ma hanno tenuto a ribadire che conservano la loro posizione di principio.

<sup>39</sup> Cfr., ad esempio, F. Martin, *Les Intérêts des Etats Africains et Malgache dans la Politique Agricole Commune de la Communauté*, in « Revue du Marché Commun », n. 64, e G. Vedovato, *La Politica agricola nei rapporti di Associazione tra la Comunità Economica Europea e gli Stati Africani e Malgascio*, in « Rivista di Studi Politici Internazionali », n. 3 del 1966.

<sup>40</sup> Cfr. la *Relazione Thorn*.

<sup>41</sup> Cfr. la *Settima Relazione Generale ...*, cit., p. 254.

Non resta che un ultimo punto: gli impegni presi dai Sei e dai Diciotto per concertare la loro azione su scala internazionale<sup>42</sup>. Le Parti contraenti hanno stabilito di prestarsi vicendevolmente tutta l'assistenza possibile per poter intraprendere di comune accordo le azioni appropriate per risolvere i problemi posti dallo smercio e dalla commercializzazione dei prodotti tropicali<sup>43</sup>.

È questo indubbiamente un impegno di notevole portata: un giudizio definitivo su di esso, tuttavia, non potrà darsi se non quando si sarà concretizzato: in seno alla Conferenza mondiale del commercio e lo sviluppo, svoltasi quando la Convenzione di Yaoundé, benché firmata, non era ancora in vigore non sembra che la Cee ed i Sama si siano prestata tutta l'assistenza possibile<sup>44</sup>.

Per quanto attiene alla commercializzazione dei prodotti tropicali, bisogna, poi, notare che i Sei hanno stabilito di contribuire al progressivo allineamento ai corsi mondiali delle produzioni degli associati assoggettate al regime dei *surprix* nell'area del franco<sup>45</sup>. Si tratta di una misura di notevole importanza su cui è opportuno soffermarsi in questa sede piuttosto che in quella relativa alla cooperazione finanziaria. Come ha rilevato la stessa Fao, infatti, il sistema dei *surprix*, anche se procura notevoli vantaggi di breve termine ai produttori, « rischia di non accelerare lo sviluppo economico dato che non si traduce solitamente in un aumento degli investimenti »<sup>46</sup>: nel documento che è alla base

<sup>42</sup> Cfr., in particolare, il Protocollo 4 allegato alla Convenzione di Yaoundé.

<sup>43</sup> Anche se non ci soffermiamo, a causa della brevità della nostra trattazione, su altri argomenti quali le « disposizioni generali relative alla politica commerciale » (art. 12 della Convenzione di Yaoundé) e i regimi speciali previsti per le importazioni di banane in Germania e di caffè verde in Italia che limitano sostanzialmente il valore delle preferenze, riteniamo opportuno sottolineare come si sia permesso agli Stati associati adottanti il cosiddetto « regime della porta aperta » di conservarlo sino a quando le « Parti contraenti interessate » non « riesamineranno la situazione al più tardi tre anni dopo l'entrata in vigore della Convenzione » (cfr. art. 61 della Convenzione di Yaoundé). Nei confronti di questi Stati, la Comunità soddisferà tutti gli impegni derivanti dal patto di associazione.

Gli Stati applicanti il regime della porta aperta sono il Congo (Léopoldville), il Ruanda, il Burundi, il Togo e la Somalia.

<sup>44</sup> Cfr., oltre a Cap. VI, Parte III di questo studio, H. J. Hartmann, *Das Dilemma der EWG Assoziierungspolitik*, in « Wirtschaftsdienst » aprile 1965 e H. Hendus, *UNCTAD, EWG und EWG Assoziierung*, in « Aussenwirtschaft », dicembre 1966.

<sup>45</sup> I sovrapprezzi costituivano una caratteristica dei Paesi di espressione francese: essi erano alla base di una politica tendente alla stretta integrazione con la madre-patria. Il regime da essi derivante — descritto, ad esempio, da P. Moussa, *op. cit.*, pp. 113-195 — deve considerarsi come una delle cause fondamentali per le quali non sarebbe stato possibile per Parigi giungere ad una scissione tra zona del franco e mercato comune europeo. I Paesi africani di espressione inglese, invece, hanno sempre commercializzato i loro prodotti ai prezzi mondiali (cfr., oltre ad alcune tra le altre opere già cit. sui Paesi anglofoni, A. Segal, *Africa newly divided?*, in « The Journal of Modern African Studies », marzo 1964): vi era soltanto qualche eccezione, come, ad esempio, il Cacao Marketing Board in Ghana.

<sup>46</sup> Cfr. Fao, *Enquête sur l'Afrique*, Roma, 1962, p. 176. A favore dei *surprix*,

del « nuovo corso » della politica francese nei confronti dei Paesi in via di sviluppo si è pienamente riconosciuto, poi, che il sistema in parola, anche se ha costituito una cospicua forma di aiuto per molti Sama<sup>47</sup>, può causare gravi squilibri e si è giunti a suggerire la messa in atto di altri mezzi atti a sostituirlo<sup>48</sup>. Nel corso dei negoziati che hanno portato alla Convenzione di Yaoundé il problema del trasferimento o meno su piano comunitario della politica dei *surprix* praticata dalla Francia è stato affrontato in vista di stabilire in che modo fosse possibile aprire i mercati europei ai prodotti originari degli associati. La soluzione adottata deve esser considerata come la piú ragionevole, in quanto prevede, tramite la concessione di aiuti alla produzione e la applicazione di un calendario con il quale si stabiliscono le date entro le quali si dovrà assicurare la commercializzazione di alcune produzioni a corsi mondiali<sup>49</sup>, il progressivo allineamento ai prezzi praticati dai concorrenti sul mercato europeo.

cfr. G.-W. Schmeltz, *L'économie contemporaine*, Parigi, La Colombe, 1965, vol. III, pp. 83-84.

<sup>47</sup> Cfr. Minister d'Etat chargé de la reforme administrative, *Rapport sur la politique de coopération avec les Pays en voie de Développement* (Conosciuto comunemente con il nome di *Relazione Jeanneney*), Parigi, 1963, p. 64.

<sup>48</sup> *Ibidem*, pp. 84 e ss.

<sup>49</sup> Nell'ambito della diversificazione dei settori di intervento del Fondo Europeo per lo Sviluppo, su cui ci soffermeremo piú oltre, è stata decisa la concessione agli associati di aiuti alla diversificazione ed alla produzione. Le disposizioni ad essi relative sono incluse nel Protocollo 5. Ecco un breve esame del sistema previsto per contribuire alla eliminazione dei *surprix*: « gli aiuti per la produzione hanno lo scopo di rendere piú agevole ai produttori degli Stati associati il graduale allineamento delle loro produzioni all'esigenza di una commercializzazione a prezzi mondiali », mentre « gli aiuti per la diversificazione debbono permettere agli Stati associati di riformare la propria struttura e di realizzare le opportune diversificazioni nei settori agricolo, industriale e commerciale » (cfr. l'art. 23 del Prot. 5 allegato alla Convenzione di Yaoundé). Di conseguenza l'esistenza o meno di prezzi garantiti ha costituito il criterio in base al quale sono stati ripartiti tra i Sama i 230 milioni di dollari destinati agli aiuti per la produzione e per la diversificazione. In base a questo criterio tale importo verrà suddiviso come segue:

1) 183 milioni di u/c a titolo di aiuti per la produzione e la diversificazione agli undici Stati associati seguenti: Camerun, Repubblica Centrafricana, Ciad, Congo (Brazzaville), Costa d'Avorio, Dahomey, Madagascar, Mali, Niger, Senegal e Togo;

2) 32 milioni di u/c a titolo di aiuti per la diversificazione ai quattro Stati associati seguenti: Burundi, Congo (Leopoldville), Ruanda e Somalia;

3) 15 milioni di u/c a titolo di aiuti per la diversificazione ai tre Stati associati seguenti: Alto Volta, Gabon e Mauritania (cfr. l'art. 24 del Prot. 5).

Gli Stati associati del primo gruppo si sono impegnati a sopprimere i « sovrapprezzi » entro il secondo semestre del 1967. Quelli del secondo gruppo, non facendo parte della zona del franco, non hanno ovviamente mai goduto di « sovrapprezzi » sul mercato francese. Quelli del terzo gruppo, infine, si sono impegnati a commercializzare i loro prodotti a prezzi internazionali sin dall'entrata in vigore della Convenzione, cosa che effettivamente hanno fatto. Altre disposizioni del Protocollo n. 5 ripartiscono tra i singoli Sama gli aiuti alla produzione e alla diversificazione e le modalità da espletare nel quadro della concessione di questi aiuti in modo dettagliato. Ci esimiamo, dati i limiti di questo studio, dal soffer-

Da questo succinto esame del regime degli scambi commerciali tra la Cee ed i suoi associati si possono trarre alcune conclusioni. Esso, se si presenta notevolmente migliorato, sia rispetto ai Sama che ai Paesi terzi, nei confronti di quello derivante dalla Parte IV del Trattato di Roma e dalla Convenzione di Yaoundé, presenta, alle sue radici, motivi di perplessità. Si tratta di motivi di perplessità sui quali è tanto più necessario porre l'accento in quanto il primo regime di associazione, al momento in cui venne redatto, poteva esser realmente considerato, se lo si valutava in rapporto alle relazioni tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo allora esistenti, come anticipatore. La stessa Convenzione di Yaoundé — si badi bene — aveva per diversi aspetti un carattere profondamente innovatore al momento della sua negoziazione e della sua firma: le nuove prospettive nelle quali va incuneandosi il dibattito sull'aiuto allo sviluppo dopo la Conferenza Mondiale consigliano, però, una sua riforma.

marci su esse in modo particolareggiato. Ci sembra, tuttavia, necessario mettere l'accento sul fatto che gli aiuti per la produzione e per la diversificazione devono essere inclusi da ogni singolo Sama in un programma di cui vengono fissate accuratamente le caratteristiche e che il loro impiego viene controllato dalla Comunità (cfr. gli artt. 26-38 del Prot. 5). È stato, infine, inserito in una « Dichiarazione dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri e dei Rappresentanti dei Governi degli Stati associati » costituente l'Allegato III all'Atto Finale un calendario « in cui si fissano progressivamente e fino al termine del periodo di validità della Convenzione le date in cui sarà assicurata la commercializzazione di talune produzioni a corsi mondiali »:

1) per la noce di cocco grattugiata, il pepe, l'olio di palma, il cotone e la gomma arabica, dall'inizio della campagna 1963-1964;

2) per il riso e lo zucchero, a decorrere dall'attuazione della politica agricola comune per tali prodotti;

3) per i prodotti oleaginosi, a decorrere dall'attuazione della politica agricola comune concernente tali prodotti e al più tardi dall'inizio della campagna 1964-1965;

4) per il caffè, la commercializzazione a prezzi di concorrenza entrerà in applicazione progressivamente a decorrere dall'inizio della campagna del secondo semestre 1963; essa sarà effettivamente realizzata al più tardi all'inizio della campagna del secondo semestre 1967. Il tasso annuo del ravvicinamento progressivo al corso mondiale si aggirerà tra il 15 e il 35 %. Il Consiglio d'associazione esaminerà il tasso applicabile all'inizio di ogni campagna.

È inutile sottolineare che man mano che i prodotti dei Sama diverranno concorrenziali cesseranno di pari passo gli aiuti concessi, sotto forma di sovrapprezzi, all'importazione sul mercato francese. Alla eliminazione dei sovrapprezzi per alcuni tra i prodotti-chiave dei Sama, deve attribuirsi la forte caduta (— 12 %) delle importazioni francesi dagli associati registrata nel 1965 rispetto al 1964.

Gli associati — come è noto — vorrebbero la restaurazione, sotto nuove forme del sistema dei « surpris ». « Nel settore degli scambi — scriveva, ad esempio, G. Le Brun Kéris in *Leurres et réalités de l'indépendance économique*, in "Europe France-Outremer" gennaio 1965 — la Convenzione di Yaoundé è assolutamente insufficiente. Gli associati hanno portato all'Europa preferenze contingenti e tariffarie di notevole valore. Non ne hanno ricevuto in cambio per i loro prodotti agricoli il regime privilegiato che sarebbe stato legittimo ma dei pretesi aiuti alla diversificazione delle colture che a chiunque conosca gli ostacoli tecnici che impediscono questa diversificazione appare come una sorta di indennità temporanea ».

Il primo problema su cui bisogna soffermarsi è quello della progressiva creazione di 18 zone di libero scambio imperfette: si tratta di un problema che — come abbiamo visto — sarebbe sorto anche in caso di un eventuale ingresso della Gran Bretagna e dei Paesi anglofoni nel « club » e che investe le sue radici di fondo. La progressiva messa in funzione delle 18 zone di libero scambio non ha provocato distorsioni commerciali<sup>50</sup>. L'accordo preferenziale tra la Cee ed i suoi associati non ha danneggiato né i loro fratelli di colore né gli esportatori di prodotti omologhi e concorrenti ai loro: od, almeno, non li ha dan-

<sup>50</sup> Cfr., oltre ai numerosi interventi di esponenti della Cee, R. Bacht, *Les Produits Primaires, l'Amérique Latine et la Cee*, in « Tiers Monde », n. 19, p. 419. Uno studio redatto dalla Fao in occasione della Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo (cfr. Fao, *Les Produits Agricoles et la Communauté Economique Européenne*, E/Conf. 46-45), giunge, da una analisi degli scambi tra il 1958 e il 1962, alle medesime conclusioni: in esso si nota, tra l'altro, che le importazioni di caffè nella Comunità provenienti dagli associati sono diminuite, rispetto a quelle provenienti dai Paesi terzi; che le importazioni di banane nei Sei dagli associati sono passate dal 56 % del totale (1953-1955), al 44 % (1958-1960) e al 45 % (1962); che quelle di cacao sono passate dal 38 % del totale (1958) al 32 % (1960) per risalire al 36 % (1962). Lo studio rileva, poi, che i Paesi latino-americani hanno aumentato, dal 1958 al 1962, le loro esportazioni di prodotti tropicali verso la Comunità del 34 %, mentre gli associati del solo 7 %. È pur vero tuttavia che nei primi anni della associazione le preferenze non avevano ancora fatto sentire il loro effetto. Nel 1961 il prof. Nicola Kaldor sostenne vivacemente la tesi contraria dinanzi a numerosi esponenti comunitari (cfr. *La politica della Cee nei confronti dei Paesi in via di sviluppo*, Atti del Colloquio di Bari, 7-8 ottobre 1961, Vallecchi, 1961, pp. 259 ss.). Secondo un autorevole esperto americano, i prodotti di base che, almeno a lungo termine, potrebbero soffrire di « trade diversion » a causa della associazione sono il caffè, il cacao, gli olii vegetali, il legno tropicale, lo zucchero, il cotone ed il tabacco. (Cfr. J. H. Richter, *Agricultural Protection and Trade-Proposals for an international policy*, New York, Praeger, 1964, p. 36). Una convalida di queste prospettive potrà aversi solo quando si potranno rilevare dati per un lungo periodo di vita della associazione. Tuttavia, è opportuno rilevare che nei primi anni di associazione non vi è stato, proprio per i prodotti tropicali, alcun segno di « trade diversions »: sul complesso di un certo numero di prodotti tropicali importati nella Comunità (banane, caffè, arachidi, cacao, gomma, legni tropicali, cotone, pannelli, tabacco e pelli) quelli in provenienza dagli associati hanno rappresentato, nel 1959, il 20,4 % nel 1960, il 18,2 %, nel 1961, il 17,8 % e, nel 1962, il 18,2 %. (Cfr. *Settimana Relazione Generale ...*, cit., p. 261). Un interessante studio sull'importanza quantitativa delle preferenze per i Sama è stato condotto di recente. Per ogni Stato associato l'incidenza favorevole delle preferenze viene calcolata usando come ponderazione l'attuale interscambio con la Cee; vengono fatte alcune assunzioni aprioristiche di base (ad esempio, non si tiene conto delle preferenze concesse dai Sama alla Cee) e i risultati vengono riassunti in una tavola analitica. Il risultato dello studio (cfr. P. Robson, *Africa and the Eec*, in « Bulletin of Economics and Statistics », novembre 1965), sui cui metodi, peraltro, non concordiamo, è che solo per pochi Paesi associati le preferenze avranno un significato concreto. Altro studio recente degno di nota è quello di J. Agarwal, *Die Assoziierung der überseeischen Staaten und Gebiete mit der EWG und die Auswirkung auf die Ausfuhr der nichtassoziierten Entwicklungsländer in diese Gemeinschaft*, Tübingen, Kieler Studien, 1966. In esso, si studiano le possibili « trade diversions », basando la verifica empirica su alcuni prodotti (banane, caffè, cacao e tè). Si giunge alla conclusione che le preferenze non causeranno diversioni di traffico rilevanti.

neggiati nella misura che alcune critiche vorrebbero far credere<sup>51</sup>. Gli accordi preferenziali, tuttavia, considerati da un punto di vista piú generale presentano — soprattutto se li si esamina nelle prospettive a lungo, anzi, a lunghissimo termine che da essi possono derivare — molte altre implicazioni che debbono essere attentamente valutate. La storia delle relazioni economiche internazionali insegna che gli accordi preferenziali generano altri accordi preferenziali. Le zone di libero scambio provocano il sorgere di altre zone di libero scambio che si contrappongono alle prime. Da ciò può aversi come conseguenza ultima e piú pericolosa la messa in funzione di una serie di circuiti economici chiusi, che possono essere tanto piú dannosi se ognuno di essi è composto di Paesi industrializzati e di Paesi sottosviluppati e se è tanto vasto e formato da economie cosí complementari da permettere un'alta dose di autosufficienza.

Sono queste — è vero — prospettive a lunghissimo termine: bisogna, tuttavia, prenderle in considerazione se si vuole pervenire a quella « nuova divisione internazionale del lavoro, conforme ai bisogni ed agli interessi di tutti i Paesi del mondo e, segnatamente, dei Paesi in via di sviluppo », che è posta in una delle Raccomandazioni dell'Unctad come uno degli obiettivi prioritari a cui si deve tendere<sup>52</sup> e se si vuole conservare l'attuale sistema multilaterale degli scambi mondiali.

Anche se sono prospettive a lunghissimo termine, infatti, non sembra che possano considerarsi irrealistiche: a questo proposito è significativo il mutamento di atteggiamento degli Usa, che sono stati a lungo vivacemente contrari agli accordi preferenziali con i Paesi in via di sviluppo, in generale, ed all'associazione in particolare. In occasione dell'anniversario della firma della Dichiarazione di Punta del Este, il Presidente Johnson ha proposto ufficialmente ai Paesi dell'America Centrale e Meridionale di entrare a far parte, con gli Stati Uniti, di una zona di libero scambio<sup>53</sup>, proposta che è stata ripresa alle Conferenze di Rio de Janeiro e di Punta del Este nel 1966 e nel 1967. Si tratte-

<sup>51</sup> Oltre a quelle già riferite, bisogna ricordare che l'ex Presidente del Ghana, N'Krumah ha piú volte criticato l'associazione: nel suo libro *Africa must Unite*, Londra, Heineman, 1963, pp. 160-161 la accusa di essere la causa principale delle divisioni in Africa e in un messaggio al Parlamento del maggio 1961 ha paragonato il Trattato di Roma al Trattato di Berlino (cfr. C. Legun, *Pan africanism*, Londra, Penguin Books, 1962, p. 119). Ancora nel 1964, uno studio apparso sulla piú qualificata rivista economica del Ghana rammentava che « il difetto principale della associazione è quello di porsi ad ostacolo della creazione di un mercato comune africano » e che « il Commonwealth, invece, può costituire uno stimolo alla industrializzazione. (Cfr. D. Carncey, *The prospects for an intra-African trade system*, in « Economic Bulletin » (Accra), febbraio 1964: il tono dell'articolo, anche se notevolmente critico, è ben diverso da quello degli interventi di N'Krumah).

<sup>52</sup> Si tratta del principio V del doc. E/Conf. 46/C. 5./Rec. 8.

<sup>53</sup> Cfr. « The Financial Times » del 18 agosto 1965.



rebbe ovviamente di una zona di libero scambio imperfetta, a causa della differenza di livello di sviluppo economico esistente tra l'una e l'altra parte dell'emisfero, ed il suo aspetto principale sarebbe quello di concedere un ingresso preferenziale nel mercato statunitense ai prodotti dell'America Latina, per dar vita ad una vasta area economica tendente ad una futura integrazione.

Bisogna, poi, ricordare che sono in corso, se non ancora di realizzazione quanto meno di studio, piani per la messa in atto di vaste zone di libero scambio imperfette tra gli Stati Uniti, l'Australia ed il Giappone, da un lato, ed i Paesi asiatici, dall'altro<sup>54</sup>. Se, restando in vita l'associazione nei suoi aspetti piú chiaramente discriminatori, ad essa si aggiungessero aree di libero scambio quali quelle a cui si è fatto cenno, il sistema multilaterale degli scambi mondiali sarebbe per sempre, irreversibilmente, distrutto.

Si crede davvero che un mondo commerciale a spicchi potrebbe essere il piú consono ai Paesi in via di sviluppo? Si crede davvero che la discriminazione reca piú vantaggi del multilateralismo<sup>55</sup>? A questi interrogativi, a volte, i funzionari della Cee danno la stessa risposta che diedero otto anni orsono a William Diebold jr.: se anche gli Usa concedessero preferenze commerciali ad un gruppo di Paesi sottosviluppati (l'America Latina) si potrebbero negoziare globalmente tutti i sistemi preferenziali con reciproci benefici. Si tratterebbe, pertanto, di percorrere « the long way around »<sup>56</sup>, il giro — si direbbe a Napoli — « attorno alla Reale ».

Le zone di libero scambio, quindi, generano, per reazione, altre zone di libero scambio e le preferenze producono, per processo cumulativo, altre preferenze. È opportuno che negli anni che precedono lo spirare dell'attuale regime di associazione si ponga mente a ciò per poter considerare le molteplici implicazioni, non solo psicologiche, che da esse derivano.

Altro punto che al momento attuale non può non destare alcune perplessità è il grado di imperfezione che presentano le 18 zone di libero scambio. Se costituisce indubbiamente un rilevante merito del primo regime e della stessa Convenzione di Yaoundé l'aver previsto l'applicazione del principio della non reciprocità, sarebbe stato opportuno che questo principio fosse stato meglio definito e meglio concre-

<sup>54</sup> Cfr. il mio articolo *Interdipendenza dell'economia asiatica*, in « Il Sole - 24 Ore » del 5 novembre 1966.

<sup>55</sup> Si ricordi la polemica teorica tra R. Frisch (*Forecasting a Multilateral Balance of Payments*, in « American Economic Review », settembre 1947) e R. Hinchshaw (*Prof. Frisch on Discrimination and Multilateral Trade*, in « Review of Economic Studies », novembre 1948). Per una sua versione molto semplificata, ma puntuale, cfr. J. S. Barnérias, *L'équilibre économique international - Nouveaux aspects de la théorie*, Parigi, Colin, 1953, pp. 173-201.

<sup>56</sup> Cfr. W. Diebold jr., *The Community African Trade Preferences*, in « Common Market », maggio 1967.

tizzato. L'Europa ha compreso, in breve, che — per ripetere le parole del « New Statesman » — « le cieche forze economiche sono sufficienti a dividere il mondo in una borghesia bianca ed in un proletariato di colore »<sup>57</sup>. Tuttavia non sembra che « le cieche forze economiche » siano state del tutto rifiutate in quelli che possono essere i loro aspetti negativi. Le deroghe previste, infatti, hanno un carattere di straordinarietà e di eccezionalità, mentre sarebbe opportuno che costituissero la norma.

Se non si vuole ad esempio che l'associazione presenti a lungo termine questi svantaggi per gli stessi Sama che sono stati accuratamente esaminati sin dai suoi inizi in seno alle stesse Nazioni Unite<sup>58</sup>, è necessario che le deroghe siano applicabili in via generale e dopo l'esperimento di procedure più semplici di quelle previste. Quali potrebbero essere le misure da adottarsi per giungere a ciò? Si potrebbe aumentare — come, del resto, suggerito dalla stessa Commissione per la Cooperazione con i Paesi in via di sviluppo del Parlamento europeo<sup>59</sup> — l'elenco dei prodotti dei Sama da importare nella Cee in franchigia doganale anticipata. Si potrebbe, poi, — e con un atto realmente anticipatore — prevedere una preferenza assolutamente unilaterale per i manufatti o i semi-manufatti originari dei Sama prendendo a modello una nota Raccomandazione della Conferenza mondiale, che, approvata in Commissione con la astensione o il voto contrario dei Paesi industrializzati occidentali ed orientali, è stata profondamente emendata in Assemblea<sup>60</sup>. A questo proposito, bisogna rammentare, gli associati, nonostante il loro bassissimo livello di sviluppo, presentano già degli accenni di produzione industriale che, in alcuni settori, potrebbero essere notevolmente incentivati da una preferenza di tal tipo<sup>61</sup>.

L'adozione di misure di questo genere avrebbe però l'effetto di

<sup>57</sup> Cfr. *The International Class System*, in « The New Statesman » del 21 settembre 1962. Scrive efficacemente M. Pedini (*Comunità e Stati in fase di sviluppo*, in « Traguado Europa », Firenze, Vallecchi, 1966, p. 187): « L'associazione ha significato, invero, nelle intenzioni più moderne della nuova Europa — e pur tra indubbi contrasti — l'accettazione piena della decolonizzazione ed il tentativo di fare di essa un passaggio verso un ordine nuovo, verso una coesistenza positiva tra popoli pur diversi per civiltà e condizione di vita ». Di contro, tra gli altri, cfr. M. Andreis, *op. cit.*, passim; R. Barbé, *Le Marché Commun instrument de la politique néocolonialiste en Afrique*, in « Economie et Politique », gennaio 1963; P. Jalée, *La Communauté Européenne et l'Afrique*, in « Partisans », luglio-settembre 1963; G. Calchi Novati, *Il patto del neo-colonialismo*, in « Comunità », dicembre 1963; A. Gouchorov, *Colonialism Behind the Screen of the Common Market*, in « International Affairs », giugno 1961.

<sup>58</sup> Cfr., ad esempio, *The Impact of the Eec-Aams Association on African Trade and Development*, Economic and Social Council E/CN 14-72, Dec. 7, 1960.

<sup>59</sup> Cfr. la *Relazione Thorn*.

<sup>60</sup> Cfr. Cap. V, Parte III di questo studio.

<sup>61</sup> I Sama sono ancora agli albori della industrializzazione. Da uno studio della Commissione della Cee (*Renseignements de Base sur les Etats Africains et Malgache associés*, Bruxelles, gennaio 1965) si possono, tuttavia, trarre utili indicazioni

rinforzare la base preferenziale della associazione, con tutte le conseguenze sia nei confronti degli associati che nei confronti dei Paesi terzi a cui abbiamo già fatto cenno. Si verrebbe a creare quel « riaccostamento troppo stretto all'Europa » che — come ammonisce il Dumont — « non potrebbe essere accettabile »<sup>62</sup>.

Rinforzando il regime preferenziale dell'associazione, infatti, essa potrebbe realmente dar vita ad un circuito economico chiuso, creatore, a lungo termine almeno, di altri circuiti economici chiusi, e gravemente pericoloso quindi per l'armonioso sviluppo del commercio internazionale.

Se, in attesa di una soluzione mondialistica, gli accordi regionali, e fra essi l'associazione Cee-Stati africani, costituiscono la « second best solution »<sup>63</sup>, dato che permettono di giungere « a una cooperazione in grado di coagularsi con più immediatezza e di estrinsecarsi con più efficacia »<sup>64</sup>, quegli stessi accordi regionali che solo pochi anni orsono potevano essere salutati con soddisfazione si presentano inadeguati se considerati nelle prospettive che la Conferenza mondiale ed i suoi organi istituzionali hanno posto al problema dello sviluppo.

In queste prospettive, infatti, non può che rilevarsi che la risposta ai problemi commerciali dei Paesi in via di sviluppo, se non vuol essere parziale — e mai come in questa materia le risposte parziali sono spesso inopportune — deve esser data su base mondiale, od almeno su una base che tale si approssima ad essere.

sulla misura in cui il settore secondario (industria, artigianato, ecc.) e quello terziario (trasporti, commercio, ecc.) influiscono sulla formazione del prodotto nazionale lordo. I dati sono rispettivamente i seguenti: Senegal (1961): 15,3 % e 42,3 %; Mali (1959): 10 % e 26 %; Mauritania (1961): 32 % e 10 %; Costa d'Avorio (1961): 8 % e 27 %; Alto Volta (1959): 12,5 % e 19 %; Dahomey (1959): 8,3 % e 39,5 %; Niger (1961): 10,7 % e 19,7 %; Togo (1958): 9 % e 35 %; Camerun (1959): 10 % e 30 %; Congo-Brazzaville (1958): 15 % e 51 %; Gabon (1960): 34 % e 36 %; Centrafrica (1961): 10,4 % e 32,3 %; Ciad (1958): 7,6 % e 29,1 %; Madagascar (1960): 15 % e 36 %; Congo-Leopoldville (1958): 34 % e 39,5 %; Ruanda (1959): 6 % e 19 %; Burundi (1959): 6 % e 19 %. Per la Somalia non esistono dati in materia. Le percentuali riportate possono dare un'idea anche se soltanto approssimativa, del grado di industrializzazione raggiunto dai Sama. Esso è in generale inferiore a quello dei Paesi africani di estrazione britannica. Ciò si deve anche e soprattutto alla politica seguita dalla Francia nei suoi possedimenti coloniali: « Gli aiuti dei Fides dal 1947 al 1959 — ricorda Aaren Segal in *op. cit.* — sono ammontati a circa 2.140.000 dollari, che sono stati spesi quasi tutti per la messa in funzione della infrastruttura e soltanto in parte modestissima per la industrializzazione ». Come nota lo studio su i *Problemi dello sviluppo industriale degli Stati africani e malgascio associati*, pubblicato in appendice della *Relazione Annuale* per il 1966 della Bei (p. 70), « l'industria manifatturiera ha acquistato una certa importanza soltanto in cinque Stati associati: il Congo Kinshasa, la Costa d'Avorio, il Senegal, il Camerun e il Madagascar ».

<sup>62</sup> Cfr. R. Dumont, *L'Afrique Noire est mal partie*, Parigi, Ed. du Seuil, 1962, pp. 254-55.

<sup>63</sup> Cfr. F. Perroux, *La Coesistenza Pacifica*, Torino, Einaudi, 1961, p. 481.

<sup>64</sup> Cfr. M. Casari, *La cooperazione internazionale per lo sviluppo economico*, Padova, Cedam, 1963, p. 212.

Alla base preferenziale dell'associazione, ed al suo rafforzamento, tengono piú gli associati che la Comunità<sup>65</sup>. Sono essi i primi che debbono comprendere quanto limitata e pericolosa sia una risposta ai loro problemi fondata su questa base.

A che punto si è con questo processo di comprensione?

L'andamento anomalo contrassegnato dalla evoluzione degli scambi nei primi anni di applicazione del secondo regime di associazione<sup>66</sup>, ha spinto i Paesi dell'Ocam<sup>67</sup> a domandare una globale modifica dei sistemi previsti dalla Convenzione di Yaoundé: le loro richieste, contenute in un memorandum inviato alla Commissione della Cee alla fine del 1966, sono state riaffermate nel corso della sessione del dicembre 1966 della Conferenza Parlamentare della associazione e nella sessione del giugno 1967 del Consiglio di associazione<sup>68</sup>. Esse possono essere sintetizzate ricordando le parole del Presidente della Organizzazione Comune Africana e Malgascia, Diori Hamani<sup>69</sup>: « Il rimedio alla situazione attuale può trovarsi soltanto in una organizzazione generale dei mercati delle materie prime e dei prodotti di base nel quadro dell'associazione ». A quali criteri dovrebbe corrispondere questa organizzazione dei mercati dei prodotti di base? Lo scritto di Hamani è abbastanza

<sup>65</sup> È sintomatico a questo proposito il comportamento degli associati nel corso del negoziato che ha condotto alla Convenzione di Yaoundé ed i loro timori a causa delle trattative tra Cee e Nigeria e tra Cee e East Africa Common Service (cfr., oltre alle opere già citate su questo problema, F. Martin, *L'Est Africain et la Communauté Economique Européenne*, in « Revue du Marché Commun », agosto 1964; e *Qui est menacé par l'Association du Nigéria au Marché Commun?*, in « Afrique », maggio 1965).

<sup>66</sup> Si è avuto un notevole aumento dell'interscambio totale nel 1964, una brusca stagnazione del 1965 ed una sostanziale ripresa nel 1966. Si è già rammentato (cfr. nota 50) come le importazioni francesi dagli associati abbiano segnato una forte caduta tra il 1964 ed il 1965. Quelle italiane, per contro, sono aumentate considerevolmente (+ 52 %), mentre quelle tedesche sono rimaste stazionarie e quelle del Benelux hanno registrato un modestissimo incremento. Lo stesso on. Sissoko (Cfr. Conferenza Parlamentare dell'associazione, *Relazione presentata a nome della Commissione Paritetica Permanente sulla seconda relazione annua di attività del Consiglio di associazione*, doc. 12, 1966) ha rilevato che il regresso delle importazioni francesi dipende essenzialmente dalla liberalizzazione del mercato del caffè. (Per una analisi dettagliata dell'evoluzione degli scambi Cee-Sama dal 1963 al 1965, cfr. Associazione tra la Comunità economica europea e gli Stati africani e malgascio — Il Consiglio, *Seconda relazione annua di attività del Consiglio di associazione alla Conferenza Parlamentare dell'Associazione*, 1966, All. II). Il regresso delle importazioni francesi e l'aumento di quelle degli altri Paesi della Cee sono un segno evidente di uno dei lati piú positivi della associazione: sta incentivando una diversificazione dei mercati di sbocco dei Sama i cui vantaggi — a medio ed a lungo termine — non possono non essere riconosciuti. Per un esame dei dati piú recenti, cfr. Cee-Commission *Evolution des échanges commerciaux Cee-Sama 1958-1966*, giugno 1967, pp. 3-5.

<sup>67</sup> Cfr. Cap. II, Parte I di questo studio.

<sup>68</sup> Cfr. oltre ai resoconti sommari ufficiali della Conferenza, l'intervento di A. Denise riprodotto in « Agence Ivoirienne de Presse », n. 1795 del 10-12-1966.

<sup>69</sup> Cfr. Diori Hamani, *La Convention de Yaoundé après deux ans de fonctionnement*, in « Nations Nouvelles », dicembre 1966.

esplicito a riguardo: si dovrebbe dar vita ad una organizzazione dei mercati simile, da un lato, a quella prevista dai Sei nella definizione della loro politica agricola comune e, dall'altro, a quella che era in vigore nella zona del franco.

« Non si è tenuto conto — afferma Diori — del fatto che i Paesi dell'Ocam godevano, prima dell'entrata in vigore della Convenzione di Yaoundé, di mercati protetti con prezzi garantiti e sbocchi assicurati. La nuova Convenzione, rompendo queste organizzazioni di mercato e smantellandole progressivamente, ha creato squilibri estremamente dannosi per i prodotti africani. La Comunità ci ha accordato vantaggi commerciali essenzialmente tariffari, mentre le organizzazioni precedenti prevedevano, oltre alle preferenze tariffarie, garanzie di sbocco e di prezzo ».

Questi sono i lineamenti delle nuove richieste degli associati che hanno esercitato una notevole influenza e suggestione anche su alcuni membri del Parlamento europeo. Nel documento di lavoro, presentato dall'on. Armangaud<sup>70</sup> nel maggio 1967 alla riunione della Commissione paritetica permanente della Conferenza parlamentare dell'Associazione, si suggerisce, non solo di diminuire i contingenti tariffari a dazio ridotto accordati alla Germania ed all'Italia<sup>71</sup>, ma anche di dar vita, per alcuni prodotti (cacao e banane), ad organizzazioni di mercato nel quadro della associazione e di creare un « Fondo di stabilizzazione dei prodotti tropicali dell'associazione », gestito dalla Commissione della Cee, secondo gli orientamenti del Consiglio di associazione. « Gli importi di cui disporrebbe il Fondo — si afferma<sup>72</sup> — dovrebbero servire a sostenere i prezzi in caso di necessità, a finanziare l'accantonamento con funzione regolatrice di quei prodotti la cui commercializzazione non può essere immediata; a corrispondere eventualmente ai produttori un supplemento di prezzo, a favorire l'espansione commerciale dei prodotti degli Stati associati. L'aiuto del Fondo verrebbe accordato ai soli prodotti "sensibili" sulla base di un prezzo di riferimento fissato per ogni prodotto e sino a concorrenza di determinati importi massimi ».

In pratica, si dovrebbe riesumare tutta l'impalcatura della defunta « zona del franco ».

Fortunatamente, questi suggerimenti non sono stati recepiti a livello del Consiglio della Cee o del Consiglio di associazione. Istituito

<sup>70</sup> Cfr. Cee-Sama Conferenza Parlamentare dell'associazione - Commissione Paritetica, *Documento di Lavoro sulle soluzioni che possono favorire la commercializzazione nella Cee a prezzi stabili e remunerativi dei prodotti degli Stati Associati. Relatore: A. Armangaud.* Armangaud aveva già enunciato parte delle idee espresse nell'interessante documento e nei suoi pregevolissimi allegati in un *Parere per la Commissione per il commercio estero sul problema della stabilizzazione dei mercati mondiali delle materie prime in relazione coi risultati della Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo*, doc. PEI 5.456/def.

<sup>71</sup> Cfr. nota 44.

<sup>72</sup> Cfr. il *Doc. di Lavoro*, cit., p. 56.

un gruppo di studio misto per studiare il problema della commercializzazione dei prodotti tropicali dei Sama nella Comunità, il rapporto di detto gruppo, esaminato dai Sei e dai Diciotto nel giugno 1967, ha portato a decisioni molto più modeste<sup>73</sup> e i Sama sono stati invitati a presentare proposte concrete in materia di organizzazioni dei mercati.

Non sembra, però, che nel futuro si ridarà vita alla « gabbia dorata » della zona del franco: emanando il regolamento sul regime speciale per gli oleaginosi originari dai Sama<sup>74</sup>, è stato precisato che non si prevederanno mai più misure finanziarie per garantire prezzi o sbocchi.

La istituzione di organizzazioni di mercato per i prodotti tropicali simili a quelle esistenti un tempo nella « zona del franco » porterebbe, nel medio e nel lungo termine, più svantaggi che vantaggi agli stessi associati: oltre a comportare costosi controlli amministrativi, ha il difetto di incentivare la mono e la bi-coltura, di distorcere anormalmente gli investimenti e di frenare, in tal modo, la diversificazione agraria e la industrializzazione. Servirebbe, in pratica, a far resuscitare quella economia coloniale che dovrebbe esser destinata ad esser sepolta<sup>75</sup>.

Le sue conseguenze sul piano mondiale, poi, sarebbero gravissime. Si impedirebbe — o quanto meno si porrebbero remore molto gravi — la conclusione di accordi mondiali, per alcuni prodotti<sup>76</sup>. Si rafforzerebbe, poi, il carattere discriminatorio della associazione ed, in questo modo, si incoraggerebbero indirettamente quei progetti per la costituzione di vaste aree preferenziali tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo a cui si è già fatto cenno<sup>77</sup>. Si darebbe pertanto vita

<sup>73</sup> La Comunità finanzia uno studio sui problemi che pone la creazione di una organizzazione commerciale comune degli Stati associati e sul finanziamento comune, sia della Cee che dei Sama, della loro partecipazione a Fiere ed Esposizioni. Si tratta, in pratica, di provvedimenti intesi a migliorare la « promotion » degli associati. Per le divergenze tra questi ultimi e gli esperti comunitari, cfr. « Afrique Express » del 25 giugno 1967.

<sup>74</sup> Esso prevede in via eccezionale un aiuto finanziario destinato ad attenuare le conseguenze di una eventuale riduzione dei corsi mondiali di riferimento (Cfr. il Regolamento n. 136/66/Cee in Gu delle Comunità europee del 30 settembre 1966 e il Regolamento n. 355/67/Cee in Gu delle Comunità europee del 29 luglio 1967). Cfr., inoltre, Cee-Commission, *Le marché des oléagineux tropicaux dans les Etats membres de la Cee: renseignements statistiques de base*, novembre 1965.

<sup>75</sup> Su questi temi, mi sono addentrato in modo più approfondito nell'articolo *Recentes tendances des échanges commerciaux Cee-Eama*, in « Les Problèmes de l'Europe », settembre 1967.

<sup>76</sup> Discutendosi le misure per gli oleaginosi, di cui a nota 66, la Commissione « Commercio con l'estero » del Parlamento europeo raccomandava alla Commissione « Cooperazione con i Paesi in fase di sviluppo » di « esaminare con cura se non sia preferibile, nell'interesse stesso dei beneficiari, che la Comunità si sforzi di trovare una soluzione nel quadro dei negoziati Gatt prima di dar vita alla propria organizzazione di mercato » (Cfr. *Annexe IV au rapport fait au nom de la Commission du commerce extérieur sur une proposition de la Commission au Conseil relative à un règlement prévoyant des dispositions spéciales applicables aux produits oléagineux originaires des Eama*, Pe doc. 13.740: def.).

<sup>77</sup> Cfr. note 44, 45, 46 e 47 di questo Capitolo.

ad una serie di ampi complessi economici chiusi che certo non contribuirebbero a raggiungere quella migliore divisione internazionale del lavoro e quella piú spinta equalizzazione dei fattori produttivi che sole possono contribuire a risolvere i problemi dei Paesi in via di sviluppo.

Le anomalie rilevatesi nell'andamento degli scambi nei primi anni di applicazione del secondo regime di associazione, particolarmente nel 1965, derivano essenzialmente dalla rottura, per alcuni prodotti, degli equilibri artificiali e costosi della « zona del franco ». I dati piú recenti già indicano come la situazione si stia normalizzando <sup>78</sup>.

Per contribuire in modo efficace ad un miglioramento della posizione commerciale degli associati sui mercati della Comunità bisogna agire con altri strumenti: una migliore « promotion » dei loro prodotti, ed una riduzione delle imposte di consumo, ad esempio.

Adottando, invece, provvedimenti che abbiano l'obiettivo di rinforzare il carattere preferenziale e discriminatorio dell'associazione, si renderebbe il regime, sulla cui compatibilità con il Gatt ci sono già molti dubbi, un elemento di squilibrio nelle relazioni commerciali internazionali. E ciò sarebbe tanto piú grave in quanto l'onere di questo squilibrio verrebbe essenzialmente pagato dai Paesi in via di sviluppo.

<sup>78</sup> Cfr. nota 57.

## IV. Il fondo europeo di sviluppo

Il secondo capitolo della associazione Cee-Sama è costituito dalla cooperazione finanziaria e tecnica, esplicantesi, nel corso del primo regime, per mezzo del Fondo europeo per lo sviluppo dell'oltremare<sup>1</sup> e, dopo l'entrata in vigore della Convenzione di Yaoundé, dal complesso formato oltre che dal primitivo Fondo di sviluppo, completamente ristrutturato nella sua organizzazione e nelle sue funzioni, dalla Banca europea per gli Investimenti<sup>2</sup>.

Una analisi dettagliata del sistema Fed-Bei<sup>3</sup>, ci porterebbe troppo oltre. Dobbiamo, quindi, limitarci a tratteggiare i lineamenti generali della cooperazione finanziaria e tecnica tra Cee e Sama e ad illustrare i principali problemi che da essa sorgono.

Il primo Fondo era alimentato dai contributi dei Sei che dovevano essere versati secondo il ritmo imposto da una tabella allegata al Trattato di Roma<sup>4</sup> sino a raggiungere la cifra complessiva di 581,25 milioni di dollari. Questa cifra, anche se da alcuno è stata considerata

<sup>1</sup> Contrassegnato comunemente con la sigla Fedom.

<sup>2</sup> Contrassegnato con la sigla Fed/Bei.

<sup>3</sup> Per un'analisi completa ed approfondita cfr. la *Relazione presentata a nome della Commissione per la cooperazione con i Paesi in fase di sviluppo sul bilancio di attività del primo Fondo Europeo per lo sviluppo e sugli insegnamenti che se ne possono trarre per l'attività del secondo Fondo*. Relatore: on. Armangaud, P.E., doc. 95/1964. Ad essa si farà più volte riferimento chiamandola semplicemente la *Relazione Armangaud*. Cfr., poi, M. Andreis, *op. cit.*, pp. 175-210.

<sup>4</sup> La Convenzione di applicazione allegata al Trattato di Roma prevedeva anche una ripartizione della dotazione del primo Fondo tra i diversi Ptoma effettuata secondo uno schema, in cui gli associati venivano divisi in diversi gruppi secondo lo Stato europeo con il quale erano legati da « relazioni particolari ». Tale ripartizione non è stata giudicata soddisfacente: la Somalia ad esempio, (cfr. P. Drouin, *L'Europe du Marché Commun*, Parigi, Juillard, 1964, p. 312), ha ritenuto che le fosse stata assegnata una quota troppo bassa ed ha espresso le sue rimostranze. Le sono stati, infine, concessi altri finanziamenti prelevandoli da quelli attribuiti alla « zona Francia » (cfr. P. Riproche, *Le Fed*, in *Les Banques de Développement*



men che modesta <sup>5</sup>, dimostra indubbiamente come lo sforzo « comunitario » era notevole: nel 1956-57, anni in cui si metteva a punto il Trattato di Roma, la cooperazione finanziaria multilaterale tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo stava compiendo soltanto i primi passi <sup>6</sup> ed anzi il Fondo, all'atto della sua creazione, veniva a porsi come uno dei primi esempi di assistenza multilaterale, fornita in via continuativa, da un gruppo di Paesi del Benessere ad un gruppo di territori sottosviluppati ad essi collegati da « relazioni particolari » <sup>7</sup>.

Nonostante la sua rilevante dotazione, tuttavia, il primo Fondo, anche se è stato « l'elemento piú dinamico dell'associazione » <sup>8</sup>, ha in-

*ment dans le monde*, Parigi, Dunod, 1964, p. 249). A tale proposito, bisogna rammentare come una dichiarazione dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri, costituente l'Allegato V all'Atto finale di Yaoundé, autorizzi la Commissione ad adottare, « per tener conto del desiderio espresso dai Rappresentanti degli Stati africani e malgascio », « per il finanziamento da parte del Fondo per lo Sviluppo dei Paesi e Territori d'Oltre-Mare, dei progetti supplementari da eseguire nella Repubblica Somala ». Crediamo inoltre necessario rilevare come nella Convenzione di Yaoundé non vi sia alcuna ripartizione della dotazione del Fondo per le zone monetarie. Se si escludono gli aiuti per la produzione e per diversificazione, per i quali è stata prevista una ripartizione anticipata, la suddivisione delle disponibilità del Fed tra i vari associati viene fatta dalla Commissione secondo una serie di criteri prettamente economici. « La Commissione ha preso in considerazione soprattutto: l'entità della popolazione; il tasso d'incremento demografico; il prodotto nazionale; il prodotto pro-capite; il volume del commercio estero; le nuove prospettive economiche; le servitù connesse con i trasporti; il tasso di scolarità; la capacità ospedaliera; il livello degli investimenti di origine estera; il volume dei bilanci pubblici. Scopo dei suddetti criteri è di valutare i rispettivi pesi economici dei Paesi interessati. Altri criteri tendono a ponderare i primi, tenendo conto delle ineguaglianze geografiche e dei ritardi nello sviluppo sociale. Altri, infine, tendono a tener conto della capacità di assorbimento dei capitali ». (Cfr. la *Nota complementare alla Relazione sulla gestione del Fondo Europeo per lo Sviluppo al 31 dicembre 1963*, doc. 6392/VIII/FES/64-1). Per una illustrazione dettagliata dei criteri suesposti, cfr. *I criteri di valutazione dei progetti presentati al Fondo Europeo di Sviluppo*, Bruxelles, Studi, Serie Sviluppo dell'Oltre-Mare, 1965.

<sup>5</sup> Si è rilevato, ad esempio, che essa costituisce poco piú della metà degli aiuti forniti in sei mesi all'India per il suo terzo piano quinquennale dall'apposito consorzio delle nazioni occidentali. (Cfr. *Common Market and Overseas Territories*, in « *The National and Grindlays Review* », ottobre 1961).

<sup>6</sup> Una sintetica analisi del passaggio dal bilateralismo al multilateralismo nell'aiuto allo sviluppo è fornita da H. Feis in *Foreign Aid and Foreign Policy*, New York, Saint Martin Press, 1964, pp. 214-235. Tuttavia — come meglio accenneremo piú oltre — il multilateralismo sta acquistando sempre maggiori consensi: la stessa Francia, strenua assertrice del bilateralismo, sta mutando indirizzo, dopo che la *Relazione Jeanneney* ha suggerito un sostanziale cambiamento di orientamento, e nelle piú diverse sedi internazionali i delegati francesi hanno proposto, in questi ultimi tempi, audaci piani di aiuto allo sviluppo su basi multilaterali. « Si può avere una certezza a lungo termine per quanto attiene agli aiuti solo se essi provengono da accordi internazionali di associazione — scriveva J. Vaizey in *International Aid and International Organizations*, in « *Pakistan Horizon* », n. 2, 1960 — in quanto sono soggetti ad un controllo congiunto, non derivano da accordi facilmente abrogabili e sono uno strumento piú flessibile ».

<sup>7</sup> Cfr., per un esame degli istituti finanziari internazionali preposti all'aiuto allo sviluppo e della loro evoluzione storica, *Les Banques de Développement ...*, cit.

<sup>8</sup> Cfr. la *Relazione Armangaud*.

contrato numerose difficoltà, che sono state più volte sottolineate da esponenti della stessa Cee<sup>9</sup>. « Si è trattato — ha detto, ad esempio, un alto funzionario comunitario — di difficoltà nell'impostazione della nostra attività, poiché non abbiamo potuto disporre con la frequenza desiderabile di piani di sviluppo che ci avrebbero consentito un miglior coordinamento dei nostri interventi; di difficoltà di esecuzione, soprattutto poiché le amministrazioni dei Paesi africani e del Madagascar conoscono naturalmente gli inevitabili problemi inerenti ad ogni realizzazione, ma i loro effettivi sono comunque assolutamente insufficienti per far fronte a compiti moderni di elevato livello tecnico; di insufficienza dei nostri programmi di formazione dei quadri, poiché siccome il Trattato e la Convenzione d'associazione non parlano di assistenza tecnica, abbiamo potuto finanziare tali programmi soltanto con le limitate risorse del nostro bilancio ordinario e non con il Fondo; di insufficiente differenziazione delle operazioni finanziarie del Fondo, che poteva concedere solo sovvenzioni a titolo gratuito e non prestiti, soluzione assolutamente rudimentale sul piano tecnico, che ci ha spesso impedito di finanziare eccellenti progetti a motivo, è paradossale, della loro redditività diretta troppo evidente; di mancanza, infine, di interventi della Comunità nel campo della normalizzazione dei prezzi dei prodotti di base, mentre una brusca caduta di tali prezzi può annullare del tutto l'efficacia pratica degli investimenti di capitali esteri »<sup>10</sup>.

Alla luce di queste difficoltà è stata compiuta un'ampia riforma del Fondo, comprendente un sostanziale aumento della sua dotazione, una accentuata diversificazione delle tecniche finanziarie e dei settori di intervento, ed una profonda modifica del suo sistema di gestione.

Nei cinque anni di validità della Convenzione di Yaoundé, il sistema Fed-Bei impiega in favore degli Stati associati, dei Paesi e Territori d'Oltre-Mare e dei Dipartimenti Francesi d'Oltre-Mare, una somma complessiva di 800 milioni di dollari<sup>11</sup>. Gli associati,

<sup>9</sup> Oltre alle diverse relazioni presentate al Parlamento Europeo nel corso dei negoziati che hanno condotto alla Convenzione di Yaoundé, cfr. il *Documento di lavoro elaborato dall'on. Peyrefitte sul Fondo di Sviluppo e sua amministrazione* in occasione della Conferenza interparlamentare di Strasburgo del giugno 1961 ed i dibattiti sorti su di esso in seno alla Conferenza medesima.

<sup>10</sup> Cfr. H. Hendus, *L'Africa e il Mercato Comune*, Bruxelles, Servizio Pubblicazioni delle Comunità Europee, 1964, p. 15.

<sup>11</sup> Di questi 800 milioni di dollari, 730 sono destinati ai Sama e 70 ai Territori dipendenti e ai 4 Dipartimenti Francesi d'Oltre-Mare. Rispetto al primo quinquennio si è così avuto un aumento del 38%. Bisogna, però, notare che 70 milioni di dollari sono forniti, sotto forma di prestiti, dalla Bei sulle sue risorse normalizzate. L'aumento effettivo dei contributi dei Sei è quindi del 27%. Il seguente prospetto comparativo illustra la ripartizione dei carichi per ogni Stato membro:

nel corso del negoziato, avevano richiesto una cifra ben maggio-

Contributi al primo Fondo

Stati membri	Valore assoluto	in % arrotondato
Belgio	70	12
Germania	200	34,4
Francia	200	34,4
Italia	40	6,9
Lussemburgo	1,25	0,3
Paesi Bassi	70	12
<b>Totale</b>	<b>581,25</b>	<b>100</b>

Contributi al nuovo Fondo

Stati membri	Valore assoluto	in % arrotondato
Belgio	69	9,45
Germania	246,5	33,8
Francia	246,5	33,8
Italia	100	13,7
Lussemburgo	2	0,2
Paesi Bassi	66	9,05
<b>Totale</b>	<b>730</b>	<b>100</b>

Variazione dei Contributi

Stati membri	Valore assoluto	in % e rispetto al primo Fondo
Belgio	- 1	98,5
Germania	+ 46,5	112,3
Francia	+ 46,5	112,3
Italia	+ 60	250
Lussemburgo	+ 0,75	135
Paesi Bassi	- 4	93
<b>Totale</b>	<b>148,75</b>	<b>125,5</b>

La situazione di cassa del Fondo al 9 giugno 1967 era la seguente:

	Aiuti non rimborsabili	Prestiti a condizioni speciali	Totale	Anticipazioni alle Casse di stabilizzazione dei prezzi
1) Fed				
Sama	475.108	—	475.108	—
Ptom, Dom	94.682	—	94.682	—
Spese di controllo tecnico, spese amministrative	11.460	—	11.460	—
<b>Totale</b>	<b>581.250</b>	<b>—</b>	<b>581.250</b>	<b>—</b>

re<sup>12</sup>, mentre alcuni Stati membri della Cee non volevano che si superasse di molto la cifra prevista per il primo quinquennio<sup>13</sup> e la Commissione aveva proposto l'attribuzione di 220 milioni di dollari l'anno<sup>14</sup>.

Gli 800 milioni di dollari costituiscono il contributo « comunitario » al progresso economico degli associati: si tratta di un contributo che, oltre a poter essere aumentato nel quadro del riesame della cooperazione finanziaria e tecnica<sup>15</sup>, si aggiunge agli aiuti che dai Sei si dirigono al terzo mondo, in generale, ed all'Africa, in particolare. Per poter valutare l'entità di questo sforzo comunitario, quindi, bisogna prendere in considerazione la totalità delle somme impiegate dai Paesi della Cee in favore dei Paesi in via di sviluppo.

Le rilevazioni fatte annualmente in seno all'Ocse sono eloquenti<sup>16</sup>. Da esse in sintesi si rileva che i Paesi occidentali membri del Comitato

	Aiuti non rimborsabili	Prestiti a condizioni speciali	Totale	Anticipazioni alle Casse di stabilizzazione dei prezzi
2) Fed				
Sama	362.918	17.356	380.274	7.842
Ptom, Dom	21.736	—	21.736	—
Spese di controllo tecnico, spese amministrative	21.517	—	21.517	—
Totale	406.171	17.356	423.527	7.842
Totale gener.	987.421	17.356	1.004.777	7.842

<sup>12</sup> Avrebbero voluto ottenere, in cinque anni, 1.800 milioni di dollari. (Cfr. T. Delejan, *L'Afrique et la Communauté Economique Européenne*, in « Communauté France-Eurafrrique », giugno 1962).

<sup>13</sup> Cfr. « Le Monde » del 5 aprile 1962.

<sup>14</sup> Cfr. il memorandum del 13 luglio 1961 già ricordato.

<sup>15</sup> Nella stessa *Relazione Thorn*, posto l'accento sul fatto che l'Allegato VI dell'Atto finale firmato a Yaoundé, il quale prevede che gli Stati membri della Cee procederanno ad un riesame degli aiuti finanziari allo spirare dei tre anni successivi alla entrata in vigore della Convenzione, si suggerisce di aumentare in quella occasione lo sforzo comunitario. Alcuni articoli dell'Accordo Interno relativo al finanziamento ed alla gestione degli aiuti della Comunità concluso tra i Sei sembrano lasciar aperta la possibilità di un aumento globale dei fondi impiegati dalla Comunità per l'associazione.

<sup>16</sup> Ci riferiamo all'esame annuale delle politiche di aiuto allo sviluppo fatto in seno al Comitato di aiuto allo sviluppo (Cad). I dati riportati si riferiscono a più rapporti annuali. I metodi di rilevazione e di elaborazione usati dall'Ocse sono stati soggetti ad una acuta critica da J. A. Pincus in *The Cost of Foreign Aid*, in « Review of Economics and Statistics », novembre 1963: tuttavia anche il metodo proposto dal Pincus — come d'altronde riconosce l'A. — non considera molti elementi. Ci serviamo dei dati Ocse con tutte le loro imperfezioni in quanto una analisi più sofisticata non viene in pratica effettuata da nessun organismo né nazionale né internazionale.

di Aiuto allo Sviluppo<sup>17</sup> forniscono il 90% degli aiuti complessivi diretti dai Paesi industrializzati a quelli in via di sviluppo<sup>18</sup>, che i Sei contribuiscono per il 22 per cento al totale mondiale e che i Paesi membri della Comunità nel loro complesso, se sono superati dagli Stati Uniti, e soltanto da essi, per quanto riguarda il volume di aiuti diretti al terzo mondo, superano gli stessi Usa per quanto riguarda la percentuale del reddito nazionale rivolta a questi scopi<sup>19</sup>. Ovviamente, la maggior parte degli aiuti dei Sei al terzo mondo deriva da accordi bilaterali: le organizzazioni internazionali, nonostante la spinta verso il multilateralismo nella attribuzione degli aiuti ai Paesi in via di sviluppo a cui si sta assistendo<sup>20</sup>, hanno ancora mezzi e disponibilità molto limitate.

Gli interventi del Fondo europeo di sviluppo costituiscono oggi circa il 10% del totale mondiale dei finanziamenti versati su piano multilaterale<sup>21</sup>. La loro importanza può quindi essere valutata soltanto se si pone mente ai fondi di cui dispongono altre organizzazioni internazionali che si interessano in modo precipuo all'aiuto allo sviluppo.

L'Ida, ad esempio, che costituisce indubbiamente l'organizzazione multilaterale per eccellenza, dato che sono suoi membri quasi tutti i membri della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo<sup>22</sup>, dispone di sottoscrizioni e di risorse supplementari per poco più di un miliardo e mezzo di dollari<sup>23</sup>. Anche se i suoi Statuti prescrivono per

<sup>17</sup> Fanno parte del Cad: Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Giappone, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Svezia, Usa e Commissione della Cee.

<sup>18</sup> Dal 1961, in poi, il totale annuo degli aiuti allo sviluppo ammonta a circa 6,5 miliardi di dollari, cifra che sembra essersi stabilizzata dopo un rilevante aumento subito tra il 1959 e il 1964 (41%). Nel 1963, il 93% degli aiuti diretti ai Paesi sottosviluppati erano ancora forniti in via bilaterale. (Cfr. *L'Aide Publique Octroyée aux Pays en Voie de Développement par les Pays Industrialisés*, Commissione della Cee, doc. 298/VIII/B/65-F, passim).

<sup>19</sup> Considerando i dati del Cad per il 1965 relativi al flusso totale degli aiuti, sia pubblici che privati, risulta che la Francia dedicava l'1,88% del suo reddito nazionale, la Germania lo 0,83%, l'Italia lo 0,65%, il Belgio l'1,81%, e l'Olanda l'1,53%. I Paesi della Cee, nel loro complesso, dedicavano circa l'1,11% del loro reddito nazionale all'aiuto allo sviluppo, mentre gli Stati Uniti impiegavano lo 0,98% e il Regno Unito l'1,17%.

<sup>20</sup> Questa spinta ha ricevuto il suo massimo impulso dopo la Conferenza Mondiale, nel corso della quale si è più volte invocato lo svilupparsi di una più intensa cooperazione finanziaria multilaterale. (Cfr., in proposito, le ventisei Raccomandazioni della Terza Commissione, contenute nei documenti E/Conf. 46/C. 3/Rec. 1 a 26).

<sup>21</sup> Cfr. la *Relazione presentata a nome della Commissione Paritetica sulla prima Relazione del Consiglio di Associazione alla Conferenza Parlamentare dell'Associazione - Relatore: on. Pedini, P. E.*, doc. 7 del 19 novembre 1965.

Già nel 1963 un quinto dell'aiuto europeo rivolto ai Sama si manifestava sotto forma comunitaria. (Cfr. la *Nota complementare*, cit.).

<sup>22</sup> Al 30 giugno 1966 la Guinea, la Giamaica, il Guatemala, la Nuova Zelanda, Trinidad, l'Uruguay, il Venezuela e il Portogallo, benché membri della Banca, non facevano parte dell'Ida (Cfr. *Ida, Rapport Annuel, 1965-1966*, pp. 72-73).

<sup>23</sup> Al 30 giugno 1966 il totale delle sottoscrizioni e delle risorse supplementari

i prestiti condizioni molto piú flessibili<sup>24</sup> di quelle previste dagli Statuti della Banca Internazionale<sup>25</sup> l'Ida non ha il potere di fare sovvenzioni a fondo perduto e di conseguenza molti Paesi in via di sviluppo si trovano nell'impossibilità di adire all'organizzazione proprio in quanto per i progetti di infrastruttura, che sono indispensabili per gettare le basi di un armonico sviluppo, si può ottenere una redditività diretta soltanto dopo un grandissimo lasso di tempo.

La Banca Interamericana per lo Sviluppo, che, essendo un'organismo a carattere regionale, può ricordare il Fed, disponeva alla sua creazione, per il suo dipartimento che ha il compito di fare investimenti che accrescono le capacità del Paese debitore soltanto indirettamente e lentamente, della limitata cifra di 150 milioni di dollari e i 500 milioni di dollari destinati dal Congresso degli Usa al finanziamento di programmi sociali nell'America Latina vengono puramente amministrati dall'organizzazione<sup>26</sup>. A proposito dell'America Centrale e Meridionale, bisogna, poi, notare che con la Dichiarazione di Punta del Este i Paesi latino-americani si sono impegnati ad effettuare « *a countrepait to increased aid* » alcune riforme di carattere interno<sup>27</sup> e che dalla Cee non è stata richiesta ai Sama alcuna « *countrepait* ».

Nell'ambito dello Special Fund delle Nazioni Unite operante nel quadro della Commissione economica per l'Africa, poi, di cui fanno parte tutti gli Stati africani indipendenti e gli Stati europei che conservano responsabilità in Africa<sup>28</sup> e che si occupa quasi esclusivamente di assistenza tecnica<sup>29</sup>, erano stati effettuati, sino agli inizi del 1962, finanziamenti sino a poco piú di 63 milioni di dollari<sup>30</sup>.

Confrontandolo con queste cifre, non sembra possa dirsi che l'aiuto finanziario della Comunità è « *eccessivamente modesto* »<sup>31</sup> o che si

tati ammontava a 1.762.015.000 di dollari. (Cfr. Ida, *Rapport Annuel*, g. cit., pp. 64-65).

<sup>24</sup> Cfr. in modo particolare l'art. V in *Statuts de l'Association Internationale de Développement*, Washington, 1960.

<sup>25</sup> Cfr., in modo particolare, gli artt. III e IV in *Statuts de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement*, Paris, Imprimerie Cdu, 1951. Per la differenza tra le condizioni richieste e le modalità di prestito dell'Ida e della Banca, cfr. *Banque Mondiale, Sfi et Ida - Principes et operations*, Washington, 1964, pp. 112 ss. Nei confronti della Banca internazionale l'Africa « rivoluzionaria » è sempre stata fortemente critica (Cfr., ad esempio, *La Bird et l'Afrique*, in « *Révolution Africaine* », dell'11 aprile 1963).

<sup>26</sup> Cfr. M. Andreis, *Gli Stati Uniti e i Paesi Sottosviluppati*, Torino, Einaudi, 1962, pp. 101-105.

<sup>27</sup> Cfr. G. Bolton, *Problems of Economic Development in Latin America*, in « *Foreign Affairs* », aprile 1962.

<sup>28</sup> Cfr. *The United Nations and Africa - A Collection of basic Information on the Economic Aid and Social Activities of the United Nations and Related Agencies in Africa* compiled and distributed by the United Nations Office of Public Information - External Division, New York, 1962, pp. 11.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 206.

<sup>31</sup> Cfr. M. Andreis, *op. cit.*, p. 184.

tratta di « una miseria o di un piatto di lenticchie »<sup>32</sup> assolutamente incapace di fornire agli associati « i mezzi di uno sviluppo accelerato »<sup>33</sup> essendo pari « in media al 3% del loro prodotto nazionale lordo »<sup>34</sup>, o, infine, che lo sforzo comunitario è, in pratica, diminuito<sup>35</sup>.

Alcuni rilievi effettuati dall'Ocse mostrano la inconsistenza di queste critiche: dal 1960 al 1963, i Paesi associati alla Cee, pur avendo una popolazione pari al 3% della popolazione complessiva dei Paesi in via di sviluppo, hanno beneficiato di oltre il 10% dell'aiuto pubblico netto complessivamente fornito al terzo mondo. L'azione del Fondo in questo quadro è stata particolarmente incisiva in quanto ha rappresentato per gli associati nel 1961 il 22% del totale degli aiuti finanziari ricevuti su piano multilaterale, nel 1962 il 49% e nel 1963 quasi il 100%<sup>36</sup>. Grazie al Fed, poi, gli Stati ed i Paesi e Territori associati alla Cee sono quelli che ricevono i maggiori aiuti per abitante: dai rilievi del Cad si può notare che nel periodo 1960-1962, gli associati hanno ricevuto dagli Stati membri del Comitato in media, per anno e per abitante, 9 dollari, mentre l'Africa, nel suo complesso, ha ricevuto 7 dollari, l'America Latina 3 dollari e mezzo e l'Estremo Oriente 2 dollari e mezzo<sup>37</sup>.

Tuttavia, più che l'ampiezza della dotazione del Fondo, sono da notarsi alcune sue caratteristiche peculiari che lo rendono realmente un Istituto unico nel suo genere. Il complesso Fed/Bei, infatti, interviene in numerosi settori e può effettuare una vasta gamma di operazioni finanziarie. La Convenzione di Yaoundé prevede infatti per i 18 Sama, aiuti non rimborsabili sino a concorrenza di 620 milioni di dollari; prestiti del Fondo a condizioni speciali<sup>38</sup> per un ammontare di 46 milioni di dollari; prestiti della Bei a condizioni normali<sup>39</sup> per un ammontare

<sup>32</sup> Cfr. P. Jalée, *Le pillage du tiers monde*, Parigi, Maspéro, 1966, p. 107.

<sup>33</sup> Cfr. R. Barbé, *Le Marché Commun ...*, cit.

<sup>34</sup> Cfr. P. Jalée, *op. cit.*, p. 107.

<sup>35</sup> Cfr. R. S. Pearson e W. Schmidt, *Alms for Aams: a Larger Flow?*, in «Journal of Common Market Studies», ottobre 1964.

<sup>36</sup> Cfr. M. Pedini, *Il Fondo Europeo di Sviluppo nella associazione tra la Cee e i Paesi africani e malgascio*, in «Rivista di Politica Economica», novembre 1966.

<sup>37</sup> Cfr. *L'Aide Publique Octroyée ...*, cit., p. 9. Si è in pratica giunti alla situazione opposta a quella rilevata agli inizi degli anni '60 quando si notava il notevole divario tra Africa ed America Latina, a favore della seconda, nella distribuzione degli aiuti pubblici. (Cfr. R. Zanelletti, *Sul concetto di equità nella distribuzione della assistenza finanziaria ai Paesi in via di sviluppo*, in «Rivista di Politica Economica», maggio 1961).

<sup>38</sup> Essi corrispondono in pratica ai « soft loans ». Possono avere una durata massima quarantennale e possono venir esonerati da ammortamenti per dieci anni. Il tasso di interesse è inferiore al tasso normale di interesse diminuito da un abbuono massimo. Essi vengono, di massima, utilizzati per integrare o prolungare le sovvenzioni del Fed o i prestiti della Bei. (Cfr. *I finanziamenti mediante Prestiti nel Regime di Associazione della Convenzione di Yaoundé*, Commissione della Cee, doc. 1653/VIII/FES/65-1).

<sup>39</sup> L'intervento della Bei al di fuori degli Stati membri della Comunità è condizionato ad una decisione unanime del Consiglio dei Governatori: esso è ora

di 64 milioni di dollari; abbuoni di interesse prelevati sugli aiuti non rimborsabili del Fondo nei limiti del 3% dell'importo dei prestiti accordati dalla Bei; anticipi a breve termine alle casse di stabilizzazione per consentire gli interventi necessari alla regolarizzazione dei corsi dei prodotti di base nella misura complessiva di 50 milioni di dollari da prelevare sulle eccedenze di tesoreria del Fondo<sup>40</sup>. La parte di gran lunga maggiore degli aiuti comunitari, per un importo complessivo di 500 milioni di dollari, è diretta agli investimenti economici e sociali ed alla cooperazione tecnica generale e, in queste materie, si possono attuare sia sovvenzioni a fondo perduto che prestiti, normali o a condizioni speciali<sup>41</sup>. Una « tranche » particolarmente importante, poi, è diretta — come si è visto — ad agevolare la progressiva commercializzazione a prezzi competitivi delle produzioni dei Sama ed a diversificare le loro strutture economiche<sup>42</sup>.

Non è questa la sede per compiere un dettagliato esame dei diversi settori di intervento e delle diverse tecniche finanziarie ad essi relative<sup>43</sup>. Quello su cui ci preme invece porre l'accento è che, grazie al fatto di esser posto « sotto il segno della diversificazione »<sup>44</sup>, il complesso Fed/Bei può compiere una serie di interventi che sono solitamente distribuiti in Istituti diversi: ciò risulta chiaro se lo si compara con le più note Istituzioni nazionali ed internazionali che si interessano all'aiuto allo sviluppo<sup>45</sup>. Grazie a questa concentrazione di com-

sistematico ed istituzionale. I prestiti della Bei, da ammortarsi in 25 anni, sono concessi al tasso normale di interesse praticato dalla Banca (5,7-5,8 % per prestiti non superiori ai 20 anni; 6 % per prestiti di una durata compresa tra i 7 e i 12 anni; 6,1-6,4 % per prestiti compresi tra i 12 e i 20 anni), ma possono essere accompagnati da abbuoni.

<sup>40</sup> Il rimborso di tali anticipi è garantito da ogni singolo Stato associato; in caso di mancato rimborso, la perdita è imputata sulla parte degli aiuti non rimborsabili di spettanza dei rispettivi Stati.

<sup>41</sup> Cfr. in particolare il Prot. 5 allegato alla Convenzione di Yaoundé.

<sup>42</sup> Cfr. Cap. III, nota 50.

<sup>43</sup> Cfr. per un esame approfondito la *Relazione Armangaud*.

<sup>44</sup> Cfr. l'*Allegato al verbale sommario della 3ª riunione del Gruppo di Lavoro Convenzione di Associazione della Sezione Specializzata del Comitato Economico e Sociale per lo Sviluppo dell'Oltre-Mare tenuta a Bruxelles il 24 maggio 1963 - Allocuzione del Sig. Auclert funzionario delegato della Direzione Generale Sviluppo dell'Oltre-Mare della Commissione della Cee*, doc. R/CES/229/63 all. 1.

<sup>45</sup> Un esauriente esame comparativo di tale tipo ci porterebbe oltre. Tuttavia, ritenendo non poter tralasciare l'argomento, ci limitiamo ad un breve cenno rinviando per una analisi più completa alle opere specifiche citate nel corso di questo studio. Il « Programma ampliato di assistenza tecnica » dell'Onu pratica un'assistenza tecnica di carattere generale; il « Fondo Speciale » ora unito al primo, opera nel campo dell'assistenza tecnica connessa agli investimenti e, in modo particolare, in quello dei preinvestimenti, ma non finanzia gli investimenti sottoposti al suo esame e progettati con la sua collaborazione; la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo concede soltanto prestiti a condizioni normali, mentre, proprio per permettere la concessione di prestiti a condizioni speciali, si è creata l'Ida; l'Ocse accorda assistenza tecnica di carattere generale, mentre, nel suo seno, il Comitato di aiuto allo sviluppo si interessa soltanto della coordi-



petenze e di iniziative, il complesso Fed/Bei dispone di tutti gli strumenti necessari per poter porre in vita una politica di sviluppo che può essere proiettata a lungo termine.

Nel complesso Fed/Bei si trovano attuate tutte, o quasi tutte, le principali raccomandazioni scaturite nel corso della Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo in materia di cooperazione finanziaria e tecnica: dall'aggancio degli aiuti ai piani interni di sviluppo<sup>46</sup>, alla concessione di abbuoni di interesse<sup>47</sup>, all'accordo di prestiti a basso tasso<sup>48</sup>, tutti, o quasi tutti, i più importanti suggerimenti fatti su scala mondiale si trovano già realizzati, su scala regionale, nel complesso Fed/Bei.

Le caratteristiche del sistema non si fermano a quelle, già di per sé notevoli ed originali, suesposte. Ve ne sono altre ancora, che possono essere — è vero — suscettibili di profondi miglioramenti in futuro, ma che già da adesso pongono il complesso Fed/Bei come un Istituto tra i più moderni ed attivi.

Nel corso delle trattative che hanno portato alla Convenzione di Yaoundé, gli associati hanno chiesto che si stabilisse la loro partecipazione alla gestione dell'Istituto, non soltanto come titolari del potere di iniziativa.

Per giungere a questa partecipazione, nel Documento di Lavoro elaborato dall'on. Alain Peyrefitte per la Conferenza interparlamentare di Strasburgo si suggerivano due vie. Ci si domandava, innanzitutto, se « l'Oamce non avrebbe potuto svolgere una funzione simile a quella dell'Oece nel quadro del Piano Marshall ». Non riteniamo che l'Oamce si sarebbe potuta porre nei confronti della Cee come si pose l'Oece nei confronti degli Usa. E non crediamo ciò non soltanto in quanto non tutti i Sama hanno fatto parte dell'Oamce, o fanno attualmente parte dell'Ocam che tende sempre più a mostrarsi come una reincarnazione di quella Uam nel quadro della quale era sorta la Organizzazione Africana e Malgascia di Cooperazione Economica, ed, in quanto, anzi, alcuni tra gli Stati associati hanno fatto parte di « blocchi » che su piano

nazione tra le politiche degli Stati membri e il Centro di Sviluppo di un'assistenza tecnica di carattere eminentemente intellettuale; il Fondo di Aiuto e Cooperazione francese concede sovvenzioni in capitali, assistenza tecnica e sovvenzioni per l'equilibrio dei bilanci, ma non concede prestiti; la Cassa Centrale di Cooperazione Economica francese, concede prestiti a condizioni normali, ma non sovvenzioni: la « Kreditanstalt für Wiederaufbau » tedesca distribuisce prestiti normali ma non concede sovvenzioni.

<sup>46</sup> Cfr. E/Conf. 46/C. 3/Rec. 17. Si veda in materia l'interessante studio di H. W. Singher, *External aid: for plans or for projects?*, in « Economic Journal », settembre 1965: posto l'interrogativo se gli aiuti debbano essere connessi a piani o a singoli progetti, l'A. conclude avvertendo che, anche se la scelta istintiva è per la seconda formula, non si può stabilire una preferenza a carattere generale in quanto, per definire gli out-put addizionali e le economie indotte, bisogna prendere in considerazione una base macro-economica.

<sup>47</sup> Cfr. E/Conf. 46/C. 3/Rec. 10.

<sup>48</sup> Cfr. E/Conf. 46/C. 3/Rec. 18.

africano si sono mostrati rivali dell'Unione africana e malgascia e, ora che si sta riassistendo ad una ripresa di attività dei raggruppamenti regionali, si apprestano a dar vita a nuovi organismi tendenti a contrastare l'Ocam. Non riteniamo che si sarebbe potuto tracciare un parallelo tra l'Oamce e l'Ocam, nei confronti della Cee e l'Oece nei confronti degli Usa per ragioni più profonde e, quindi, più vere. Se, infatti, il primo obiettivo dell'Oece era quello di provvedere alla ripartizione degli aiuti americani sulla base di un piano europeo, alle sue fondamenta vi era un indubbio sostrato politico, sostrato politico dimostrato dal fatto che la sua istituzione fu « a key element » nel processo di creazione della Comunità atlantica<sup>49</sup>. Questo sostrato politico è stato mostrato appieno dalla sua trasformazione in Ocse, tanto che un autorevole giornalista americano poteva scrivere, poco dopo questa trasformazione, che la nuova organizzazione avrebbe avuto negli anni '60 la stessa importanza politica del Piano Marshall nell'era staliniana<sup>50</sup>. Un simile sostrato politico manca alla base della associazione tra Cee e Sama. La stessa Ocam, sorta anche per contrastare certe tendenze estremiste che si riaffacciavano nel Continente soprattutto a causa della perdita di ogni influenza della Oua, se nel suo nascere ha compiuto una scelta in favore della cooperazione regionale piuttosto che in quella di una, almeno per ora, illusoria cooperazione continentale, non può effettuare una scelta in un conflitto lontano dalle sue istanze, anche se proprio recentemente diversi leaders africani hanno pubblicamente notato che il neo-colonialismo non è solo di marca occidentale<sup>51</sup>. Mancando l'*idem sentire* politico che era alla base della Oece come è alla base dell'Ocse crediamo che difficilmente, un organismo regionale africano, che pur riuscisse a racchiudere nel suo seno tutti gli Stati associati, potrebbe porsi nei confronti della Cee come l'Oece si pose nei confronti del piano Marshall.

Nel Documento di Lavoro dell'on. Peyrefitte, quindi, si suggeriva che si chiamassero anche i Sama alla partecipazione contributiva e alla gestione del Fondo e, dopo essersi avvertito che « il contributo degli Stati associati potrebbe essere fissato ad una percentuale del loro reddito nazionale corrispondente alla media delle percentuali di reddito nazionale versate dai Paesi membri della Comunità », si affermava che « queste modalità darebbero a tutti l'impressione di partecipare attiva-

<sup>49</sup> Cfr. W. Diebold jr., *Economic Aspects of an Atlantic Community*, in « The Atlantic Community » a cura di F. O. Wilcox e H. F. Haviland, New York, Fraederick Praeger, 1963, p. 149.

<sup>50</sup> Cfr. C. L. Sulzeberger, *A New Kind of Marshall Plan*, in « The New York Times » del 13 marzo 1961. L'ex Presidente della Birbs ha ammonito che « l'Erp ha avuto successo in quanto i Paesi partecipanti al Piano Marshall avevano una comune eredità e comuni intendimenti politici » (Cfr. E. Black, *The Diplomacy of Economic Development*, Cambridge, Mass., Harvard Un. Press, 1960, p. 21).

<sup>51</sup> Cfr. ad esempio C. Legun, *What Kind of Radicalism for Africa?*, in « Foreign Affairs », gennaio 1965.

mente all'opera comune », commentando: « non si attribuisce mai tanto valore agli sforzi degli altri come quando vi si prende parte personalmente ». Non crediamo che il problema fosse o sia di « dare a tutti l'impressione di partecipare attivamente all'opera comune », ma di stabilire la forma piú congrua per questa partecipazione. Una partecipazione contributiva dei Sama, correlata ad una loro partecipazione alla gestione del Fondo, non sarebbe stata opportuna. Infatti, hanno avuto ed hanno scarsa efficacia i sistemi basati su una partecipazione contributiva dei Paesi in via di sviluppo agli Istituti fondati in loro favore. Ad esempio, nella Banca interamericana per lo sviluppo, nelle istituzioni della quale ogni Paese dispone di 135 voti piú un voto per azione che possiede, « si riscontra — afferma un commentatore insospetto — il principio della proporzionalità tra contributi e numero dei voti, cosa questa che assicura agli Stati Uniti un posto preponderante nelle decisioni dell'organismo »<sup>52</sup>. La scarsa capacità contributiva dei partners sottosviluppati rende, quindi, illusoria la loro partecipazione ai poteri di gestione. Una conclusione simile è stata tratta dai Fides, a proposito dei quali nella *Enquête sur l'Afrique* della Fao si scrive: « agli inizi, sono stati finanziati congiuntamente dalla Francia e dai territori interessati. I contributi locali, che sarebbero dovuti essere del 55% delle spese globali, sono stati progressivamente ridotti sino a giungere a circa il 10%. Essi sono stati, poi, finanziati quasi completamente dalla Caisse Centrale de Coopération Economique »<sup>53</sup>. La capacità contributiva dei Sama è men che modesta e, di conseguenza, una loro partecipazione alla gestione del Fondo, basata sulla loro contribuzione, sarebbe potuta essere soltanto fittizia, nonostante quella che sarebbe stata l'impressione che si sarebbe data. Lo stabilire una partecipazione, necessariamente piú che minoritaria, sia per la contribuzione che per la gestione avrebbe potuto porre notevoli intralci alla gestione degli aiuti.

Con la Convenzione di Yaoundé si è scelta una strada piú realistica delle due suggerite nel 1961<sup>54</sup>. Se, infatti, la Commissione della Cee, affiancata da un apposito Comitato<sup>55</sup>, conserva gran parte dei po-

<sup>52</sup> Cfr. C. Dupont, *Les Institutions Internationales Bancaires de Financement du Développement*, in « Les Banques de Développement ... », cit., p. 198.

<sup>53</sup> Cfr. Fao, *Enquête ...*, cit., p. 52.

<sup>54</sup> Si tratta di proposte che, se pur fatte a livello dei parlamentari, non sono state prese in considerazione a livello dei ministri, nel corso, cioè, della trattativa vera e propria.

<sup>55</sup> L'istruttoria delle pratiche è affidata alla Commissione della Cee che elabora e presenta una eventuale proposta di finanziamento sui progetti presentati dai Sama: la decisione è demandata alla Commissione stessa, dopo il parere di un Comitato presieduto da un rappresentante di essa e composto dai rappresentanti dei sei Governi, che votano secondo una determinata ponderazione. In caso di parere non positivo, la Commissione può adire al Consiglio dei Ministri. A proposito dell'esame dei progetti da parte degli organi comunitari, uno studioso africano di orientamento marxista (Cfr. O. Afana, *L'économie de l'Ouest africain*,

teri e delle prerogative ad essa affidati nel corso del primo regime, « l'orientamento generale della cooperazione finanziaria e tecnica nell'ambito della associazione » viene definito dal Consiglio di associazione « in base soprattutto ad una relazione annua che gli sottopone l'organo incaricato della gestione degli aiuti finanziari e tecnici della Comunità »<sup>56</sup>.

In tal modo, quindi, si perviene ad una vera e propria modifica dei principi nei confronti del regime precedente e non si può certo affermare che si giunge ad escludere intenzionalmente gli Stati associati da ogni effettiva collaborazione e corresponsabilità nella determinazione degli orientamenti e dei programmi di assistenza, nella gestione e nelle attività del Fondo, nella ripartizione e nella destinazione delle risorse<sup>57</sup>, che « la Commissione stabilirà anche a quali Stati concedere i finanziamenti con un condizionamento di tipo neocolonialistico e la possibilità di operare le più aprioristiche discriminazioni »<sup>58</sup>, che « i gruppi imperialisti che dominano il Mercato comune vogliono finanziare solo i progetti che a loro interessano »<sup>59</sup>. Grazie alla profonda modifica dei principi intervenuta, infatti, « il sistema appare come un esempio originale di multilateralizzazione dell'aiuto ai Paesi in via di sviluppo »: il Fed « se, in quanto Istituto regionale, è simile al Piano di Colombo e alla Banca Interamericana per lo Sviluppo, si distingue notevolmente da essi per i suoi Statuti e per le sue modalità di intervento »<sup>60</sup>. Dato che non esistono al mondo « molte organizzazioni internazionali, e tanto meno nazionali, che accettano di discutere l'orientamento generale della loro politica di aiuto ponendosi in piano di completa uguaglianza con i beneficiari dell'aiuto stesso »<sup>61</sup>, crediamo che si possa sottoscrivere l'affermazione dell'ex Segretario Generale dell'Oamce, secondo la quale « di fronte al mondo intero l'originalità della costruzione costituisce una vera e propria innovazione rivoluzionaria »<sup>62</sup> e che si debba sottolineare « la novità e l'originalità delle formule previste che, soprattutto, introducono un po' di democrazia nei rapporti tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo »<sup>63</sup>.

Parigi, Maspéro, 1966, p. 238) ha scritto che « è una eccellente occasione per attività di spionaggio e di controllo politico ».

<sup>56</sup> Cfr. l'art. 27 della Convenzione di Yaoundé.

<sup>57</sup> Cfr. M. Andreis, *op. cit.*, p. 176.

<sup>58</sup> Cfr. l'intervento dell'on. Galluzzi nella discussione alla Camera dei Deputati del ddl sulla Convenzione di Yaoundé (cfr. *Resoconto Sommario della Seduta del 14 maggio 1964 - Stampato n. 114 - IV Legislatura*).

<sup>59</sup> Cfr. R. Barbé, *Le Marché commun ...*, cit.

<sup>60</sup> Cfr. P. Riproche, *op. cit.*, p. 270.

<sup>61</sup> Cfr. H. Hendus, *op. cit.*, p. 12.

<sup>62</sup> Cfr. J. Razafimbahini, *L'association des Pays d'outre-mer à la Cee*, in « Revue de l'Oamce », agosto 1964.

<sup>63</sup> Cfr. « Conference faite par M. André Auclert, administrateur principal de la Direction Generale du Développement de l'Outre-Mer devant le Centre des Jeunes Patrons le 8 fevrier 1963 », doc. 6051/PI/64-F. Un contenuto di maggior

Questi sono in sintesi, i lineamenti del sistema Fed/Bei, i cui risultati pratici sono stati nettamente positivi, se si nota il « ritmo di crociera » tenuto dalla sua amministrazione e l'importanza delle realizzazioni effettuate nel suo primo anno di attività<sup>64</sup>. L'ampia diversificazione delle sue operazioni finanziarie e dei suoi settori di intervento, il sistema di partecipazione degli associati all'orientamento generale delle sue attività ottenuto tramite il Consiglio di associazione, dimostrano come si sia fatta quella « prova di immaginazione e di dinamismo » invocata da tempo<sup>65</sup>.

Anche il Fondo, tuttavia, è suscettibile di notevoli miglioramenti. Essi devono consistere non soltanto in un più celere disbrigo delle pratiche<sup>66</sup> od in un più attento vaglio dei progetti per evitare la messa in atto di opere non del tutto congrue<sup>67</sup>. È necessario, innanzitutto, un più stretto coordinamento delle relazioni bilaterali tra gli Stati membri della Cee e gli associati<sup>68</sup> e di una più intensa collaborazione con i Paesi terzi e con le altre organizzazioni internazionali<sup>69</sup>. È in-

novità si sarebbe avuto se, seguendo il suggerimento fatto nel corso della Conferenza interparlamentare del giugno 1961, si fosse dato vita ad un Istituto per lo Sviluppo e si fossero stabilite per esso regole quali quelle suggerite alla amministrazione americana, proprio nello stesso periodo, da J. K. Galbraith in *A Positive Approach to Economic Aid*, in « Foreign Affairs », aprile 1961: secondo il Galbraith, una volta domandata l'assistenza della istituzione proposta al Governo Usa, si sarebbe dovuta formare una Commissione composta di rappresentanti sia dell'istituto che del Paese interessato; detta Commissione, vagliato il piano di sviluppo, si sarebbe dovuta stabilire in loco e avrebbe dovuto trasformarsi di fatto se non di diritto in Ministero dello Sviluppo. Su questo schema, che peraltro ricorda il Piano di Colombo, ci si dovrebbe indirizzare nel quadro della riforma del Fed.

<sup>64</sup> Cfr., in proposito, la *Relazione Pedini*, cit.

<sup>65</sup> Cfr. M. Bonnefous, *Europe et Tiers Monde*, Sytoff Leiden, 1961, p. 105.

<sup>66</sup> Negli ultimi tempi i tempi tecnici di esame, di istruzione e di approvazione dei progetti sono stati notevolmente accorciati. L'esperienza ha, però, dimostrato che più sono brevi i termini intercorrenti tra la presentazione del progetto e la sua approvazione, più lunghi diventano quelli compresi tra l'approvazione e l'inizio della realizzazione.

<sup>67</sup> Sarebbe, a questo riguardo, auspicabile una migliore collaborazione tra la Bei ed il Fed di quella che esiste tuttora.

<sup>68</sup> Cfr. la *Relazione presentata a nome della Commissione per la Cooperazione con i Paesi in fase di Sviluppo sul coordinamento delle relazioni bilaterali tra gli Stati membri della Cee e gli Stati associati d'Africa e del Madagascar*, Relatore: on. von der Goes van Naters. (P.E., doc. 77/1964).

<sup>69</sup> Essa è permessa dall'art. 23 della Convenzione di Yaoundé e si sta già esplicando con efficacia. Fin dal 1963 i servizi della Commissione della Cee hanno messo a punto una procedura di informazioni reciproche con gli organismi di collaborazione bilaterale degli Stati membri. Una procedura di tal tipo è stata stabilita anche con la Agency for International Development degli Stati Uniti, e con le principali istituzioni multilaterali, Onu e sue Agenzie specializzate, Banca Mondiale, Fmi, ecc. Oltre a questa procedura di reciproca informazione, è stata iniziata la realizzazione di progetti in comune. Bisogna, ad esempio, rammentare la costruzione di una strada in Somalia finanziata congiuntamente dal Fed, dall'Ida e dal Sunfed e la costruzione di una strada in Mauritania, finanziata dal Fed, dall'Ida e dal Governo locale. Bisogna, poi, segnalare la cooperazione con

fatti, « evidente la necessità di inquadrare, sin dove è possibile, le azioni e gli investimenti del Fondo nel complesso delle iniziative di aiuto che, nei Paesi associati, vengono prese sia dagli Stati membri della Cee, sia da Stati terzi, sia da organizzazioni internazionali »<sup>70</sup>.

È, poi, necessario che non si indirizzino le risorse del Fondo e della Banca esclusivamente verso la creazione della infrastruttura<sup>71</sup>: ora che, grazie alla ampia diversificazione delle tecniche finanziarie, vi sono gli strumenti per farlo, bisogna cercare soprattutto di incentivare la produzione industriale<sup>72</sup>.

Bisogna, infine, stimolare sempre di più la spinta concorrenziale tra le imprese della Comunità e degli associati partecipanti alle gare di appalto e di fornitura del Fondo per dar modo a un sempre più vivo aprirsi dei Sama ad aziende diverse da quelle della ex-metropoli<sup>73</sup>.

L'Unesco per la messa in funzione di scuole di vario tipo, con il Fac francese e l'Aid statunitense per la campagna contro la peste bovina, ecc.

<sup>70</sup> Cfr. la *Relazione Pedini*, cit.

Sulla necessità di coordinare aiuti bilaterali e multilaterali, cfr. il lucido articolo di R. E. Asher, *Multilateral versus Bilateral Aid: An Old Controversy Revisited*, in « International Organization », autunno 1962. Il progressivo mutamento francese riguardo il multilateralismo proprio verso i Paesi associati alla Cee è illustrato efficacemente da J. P. Bérard, *La coopération française avec les Etats africains et malgache: état actuel, perspectives d'avenir*, in « Développement et Civilisation », marzo 1963.

<sup>71</sup> Il 62 % degli interventi del primo Fondo sono stati di carattere « economico » ed il 38 % di carattere « sociale ». Tra gli investimenti « sociali » hanno avuto la prevalenza quelli relativi all'insegnamento (17 %). Tra quelli economici risultano primi l'infrastruttura stradale (31 %), l'ammodernamento rurale (17 %) e l'infrastruttura portuale e ferroviaria (13 %). Gli interventi destinati al settore « industria ed energia » hanno rappresentato soltanto lo 0,7 % del totale.

<sup>72</sup> Il secondo Fed si è già messo, in parte, su questa strada. I prestiti della Bei che affiancano la sua azione possono contribuire efficacemente alla industrializzazione degli associati: i finanziamenti di un complesso per il condizionamento delle banane in Costa d'Avorio e per uno stabilimento tessile nel Camerun ne sono i primi esempi.

<sup>73</sup> Una tale apertura si è avuta sin dall'inizio della attività del primo Fondo e i suoi effetti possono essere illustrati dalla seguente tabella:

	Appalti di lavori (aggiudicazione)		Appalti di forniture (Origine delle forniture)	
	Fine 1963 %	Sett. 1966 %	Fine 1963 %	Sett. 1966 %
Germania	2,02	4,27	22,63	21,65
Belgio	1,50	1,37	3,70	3,49
Francia	62,61	50,72	51,70	42,01
Italia	11,50	13,33	7,49	11,29
Paesi Bassi	1,89	3,08	4,72	2,68
Lussemburgo	—	0,25	—	0,02
Sama	20,48	26,98	0,42	17,72
Paesi terzi	—	—	0,34	1,14
	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

I risultati del primo periodo di associazione sono incoraggianti<sup>74</sup> e ben si è fatto a ribadire il principio della non discriminazione<sup>75</sup>: si debbono, quindi, eliminare le difficoltà obiettive che ancora rimangono<sup>76</sup> per consentire una partecipazione sempre più differenziata e sempre più ampia.

In occasione del rinnovo del patto d'associazione, si potranno apportare numerosi miglioramenti al sistema Fed/Bei sia sotto l'aspetto più strettamente tecnico che sotto quello più propriamente politico-istituzionale.

Sembra<sup>77</sup> che ci si orienterà verso un aumento dei prestiti, sia a condizioni speciali che a condizioni normali, nell'ammontare totale degli aiuti. Si tratta di una politica che è stata criticata apertamente e ripetutamente dallo stesso Direttore dell'Istituto<sup>78</sup> ma che risponde

<sup>74</sup> Sin dal luglio 1960 i Paesi membri del Cad si sono impegnati a ridurre progressivamente i cosiddetti « tied loans » (cfr. *Les Politiques et les Efforts d'Aide au Développement en 1961*, rapporto del Presidente del Comitato di Aiuto allo Sviluppo, settembre 1962, p. 30). Non sembra, però, che in via di massima siano state attuate le misure preconizzate (cfr. *Efforts et Politique d'Aide au Développement - Examen 1963*, settembre 1963, p. 80). In questo quadro, acquista un particolare significato la « multilateralizzazione » degli appalti e delle forniture che, lentamente, sta verificandosi in seno alla associazione. È degno, poi, di attenzione il crescente interesse degli imprenditori italiani per i Sama.

<sup>75</sup> Cfr. l'art. 25 della Convenzione di Yaoundé. La Commissione della Cee ha esteso la possibilità di partecipazione a gare per appalti e forniture alle imprese di Stati che non fanno parte della Comunità ma che collaborano con essa nel settore degli aiuti allo sviluppo. Questo orientamento potrà però essere modificato qualora gli altri Stati membri del Cad continuino nella pratica dei « tied loans ». Una lucida disamina sui « tied loans » e i loro effetti è stata recentemente offerta da V. N. Bandera, in *Tied Loans and International Payments Problems*, in « Oxford Economic Papers », luglio 1965. Secondo il Bandera « i tied loans sembrano aggravare il fondamentale squilibrio tra i Paesi avanzati, creditori, e i Paesi sottosviluppati, debitori »: le importazioni a credito sono incoraggiate artificialmente e mentre il creditore si avvantaggia di un bilateralismo a senso unico, rendendo i suoi crediti non convertibili liberamente, il debitore deve acquistare monete forti nei mercati finanziari.

<sup>76</sup> Molte di esse derivano dal fatto che in diversi Sama le strutture amministrative risentono della impostazione degli Stati della Cee con cui erano legati da « relazioni particolari ». Per ovviare a queste difficoltà nella *Relazione Pedini*, cit. si suggerisce di dar vita ad una « armonizzazione dei capitolati di appalto in un tipo unico di capitolato dell'associazione »: questa iniziativa « avrebbe senza dubbio conseguenze di grande utilità ai fini della ricerca di concorrenza efficace ».

<sup>77</sup> Da conversazioni con alti funzionari della Commissione della Cee.

<sup>78</sup> Cfr., ad esempio, J. Ferrandi, *Aide perdue, aide liée, aide-boomerang*, in « Le Monde » del 24-25 luglio 1966. Per questo articolo, in cui si loda la politica francese, basata su sovvenzioni non rimborsabili, confrontandola con « quella politica dei prestiti, che nonostante il suo fallimento, è accolta favorevolmente in alcuni Stati membri », la Rappresentanza Permanente Tedesca ha protestato ufficialmente nei confronti della Commissione della Cee. Il Ferrandi, per tutta risposta, in una conferenza a Parigi il cui testo, ciclostilato, è stato distribuito nei servizi della Commissione (Cfr. J. Ferrandi, *L'association: aventure ou nécessité?*, doc. 6099/VIII/FED/67-F), criticato l'indebolimento avuto dalla associazione « a causa di influenze olandesi e tedesche » (eliminazione dei *surprix*), ha detto testualmente: « Incontriamo un malessere, che proviene dalla Repubblica Federale. Per fare accettare il contributo tedesco al Fondo abbiamo dovuto far balenare ai loro

ad inderogabili esigenze di alcuni Stati membri, segnatamente dell'Olanda e della Germania.

Non si cercherà, invece, di modificare il sistema politico-istituzionale previsto per la gestione degli aiuti. Una sua lenta evoluzione nel tempo è prevedibile. Tuttavia, è ben difficile che il Fondo giunga ad incunarsi in un ambito consortile, quale quello, ad esempio, preconizzato dall'Andreis<sup>79</sup>. Molto più probabilmente si potrà in futuro riprendere l'idea lanciata dai parlamentari europei ed africani a Strasburgo e costituire un Istituto europeo per lo sviluppo, modellato, semmai, sulle linee suggerite da John Kenneth Galbraith<sup>80</sup>. Nel quadro di un Istituto di tal genere non solo si giungerebbe ad una partecipazione effettiva degli associati nella gestione del Fondo, nell'esame dei progetti e delle decisioni di finanziamento, ma si potrebbero anche coordinare tutte le altre iniziative multilaterali e bilaterali che, sul piano della assistenza finanziaria e tecnica, vengono prese in favore dei Sama sia dai Paesi della Comunità che dagli altri Paesi industrializzati e dagli organismi internazionali.

occhi la possibilità di un riflusso delle somme versate sotto forma di appalti e forniture. Di fronte ai risultati deludenti, dicono che li si è voluti imbrogliare e che i francesi li hanno giocati ».

<sup>79</sup> Cfr. M. Andreis, *op. cit.*, p. 371.

<sup>80</sup> Cfr. nota 63.



## V. Non c'è posto per i privati

Il terzo capitolo della associazione Cee/Sama è costituito dalle facilitazioni alle società ed alle attività industriali, commerciali, artigianali e professionali ed alla normativa, in tema di diritto di stabilimento, prestazione di servizi, pagamenti e movimenti di capitale ad esse attinenti. Nella Convenzione di Yaoundé non solo si dettano norme per materie che nel corso del primo regime di associazione non venivano disciplinate ma si pongono innovazioni di fondamentale importanza in settori che ottenevano una regolamentazione anche in base al Trattato di Roma ed alla Convenzione di applicazione ad esso allegata<sup>1</sup>.

Il fatto di aver previsto liberalizzazioni in queste materie « rivela la ferma volontà di dare all'associazione forme più ampie e più complete di quelle che vengono normalmente messe a fondamento di rapporti economici tradizionali »<sup>2</sup>. Per questo motivo riteniamo opportuno, nonostante la limitatezza della nostra trattazione, soffermarci con particolare attenzione sulle disposizioni della Convenzione di Yaoundé in materia di diritto di stabilimento, prestazioni di servizi, pagamenti e movimenti di capitali, anche se si tratta di disposizioni ancora molto timide e che, soprattutto a causa dello stato attuale della loro applicazione, difficilmente potranno contribuire in misura determinante alla « apertura » dei Sama alle imprese ed ai professionisti della Cee diversi

<sup>1</sup> Con la Convenzione di Yaoundé non si è prevista nessuna regolamentazione per ciò che riguarda la libertà di circolazione dei lavoratori, materia per la quale anche la normativa esistente nel corso del primo regime era piuttosto anodina. Con l'art. 135 del Trattato di Roma si stabiliva, infatti, che « fatte salve le disposizioni che regolano la pubblica sanità, la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico la libertà di circolazione dei lavoratori dei Paesi e Territori negli Stati membri e dei lavoratori degli Stati membri nei Paesi e Territori sarà regolata da Convenzioni successive per le quali è richiesta l'unanimità degli Stati membri ». Non essendosi mai stipulate le Convenzioni in parola, la disposizione è rimasta priva di ogni portata pratica.

<sup>2</sup> Cfr. G. Vedovato, *op. cit.*, pp. 184-185.

da quelli della loro ex-metropoli<sup>3</sup>. Nel nostro sintetico esame riteniamo, poi, necessario fare un cenno ai problemi della garanzia per gli investimenti privati: essi sono, infatti, strettamente connessi a quelli della liberalizzazione in tema di diritto di stabilimento, prestazione di servizi, pagamenti, movimenti di capitale. Se « l'associazione è innanzitutto un metodo di avvicinamento al problema del sottosviluppo, che consiste in primo luogo nel definire, per un certo periodo di tempo, un quadro di rapporti sufficientemente stabile per far sí che le diverse difficoltà che ostacolano lo sviluppo di un Paese determinato possano essere trattate in modo sistematico e globale »<sup>4</sup>, l'aver dato vita ad una troppo timida e troppo modesta sezione « privatistica » dell'associazione può limitare la sua efficacia complessiva.

Gli aiuti pubblici hanno, infatti, dei limiti di impiego che non possono essere superati. Si tratta, ovviamente, di confini non quantitativi<sup>5</sup> ma qualitativi: le iniziative pubbliche estere, proprio per raggiungere piú compiutamente i loro fini, non devono tralignare dal loro alveo, devono restare nella loro ampia sfera e non si debbono sostituire a ciò che può, e che deve, esser fatto dai privati. Devono indirizzarsi verso il settore pubblico del Paese in via di sviluppo in favore del quale sono concessi, devono servire per la messa in funzione delle infrastrutture di quest'ultimo, per la realizzazione della sua industrializzazione primaria, per il riammodernamento delle sue culture e per la ristrutturazione della sua agricoltura. Devono cioè stimolare la diversificazione economica, eccitando il sorgere di economie esterne, agevolando la formazione del risparmio e la sua mobilitazione verso gli obiettivi piú congrui, indirizzando, tramite la costituzione di appositi poli di sviluppo, l'attività dei privati verso gli scopi piú opportuni e provocando cosí, cumulativamente, investimenti indotti<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> In alcuni Stati associati (Ruanda, Burundi, Congo-Léopoldville, Somalia) non è stata in vigore, prima della indipendenza e, di conseguenza, anche dopo di essa, nessuna misura discriminatoria tra lo Stato membro della Comunità con il quale avevano « relazioni particolari » e gli Stati europei. Ciò in virtù del Trattato di Berlino del 1884, prima, e di quello di Saint Germain en Laye, poi.

<sup>4</sup> Cfr. H. Rochereau, *Les Problèmes soulevés par les relations entre les Etats Africains et Malgache et la Cee*, Servizio delle Pubblicazioni delle Comunità Europee, Bruxelles, 1963, p. 14.

<sup>5</sup> Bisogna, tuttavia, — come avvertono gli studi della Birs in proposito — tener presenti le possibilità di assorbimento dei capitali pubblici stranieri. Cfr., in materia, H. Simonet, *La formation de capital dans les Pays sous-développés*, Bruxelles, Institut de Sociologie de l'Ulb, 1959, pp. 180 ss.

<sup>6</sup> Anche se « tra gli economisti delle scuole piú diverse esiste una tendenza persistente in favore della pianificazione dei Paesi in via di sviluppo » (cfr. I. Gueffat, *Doctrines économiques et Pays en voie de développement*, Parigi, Puf, 1961, pp. 104-105), l'esigenza di inquadrare gli aiuti pubblici esteri in piani capaci di stimolare l'iniziativa dei privati è riconosciuta dagli stessi teorici piú « avanzati ». P. Terves in *Pré-investissements et Investissements dans les Pays en voie de développement*, in « Banque », ottobre 1965, ha ammonito recentemente ancora una volta che « l'aiuto finanziario non potrà raggiungere i suoi obiettivi se non viene inquadrato in un sistema in cui la finanza privata continuerà a giuocare il ruolo

Ai privati, ed anche ai privati stranieri, restano da compiere numerose azioni nel quadro del raggiungimento del « take-off » per i Paesi in via di sviluppo. Un esame di esse esula da questo studio: tuttavia crediamo necessario sottolineare che, se la crescita economica deriva essenzialmente dall'esistenza di una classe imprenditoriale efficiente e preparata, gli investimenti privati esteri, a motivo di quello stesso « effetto di dimostrazione » di cui sono state più volte sottolineate le conseguenze più negative<sup>7</sup>, possono contribuire a forgiare questa classe imprenditoriale di cui i Paesi in via di sviluppo (dai quali rifuggono sempre più i capitali privati)<sup>8</sup> hanno bisogno.

D'altronde, in seno alla stessa Onu<sup>9</sup> ed alla stessa Conferenza mondiale per il commercio e lo sviluppo<sup>10</sup>, è stata auspicata l'adozione di misure atte a stimolare gli investimenti privati nei Paesi in via di sviluppo. In seno alla Banca mondiale, poi, sono stati messi in cantiere diversi progetti, ma soltanto uno, che ha, poi, una portata molto limitata, è giunto alla firma<sup>11</sup>.

I Sama sono perfettamente coscienti della importanza che hanno gli investimenti privati comunitari per il loro sviluppo e del rilievo che assume una loro garanzia. Un Ministro africano che ha preso parte attiva alle trattative che hanno condotto alla Convenzione di Yaoundé ha, ad esempio, scritto, non senza una punta di amarezza: « Abbiamo tentato di aprire senza successo un dialogo su questo problema nel corso dei negoziati con i Rappresentanti della Cee »<sup>12</sup>. Di questa con-

tradizionale ». Su questo tema, ci siamo già intrattenuti in *I confini dell'intervento pubblico*, in « Africa Nuova », novembre 1965 e in *Colletta per l'India*, in « Libera Iniziativa », maggio 1966. Per i piani di sviluppo nei Sama, cfr. l'ottima analisi fattane da M. Andreis, in *op. cit.*, pp. 152-168.

<sup>7</sup> Cfr. J. S. Duesenberry, *Income, Saving and Theory of Consumer Behavior* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1949, pp. 26 ss. La formulazione più nota di detto « effetto » è quella data da J. K. Galbraith in *La Società Opulenta*, Milano, Comunità, 1963, pp. 147 ss.

<sup>8</sup> Cfr., ad esempio, V. Marrama, *Saggio sullo sviluppo economico dei Paesi arretrati*, Torino, Einaudi, 1958, p. 213; G. Myrdal, *Une Economie internationale*, Parigi, Puf, 1958, pp. 135-167, e *Private International Investments in Underdeveloped Countries*, Washington, Bird, 1953, passim. « In fin dei conti si tratta — scrive G. Ardant in *Le monte en friche*, Parigi, Puf, 1963, p. 31 — di trasferire su un piano internazionale o sul piano di una Comunità di Nazioni quello stesso meccanismo della cauzione reciproca che ha permesso di risolvere, almeno parzialmente, il problema del credito ad alcune categorie professionali ».

<sup>9</sup> Cfr., ad esempio, la risoluzione 1710 (XVI).

<sup>10</sup> Cfr. E/Conf. 46/C. 3/Rec. 20. Lo stesso Consiglio d'Europa ha sottolineato la necessità di costituire un Fondo di garanzia per gli investimenti privati (cfr. J. Lefebvre, *L'originalité de l'apport européen au progrès économique et sociale des pays en voie de développement*, Bruxelles, Les Éditions de la Librairie Encyclopédique, 1961, pp. 53-54).

<sup>11</sup> È stata firmata una Convenzione che prevede, in pratica, una procedura di arbitrato da parte della Banca in caso di controversie per indennizzi da nazionalizzazioni.

<sup>12</sup> Cfr. G. Anguillé, *Civilisation du Plan dans l'Afrique et l'Europe de demain*, in « Politique Étrangère », n. 3, del 1963.

sapevolezza sono, poi, espressione i vantaggi che alcuni Sama, in appositi codici di investimento, concedono agli investitori stranieri<sup>13</sup>: non si può negare infatti che « da parte dei Paesi che ricevono gli aiuti, la buona volontà di cooperazione, le particolari facilitazioni anche fiscali per l'insediamento di nuove attività industriali, la stabilità politica sono altrettanti indici positivi che incoraggiano l'afflusso di capitali esteri »<sup>14</sup>.

Tuttavia a causa dei cosiddetti « rischi non commerciali », a cui si va incontro effettuando investimenti nei Paesi in via di sviluppo, soprattutto a ragione della stretta interconnessione che vi è spesso tra sottosviluppo e instabilità politica, si rinviene spesso « un atteggiamento negativo che non è difficile da comprendersi »<sup>15</sup>. I rischi degli investitori privati, che basano le loro previsioni « sul comportamento futuro dell'intero sistema economico »<sup>16</sup>, sono, infatti, tanto più grandi quanto è maggiore il grado di instabilità politica<sup>17</sup>. L'« unfavourable climate » esistente nei Paesi in via di sviluppo è stato sottolineato da tempo<sup>18</sup>: per superarlo, in mancanza del « Codice Internazionale » preconizzato da alcuni<sup>19</sup>, sono state attuate soprattutto garanzie stabilite su basi bilaterali.

« Programmi » per stimolare gli investimenti privati nei Paesi in via di sviluppo sono stati da tempo messi in atto in Giappone, negli Stati Uniti e nella Germania federale<sup>20</sup>. Il loro successo dimostra che

<sup>13</sup> Cfr., per un esame sintetico che non comprende tuttavia i codici più recenti (quale, ad esempio, quello del Madagascar), L. Durant Reville e M. Pallière, *Le regime des investissements dans les Etats Africains d'Expression Française et à Madagascar*, in « Politique Etrangère », n. 4 del 1962; A. Garaud, *La Garantie des Investissements dans les Pays en voie de développement*, in « Les Problèmes de l'Europe », n. 19, e *Côdes des Investissements*, in « Industrie et Travaux », dicembre 1963. Alcuni gruppi di Stati africani associati, l'Udeac e il Consiglio dell'Intesa) hanno dato vita ad organismi di garanzia regionali.

<sup>14</sup> Cfr. G. Vedovato, *Cooperazione economico-finanziaria in Africa*, in « Rivista di Studi Politici Internazionali », n. 2 del 1962.

<sup>15</sup> Cfr. G. Myrdal, *Une Economie ...*, cit., p. 152.

<sup>16</sup> Cfr. M. Millikan e W. W. Rostow, *A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy*, Cambridge, Mass., Cambridge Un. Press, 1957, p. 53.

<sup>17</sup> Cfr. E. Staley, *The Future of the Underdeveloped Countries*, New York, Harper and Row, 1954, p. 346.

<sup>18</sup> Cfr., ad esempio, un celebre studio della Amministrazione statunitense: *Study of Factors Limiting American Private Foreign Investments - Summary of Preliminary Finding and Recommendations*, Department of Commerce, 1953. Per una casistica ancora più ampia, cfr. F. Benham, *Economic Aid to Underdeveloped Countries*, Oxford Univ. Press, 1961, pp. 63-86.

<sup>19</sup> Cfr., ad esempio, W. Röpke, *L'économie mondiale aux XIX et XX siècles*, Parigi, Minard, 1959, p. 206.

<sup>20</sup> Per un loro esame critico, oltre allo studio della Banca Mondiale, citato a nota 23, cfr. il resoconto stenografico della XI Tavola Rotonda della Association pour l'Etude des Problèmes de l'Europe sul tema *Les investissements privés dans les pays en voie de développement*, in « Les Problèmes de l'Europe », n. 21. Recentemente, un sistema di garanzie bilaterali per gli investimenti privati è stato istituito anche in Francia. (Cfr. O. Casadei, *La garanzia degli investimenti privati contro i rischi politici*, in « Mondo Economico », n. 8 1967).

« probabilmente il più importante contributo che può portarsi in materia consiste nel passare dal generale allo specifico »<sup>21</sup> e che, quindi, in mancanza di una garanzia stipulata a livello mondiale<sup>22</sup>, una garanzia « comunitaria » stabilita nell'ambito della associazione avrebbe notevole portata. Ciò è tanto più vero in quanto l'associazione è formata da Paesi sottosviluppati, da un lato, e da Paesi industrializzati, dall'altro, e che « le principali proposte elaborate a livello mondiale, anche se differiscono tra loro nei dettagli, presentano tutte alla loro base l'esigenza di esser fondate su una organizzazione internazionale composta sia da Paesi sviluppati che da Paesi sottosviluppati »<sup>23</sup>.

Alla garanzia si può giungere tramite uno speciale Protocollo aggiuntivo ai testi di Yaoundé, da potersi concludere nel quadro della riorganizzazione del Fondo Europeo di Sviluppo da farsi nella metà del 1967.

La via per giungere ad essa d'altronde può esser rinvenuta negli stessi testi di Yaoundé e nei « programmi » a cui abbiamo fatto cenno. La stessa Commissione per la Cooperazione con i Paesi in fase di sviluppo del Parlamento Europeo ritiene che per la garanzia da offrirsi agli investimenti privati potrà trovarsi una forma simile a quella concessa dagli Stati membri della Cee alla Bei in base all'Accordo Interno sulla gestione del Fondo Europeo di Sviluppo<sup>24</sup>. Per quanto attiene ai « rischi » da coprire non crediamo debba esser troppo difficile rinvenire le direttrici verso le quali indirizzarsi: i « programmi » già ricordati prevedono casistiche molto simili, nonostante le loro differenze<sup>25</sup>.

In particolar modo, potrebbe prendersi a modello il « program-

<sup>21</sup> Cfr. C. Wolf e S. Suvfrin, *Capital Formation and Foreign Investments in Underdeveloped Areas*, Syracuse, Syracuse University Press, 1955, p. 150.

<sup>22</sup> I limiti della Convenzione già ricordata sono evidenti.

<sup>23</sup> Cfr. Bird, *Multilateral Investments Insurance. A Staff Report*, 1962, cit., p. 2.

<sup>24</sup> Lo Statuto della Banca europea per gli Investimenti prevede (art. 18, par. 3) che « quando un prestito è accordato a una impresa o a una collettività che non sia uno Stato membro la Banca subordina la concessione di tale credito ad una garanzia dello Stato membro sul territorio del quale sarà attuato il progetto, oppure ad altre garanzie sufficienti ». L'art. 5 dell'Accordo Interno sulla gestione degli aiuti stabilisce che « qualora allo scadere dei tre anni successivi alla entrata in vigore della Convenzione, gli Stati membri ritenessero che la mancanza di garanzie non ha permesso alla Banca di concedere agli Stati associati prestiti per un importo sufficientemente elevato potrebbe essere concessa una garanzia per talune domande a condizioni da determinare ». Nella stessa *Relazione Ham* (« *Relazione presentata a nome della Commissione per la Cooperazione con i Paesi in fase di Sviluppo sugli Accordi Interni degli Stati membri della Comunità Economica Europea relativi alla Convenzione di associazione tra la Comunità Economica Europea e gli Stati Africani e Malgascio associati a tale Comunità* », Relatore: on. Karl Ham - P.E., doc. 67-1963), si suggerisce di trovare per la garanzia degli investimenti privati una formula simile a quella trovata per la Bei.

<sup>25</sup> Cfr. J. Ferrandi, *Le Problème de la garantie des investissements Privés*, in « *Les Problèmes de l'Europe* » n. 19, e T. Faist, *La protezione degli investimenti* in « *Mondo Aperto* », giugno 1961.

ma » tedesco, che prevede la messa in atto della garanzia soltanto per gli investimenti « degni di essere incoraggiati » e che fa derivare le « condizioni generali » per la concessione di essa dal Ministero per l'economia<sup>26</sup>. L'esame dei progetti « degni di essere incoraggiati » potrebbe esser demandato alla Commissione della Cee, che — come abbiamo visto — è l'organo incaricato della gestione del sistema Fed/Bei, e le « condizioni generali » potrebbero esser emanate dal Consiglio di associazione, che ha il compito di definire « l'orientamento generale della cooperazione tecnica e finanziaria nell'ambito della associazione »<sup>27</sup> e che interviene attivamente nella messa in atto di tutte le disposizioni della Convenzione di associazione<sup>28</sup>. Seguendo questi lineamenti potrebbe darsi vita ad un sistema particolarmente congruo: infatti « è nell'interesse di tutti i partecipanti in un sistema di garanzia che la Istituzione incaricata della sua applicazione rigetti le domande per progetti che le appaiono frivoli o tecnicamente errati, o privi di significato per il Paese in cui debbono essere realizzati, o di carattere eccessivamente speculativo »<sup>29</sup>.

È quindi necessario che in seno all'associazione si cerchi di raggiungere la definizione di un tale sistema di garanzia: lo ha auspicato la stessa Conferenza parlamentare<sup>30</sup> e la Commissione della Cee sta lavorando alacremente a questo scopo<sup>31</sup>.

Una garanzia « comunitaria » nell'Africa associata sarebbe tanto più opportuna in quanto « il capitale privato — come ricorda la celebre inchiesta della Fao — tende piuttosto a fuggire dal Continente che a rientrarvi »<sup>32</sup> ed in quanto le disposizioni in materia di diritto di stabilimento, prestazioni di servizi, pagamenti e movimenti di capitale, presentano — come abbiamo già accennato — diverse lacune.

Per un loro esame è necessario, innanzitutto, un richiamo a quanto disposto nella Parte IV del Trattato di Roma e nella Convenzione ad essa allegata.

Per quanto attiene al diritto di stabilimento la lettera di questi testi non era molto chiara. Una interpretazione forzatamente restrittiva di essi poteva, infatti, far supporre che non si fosse preso in con-

<sup>26</sup> Cfr. *Multilateral Investments Insurance*, cit., p. 28.

<sup>27</sup> Cfr. Part. 27 della Convenzione di Yaoundè.

<sup>28</sup> Cfr., ad esempio, gli artt. 4, 11, 12, 29, 32 della Convenzione di Yaoundè. Sui poteri del Consiglio di associazione ci siamo già soffermati in *Lineamenti Giuridico-Istituzionali della Associazione Cee-Sama*, cit.

<sup>29</sup> Cfr. *Multilateral Investments Insurance*, cit., p. 14.

<sup>30</sup> Cfr. la *Relazione Pedini*.

<sup>31</sup> Una consulting francese, la Eres, ha redatto su incarico della Commissione uno studio sulla possibilità di dar vita ad una « garanzia » comunitaria e sui suoi probabili costi. Lo studio, a carattere ovviamente riservato, afferma che, calcolando gli investimenti effettuati da operatori e da gruppi economici della Cee nei Sama ad un ammontare annuo di circa 100 milioni di dollari, il « costo » della garanzia sarebbe di 3 milioni di dollari l'anno.

<sup>32</sup> Cfr. Fao, *Enquête ...*, cit., p. 174.

siderazione il regime da prevedersi per i cittadini e le società degli associati<sup>33</sup>. Tuttavia, la Commissione della Cee ha sempre ritenuto che, quantunque nei testi in questione non si « facesse parola per quanto riguarda il principio di reciprocità », « l'attuazione di tale principio » si sarebbe dovuta effettuare « in conformità dell'articolo 64 » del Trattato di Roma<sup>34</sup>: i cittadini e le società degli associati, infatti, sono stati compresi tra i beneficiari del « Programma Generale per la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento » al Titolo I di detto « Programma »<sup>35</sup>. Per quanto riguarda i cittadini e le società degli Stati della Cee, il Consiglio della Comunità, anche se con un notevole ritardo causato dal lungo lavoro di spoglio delle legislazioni esistenti, ha emanato, il 23 novembre 1959, delle apposite « Direttive »<sup>36</sup>. Dato che « l'installazione di cittadini e società europea è tanto più necessaria in quanto è manifesta la insufficienza in capitali ed in tecnici degli associati »<sup>37</sup>, nelle « Direttive » si ponevano norme per far sí che « il miglioramento progressivo delle condizioni di stabilimento » incitasse « i cittadini e le società dei Paesi membri della Comunità ad apportarvi maggior lavoro e capitale che per il passato »<sup>38</sup>, pur lasciando ancora numerose discriminazioni per evitare che un abbattimento non opportunamente graduale delle medesime avesse conseguenze dannose.

<sup>33</sup> L'art. 132 del Trattato di Roma recitava: « Nelle relazioni fra gli Stati membri e i Paesi e Territori, il diritto di stabilimento dei cittadini e delle società è regolato conformemente alle disposizioni e mediante l'applicazione delle procedure previste al capo relativo al diritto di stabilimento e su una base non discriminatoria fatte salve le disposizioni particolari prese in virtù dell'art. 136 ». Questo stabiliva che il diritto di stabilimento sarebbe stato « in ciascun Paese e Territorio » « progressivamente esteso ai cittadini e alle società degli Stati membri diversi da quello » che aveva « relazioni particolari con tale Paese e Territorio » e che « le modalità » sarebbero state stabilite dal Consiglio della Cee « a maggioranza qualificata » e « su proposta della Commissione » ed avrebbero avuto lo scopo di far venir meno « gradatamente ogni discriminazione nel corso del periodo transitorio ». « Sarebbe vano affermare — ha scritto un commentatore (cfr. C. Lussan, *Le Droit d'Etablissement des Ressortissants et des Sociétés d'Outre-Mer dans la Communauté Economique Européenne*, in « *Revue du Marché Commun* » n. 14) — che le Repubbliche africane non hanno bisogno di vedersi riconoscere un diritto di stabilimento in Germania, Belgio, Italia ecc. e che la caratteristica di base della loro situazione economica è la mancanza di capitali, di imprenditori e di investimenti»: « basta infatti constatare il numero dei cittadini di oltre-mare immigrati nella Cee » o il fatto che « una società impiantata in Africa Nera per produrre cotone, arachidi, o estrarre materie prime può avere interesse a organizzarsi una rete commerciale autonoma nel Mercato comune, a creare agenzie o filiali, o ad aprire banchi di vendita ».

<sup>34</sup> Cfr. « *Commento alle Direttive sulle modalità di applicazione progressiva del diritto di stabilimento nei Paesi e Territori e nei Dipartimenti francesi d'Oltre-Mare approvate dal Consiglio della Comunità Economica Europea* », Bruxelles, 1960, p. 7.

<sup>35</sup> Cfr. la G. U. delle Comunità Europee, n. 7 del 1962.

<sup>36</sup> Cfr. la G. U. delle Comunità Europee, n. 7 del 1960.

<sup>37</sup> Cfr. C. Lussan, *Le Droit d'Etablissement Outre-Mer des Ressortissements des Six*, in « *Revue du Marché Commun* », n. 16.

<sup>38</sup> Cfr. il *Commento* ..., cit., p. 11.

Il principio della non discriminazione è anche alla base di quanto disposto dalla Convenzione di Yaoundé; tuttavia, oltre a riferirsi non solo al diritto di stabilimento ma anche alla libera prestazione di servizi<sup>39</sup>, viene collegato strettamente con il principio di reciprocità e deve venir attuato con una particolare accortezza per impedire che sia di stimolo non solo ad investimenti « in attività che in gran parte rimangono neutrali rispetto allo sviluppo del Paese in cui si investe, risultando invece vantaggiose per l'economia del Paese investitore »<sup>40</sup>, ma anche ad « investimenti improduttivi per la collettività »<sup>41</sup>.

Secondo la Convenzione, infatti, al più tardi entro tre anni dalla sua entrata in vigore, i cittadini e le società di tutti e sei i Paesi della Cee dovranno essere posti su un piano di parità in ogni Stato associato, nella misura in cui per una medesima attività esista piena reciprocità tra Paesi africani e Paesi europei. I Sama, inoltre, possono essere autorizzati dal Consiglio di associazione, che deve adottare tutte le decisioni necessarie per favorire l'esecuzione delle disposizioni della Convenzione di Yaoundé, a sospendere per un tempo determinato e per una attività determinata la clausola della parità allo scopo di potersi tutelare contro l'eccessiva espansione di settori economici o commerciali inutili ai fini dello sviluppo<sup>42</sup>.

Di conseguenza, non si è voluto istaurare una libertà totale in tema di diritto di stabilimento e di prestazione di servizi, ma soltanto una libertà condizionata per settori di attività. Alla base di siffatta regolamentazione sta senza dubbio il desiderio degli associati<sup>43</sup> di evitare eventuali perturbazioni che potrebbero verificarsi nel caso di una assoluta libertà in questa materia<sup>44</sup>.

Tuttavia, bisogna notare che il Consiglio di associazione non ha

<sup>39</sup> Per la definizione del concetto di diritto di stabilimento, servizi e società, gli artt. 31, 32 e 33 della Convenzione di Yaoundé pongono formule simili a quelle degli artt. 52, 60 e 58 del Trattato di Roma.

<sup>40</sup> Cfr. V. Marrama, *op. cit.*, p. 207.

<sup>41</sup> Cfr. V. Marrama, *op. cit.*, pp. 148-173.

<sup>42</sup> Alla clausola della nazione già favorita può derogarsi solo in caso di accordi regionali. Ciò in armonia con la tendenza di favorire la cooperazione interafricana che « costituisce uno dei cardini delle Costituzioni, come del resto della politica africana » (cfr. M. Stramacci, *Le Costituzioni Africane*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 22). A questo riguardo, bisogna rammentare quanto previsto per le unioni doganali e le zone di libero scambio interafricane.

<sup>43</sup> Essi stessi, nelle ultime fasi dei negoziati, hanno chiesto modifiche a quanto era stato previsto in tema di diritto di stabilimento (cfr. « Le Monde » del 19 dicembre 1962), insistendo in pratica perché al principio della non discriminazione venisse aggiunto quello della reciprocità. A questo proposito, si deve rammentare che negli accordi bilaterali conclusi tra la Francia e le sue ex-colonie, la regolamentazione del diritto di stabilimento è stata prevalentemente basata sul principio della piena assimilazione. Qualora non si fosse prevista la clausola di reciprocità detto principio sarebbe stato esteso automaticamente alle società ed ai cittadini degli altri Stati membri della Cee.

<sup>44</sup> L'Afana, in *op. cit.*, p. 237, non comprendendo i numerosi limiti posti dalla Convenzione, afferma che con la liberalizzazione in materia di movimenti di



ancora preso alcuna deliberazione e che pochi Stati associati hanno preso le misure previste dalla Convenzione<sup>45</sup>.

Si registrano, quindi, diversi ritardi nell'applicazione di una normativa che, anche se modesta e piena di deroghe, può contribuire notevolmente perlomeno alla « europeizzazione » delle iniziative straniere in molti Paesi africani<sup>46</sup>.

Per quanto concerne i pagamenti correnti ed i movimenti di capitale, la Convenzione si limita a poche e piuttosto generiche disposizioni. I testi non fanno che « sfiorare »<sup>47</sup> questi problemi, anche perché i regimi monetari di molti Stati associati sono vincolati da accordi conclusi con la loro ex metropoli<sup>48</sup>. Le disposizioni possono riassumersi, in breve, nella liberalizzazione dei pagamenti correnti nella

capitali « si impedirà agli associati di instaurare un effettivo ed efficace controllo dei trasferimenti » e che con la liberalizzazione in materia di diritto di stabilimento « si avranno nuove possibilità per sfruttare i lavoratori africani ».

<sup>45</sup> Cfr. la *Decima relazione generale dell'attività della Comunità*, Bruxelles, 1967, p. 322.

<sup>46</sup> Grazie al principio della piena assimilazione, negli Stati di espressione francese operano prevalentemente società francesi e si assiste a volte ad una vera e propria monopolizzazione delle iniziative.

<sup>47</sup> Cfr. G. Vedovato, *op. cit.*, p. 186.

<sup>48</sup> Ad eccezione del Mali, che dal 1° luglio 1962 si è dato una moneta propria di valore pari a quella del franco Cfa (Comunità Finanziaria Africana) e, poi, svalutata dopo essere uscito dall'Unione Monetaria dell'Africa Occidentale, tutti gli altri Stati associati di estrazione francese, hanno concluso degli accordi particolarmente rilevanti con l'ex metropoli. Con l'accordo di cooperazione monetaria tra la Francia e gli Stati membri dell'Unione Monetaria dell'Africa Occidentale (Costa d'Avorio, Dahomey, Alto Volta, Mauritania, Niger e Senegal), oltre ad essersi previste delle istituzioni comuni (Consiglio Monetario e Banca Centrale degli Stati dell'Africa Occidentale), si è stabilita l'uniformazione e l'armonizzazione dei regolamenti o leggi nazionali in materia di assegni bancari, di scambi, di organizzazione della professione bancaria, di distribuzione e di controllo dei crediti. Le operazioni commerciali e finanziarie tra l'Unione Monetaria dell'Africa Occidentale e i Paesi della zona del franco si svolgono in regime libero, mentre quelle tra l'Unione e i Paesi non appartenenti alla zona del franco sono disciplinate da una regolamentazione sui cambi comune ai Paesi della zona del franco. Il Togo ha aderito alla Bceao il 27 novembre 1963. La Banca Centrale degli Stati dell'Africa Equatoriale e del Camerun esercita, per la Repubblica Centrafricana, il Congo (Brazza), il Gabon, il Ciad ed il Camerun, funzioni ed attività analoghe a quella della Bceao. Del suo Consiglio d'amministrazione fanno parte anche delegati della Francia. La gestione degli uffici dei cambi del Camerun e del Gabon è affidata, oltre che all'autorità di questi due Stati, anche ad un consigliere tecnico francese. A norma dell'accordo concluso tra la Francia ed il Madagascar, del 27 giugno 1960, la moneta nazionale della Repubblica Malgascia è garantita dalla Francia ed ancorata al franco. Non si può fornire in questa sede un bibliografia esauriente sulle istituzioni monetarie negli Stati africani che a noi interessano. Per un panorama a carattere generale, cfr. A. George, *Evolution institutionnelle et structurelle de la zone franc*, in *Bullettin de Liaison et d'Information de l'Administration Centrale des Finances*, dic. 1963 - gen. 1964; J. V. Mlède, *Evolution des monnaies africaines*, in « Finances et Développement », sett.-dic. 1964; T. Balogh, *Influence des institutions monétaires et commerciales sur la structure économique africaine*, in « Revue Economique », maggio 1963; J. P. Gern, *Les voies ouvertes à la politique monétaire dans un Pays d'Afrique*, in « Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik », marzo 1963. Di estremo interesse,

misura in cui le relative transazioni siano state liberalizzate, nell'impegno dei Sama di non introdurre nuove restrizioni di cambio e a non rendere più restrittive le regolamentazioni esistenti e nell'obbligo di applicare, entro il 1° gennaio 1965, la parità di trattamento ai cittadini ed alle società dei sei Paesi della Comunità per gli investimenti attuali a decorrere dall'entrata in vigore della Convenzione<sup>49</sup>. Il Consiglio di associazione può « formulare qualsiasi utile raccomandazione » in materia<sup>50</sup>.

La limitatezza negli impegni, per quanto attiene ai pagamenti correnti ed ai movimenti di capitale, è tale che in seno alla stessa Commissione Paritetica Permanente parlamentare ci si è chiesti se una loro rigorosa interpretazione letterale non potrebbe in certi casi provocare negli Stati associati una discriminazione nei confronti delle società e dei cittadini della Cee rispetto alle società e ai cittadini dei Paesi terzi<sup>51</sup>.

Nonostante la sua modesta portata, alla parte « privatistica » dell'associazione ed ai testi che la reggono non sono mancate critiche. In base alle disposizioni or ora illustrate vi è chi afferma che « gli imperialisti vorrebbero fare dell'Africa una riserva di caccia del capitale finanziario europeo e trascinare i Paesi africani sulla via del capitalismo »<sup>52</sup>. Si tratta di critiche di parte, che provengono da commentatori di stretta osservanza marxista e che non trovano alcun fondamento nella realtà.

La realtà, anzi, richiederebbe una maggiore presenza degli investimenti « europei » in Africa, soprattutto per non far essere troppo importanti nel quadro generale dell'economia del Paese quelli effettuati da società e da cittadini delle ex metropoli<sup>53</sup>. Riguardo al supposto desiderio di trascinare i Paesi africani sulla via del capitalismo, crediamo sia sufficiente ricordare che la Commissione della Cee ha più volte insistito perché vengano avviati nei Sama piani di sviluppo e che, grazie alle azioni di cooperazione tecnica generale, i tecnici del Fed collaborano efficacemente alla loro definizione<sup>54</sup>; che sin dal 1961,

l'articolo di A. George, *Coopération monétaire en Afrique*, in « Banque » del giugno 1964 con cui si esaminano le prospettive future di una eventuale unione africana dei pagamenti.

<sup>49</sup> Quest'obbligo viene però contenuto « nella misura necessaria alla realizzazione degli obiettivi della Convenzione » (cfr. art. 37 della Convenzione di Yaoundè).

<sup>50</sup> Cfr. l'art. 38 della Convenzione di Yaoundè.

<sup>51</sup> I rilievi riportati sono stati fatti nella riunione tenuta dalla Commissione Paritetica Permanente a Gisenyi nel 1966.

<sup>52</sup> Cfr. R. Barbé, *Le Marché Commun*, cit.

<sup>53</sup> I sama sono consapevoli di ciò: durante i lavori della sessione nel dicembre 1965 della Conferenza parlamentare della associazione, ad esempio, molti loro esponenti hanno preso fruttuosi contatti con operatori economici italiani.

<sup>54</sup> Cfr., ad esempio, la *Nota sulle attività del Fondo - Documento di Lavoro per la Commissione VIII/3060/62-I*.

in seno alla Conferenza interparlamentare di Strasburgo, sono state date al Mali ampie assicurazioni a proposito del mantenimento di una forma di pianificazione centralizzata<sup>55</sup>; e che i Sei sanno che « una programmazione per l'Africa nuova è anche l'espressione di una esigenza di libertà economica »<sup>56</sup>.

Se critiche debbono esser fatte al regime previsto, esse debbono riguardare la sua limitatezza e la sua scarsa efficacia nell'incentivare gli investimenti privati. Questi ultimi sono, infatti, indispensabili per poter avviare un processo cumulativo di sviluppo.

<sup>55</sup> Cfr. *Conferenza dell'Assemblea parlamentare europea con Parlamenti di Stati africani e del Madagascar - Resoconto stenografico delle sedute*, p. 96 ss.

<sup>56</sup> Cfr. la *Relazione Pedini*.

## VI. Conclusione

Dalla sintetica analisi della associazione Cee/Sama che abbiamo tracciato nelle pagine precedenti si rileva innanzitutto come sia necessario, con l'approssimarsi dello scadere della Convenzione di Yaoundé<sup>1</sup>, riconsiderare molti aspetti dei rapporti tra Comunità ed associati. Ciò vale soprattutto per il regime degli scambi commerciali; quantunque lo stringersi di nuovi rapporti associativi tra la Cee ed altri Stati africani<sup>2</sup> possa attenuarne le implicazioni, esso merita di essere attenta-

<sup>1</sup> Essa scadrà il 31 maggio 1969.

<sup>2</sup> Verso la metà del luglio 1966, si è firmata a Lagos la Convenzione tra la Cee e la Nigeria. Su di essa e sulle prospettive che essa apre ai rapporti tra Africa anglofona ed Europa non crediamo necessario soffermarci in dettaglio, dato che abbiamo già espresso il nostro parere sul carattere « aperto » della Convenzione di Yaoundé. La Convenzione di Lagos, ricalca, in effetti, l'accordo firmato nella capitale del Camerun, con, però, una notevole differenza: la sua normativa riguarda soltanto gli scambi commerciali, il diritto di stabilimento, i pagamenti e i movimenti di capitali, dato che il Governo nigeriano non ha chiesto né aiuti in capitali né assistenza tecnica. In pratica, si pongono norme atte a creare una zona di libero scambio imperfetta tra la Comunità e la Nigeria. L'associazione Cee-Nigeria, anche se non modifica le prospettive di questo scritto redatto quando era soltanto in fase di negoziato, è importante per diversi aspetti. Innanzitutto; ha un rilevante peso politico-psicologico il fatto che per essere associati alla Comunità non è più necessario il cosiddetto « certificato di ex-territorio coloniale di uno Stato membro » (Cfr. N. Beloff, *Why the Six Fell out with the Africans*, in « Observer », 7 luglio 1962). Successivamente, bisogna notare che dopo l'accordo di Lagos sarà più facile la conclusione di accordi dello stesso tipo con altri Stati africani: ad esempio, la Sierra Leone ha fatto sapere che avrebbe atteso la conclusione della trattativa con la Nigeria prima di aprire negoziati con la Comunità (Cfr. A. Rivkin, *Africa and the European Community - A Perspective*, Denver, The Social Science Foundation, University of Denver, 1964, p. 37). A questi aspetti, che potremmo chiamare positivi della associazione Cee-Nigeria, se ne contrappongono altri che potremmo chiamare negativi: ad esempio, la Nigeria, che in materia di diritto di stabilimento, pagamenti, servizi e movimenti di capitali e, se si eccettuano le modeste tariffe preferenziali del Commonwealth, in materia commerciale, ha sempre applicato un regime completamente non-discriminatorio, si troverà, anche se in misura molto limitata, a dover discriminare. A questo proposito, bisogna ricordare che all'inizio del negoziato sia il Governo

mente riesaminato. Gli associati possono essere compensati della eventuale perdita di vantaggi tariffari in numerosi modi, che vanno dalla piú sostanziale concessione di aiuti, alla riduzione delle imposte di consumo sui loro prodotti di esportazione, all'ampliamento di quella che potrebbe chiamarsi la sezione « privatistica » dell'associazione per mezzo della messa in atto di un sistema « comunitario » di garanzia degli investimenti privati. È opportuno che si prendano in seria considerazione queste misure e che, al momento in cui si definirà un nuovo e piú lungo<sup>3</sup> patto, l'Europa sappia offrire all'Africa associata aiuti che non mettano in pericolo, anche se soltanto di riflesso e a lunga scadenza, il sistema multilaterale degli scambi internazionali.

Per quanto riguarda il complesso Fed/Bei è auspicabile la piú stretta collaborazione con le altre iniziative bilaterali e multilaterali che stanno contribuendo al decollo economico dei Sama: solo in questo modo potrà evitarsi il « gaspillage » degli aiuti<sup>4</sup> e potranno aggan-

americano che quello britannico hanno fatto le loro rimostranze (cfr. *Eec relations with Individual Third Countries*, in « European Trends », luglio 1965). L'accordo di Lagos scade al momento stesso della Convenzione di Yaoundé. La stessa procedura dovrebbe venir usata negli altri accordi di associazione tra Cee e Stati africani che si firmeranno prima del 1969 per poter far sí che a quella data avvenga un riesame completo e complessivo tra la Comunità e tutti i suoi associati d'oltremare. Sarà, forse, quella l'occasione opportuna per giungere ad un accordo « piú largo e meno discriminatorio ». Per un esame della Convenzione di associazione, cfr. la *Relazione presentata a nome della Commissione per la cooperazione con i Paesi in fase di sviluppo sull'accordo che crea un'associazione tra la Comunità Economica Europea e la Repubblica della Nigeria e sui documenti allegati - Relatore: On. G. L. Moro* (P.E. - doc. 134, 1966). Al momento in cui scriviamo, nonostante che sia passato piú di un anno dalla firma della Convenzione di Lagos, non è stata ancora ratificata da alcuni Parlamentari e non è, quindi, in vigore. I suoi effetti sono, quindi, esclusivamente psicologici. Sulla associazione Cee-Nigeria, cfr. R. Berchen, *Nigeria Joins the Eec-Chance of Aid by Trade*, in « Intereconomics », settembre 1966; B. Vignès, *L'association du Nigéria à la Cee*, in « Afrique Contemporaine », settembre-ottobre 1966; K. O. Pöl, *Nigeria-Hoffnung auf Öl und Ewg-Deustrecke bis 1967 - Chancen für private Investitionen*, in « Der Volkwirt », del 10 settembre 1965; S. Triulzi, *L'associazione della Nigeria alla Cee*, in « Rivista di Studi Politici Internazionali », n. 1, 1967. Si notino le diversità di tono tra i diversi articoli: nettamente elogiativi il primo e il terzo (tedeschi); in chiave puramente politica l'ultimo; soltanto descrittivo il secondo. La Francia nel corso dei negoziati aveva posto continuamente ostacoli alla conclusione dell'accordo: una influente rivista di Parigi (Cfr. Ph. Lemaitre, *L'association du Nigéria à la Cee sera probablement acquise dès 1965*, in « Le Monde Diplomatique », marzo 1965) sottolineava che esso toccava « il significato stesso del patto con i 18 associati della prima ora ».

<sup>3</sup> Sarebbe opportuno che la futura terza Convenzione di associazione durasse piú di cinque anni. In cinque anni, infatti, considerando che un anno è necessario per mettere in moto la macchina amministrativa, non si possono impostare programmi a lungo termine capaci di inserirsi razionalmente ed armonicamente nei piani di sviluppo di ogni singolo Stato associato. Nel corso dei negoziati che hanno portato alla Convenzione di Yaoundé si era accennato alla possibilità di dar vita ad una Convenzione settennale.

<sup>4</sup> Interessanti dati sugli sprechi effettuati in materia di aiuti allo sviluppo sono offerti, oltre che da R. Dumont, *op. cit.*, pp. 63-71, da E. Bonnefous in *Les milliard qui s'envolvent*, Parigi, Fayard, 1963. Si rammentino, poi, gli articoli di

ciarsi razionalmente gli interventi pubblici esteri ai piani di sviluppo.

Sulla necessità di migliorare sostanzialmente la normativa riguardante gli investimenti privati ci siamo già soffermati a sufficienza: l'apporto che dall'Europa dei Sei va ai Sama sarà tanto maggiore quanto più si riuscirà ad « europeizzare » le iniziative private estere in essi <sup>5</sup>.

Sin qui si sono sottolineati gli aspetti degni di riesame critico della associazione. Di essa debbono, però, considerarsi anche gli aspetti che la pongono come un interessante tentativo di accostamento globale, anche se su piano regionale, alle esigenze di un gruppo di Paesi in via di sviluppo.

Quando nel 1958 entrò in vigore, con il Trattato di Roma, il primo regime di associazione, e, più ancora, quando, dopo l'indipendenza della maggior parte degli associati, esso restò in vita, i rapporti tra la Cee e i Sama, che si andavano, già nel corso dei negoziati che hanno portato alla Convenzione di Yaoundé, progressivamente istituzionalizzando su base paritetica, hanno mostrato di avere un contenuto, per certi aspetti, realmente innovatore: nelle relazioni tra Paesi industrializzati e Paesi sottosviluppati, ancora alla fase dei monologhi alterni, si veniva creando un complesso regionale in cui un gruppo di Paesi del Benessere e un gruppo di « Nazioni proletarie » si univano, per permettere « ai meccanismi economici di penetrare nei Paesi in via di sviluppo interessati » proteggendoli al tempo stesso « dagli effetti negativi che avrebbe recato seco un intervento brutale » <sup>6</sup>.

Con la Convenzione di Yaoundé, poi, la carica innovatrice della associazione, invece di spegnersi, si è riaccesa: oltre a sostanziali miglioramenti apportati in tutte le materie interessanti la associazione, si dava vita ad una impalcatura istituzionale, forse un po' complessa, forse un po' macchinosa, la cui importanza è dimostrata dalle difficoltà che sempre si sono incontrate nei tentativi per istituzionalizzare i rapporti economico-commerciali e dalla mancanza di una struttura istituzionale vera e propria dello stesso Piano di Colombo <sup>7</sup>, che certo, prima della associazione Cee/Sama e della Dichiarazione di Punta del Este, doveva considerarsi come lo sforzo dai risultati più positivi per promuovere la cooperazione economica tra Paesi in via di sviluppo e Paesi industrializzati.

Se dobbiamo ritenere che « tramontata l'era del colonialismo va

R. Cartier, *Attention, la France dilapide son argent*, in « Paris Match » del 29 febbraio, e del 7 e del 14 marzo 1964.

<sup>5</sup> La Comunità sta vigilando affinché gli associati facciano il necessario per conformarsi alle disposizioni della Convenzione di Yaoundé. Si segnalano, però, numerosi ritardi.

<sup>6</sup> Cfr. P. B. Cousté, *op. cit.*, p. 249.

<sup>7</sup> Esso « rappresenta — scrive Monaco in *Lezioni di Organizzazione Internazionale*, Torino, Giappichelli, 1965, p. 405 — uno degli esempi di cooperazione internazionale di carattere elementare ». Cfr. nota 10, Cap. II.

instaurandosi, quantunque non senza storture e pericoli di involuzioni, l'era del solidarismo »<sup>8</sup>, l'associazione Cee/Sama potrebbe essere una delle prove piú sostanziali degli inizi di questa era del solidarismo. Si tratta, però, di una prova che ora che il « solidarismo » sembra potersi cominciare ad instaurare in forme piú consistenti, e piú istituzionali, su basi mondiali, deve, per poter conservare la propria carica innovatrice, incunarsi in questo moto e fare, se possibile, da battistrada.

Potrà farlo? È difficile poter dare una risposta, sia essa negativa o positiva. L'atteggiamento degli associati e le loro nuove richieste per accentuare quelli che sono alcuni tra i lati piú discutibili dell'accordo non possono indurre a nutrire troppe speranze<sup>9</sup>. Si è già detto che sono essi i primi a dover comprendere quanto sia limitata e modesta una risposta data su basi preferenziali e discriminatorie alle esigenze dei Paesi in via di sviluppo nel loro complesso. Lo si ribadisce ancora in quanto il carattere innovatore della associazione verrebbe definitivamente a perdersi se, in vista del 1969 e del nuovo patto che dovrà elaborarsi, questo problema venisse eluso. Ed allora, se le contraddizioni insite negli aspetti propriamente commerciali della associazione non verranno risolte nella maniera adeguata, l'accordo, originariamente nato per motivi meramente politici, da un accostamento parziale ed unilaterale al problema dello sviluppo del terzo mondo, potrebbe, e dovrebbe, esser giudicato come il mero trasferimento, con i necessari adattamenti, di questo accostamento, che era un tempo tipicamente francese, su piano europeo.

Soffermandosi sul prossimo rinnovo della Convenzione, il Direttore generale dei servizi della Commissione interessati all'aiuto allo sviluppo poteva affermare: « Certamente, l'associazione con l'Africa, imposta dalla Francia quasi all'ultimo momento dei negoziati per il Trattato di Roma, costituisce una operazione collegata a circostanze ben precise, una eredità del passato coloniale, e si potrebbe contestare che esistesse, come alcuni vorrebbero farlo credere, una specie di predestinazione a legare Africa ed Europa. Tuttavia, questa associazione, dato che si è rinforzata, si è aperta a nuovi associati ed attende di aprirsi a nuovi candidati, è diventata, da un lato, un fatto obiettivo e, dall'altro, un impegno di sviluppo che riguarda non soltanto gli Stati membri, ma la Comunità »<sup>10</sup>.

In quanto impegno di sviluppo, l'associazione — come si vedrà in altre parti di questo studio — ha sino ad ora limitato la libertà di azione della Comunità nella definizione di una propria politica nei confronti dei Paesi ad economia arretrata. Le prospettive future, la

<sup>8</sup> Cfr. G. Menegazzi, *I principi del solidarismo*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 445.

<sup>9</sup> Cfr. Cap. III.

<sup>10</sup> Cfr. H. Hendus, *Exposé présenté au Cercle France-Outre Mer, Paris le 16 décembre 1966*, in « Afrique Express » del 1° gennaio 1967.

possibilità di una coesistenza tra il regime privilegiato per gli associati ad una politica comunitaria per i Paesi in via di sviluppo, dipendono da come la Cee e gli associati vorranno far evolvere i loro rapporti nel contesto delle relazioni commerciali internazionali.

Il Direttore del Fed affermava: « Per l'associazione ci sono due politiche: l'una, che chiamerei estensiva e che consiste nell'aprire, nell'allargare progressivamente la Comunità a tutti i Paesi che desiderano associarsi ad essa, ma abbassando, riducendo, al tempo stesso, le barriere preferenziali, i vantaggi, i benefici di cui godono gli associati. Si guadagna, così, in superficie quello che si perde in profondità; l'altra, che io chiamerei intensiva, che vuole una Comunità attirante e non si può attirare se non avendo più magnetismo, offrendo più vantaggi degli altri. Ne può derivare un circolo vizioso. La Nigeria, il Ghana, senza dubbio. Ma i vantaggi si diluiscono, le preferenze si sgretolano. Non bisognerebbe far sí che l'associazione venga vinta dal proprio successo e che, a forza di allargarsi, si indebolisca progressivamente al punto da non esser più, alla lunga, che una vasta zona di libero scambio senza vantaggi e senza preferenze, ma anche senza contorni, senza volto, senza armi e, in definitiva, senza anima e senza vita »<sup>11</sup>.

Delle due politiche enunciate, è chiaro quale sia quella preferita da Ferrandi. È chiaro, però, al tempo stesso quale sia quella che deve auspicare chi è « free-trader », chi crede nei vantaggi degli scambi internazionali, chi teme il proliferare di isole regionali, chi ha fiducia nelle discriminazioni commerciali a beneficio dei Paesi in via di sviluppo non in quelle tra i Paesi in via di sviluppo ed, in ultima analisi, a loro detrimento.

È chiaro quale sia la politica che deve sostenere chi ritiene che l'associazione, approccio parziale, non potrà mai costituire tutto il contenuto della politica europea nei confronti dei Paesi in via di sviluppo e che anzi di questa politica costituisce soltanto un anticipo imposto da uno solo dei *partners*.

<sup>11</sup> Cfr. J. Ferrandi, *Association: aventure ou nécessité?*, cit., p. 12.



**Parte seconda**

**Oltre l'«Europa verde»**

# I. Introduzione

Questo secondo « case-study » non riguarda, come il primo, un inizio di politica comunitaria nei confronti dei Paesi in via di sviluppo. Concerne degli orientamenti di politica economica internazionale che si sarebbero voluti attuare da parte della Comunità e che, sino ad ora, hanno trovato una realizzazione molto parziale e frammentaria. Più direttamente cerca di definire l'influenza che la realizzazione della politica agricola comune ha sui Paesi in via di sviluppo. Gli orientamenti di politica economica a cui in precedenza si è fatto cenno sono proprio la estrinsecazione su piano extra-comunitario delle misure che si sono adottate per giungere all'integrazione delle politiche agricole dei Sei. Dipendono necessariamente da queste misure e sono la loro conseguenza. Pertanto un loro esame è impossibile, se non è attuato dopo una breve analisi critica della politica agricola comune nei suoi lineamenti più caratteristici.

La integrazione agricola europea interessava e interessa direttamente i Paesi in via di sviluppo, in quanto riguarda direttamente i loro redditi da esportazione. Anzi, se si esaminano i diversi metodi per definire il concetto stesso di Paesi in via di sviluppo, ne risulta che uno dei più usati è quello di paragonare il loro tasso di industrializzazione con quello dei Paesi sviluppati e di definirli come Paesi essenzialmente a produzione e a esportazioni agricole<sup>1</sup>. Si tratta, come è noto, di un metodo molto approssimato: alcuni tra i Paesi dotati del più alto reddito pro-capite, infatti, sono principalmente esportatori di prodotti agricoli<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Per una rassegna del termine « Paesi in via di sviluppo », cfr., oltre a V. Marrama, *op. cit.*, pp. 21-66, United Nations Department for Economic Affairs, *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*, New York, 1961. Anche se è stato definito « superficiale », costituisce ancora oggi una delle più complete analisi del problema.

<sup>2</sup> Si possono, ad esempio, citare i casi dell'agricoltura danese e neo-zelandese.

Parlando però in termini generali non si può negare che la maggior parte delle esportazioni dei Paesi in via di sviluppo è costituita da prodotti agricoli: circa i nove decimi dell'export del terzo mondo è composto da prodotti di base, prodotti alimentari, minerali e combustibili<sup>3</sup>. Se si eccettuano i combustibili e alcuni minerali, le categorie indicate sono proprio quelle che hanno la più incerta e più sfavorevole posizione nel quadro generale del commercio internazionale, anche se è molto arduo il poter esprimere giudizi sul *trend* a lunga scadenza dell'andamento dei *terms of trade* e si possono esaminare soltanto i *trends* a breve scadenza per singoli prodotti<sup>4</sup>.

Tuttavia, anche se non si dispone di analisi scientifiche che possano indicare le future tendenze del commercio internazionale, una constatazione è evidente: mentre nel corso del generale periodo di espansione del commercio internazionale, dal 1875 alla prima guerra mondiale, il tasso di espansione delle esportazioni dei prodotti di base è stato identico a quello delle esportazioni dei manufatti<sup>5</sup>, nel periodo tra le due guerre le esportazioni mondiali di manufatti hanno subito un incremento molto più rapido di quello registrato dai prodotti di base<sup>6</sup>, e negli ultimi quindici anni questa tendenza non ha fatto che accelerarsi<sup>7</sup>. Inoltre, le esportazioni di prodotti agricoli e di prodotti di base in provenienza dai Paesi industrializzati hanno registrato un incremento notevolmente superiore a quello delle esportazioni dei me-

Sull'agricoltura danese, cfr. *L'agricoltura danese - La Danimarca Paese produttore di generi alimentari*, Copenaghen, Edizioni Agricole Danesi, 1957; E. Rehben, *Essor et problèmes de l'agriculture danoise - Un bilan technique, économique et humain*, Parigi, Génin, pp. 145-189; B. Fog, *The Relevance of the Competitive Laissez-faire Model to Danish Economy*, in *Economics Systems of the West*, Basilea, 1961, Kyklos-Verlag, pp. 49-64. M. Allais, basandosi sull'esempio danese, ha scritto (Cfr. M. Allais, *L'Europe Unie route de la prospérité*, Parigi, Calman-Lévy, 1960, p. 216): « Il protezionismo agricolo dei Sei è certamente troppo elevato ed è ad essi svantaggioso, come dimostra l'esempio della Danimarca, dove l'assenza quasi completa di protezione ha avuto come risultato una riconversione agraria in favore di una migliore qualità dei prodotti ». Al momento della firma del Trattato di Roma, nonostante un livello di protezione bassissimo, ben il 23,6 % della popolazione danese era impiegata nel settore agrario (Cfr. Ceca, *Statistiques de base de 12 Pays Européens*, 1958, p. 19). Sull'agricoltura della Nuova Zelanda, cfr. J. B. Condiliffe, *The Welfare in New Zealand*, Londra, Allen and Unwin, 1959, pp. 123-145 e i rapporti sulla produzione agraria pubblicati a scadenza biennale circa dal Department of Statistics.

<sup>3</sup> Cfr. Gatt, *International Trade ...*, diversi anni.

<sup>4</sup> In questo studio, non si possono esaminare i problemi concernenti l'andamento dei *terms of trade* di lungo, medio e breve periodo. I testi citati nel corso di questo saggio, tuttavia, possono essere utili per un esame delle diverse opinioni. In ogni modo — come ricordava il Rapporto Haberler (*op. cit.*, p. 21) — non si può giungere ad alcuna conclusione scientifica in materia.

<sup>5</sup> Detto tasso di espansione era del 3,5 % (Cfr. League of Nations, *Industrialization and Foreign Trade*, Ginevra, 1945, p. 157).

<sup>6</sup> Cfr. P. Lamartine-Yates, *Forty Years of Foreign Trade*, New York, Allen & Unwin, 1959, p. 41.

<sup>7</sup> Cfr. Gatt, *International Trade in 1961*, Ginevra, 1962, p. 6. Questa notazione compare continuamente anche nei rapporti successivi.

desimi prodotti in provenienza dai Paesi in via di sviluppo: si tratta di una tendenza costantemente in atto sin dal periodo tra le due guerre mondiali, anche se ha subito alcune pause<sup>8</sup>.

La ragione di base — lo riconosceva già Stuart Mill<sup>9</sup> — è nella inelasticità di domanda internazionale che presentano i prodotti agricoli e le materie prime. Un Paese può far fronte alla inelasticità della domanda internazionale per le sue esportazioni mobilizzando velocemente e regolarmente le sue risorse verso quegli impieghi che, secondo la domanda internazionale del momento, sono i più vantaggiosi<sup>10</sup>: tuttavia, una tale capacità di mobilitazione dei fatti produttivi si rinviene soltanto nei Paesi tecnologicamente più avanzati, socialmente più stabili, industrialmente più progrediti ed economicamente più ricchi, e anche in questi Paesi una rapida mobilitazione dei fattori produttivi da uno all'altro dei settori dell'economia urta con gravi ostacoli politici e sociali.

Tuttavia, lo sfavorevole *trend* delle esportazioni di prodotti agricoli e materie prime dei Paesi in via di sviluppo non dipende soltanto dalla inelasticità della loro domanda internazionale. Esso dipende anche in misura notevole dalle politiche commerciali attuate da tutti i Paesi industrializzati, che, tranne poche e rare eccezioni, proteggono oltre ogni ragionevole limite, a ragione di esigenze politiche e sociali più che strettamente economiche, le loro produzioni interne.

In questo quadro, si deve porre l'esame degli effetti della politica agricola comune che si farà nei capitoli seguenti. I Paesi sottosviluppati sono forse quelli su cui più si sono fatte sentire e si faranno sentire in futuro le conseguenze della integrazione agricola dei Sei. Si tratta di conseguenze che si fanno sentire e si faranno in futuro sentire ancora di più anche sulla Comunità: l'aver preso determinate misure, costringe la Cee a elaborare determinati approcci, meno razionali e meno efficaci di altri.

Prima di iniziare a descrivere i lineamenti generali della politica agricola comune ed esaminare come essi influiscano nella definizione di una politica comunitaria nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, bisogna, tuttavia, fare una precisazione. Questi lineamenti — al pari dell'associazione con gli Stati africani e malgascio che si è esaminata nella prima parte di questo studio — hanno preso una determinata forma non a causa di ragioni strettamente economiche connesse all'integrazione europea, ma a motivo di ragioni prevalentemente politiche.

<sup>8</sup> Cfr. P. Lamartine Yates, *op. cit.*, p. 53.

<sup>9</sup> Cfr. J. Stuart Mill, *Principles of Political Economy*, Londra, Longmans, 1929, p. 603.

<sup>10</sup> È la tesi di fondo di una delle più celebri opere di P. C. Kindleberger, *The Terms of Trade - An European Case of Study*, Londra, Chatman & Hall, 1956.

L'associazione è stata richiesta come *conditio sine qua non* per la partecipazione francese alla Comunità<sup>11</sup> e la politica agricola comune, soprattutto per quanto attiene ai Paesi in via di sviluppo, ha preso, nella maggior parte dei casi e per la maggior parte dei prodotti, determinati lineamenti proprio in seguito alle pressioni francesi.

Pertanto, nel nostro esame dedicheremo un cenno anche al processo di formazione della politica agricola comune: ai lunghi negoziati tra i Sei che hanno portato a determinati lineamenti e orientamenti. Si illustreranno, poi, i principi generali che regolano la politica agricola comune; i tentativi che si sono fatti per estrinsecare questi principi su piano extra-comunitario nel quadro del Kennedy Round e, in parte, della Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo; e gli effetti che si sono avuti sulle esportazioni dei Paesi in via di sviluppo verso la Comunità.

I principi generali della politica agricola comune e il loro invocato passaggio a principi di una politica agricola internazionale hanno — come si vedrà — una matrice identica: rispondono a concezioni tipicamente francesi sia della politica agraria che dell'aiuto allo sviluppo. Dopo il passo più importante fatto dai Sei sulla via dell'integrazione dei loro mercati agricoli, il Ministro francese dell'Agricoltura, parlando di fronte all'Assemblea Nazionale, poteva affermare che « mai nella storia una qualsiasi agricoltura si è trovata a fruire delle opportunità di cui gode l'agricoltura francese di fronte al Mercato comune »<sup>12</sup>. Non si trattava di una espressione propagandistica e se gli orientamenti in favore di una estensione della politica agricola comune su piano internazionale avessero trovato applicazione, l'agricoltura francese avrebbe fruito di opportunità ancora maggiori. Ne avrebbero fruito anche i Paesi in via di sviluppo? Questo interrogativo non potrà ottenere risposta che dopo un esame della politica agricola comune e della sua formazione.

<sup>11</sup> Cfr. Parte I, Cap. II, e il nostro *Dal Piano di Strasburgo ...*, cit.

<sup>12</sup> Cfr. « Bulletin d'Information du Ministère de l'Agriculture », dicembre 1962, p. 12. Sulla politica agricola francese, cfr., oltre i testi che verranno citati nel Cap. seguente, i cinque rapporti dell'Oece sull'agricoltura europea. È interessante notare che, al momento della firma del Trattato di Roma, non tutti gli specialisti francesi facevano affidamento sulle possibilità di ampliamento di mercato che sarebbero derivate dalla messa in funzione del Mercato comune. Ad esempio, nel numero speciale dedicato nel 1958 dalla « Revue d'Economie Politique » alla Cee, P. Fronont (cfr. *Les problèmes de l'agriculture*, in *op. cit.*) scriveva: « L'idea secondo la quale il Mercato comune promette larghi sbocchi commerciali all'agricoltura francese è una illusione priva di ogni base realistica ». Uno strenuo sostenitore del protezionismo a oltranza, inoltre, rammentava le « sagge » parole di J. Deleau, all'epoca Presidente dell'Associazione generale dei produttori di carne, e Vice Presidente della Federazione nazionale dei sindacati agrari: « Il Mercato comune non risolve tutti i nostri problemi, ci dà soltanto la possibilità di risolverli se siamo accorti nell'utilizzarlo » (Cfr. M. H. Braibant, *Vocation agricole de la France*, Parigi, Berger-Levrault, 1959, p. 189).

## II. Dal protezionismo nazionale al protezionismo comunitario

Se per un certo numero di prodotti agricoli, quali il caffè, il tè, le spezie, i Paesi a clima tropicale, sub-tropicale e mediterraneo non sono in concorrenza con la Comunità europea, per molte altre produzioni gli agricoltori europei e quelli dei Paesi in via di sviluppo competono o direttamente o indirettamente. Si ha concorrenza diretta per la maggior parte delle produzioni del bacino del Mediterraneo: cereali, legumi, vini, agrumi, olio d'oliva, alcuni tipi di frutta; ecc. Lo stesso può dirsi per un prodotto ancora più meridionale e tipico di molti Paesi tropicali: lo zucchero. Per altri prodotti vi è, invece, concorrenza indiretta: i prodotti tropicali, anche se differenti dai prodotti europei, possono esser preferiti sul mercato europeo. È questo il caso, ad esempio, dei frutti tropicali, come le banane. Gli oleaginosi formano una categoria a parte: l'olio di arachide, l'olio di palma, ecc., concorrono con la margarina, con il burro, con i grassi animali di cui l'Europa è produttrice. La loro posizione è, quindi, al tempo stesso di concorrenza diretta e indiretta<sup>1</sup>. Basta questo breve e sommario cenno per indicare l'importanza che la politica agricola comune e i suoi orientamenti presentano per i Paesi in via di sviluppo. « La Comunità — ha scritto François Clerc — deve scegliere di fronte a due atteggiamenti: uno, più favorevole ai produttori d'oltremare e, in Europa, ai consumatori e alle industrie e ai commerci di esportazioni, consisterebbe nell'aprire largamente le frontiere europee ai prodotti di questi Paesi; l'altro, più favorevole agli agricoltori europei, implicherebbe la limitazione delle esportazioni in provenienza da questi Paesi »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. Cee Commissione, *Proposals for the Working out and Putting into Effect of the Common Agricultural Policy in Application of Article 43 of the Rome Treaty Establishing the European Economic Community*, Bruxelles, 1960, doc. VI/COM 60/105, passim.

<sup>2</sup> Cfr. F. Clerc, *Le marché commun agricole*, Parigi, Puf, 1964, p. 110.

L'Europa, pertanto, doveva scegliere e, proprio poco dopo l'entrata in vigore del Trattato di Roma, lo riconoscevano i quattro economisti chiamati dal Segretariato del Gatt a studiare le tendenze del commercio internazionale. « I regolamenti che la Comunità adotterà nel settore agricolo — si leggeva nel Rapporto Haberler — avranno un'importanza particolare per il futuro dei produttori dei Paesi terzi. Il Trattato di Roma non precisa come verranno applicate le norme sulle organizzazioni di mercato e sui contratti a lungo termine: è, però, importante che non si riduca la domanda europea di importazioni agricole »<sup>3</sup>.

Anche se, nell'ottobre del 1958, il gruppo di esperti diretto dal prof. Haberler, sperava ancora nella eventualità di « un orientamento leggermente differente delle politiche agricole dei Paesi avanzati » sarebbe stato « di notevole vantaggio alla espansione del commercio internazionale »<sup>4</sup>, i Sei avevano già mostrato i loro obiettivi sin da prima dell'inizio dei negoziati per il Trattato di Roma: sin dall'inizio degli anni '50, all'epoca delle discussioni sul « Pool Verde »<sup>5</sup>.

In seno al Comitato speciale istituito dal Consiglio d'Europa per studiare i modi e i mezzi necessari a creare una organizzazione comune per i prodotti agricoli, la Francia prese l'iniziativa di presentare il cosiddetto « Piano Charpentier » non soltanto per aprire alle sue eccedenze i mercati europei ma anche e soprattutto per estendere su base europea i principi che regolavano le sue organizzazioni di mercato. Pertanto, la caratteristica peculiare del « Pool Verde » non era l'Alta Autorità sovranazionale per l'agricoltura europea, ma l'adozione di uno stretto sistema di protezione: i prezzi — era questo uno degli obiet-

<sup>3</sup> Cfr. *Trends in International Trade*, p. 11, e, per un'analisi più dettagliata, pp. 117-119.

<sup>4</sup> Cfr. *ibidem*, p. 4.

<sup>5</sup> Sul « Pool Verde » e sui negoziati agricoli precedenti il Trattato di Roma si possono trovare riferimenti in quasi tutti i testi sul Mercato comune ricordati in questo studio, particolarmente in quello sulla politica agricola comune. Per un resoconto sintetico, ma esauriente, cfr. J. Bourrinet, *Le problème agricole dans l'intégration européenne*, Parigi, Lyons, 1963, pp. 133-137; cfr. B. Oury, *L'agriculture au seuil du Marché Commun*, Parigi, Puf, 1959, pp. 5-18; M. Tracy, *Agriculture in Western Europe*, New York, F. Praeger, 1964, pp. 309-318; i cinque rapporti dell'Oece ricordati a nota 6; F. C. Fabre, *La politique céréalicole de l'Europe au seuil de l'unification*, Leyden, Sytoff, 1960, pp. 166-169; R. Marry, *L'intégration européenne*, Parigi, Sirey, 1958, pp. 233-246, e A. Serpieri, *Osservazioni sul Pool Verde*, in *Scritti di Economia Agraria*, Firenze, 1957, pp. 278-290. Bisogna ricordare che il Piano Charpentier trovò una vivace opposizione anche in suolo francese: cfr., ad esempio, P. Formont, *Les équivoques du Pool Verde*, in *La modernisation de l'agriculture*, Parigi, A. Colin, 1964, pp. 126-143. Secondo il Formont, che in Francia ha sempre goduto di una vasta autorevolezza in materia di politica agricola, il « Pool Verde » avrebbe costituito la negazione della libertà economica. In un pamphlet pubblicato dalla Ligue Européenne de Coopération Economique (cfr. *L'agriculture dans la formation du Marché Commun Européenne*) si sottolineava che il Piano Charpentier si basava sul principio contraddittorio secondo il quale ci sarebbe potuto essere libero commercio con prezzi fissi.

tivi del Piano — sarebbero dipesi essenzialmente dai costi di produzione e sarebbero stati per quanto possibile staccati dalla domanda e dall'offerta internazionale. Se si considera il Piano contro — proposto dalla Gran Bretagna — il cosiddetto Piano Eccles — si nota che in quella occasione il Regno Unito pose piú l'accento sui problemi dei rapporti con i produttori esterni all'area che a quelli relativi ai poteri sovranazionali dell'Alta Autorità. Ciò è molto importante, in quanto anche il pragmatico ed empirico atteggiamento del Governo di Sua Maestà Britannica sui problemi istituzionali, veniva superato dalle preoccupanti considerazioni delle influenze che il « club verde » avrebbe esercitato sui non membri. Di conseguenza, nel Piano che da lui prendeva nome, il Presidente del Board of Trade, Sir David Eccles, proponeva un'Alta Autorità dalle funzioni piú consultive che decisionali e prevedeva che uno dei suoi primi compiti sarebbe dovuto essere quello di studiare come i Paesi membri avrebbero potuto cooperare nell'espandere i loro scambi con il resto del mondo.

Le proposte britanniche, però, raccolsero un'accoglienza molto fredda: soltanto la « efficiente » Danimarca appoggiò seriamente il Piano Eccles e nel 1951 l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa adottava il Piano Charpentier. Il succedersi degli eventi, tuttavia, mostrò come il « Pool Verde » costituisse un obiettivo irraggiungibile. Le nuove proposte francesi — il cosiddetto Piano Pfilin — venivano sfidate dalle controposte olandesi: il Piano Mansholt. A poco a poco, poi, il Consiglio d'Europa, che non aveva mai goduto di una effettiva autorità, cominciò a cessare di svolgere un ruolo di rilievo nei tentativi per giungere a una integrazione agricola europea: la Conferenza agricola di Parigi nel 1963 non portò a nessun risultato concreto e, in seno al Comitato interinario da essa creato, i 15 Paesi europei non potevano pervenire, l'anno successivo, che ad alcune dichiarazioni di principio sugli obiettivi da perseguire. La « battaglia agricola » non riguardava soltanto i problemi delle future organizzazioni dei mercati, delle preferenze reciproche e dei rapporti col resto del mondo: su questi punti vi era una vera e propria lotta tra filosofia e dottrine di politica economica e di politica commerciale le piú distanti. Su altri punti, però, il contrasto tra le diverse tesi era ancora piú profondo e si trattava di punti essenziali e prioritari: essi concernevano l'organizzazione istituzionale del « Pool Verde », i poteri da darsi all'Alta Autorità, il quadro politico, in conclusione, in cui si doveva dar vita all'integrazione agricola europea. Il nuovo Governo francese difendeva un'Alta Autorità realmente sovranazionale con molto meno vigore del precedente. Anzi, si può dire che soltanto i Paesi Bassi sostenessero ancora le idee politiche e istituzionali del Piano Charpentier. Gli altri Paesi europei rompevano a pezzo a pezzo l'Alta Autorità. La Conferenza del 1954 fu, quindi, un fallimento completo.



Di nuovo una proposta inglese: cercare di giungere a qualche cosa nel quadro dell'Oece. Nel 1955 venne insediato un Comitato ministeriale per l'agricoltura: il suo frutto maggiore fu l'attento confronto delle politiche agrarie dei Paesi membri e la pubblicazione di cinque vasti rapporti che permettono di esaminare l'evoluzione delle politiche agrarie europee dal 1954 al 1960 senza quasi bisogno di ogni altro documento<sup>6</sup>: come è noto, in seno all'Oece, ieri, e in seno all'Ocse, oggi, non si può ottener nulla di più che un confronto tra politiche in vista di un loro coordinamento nel medio e nel lungo termine<sup>7</sup>.

Dopo il fallimento del « Pool Verde », tuttavia, i Sei iniziarono i negoziati che avrebbero portato al Trattato di Roma. In esso all'agricoltura si dedicava un intero titolo<sup>8</sup>. Le differenze tra le politiche agricole dei Sei erano note: mentre per i prodotti industriali era abbastanza facile giungere all'unificazione dei mercati, per l'agricoltura era necessaria la messa in funzione di una vera e propria politica comune che sostituisse con obiettivi e strumenti comunitari gli obiettivi e strumenti nazionali<sup>9</sup>.

L'unificazione di più mercati agricoli ha sempre costituito uno degli oneri più difficili per Paesi sulla via della cooperazione o della integrazione economica<sup>10</sup>. Nel Trattato di Stoccolma, creante l'Efta, ad esempio, l'agricoltura è stata esclusa dalla zona di libero scambio e lo stesso Benelux, in un ambito più modesto e con Paesi strutturalmente molto simili, ha incontrato enormi difficoltà tanto che i tre Paesi non erano giunti a una effettiva integrazione al momento dell'entrata in vigore del Trattato di Roma<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> I cinque rapporti sono stati pubblicati, a scadenze annuali, tra il 1965 e il 1961. Nell'ultimo (Oece, *Tendances de politiques agricoles depuis 1955*, Parigi, 1961, p. 80) si poneva l'accento sull'urgenza di giungere a una generale riduzione del protezionismo.

<sup>7</sup> Scrive efficacemente I. B. Kravis, *Domestic Interests in International Organisations-Safeguards in International Trade Organisations*, Philadelphia, Pennsylvania University Press, 1963, pp. 161-162: « l'esistenza dell'Oece in quanto foro per esami e critiche reciproche ha aiutato qualche volta i tecnici nella loro opera di persuasione nei confronti dei politici ».

<sup>8</sup> Si tratta del Titolo II.

<sup>9</sup> Cfr. Commissione della Cee, *Prima relazione generale sull'attività della Comunità*, Bruxelles, 1958, p. 70.

<sup>10</sup> Cfr. J. L. L'Huillier, *La coopération économique internationale 1960-61*, Ginevra, Génin, 1961, p. 67.

<sup>11</sup> In un dettagliato commento del Trattato di Stoccolma si nota che « dove l'agricoltura è sussidiata si può dire che gli agricoltori hanno le loro tasche sistemate grazie ai Governi », e che, pertanto, « non è nei compiti degli altri Governi prendersi la briga di assumersi il carico di parte di questi sussidi » (Cfr. F. V. Meyer, *The European Free Trade Association*, New York, F. Praeger, 1960, p. 112). Per il fallimento della integrazione agricola del Benelux, cfr. M. Trace, *op. cit.*, pp. 310-313. « Quando si esamina la Parte del Trattato di Roma dedicata all'agricoltura — ha scritto F. Perroux in *Le Marché Commun et la Zone de Libre Echange*, in « L'Année Politique et Economique », gennaio-marzo 1958 — si è colpiti dal suo carattere vago e incerto: sono testi buoni a tutto ».

Gli obiettivi della politica agricola comune venivano precisati, all'art. 39 del Trattato, nel modo seguente: « a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola, come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera; b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori ».

Il Trattato si esprimeva, quindi, in quanto ad obiettivi in termini generalissimi e per certi aspetti anche contraddittori: i suoi due obiettivi di fondo — tenore di vita equo per la popolazione agricola e prezzi ragionevoli per i consumatori — non avrebbero potuto realizzarsi contemporaneamente se non a prezzo di difficilissimi equilibri.

La stessa vaghezza si rinveniva per quanto riguardava i mezzi di azione da adottare al fine di uniformare le politiche dei Sei e dar vita alla politica comunitaria. L'organizzazione dei mercati agricoli a livello comunitario era, al tempo stesso, uno dei metodi proposti per raggiungere gli obiettivi della politica agricola comune e lo strumento attraverso il quale si sarebbe esteso ai prodotti agricoli il mercato comune. Si prevedeva che avrebbe preso forme differenti a seconda dei prodotti: a) regole comuni di concorrenza; b) coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali di mercato; c) organizzazione europea del mercato. Si prevedevano, poi, una serie di misure transitorie: prezzi minimi, che già avevano costituito uno dei pilastri dei tentativi di integrazione agricola del Benelux<sup>12</sup>, contratti a lungo termine, tasse compensative. Il Trattato prevedeva soltanto un quadro molto generale entro il quale avrebbero dovuto agire le istituzioni comunitarie nel corso del periodo transitorio.

Tuttavia, già dai dibattiti, in seno al Gatt sul Rapporto Haberler, buona parte del quale era dedicata al protezionismo agrario e ai suoi pericolosi effetti sui Paesi in via di sviluppo, si poteva rilevare come la Comunità europea non prevedesse la futura adozione di una politica agricola idonea ad accelerare lo sviluppo delle esportazioni del « terzo mondo ». Se il Rapporto Haberler consentiva, per la stessa generalità di molte delle sue affermazioni e per la vastità della materia trattata, un po' a tutte le parti contraenti dell'Accordo generale di rinvenire spunti o capoversi in base ai quali difendere le proprie azioni e le proprie politiche, il portavoce della Comunità, il Vice Presidente della Commissione Sicco Mansholt, con il suo basarsi sul paragrafo 253

<sup>12</sup> Cfr. J. F. Deniau, *The Common Market*, New York, Bornie and Rockliffe, 1963, p. 68.

di detto Rapporto<sup>13</sup> per giustificare la futura politica comunitaria e con il suo enunciare alcuni determinati orientamenti che sarebbero poi divenuti costanti nell'azione della Cee, già indicava quale strada avrebbe preso la Comunità e nella elaborazione della propria politica agricola e nei futuri negoziati internazionali.

Si tratta di temi su cui si tornerà spesso nel corso di questo studio ed è per questo motivo interessante notare come i futuri orientamenti venissero già accennati quasi subito dopo la messa in applicazione del Trattato di Roma: « Una moderazione del protezionismo agrario dovrebbe essere combinata con altre misure destinate a facilitare la necessaria riorganizzazione dell'agricoltura ... È assolutamente necessario un incremento delle esportazioni di beni da quei Paesi che sono in sfavorevole situazione economica verso quelli che sono in favorevole situazione economica, il mondo industriale, il mondo occidentale. La nostra Commissione è pienamente consapevole di ciò: sappiamo, però, che non si può raggiungere questo scopo soltanto abbattendo le barriere agli scambi; le barriere agli scambi sono un sintomo e dobbiamo fare il possibile per la nostra organizzazione, e anche per il Gatt, per abatterle; dobbiamo, però, vedere che cosa c'è dietro queste barriere agli scambi, perché esse esistono. Dobbiamo riaggiustare le nostre politiche economiche; dobbiamo riaggiustare le nostre politiche agricole. E sappiamo, dallo stesso Rapporto Haberler, che non possiamo farlo creando soltanto il libero commercio ... Dobbiamo fare scelte e si tratta di fare scelte per dar vita a una sorta di codice per l'agricoltura ... »<sup>14</sup>.

In futuro, queste scelte si sarebbero risolte in piani per la organizzazione, quanto meno parziale, dei mercati mondiali e — come si ve-

<sup>13</sup> Il paragrafo 253 del Rapporto Haberler affermava (Cfr. *Trends in International ...*, cit., p. 91): « Nei Paesi dell'Europa occidentale, esistono molte forme di produzione agricola ineconomica in piccoli appezzamenti di terreni, appartenenti a diversi proprietari, che rendono impossibile l'applicazione di moderni metodi di meccanizzazione. Per assicurare un tenore di vita decente ai produttori è necessario un elevato livello di protezione, anche se con un'adeguata opera di riorganizzazione l'agricoltura dell'Europa occidentale potrebbe essere economica al pari di quella del resto del mondo. Pertanto, una moderazione della protezione agricola è soltanto un elemento di una operazione che dovrebbe prevedere un miglioramento delle strutture agrarie, provvedimenti a carattere sociale intesi a render possibili i mutamenti necessari senza eccessivi costi umani, e una espansione delle opportunità di impiego negli altri settori ».

<sup>14</sup> Cfr. Gatt, *Press Release 402*, del 25 ottobre 1958. Tra gli altri interventi, si ricordi quello di Shri N. Kanungo, Ministro del Commercio dell'India, alla riunione plenaria delle Parti contraenti il 16 ottobre 1958: « Vorrei sperare che questo incontro porti a un accordo generale su un punto di politica generale: i Paesi sviluppati dovrebbero facilitare le esportazioni dei beni, sia manufatti, sia agricoli o minerali o di base, in provenienza dai Paesi in via di sviluppo e dovrebbero riesaminare le loro politiche di protezione delle industrie interne e di tassazione dei loro consumatori, avendo riguardo ai vantaggi economici, sociali e politici che il mondo intero trarrebbe da un miglioramento del modesto livello di vita dei Paesi in via di sviluppo ».

drà — si sarebbe trattato di piani nati non solo come conseguenza di un determinato approccio dottrinario ma anche e soprattutto come derivazione dell'aver adottato una determinata politica agricola<sup>15</sup>.

I lavori in vista della futura politica agricola comune erano iniziati con la Conferenza di Stresa, appositamente richiesta dal Trattato<sup>16</sup>, del luglio 1958. I Sei confrontarono, in un clima di stretta collaborazione<sup>17</sup>, gli obiettivi delle loro politiche agricole al fine di elaborare raccomandazioni a carattere generale per il lavoro della Commissione. L'Esecutivo, dal canto suo, aveva già trasmesso al Parlamento europeo un breve documento sulle differenze principali tra le diverse politiche<sup>18</sup>.

Anche se le attese erano notevoli e si credeva che Stresa sarebbe divenuta la culla della integrazione agricola europea, i risultati sono stati nel complesso modesti. I Sei si limitarono a passare in rassegna i lineamenti generali delle loro politiche e a fare raccomandazioni molto generali all'Esecutivo, indicando i punti di maggiore difficoltà, richiedendo studi specifici per alcuni settori e sottolineando l'urgenza di preparare al più presto proposte concrete sull'organizzazione comune dei mercati per i principali prodotti. Tuttavia, soprattutto per il tema che più interessa il nostro studio — i rapporti con i Paesi terzi e, in particolare, con quelli in via di sviluppo — già a Stresa si potevano notare divergenze di fondo. In breve, la delegazione francese proponeva la creazione di un mercato fortemente preferenziale e sosteneva che i rapporti tra l'Europa dei Sei e il resto del mondo, soprattutto quello in via di sviluppo, sarebbero stati enormemente semplificati se, rispondendo ad alcuni inviti della Fao e delle Nazioni Unite, si fosse cercato di istituire organizzazioni internazionali di mercato per i principali prodotti. La delegazione italiana appoggiava soltanto in parte la impostazione che la Francia dava al problema. Quella olandese ricordava che il protezionismo sarebbe dovuto esser considerato un mezzo, non un obiettivo. Anche la delegazione lussemburghese, pur riconoscendo la necessità di costruire una politica che risultasse in un regime preferenziale per le agricolture dei sei Paesi tendeva a sottolineare che le preferenze non dovevano costituire la base per giungere a una futura autarchia. Il Belgio e la Repubblica federale, dal canto loro, esprimevano diverse preoccupazioni sul futuro dei rapporti tra la Comunità e i Paesi terzi e ricordavano come fosse necessario giungere anche a una incentivazione degli scambi extra-comunitari.

Le raccomandazioni votate al termine della Conferenza erano così

<sup>15</sup> Cfr. il Cap. IV di questa Parte II.

<sup>16</sup> Cfr. l'art. 43 del Trattato di Roma.

<sup>17</sup> Cfr. *Political and Economic Planning, Agricultural Policy in the European Economic Community*, Londra, 1958, p. 25.

<sup>18</sup> Cfr. Cee Commissione, *Document de travail sur la situation de l'agriculture dans la Communauté*, Bruxelles, settembre 1958.

vaghe e così poco attinenti al tema del nostro studio che sembra inutile ricordarle: in pratica, non affermavano molto di più di quanto prescriveva il Trattato<sup>19</sup>.

Su una di esse è, però, opportuno soffermarsi non soltanto per l'influenza che avrebbe avuto sul futuro della integrazione agricola dei Sei, anche e soprattutto in quanto indica una tendenza le cui ripercussioni sui rapporti tra Comunità e Paesi in via di sviluppo sarebbero state notevoli: tutti i delegati, nessuno escluso, sottolinearono il fatto che la Comunità avrebbe dovuto rinforzare le aziende a carattere familiare e che l'azienda agricola a carattere familiare sarebbe stata al centro della politica agricola comune. Questa difesa dell'azienda familiare giungeva proprio al momento in cui le politiche industriali di tutti i Paesi europei e la futura politica industriale comunitaria<sup>20</sup> richiedevano la progressiva espulsione dal mercato delle piccole aziende per far posto a imprese di dimensioni più vaste e la messa in atto di un sempre più intenso processo di concentrazione. Un esperto delle Nazioni Unite, commentando la risoluzione di Stresa in favore delle aziende agricole a carattere familiare, poteva scrivere: « È difficile resistere alla tentazione di concludere che l'azienda familiare agricola ha un trattamento così diverso dall'azienda familiare industriale e commerciale, in parte, in quanto è politicamente molto più forte e, in parte, in quanto i produttori agricoli altamente modernizzati e che operano su vasta scala e che potrebbero guadagnare dalla sparizione delle aziende familiari, non hanno né la forza né il potere dei magnati industriali »<sup>21</sup>.

La difesa dell'azienda familiare costituiva un regalo che i sei Paesi erano pronti a fare alle fortissime e potentissime organizzazioni agricole. Esse — come è noto — sono composte prevalentemente da rappresentanti di piccole aziende, hanno un potere molto rilevante nei partiti, nei Parlamenti e nei Governi dell'Europa dei Sei e non solo dell'Europa dei Sei, hanno compreso rapidamente le opportunità che a loro dava la messa in funzione del Mercato comune, si sono rapidamente organizzate su livello comunitario, hanno costituito i loro uffici a Bruxelles per stare a stretto contatto con i funzionari della Commissione e del Segretariato del Consiglio, hanno seguito fase dopo fase il lento e travagliato processo da cui ha preso vita la politica agricola

<sup>19</sup> Cfr. Cee Commissione, *Raccolta dei documenti della Conferenza Agricola degli Stati membri della Comunità Economica Europea a Stresa dal 3 al 12 luglio 1958*, Atto Finale, Parte III.

<sup>20</sup> Sono, in proposito, noti gli orientamenti della Commissione in materia di concentrazioni di imprese: cfr., Cee, *Il problema della concentrazione nel Mercato Comune*, « Studi » serie « Concorrenza », Bruxelles, 1966 e *Inchiesta sulla situazione delle piccole e medie imprese industriali nei Paesi della Cee*, « Studi », serie « Concorrenza », Bruxelles, 1966.

<sup>21</sup> Cfr. S. Dell, *op. cit.*, p. 116.

comune, sono intervenuti continuamente in esso, hanno orientato le scelte della Comunità o quanto meno hanno impedito che la Comunità facesse scelte troppo difformi dai loro intendimenti<sup>22</sup>.

Il lungo e faticoso processo che ha portato alla formazione della politica agricola comune e l'azione che in esso hanno svolto i gruppi di pressione dei sei Paesi non può, in questa sede, che essere accennato<sup>23</sup>. Tuttavia, anche se non interessa che indirettamente il nostro studio, bisogna ricordarlo e tenerlo presente per indicare come si sono definiti gli orientamenti della politica agricola comunitaria.

Esattamente due anni dopo la Conferenza di Stresa, la Commissione aveva completato il suo lavoro e il 30 giugno del 1960 poteva sottoporre al Consiglio un insieme di proposte per l'integrazione agricola dei Sei: il cosiddetto « Piano Mansholt » era nato<sup>24</sup>. Il documento si divideva in tre parti. Nella prima si descriveva, nei suoi termini generali, la situazione agricola della Comunità e si paragonavano le politiche nazionali. Le conclusioni a cui si giungeva erano, in estrema sintesi, le seguenti: *a*) la produzione agricola del Mercato comune poteva soddisfare circa l'87% del fabbisogno; *b*) per i cereali il tasso di autoapprovvigionamento copriva il 91% e per altri prodotti<sup>25</sup> si registravano notevoli eccedenze; *c*) tuttavia, questo elevato grado di autosufficienza era la conseguenza di un forte protezionismo realizzato attraverso i metodi più differenti applicati sia nei mercati interni (prezzi garantiti, ecc.) che alla frontiera (contingenti, prezzi minimi, ecc.). Il problema era, quindi, quello di giungere a un « più sano » equilibrio tra domanda e offerta e a questo proposito non bastava la politica di protezione dei mercati. Secondo la Commissione, si sarebbe dovuto agire contemporaneamente sia con la politica delle strutture, che con la politica sociale, con la politica commerciale, ecc. In pratica, però, nel Piano Mansholt vi erano proposte concrete soltanto per quanto riguardava le organizzazioni di mercato e la politica di riammodernamenti strutturali. Per i riordinamenti strutturali, si proponeva un coordinamento delle politiche nazionali e la costituzione di un Fondo amministrato dall'Esecutivo e finanziato dalla Comunità nel suo complesso. Per quanto riguardava l'organizzazione dei mercati, la Commissione affermava che si sarebbe dovuto prendere il meglio delle diffe-

<sup>22</sup> Cfr. L. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963, pp. 225-232, e J. Maynaud, *Les groupes de pression internationaux*, Parigi, Colin, 1961, passim.

<sup>23</sup> Su questi temi, esiste una bibliografia molto vasta. Cfr., per i riferimenti essenziali, L. Lindberg, *op. cit.*, pp. 219-282; M. Camps, *What Kind of Europe?*, Londra, Oxford University Press, 1965, pp. 20-35 e 47-72; P. Drouin, *L'Europe ...*, cit., pp. 97-122.

<sup>24</sup> Cfr. Commissione della Cee, *Proposals for the Working Out*, cit.

<sup>25</sup> Si trattava, in particolare, delle patate, dello zucchero, degli orticoli commestibili, della carne bovina e del burro. (Cfr. Commissione della Cee, *Proposals ...*, cit., p. I/9).

renti politiche nazionali, frase questa che poteva dare adito a tutte le interpretazioni sia sul piano dell'auto-sufficienza che su quello dei rapporti con i Paesi terzi. Nella terza parte del Piano Mansholt, si facevano proposte, molto pratiche e molto concrete, soprattutto se si considera il breve tempo in cui erano state elaborate, per giungere all'unificazione dei mercati. Queste proposte debbono essere riassunte anche se solo in estrema sintesi:

1) Per una serie di prodotti (cereali, zucchero, lattiero-caseari) si proponeva di « giungere a una forma di organizzazione scegliendo tra le diverse forme esistenti e per quanto possibile servendosi delle organizzazioni di mercato già esistenti »<sup>26</sup>. Per questi prodotti si sarebbero dovuti insediare degli appositi Uffici europei, che avrebbero agito in base a direttive della Commissione, e che avrebbero amministrato il sistema dei prezzi di riferimento e di intervento, effettuato gli acquisti di sostegno nei mercati interni e provveduto alla protezione verso l'esterno grazie a prelievi variabili e a certificati di origine. I diversi Uffici europei sarebbero stati finanziati da fondi di stabilizzazione che sarebbero stati raggruppati in un Fondo europeo di orientamento e garanzia, amministrato dalla Commissione e finanziato secondo i sistemi più diversi, variabili da prodotto a prodotto. Per ogni prodotto, infine, si sarebbero dovuti creare Comitati consultivi, che avrebbero dovuto comprendere tra i loro membri anche rappresentanti a livello comunitario delle organizzazioni sindacali, dei consumatori, delle industrie di trasformazione dei prodotti agricoli, ecc.

2) Per un secondo gruppo di prodotti agricoli (carne bovina, carne suina, uova, pollame), lo strumento principale per sostenere il mercato sarebbe stato la protezione alla frontiera. Per le carni bovine la si sarebbe ottenuta grazie a un dazio piuttosto elevato; per gli altri prodotti si sarebbe applicato un dazio ridotto che si sarebbe, però, fatto accompagnare da un prelievo. Una protezione addizionale, poi, si sarebbe potuta applicare facendo uso del sistema del prezzo minimo. Si sarebbero inoltre dovuti provvedere sistemi di sussidi alle esportazioni basati sulle differenze tra i prezzi comunitari e quelli mondiali. Pertanto, anche per questi prodotti si sarebbero dovuti istituire degli Uffici europei: le loro funzioni, però, sarebbero state meno vaste di quelle degli Uffici europei da crearsi per il primo gruppo di prodotti.

3) Per un terzo gruppo di prodotti (vini, frutta, verdure) non si prevedeva la creazione di Uffici europei: le organizzazioni di mercato sarebbero state basate su elenchi di qualità. Per gli ortofrutticoli, in particolare, la protezione esterna sarebbe stata assicurata soltanto dalla t.e.c. e non si proponevano né prelievi né fondi di stabilizzazione: si sarebbero coordinati e centralizzati i controlli di qualità. Per

<sup>26</sup> Cfr. Commissione della Cee, *Proposals ...*, cit., p. III/18.

il vino si sarebbe dovuto adottare un piano di lungo termine per equilibrare la produzione e la domanda.

Queste erano le linee generali del Piano Mansholt. Per quanto riguarda la politica commerciale, si limitava a poche e anodine affermazioni. I Sei avrebbero dovuto informare la Commissione di tutti gli accordi bilaterali o multilaterali che avrebbero firmato; non avrebbero dovuto compiere passi tali da rendere piú ardua la definizione della politica agricola comune; avrebbero dovuto consultare la Commissione e gli altri Stati membri prima di mettere in atto azioni che avrebbero potuto compromettere la realizzazione degli obiettivi comunitari; avrebbero dovuto prendere impegni che sarebbero venuti a cadere prima della fine del periodo transitorio o che si sarebbero adattati alla politica agricola comune; avrebbero dovuto evitare di consolidare dazi o contingenti per prodotti sottoposti a una futura organizzazione comunitaria di mercato senza prima consultare la Commissione e gli altri Stati membri.

« È chiaro — ha scritto il Lindberg commentando il Piano Mansholt — che la Commissione aveva alcuni scopi essenziali da raggiungere: concentrarsi piú sulle riforme di struttura e sulla modernizzazione che sulla politica di sostegno dei mercati; mantenere un livello dei prezzi relativamente basso per evitare la sovrapposizione e per proteggere l'interesse dei consumatori; incoraggiare la specializzazione e, pertanto, evitare, le pressioni intese a far divenire la Comunità autosufficiente, e far evolvere un sistema che avrebbe offerto sí un alto grado di preferenza comunitaria ma che al tempo stesso avrebbe potuto svilupparsi verso un graduale liberalismo nei confronti delle importazioni dai Paesi terzi »<sup>27</sup>.

Queste potevano essere le intenzioni della Commissione. Tuttavia, non sembra che risultassero auto-evidenti dal Piano. Esso, infatti, per quanto molti regolamenti fossero già strutturati anche dal punto di vista tecnico, si limitava a offrire un quadro molto generale. Questo quadro sarebbe stato riempito, nelle sue caratteristiche qualificanti (prezzi, dazi, ecc.), dalle decisioni del Consiglio dopo lunghi ed estenuanti negoziati tra i Sei.

Non si può ricordare il faticoso processo che ha portato all'approvazione dei regolamenti agricoli e il profondo dissidio franco-tedesco in materia<sup>28</sup>. Bisogna, tuttavia, sottolineare che il solo Stato membro che appoggiasse apertamente, strenuamente e completamente le proposte della Commissione, era la Francia, che certo non ha mai avuto tradizioni profondamente liberiste e aperte verso un terzo mondo, che non fosse la zona del franco.

<sup>27</sup> Cfr. L. Lindberg, *op. cit.*, p. 243.

<sup>28</sup> Cfr. nota 23.



Il Governo italiano considerava il « pacchetto di proposte » come dirigiste, protezionistiche e autarchiche. I tedeschi facevano il possibile per ritardare l'adozione della politica agricola comune e tener quiete le loro organizzazioni sindacali che in essa vedevano un pericolo: non volevano, però, soltanto continuare a difendere i redditi dei loro agricoltori, ma intendevano anche continuare a tenere il mercato della Repubblica federale aperto alle importazioni extra-comunitarie e alle usuali correnti di traffico. Il Belgio cercava di ritardare per quanto possibile l'abolizione dei prezzi minimi e la unificazione dei prezzi. Il Lussemburgo affermava che, prima di adottare una politica in vista della unificazione dei prezzi, bisognava ridurre i costi. I Paesi Bassi, infine, criticavano il metodo che si sarebbe dovuto seguire per unificare i prezzi: non si doveva — come intendeva fare la Commissione — giungere a un compromesso tra i diversi prezzi, ma, al contrario, bisognava giungere a una nozione autonoma di quello che sarebbe dovuto essere il prezzo ottimale per ogni prodotto.

Le proposte della Commissione, poi, pubblicate prima ancora che fosse stato reso noto il parere del Comitato economico e sociale, avevano scatenato la più violenta lotta politica sui differenti piani nazionali.

Come ha ricordato Hallstein, si arrivò al varo del Piano Mansholt dopo mesi e mesi di dibattiti a tutti i livelli, sessioni dei gruppi di esperti e del Consiglio, notturne e diurne, 137 ore di sedute in seno al Consiglio e 214 in seno al Comitato, l'esame di 582.000 pagine di documenti, l'arresto dell'orologio per bloccare giuridicamente il 1961<sup>29</sup>. L'accordo, che sarebbe stato salutato come « la vittoria dell'Europa »<sup>30</sup> e come « un nuovo Trattato di Roma »<sup>31</sup> venne raggiunto alle 5 del mattino del 14 gennaio 1962, dopo il collasso fisico di un partecipante alla riunione consiliare e l'esaurimento di tutti gli altri<sup>32</sup>.

In effetti, si era creata la politica agricola comune: il Consiglio aveva approvato, congiuntamente, 8 Regolamenti, 4 Decisioni e due Risoluzioni. Con i Regolamenti<sup>33</sup> si stabiliva il regime per i cereali e i loro derivati secondari, per gli ortofruttili, per il vino e si stabilivano le regole di concorrenza e il finanziamento della politica agricola comune. Le Decisioni riguardavano i prezzi minimi, le tasse compensative, i contingenti di vini. Con le Risoluzioni si invitava la Commissione a presentare proposte per i lattiero-caseari, la carne bovina e lo zucchero.

La regolamentazione approvata il 14 gennaio 1962 copriva il 53%

<sup>29</sup> Cfr. W. Hallstein, *United Europe: Challenge and Opportunity*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962, p. 55.

<sup>30</sup> Cfr. « Le Monde » del 15 gennaio 1962.

<sup>31</sup> Lo affermò il Ministro degli Esteri tedesco (Cfr. « The Financial Times » del 15 gennaio 1962).

<sup>32</sup> Cfr. « 24 Ore » del 15 gennaio 1962.

<sup>33</sup> Pubblicati successivamente sulla « Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee » del 20 aprile 1962.

della produzione agricola comunitaria. Con l'approvazione successiva, dopo la soluzione della crisi Cee-Regno Unito, dei regolamenti per i prodotti lattiero-caseari, il riso e la carne bovina, l'85% della produzione agricola dei sei Paesi sarebbe stato soggetto a regole comuni<sup>34</sup>.

Una breve rassegna del meccanismo messo in moto sarà fatta nel capitolo seguente. Con l'entrata in vigore della politica agricola comune, si era passati dai protezionismi nazionali al protezionismo comunitario. Era presto per vedere quale influenza avrebbe avuto questo passaggio sui Paesi in via di sviluppo. Tuttavia, non era troppo presto per esaminare la compatibilità delle regole comunitarie con quell'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio di cui tutti i Sei erano, e sono, Parti contraenti. Anzi — come già si è accennato — questo esame era già iniziato dal momento stesso in cui si era firmato il Trattato di Roma.

Come è noto, il Gatt non fa distinzione tra commercio di prodotti industriali e commercio di prodotti agricoli<sup>35</sup> e le sue regole sono state assolutamente insufficienti a stimolare la liberalizzazione degli scambi proprio nel settore in cui, negli anni '30, si era avuto il maggior ritorno al protezionismo e all'uso di restrizioni quantitative provocando la vera e propria disintegrazione del sistema economico internazionale<sup>36</sup>. Come ricordava il Rapporto Haberler, per giustificare le loro tendenze protezionistiche in campo agricolo, i Paesi importatori facevano ricorso a motivi attinenti alle loro bilance dei pagamenti. Dopo il ritorno a una generale situazione di equilibrio, questi motivi non dovrebbero essere più considerati validi<sup>37</sup>. Tuttavia, non vi era stata nessuna significativa liberalizzazione nel settore e le stesse benevole interpretazioni dell'Accordo generale permettevano l'uso di sotterfugi, senza una violazione formale dei suoi articoli: tramite le eccezioni, le esenzioni e le diverse clausole di salvaguardia insite nel Gatt si poteva continuare a proseguire le politiche restrittive in vigore da tempo e si giungeva financo a peggiorarle<sup>38</sup>.

Dopo l'esame del Rapporto Haberler, venne insediato un Comitato<sup>39</sup>, incaricato di esaminare il commercio internazionale di prodotti agricoli e di paragonare le diverse forme di protezionismo per giun-

<sup>34</sup> Cfr. S. Mansholt, *Un nouveau pas avant vers la politique agricole commune*, in « Bulletin Cee », n. 2, 1964, pp. 4, 6, 42.

<sup>35</sup> Cfr. G. Curzon, *op. cit.*, pp. 166 e la interessante analisi fatta da J. Royer, *Les obstacles à l'établissement d'un marché mondial des produits agricoles et des produits industriels*, in « Economie Appliquée », aprile-giugno 1960.

<sup>36</sup> Cfr. W. Röpke, *International Economic Disintegration*, Londra, Allen & Unwin, 1942, passim.

<sup>37</sup> Lo affermava lo stesso Rapporto Haberler (Cfr. *Trends in International ...*, cit., pp. 80-90).

<sup>38</sup> Cfr. G. Courzon, *op. cit.*, pp. 166-194, e J. H. Richter, *Agricultural Protection and Trade*, cit., pp. 12-15.

<sup>39</sup> Si trattava del cosiddetto Comitato II; per i termini di riferimento, cfr. Gatt, *Basic Instrument and Selected Documents*, 1959, pp. 28-29.

gere a stabilire metodi di calcolo per la protezione effettiva<sup>40</sup>.

Il Comitato esaminò le politiche agricole di numerosi Paesi<sup>41</sup> e pose un'enfasi particolare nel cercare di intravedere quelle che sarebbero state le tendenze della futura politica agricola comune<sup>42</sup>.

Come si afferma in un attento esame del Trattato di Roma alla luce dell'Accordo generale, « il difetto dei provvedimenti in materia di agricoltura del Mercato comune non è che violino il Gatt: non sembrano farlo, ma presentano numerosissime possibilità di *trade diversions* che dovrebbero preoccupare notevolmente le Parti contraenti »<sup>43</sup>. Infatti, ancora prima del Piano Mansholt e del varo stesso dei primi regolamenti agricoli, sembrava che la combinazione dei prezzi minimi che avrebbero potuto continuare a essere in vigore anche dopo la fine del periodo transitorio, l'esistenza di contratti a lungo termine, il cui spirare sarebbe dipeso dalla sostituzione di organizzazioni comuni di mercato in luogo delle nazionali, e di una politica agricola comune che prevede sussidi alla produzione e alla commercializzazione, accordi per gli ammassi e sistemi di stabilizzazione delle importazioni e delle esportazioni; tutto questo indicava che si sarebbe potuto avere il risultato — temuto nel Rapporto Haberler — di « ridurre la domanda per le importazioni »<sup>44</sup>. Per di più, per raggiungere gli scopi della propria politica agricola, la Comunità avrebbe potuto deviare dalle regole dell'Accordo generale.

In tal modo altro non si sarebbe fatto che contribuire a svilire l'autorità del Gatt nel settore agricolo, tanto più che si trattava di un'autorità già compromessa da diversi episodi<sup>45</sup>.

Il Rapporto del Comitato II giunse alla conclusione che il protezionismo si faceva sempre più diffuso prevalentemente tramite misure

<sup>40</sup> Come è noto (cfr., in proposito, Cap. II, Parte III di questo studio) è molto arduo definire il grado di protezione effettiva per i prodotti industriali il cui commercio è ostacolato solo da dazi. Per i prodotti agricoli, le difficoltà sono incommensurabili. I lavori del Comitato II hanno avuto come unico risultato l'attento esame degli effetti di tendenza delle diverse politiche agricole sugli scambi internazionali.

<sup>41</sup> Cfr. Gatt, Programme for Expansion of International Trade, *Trade in Agricultural Products*, Second and Third Report of Committee II, Ginevra, 1962. Nelle conclusioni (p. 25) ci si domandava se « il Gatt fosse realmente uno strumento effettivo per la promozione degli scambi di prodotti agricoli ».

<sup>42</sup> Cfr. Gatt Programme for Expansion of International Trade, *Trade in Agricultural Products: Report on the Consultation with the European Economic Community*, Ginevra, 1962.

<sup>43</sup> Cfr. J. J. Allen, *op. cit.*, p. 173.

<sup>44</sup> Cfr. *Trends in ...*, p. 4.

<sup>45</sup> Ad esempio, gli Usa richiesero e ottennero una vasta esenzione nel 1955; la Svizzera, accedendo in forma provvisoria, richiese nel 1959 l'autorizzazione a mantenere il proprio sistema di protezione agricola; la Germania giustificò in base al Protocollo di Torquay le proprie restrizioni. Cfr., oltre ai riferimenti in nota 38, J. L'Huillier, *La coopération ...*, cit., pp. 18-19; e I. B. Kravis, *op. cit.*, pp. 103-111.

non tariffarie<sup>46</sup>: nel riassumerne i risultati, Eric White non poteva che porre l'accento, in modo accorato, sul fatto, che, secondo gli esperti del Comitato, i principi, gli scopi e le regole stesse dell'Accordo generale non venivano applicate al commercio di prodotti agricoli. Era scettico per quanto concerneva la possibilità di convincere le Parti contraenti ad adottare misure che ponessero rimedio a questa situazione: la strada migliore sarebbe stata quella di esaminare se si potevano aprire negoziati in vista di un'apertura dei mercati agricoli<sup>47</sup>.

Il Rapporto del Comitato II veniva diramato nel settembre del 1961, cioè soltanto quattro mesi prima del *package deal* fra i Sei. Tuttavia, anche se non era stato ancora definito il sistema dei prelievi mobili alle importazioni, era chiaro che la Francia non lo avrebbe fatto modificare in cambio di nessun'altra concessione: il piano Mansholt indicava chiaramente che il Mercato Comune avrebbe stabilito un metodo non tariffario che in pratica avrebbe permesso alla Comunità di « modificare unilateralmente tassi tariffari determinati dai membri della Cee non da negoziati internazionali »<sup>48</sup>.

I Sei avrebbero sostenuto che il sistema dei prelievi è perfettamente compatibile con l'Accordo generale: « si tratta — avrebbero detto — di un dazio variabile e sin quando le voci tariffarie a cui si applica non sono consolidate in base al Gatt il suo uso è legittimo »<sup>49</sup>. Gli stessi Stati Uniti non si opposero al sistema dei prelievi in sé e per sé; si limitarono a domandare compensazioni. Di conseguenza, proprio mentre il Comitato II stava preparando il suo rapporto, si svolgevano lunghissimi negoziati in base all'art. XXIV (6) dell'Accordo generale: i protagonisti erano gli Usa, da un lato, e la Comunità, dall'altro. Tuttavia anche le altre Parti contraenti — anche e soprattutto quelle in via di sviluppo — contribuivano attivamente alle discussioni<sup>50</sup>.

La fine della controversia tra Usa e Cee nacque dalla decisione americana di capitolare per il momento nel settore agricolo per non compromettere i risultati del « Dillon Round ».

La trattativa si sarebbe ripresa piú tardi, in un nuovo Round, al quale anche e soprattutto i Paesi in via di sviluppo avrebbero guardato

<sup>46</sup> Cfr. Gatt, Programme for Expansion of International Trade, *Trade in Agricultural Products: Report on ...*, cit., pp. 23-25.

<sup>47</sup> Cfr. Gatt., *Press Release 623* del 23 novembre 1961.

<sup>48</sup> Cfr. J. O'Coppock, *Atlantic Agricultural Unity - It is Possible?*, New York, Mac Graw-Hill, 1966, p. 47.

<sup>49</sup> Cfr. G. Curzon, *op. cit.*, p. 203.

<sup>50</sup> Al termine del cosiddetto Dillon Round (Cfr. Cap. IV, Parte III di questo studio), la Cee si impegnò a entrare in una trattativa agricola non appena che la politica agricola fosse stata completata e che si fosse rilevata un'« apprezzabile » riduzione delle sue importazioni. In pratica, la prima trattativa agricola vera e propria è quella avutasi in occasione della « guerra dei polli » conclusasi con l'accordo con gli Stati Uniti del dicembre 1963.

con speranza<sup>51</sup>. Essa e i suoi risultati, costituiranno la parte centrale di questo « case study ». Prima di passare al suo esame, però, bisogna illustrare, seppure in termini generalissimi, gli orientamenti di politica agricola adottati dalla Comunità.

<sup>51</sup> Cfr. il Cap. IV della Parte II e i Capp. IV e V della Parte III di questo studio.

### III. Un nuovo dizionario economico per l'agricoltura dei Sei

Harry G. Johnson, commentando i lineamenti generali della politica agricola comune, ha affermato che « la tristemente famosa legislazione sul grano, in vigore in molti Paesi europei prima del XIX secolo, sta riacquistando un certo favore ». A suo parere vi è piú di una pura e semplice analogia tra i provvedimenti mercantilistici del settecento e i sistemi adottati dal Mercato comune per giungere alla integrazione agricola dei Sei <sup>1</sup>.

Sembra arduo poter contraddire la sarcastica espressione dell'economista americano, dato che per la maggior parte dei prodotti si è dato vita a organizzazioni dei mercati che isolano completamente la Comunità dal mercato mondiale. Un esame analitico e dettagliato delle diverse organizzazioni non può essere effettuato in questa sede <sup>2</sup>. Bisogna limitarsi a descrivere gli elementi salienti del sistema comunitario per mettere in rilievo come esso influisca sugli scambi internazionali e, segnatamente, sui Paesi in via di sviluppo.

Per sostituire i diversi metodi protettivi nazionali con strumenti comunitari, la Commissione ha elaborato, ispirandosi a pratiche in uso

<sup>1</sup> Cfr. H. G. Johnson, *Agriculture and Foreign Economic Policy*, in « Journal of Farm Economics », dicembre 1964. Sulle legislazioni granarie è particolarmente apprezzabile E. E. Jacob, *Histoire du pain depuis 6000 ans*, Parigi, Ed. Du Seuil, 1958. Il Bandini (Cfr. M. Bandini, *Politica agraria*, Bologna, Edagricole, 1966, p. 296) rileva che il sistema dei prelievi mobili « non è del tutto nuovo nella storia economica: era applicato, ad esempio, nella Gran Bretagna, al principio del secolo scorso prima delle note leggi liberiste ». Esempi piú recenti, e immediatamente precedenti il Trattato di Roma, possono trovarsi in alcune legislazioni agrarie olandesi e tedesche (Cfr. P. G. Minneman, *Agriculture in France and the European Communities*, in *France and the European Community*, edited by S. N. Fischer, Ohio State Un. Press, 1964, p. 88).

<sup>2</sup> Per un sintetico, ma esauriente, panorama delle diverse organizzazioni di mercato si veda *La politica agricola comune*, Documenti di Comunità Europee, n. 24, Roma, 1967.

in alcuni Stati membri, un sistema così originale che ha permesso a Colin Clark di scrivere, con tono ironico, che, per interpretarlo, è necessario un nuovo dizionario economico: « I nuovi concetti economici introdotti dalla Commissione della Cee includono termini quali prezzo di soglia, prezzo limite e responsabilità comunitaria per le eccezioni. Dopo tutto questo, la sola cosa che resta da fare è di mandare il tutto dal prof. Parkinson per un consulto! »<sup>3</sup>.

In effetti, la pietra di volta dell'intero sistema — il prelievo mobile alle importazioni — costituisce un metodo che, se non del tutto nuovo, era generalmente ignoto alla politica agricola e ha trovato vasta applicazione soltanto dopo il varo del Piano Mansholt n. 1<sup>4</sup>. Ha il pregio di potersi sostituire a tutte le misure protettive, globalmente considerate, adottate tradizionalmente: tariffe, contingenti, tasse alle importazioni e, anche, prezzi minimi. Nonostante il suo nome del tutto inconsueto, non è null'altro che un dazio variabile pari alla differenza tra il prezzo prevalente nel Paese importatore e ogni prezzo inferiore offerto dai Paesi esportatori. Il prelievo intra-comunitario è pari alla differenza tra il prezzo franco frontiera dello Stato membro esportatore e il prezzo di entrata dello Stato membro importatore. Il prelievo extra-comunitario è uguale al prezzo c.i.f., calcolato sulla base delle più favorevoli condizioni di acquisto sul mercato mondiale, e il prezzo di entrata. Quest'ultimo è fissato in modo che il prezzo di vendita del prodotto importato sia uguale al prezzo indicativo per il mercato della zona più deficitaria. Per gli scambi intra-comunitari, poi, si deduce dal prelievo un importo forfettario per assicurare una preferenza ai produttori degli altri Paesi della Comunità.

Schematicamente, questo è il sistema di base stabilito per proteggere l'agricoltura della Comunità<sup>5</sup>. La sua risultanza di maggior rilievo è che il mercato comunitario resta « completamente insensibile »<sup>6</sup> alle fluttuazioni del mercato mondiale. Quando il prezzo mondiale aumenta, il prelievo diminuisce. Quando il prezzo mondiale diminuisce, il prelievo aumenta. L'ingegnosità della Commissione non poteva trovare un metodo migliore per giungere al duplice obiettivo di

<sup>3</sup> Cfr. C. Clark, *British Trade in the Common Market*, Londra, Stevens and Sons, 1962, p. 74.

<sup>4</sup> Cfr. P. Drouin, *L'Europe du ...*, cit., p. 60.

<sup>5</sup> Una sua analisi dettagliata molto interessante è offerta da Gatt, *Report of the Committee II on the Consultations with the European Economic Community*, cit., pp. 7-65.

<sup>6</sup> Cfr. R. Tomanes, *Formacion y desarrollo del Mercado Comun Europeo*, Madrid, Iber-Amer, 1966, p. 226. Due alti funzionari della Commissione hanno scritto: « Dato che i prezzi mondiali per alcuni importanti prodotti agricoli, segnatamente il grano e lo zucchero, variano notevolmente, i mercati agricoli della Comunità non dovrebbero essere esposti alla concorrenza dei cosiddetti mercati mondiali » (Cfr. H. B. Krohn e G. Schmitt, *The Common Agricultural Policy*, in *International Manual of the European Communities*, Missouri, Saint Louis Un: Press, 1963, p. 365).

armonizzare, da un lato, i sistemi protettivi degli Stati membri e di circondare, dall'altro, il Mercato comune con una barriera delle più sicure<sup>7</sup>.

Per alcuni prodotti, tuttavia, la regolamentazione della organizzazione dei mercati a livello comunitario non si basa esclusivamente sul sistema dei prelievi. Vi sono anche dazi di tipo tradizionale previsti dalla tariffa esterna comune<sup>8</sup> e misure quali i prezzi minimi<sup>9</sup>, i contingenti bilaterali<sup>10</sup>, gli elenchi di qualità<sup>11</sup>, e i sussidi diretti alla produzione<sup>12</sup>.

Le prime regolamentazioni comunitarie, ad esempio, potevano essere suddivise in tre categorie:

1) per i cereali e i lattiero-caseari l'organizzazione è caratterizzata da forti interventi sui mercati della Comunità e da un alto grado di protezionismo;

2) per le carni suine e bovine, le uova e il pollame, gli interventi sui mercati interni sono soltanto occasionali e la protezione è strettamente legata al regime esterno;

3) per gli orto-frutticoli e il vino, la liberalizzazione intra-comunitaria dipende essenzialmente da elenchi di qualità e la protezione nei confronti dei Paesi terzi è assicurata prevalentemente dalla tariffa esterna comune.

Ai regolamenti di base del 1962 si ispirano quelli successivi con i quali si è completata la definizione della politica agricola comune<sup>13</sup>.

L'apparente complessità delle misure adottate « deriva soprattutto dalla stranezza di concetti, quali, ad esempio, quello di "prezzo di soglia" » specialmente quando vengono tradotti in inglese: infatti, buona parte delle misure adottate era già in vigore in uno o più Paesi della Comunità e « la loro somiglianza con i sistemi basati sui prezzi minimi è evidente »<sup>14</sup>. Il sistema in se stesso, nonostante la meccanicità derivante dal suo formalismo giuridico, di impronta tipicamente tedesca<sup>15</sup>, di cui si è fatto uso per definire le organizzazioni dei mercati, è

<sup>7</sup> Secondo quanto scriveva la Commissione nel primo Piano Mansholt, una barriera puramente daziaria non è sufficientemente flessibile « per adattarsi il più rapidamente possibile alle condizioni del mercato mondiale » (Cfr. *Proposal for the Working out ...*, cit., III, p. 16).

<sup>8</sup> Ad esempio per gli ortofrutticoli, il vino, gli olii d'oliva e i grassi vegetali.

<sup>9</sup> Ad esempio, per gli ortofrutticoli.

<sup>10</sup> Ad esempio, per i vini.

<sup>11</sup> Ad esempio, ancora per i vini.

<sup>12</sup> Ad esempio, per i grassi vegetali e gli olii di oliva.

<sup>13</sup> Con le decisioni del luglio 1966, la politica agricola comune è definita per il 90 % della produzione comunitaria. Entro il luglio 1968, sarà in vigore per tutti i prodotti, tranne il vino, per il quale verrà completata nel novembre 1969.

<sup>14</sup> Cfr. M. Tracy, *op. cit.*, p. 325.

<sup>15</sup> È da notarsi che in Germania le organizzazioni comuni dei mercati hanno



molto semplice e la sua influenza sulle esportazioni dei Paesi terzi dipende essenzialmente dalla politica dei prezzi. Con prezzi alti si può ottenere l'effetto, temuto dall'« Economist » sin da subito dopo l'approvazione dei primi regolamenti, di far « divenire esportatore chi prima era importatore e viceversa »<sup>16</sup>. Con prezzi bassi, o, almeno, non troppo distanti da quelli del mercato mondiale, non si hanno, invece, modifiche sostanziali delle direttrici degli scambi, del tasso di autoapprovvigionamento e dei livelli di produzione interna<sup>17</sup>.

Più sono elevati i prezzi, più si espande la produzione interna e minore resta la quota di mercato per gli approvvigionamenti dall'estero. Inoltre, con prezzi intra-comunitari elevati i fattori produttivi, segnatamente il lavoro, rimangono nel settore agricolo e non si trasferiscono verso settori più efficienti: in tal modo, non si stimola l'incremento del tasso di sviluppo economico e le importazioni totali vengono frenate anche per il non scattare o il non scattare sufficientemente dell'effetto di reddito.

Con le decisioni del gennaio 1962 l'intera materia relativa alla futura politica dei prezzi era rimasta indeterminata, anche se si era stabilito che ogni anno il Consiglio, su proposta della Commissione, avrebbe fissato i prezzi indicativi applicabili nei vari Stati membri in modo da pervenire, nel corso del periodo transitorio, alla loro uniformazione<sup>18</sup>.

La fissazione di prezzi ottimali, che cioè — come afferma Richard Senti<sup>19</sup> — consentano di inserire la politica agricola nel contesto generale della politica economica, assicurino una certa stabilizzazione ma riflettano, al tempo stesso, le condizioni di domanda e di offerta, è un compito molto arduo all'interno di un Paese. All'interno della Comunità, date le notevoli differenze di politiche e di prezzi dei sei Stati membri<sup>20</sup>, sembrava un problema quasi irrisolvibile.

preso il nome di « Organisation » mentre quelle nazionali conservano la denominazione di « Marktordnung ». Significativamente di tutte le analisi dei sistemi adottati per dar vita alla politica agricola comune, la migliore incontrata nel corso di questo studio è quella di J. Krüger, *Die Zusatzabschöpfung der agrarischen Handels politik der E.W.G.*, in « Agrarwirtschaft », marzo 1966.

<sup>16</sup> Cfr. *Gatt and European Agriculture*, in « The Economist », 15 dicembre 1962.

<sup>17</sup> Tuttavia, già nel rapporto del Comitato II del Gatt sulle consultazioni con la Cee si notava (p. 103) che « l'influenza della politica agricola sull'incremento della produzione sarebbe stato maggiore che in passato in quanto l'effetto combinato della politica comune sull'intera Comunità sarebbe stato maggiore della somma delle differenti politiche nazionali ».

<sup>18</sup> Cfr., in proposito, Parte III, Cap. II di questo studio.

<sup>19</sup> Cfr. R. Senti, *Grenzen der Sozialpolitik in der Landwirtschaft*, in « Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft », settembre 1963. Recentemente, P. Dieterlen in *La politique agricole commune: chance ou malchance de l'Europe*, in « Aussenwirtschaft », settembre 1966, ammoniva che « una Europa fondata sul protezionismo agricolo sarebbe, di tutte le Europe possibili, la peggiore ».

<sup>20</sup> Cfr., segnatamente, *Oecd Tendances des politiques agricoles depuis 1955*, cit., pp. 109-133; 147-172; 189-208; 259-270; 287-306; 247-258; e B. Oury, *op. cit.*, passim.

Dato che il progressivo uniformarsi dei prezzi nei mercati dei Paesi membri creava difficoltà e complicazioni maggiori di quelle che non togliesse e dato che l'inizio della VI Conferenza commerciale in seno al Gatt imponeva una chiara definizione dei futuri orientamenti comunitari, la Commissione presentò una proposta globale alla fine del 1963: il Piano Mansholt n. 2. La proposta era composta da due parti distinte ma connesse fra loro: nella prima si studiava il primo anno di applicazione della politica agricola comune e si proponevano i prezzi comuni a cui pervenire per il prodotto chiave — i cereali<sup>21</sup> —; nella seconda si suggeriva la « strategia » che la Comunità avrebbe dovuto seguire nel negoziato Kennedy<sup>22</sup>. Pertanto, « avendo tenuto presente la situazione politica nella Comunità alla fine del 1963 », la Commissione proponeva che i prezzi per i cereali venissero uniformati con una singola operazione nella campagna 1964-65. Si proponevano per i diversi tipi di cereali prezzi comuni di entrata, di intervento e indicativi, tentando di avvicinare le posizioni più estreme: Francia, il Paese membro dai prezzi più bassi, e Germania, il Paese membro dai prezzi più alti. Inoltre, la proposta conteneva una serie di raccomandazioni connesse all'allineamento dei prezzi: la più importante era costituita da un « programma comunitario per migliorare il tenore di vita della popolazione europea » prevedente la possibilità di compensi per gli agricoltori che sarebbero stati danneggiati dalla unificazione dei prezzi e che avrebbero dovuto sopportare una diminuzione dei loro redditi.

Per il grano tenero si suggeriva l'adozione di un prezzo indicativo di 106,25 u.c. per tonnellata per la campagna 1964-65<sup>23</sup>: sarebbe

<sup>21</sup> Come è noto, buona parte dei prezzi agricoli dipendono dai prezzi dei cereali. Cfr., in materia, F. C. Fabre, *op. cit.*, passim.

<sup>22</sup> Per un sunto dei due documenti, cfr. « Europe Documents », n. 288, del 7 novembre 1963.

<sup>23</sup> I prezzi indicativi al 1° luglio 1967 sono stati fissati secondo la seguente tabella:

grano tenero	425 DM/tonnellata (= Lit 66.406,25) Prezzo indicativo di base
orzo	365 DM/tonnellata (= Lit 57.031,25) Prezzo indicativo di base
granoturco	362,5 DM/tonnellata (= Lit 56.640,63) Prezzo indicativo di base 308 DM/tonnellata (= Lit 48.125) Prezzo d'intervento minimo
segala	375 DM/tonnellata (= Lit 58593,75) Prezzo indicativo di base
grano duro	500 DM/tonnellata (= Lit 78.125) Prezzo indicativo di base 580 DM/tonnellata (= Lit 90.625) Prezzo minimo garantito alla produzione

stato, cioè, a metà strada tra quello francese e quello tedesco. Il prezzo di intervento, il prezzo, cioè, al cui livello intervengono gli organismi pubblici per gli ammassi, sarebbe stato di 98,75 u.c. per tonnellata. Le importazioni dai Paesi terzi si sarebbero parimenti regolate tramite prelievi basati su prezzi di entrata uniformi. Le misure compensative per gli agricoltori colpiti da un ribasso dei prezzi si sarebbero potute prevedere in diverse forme: pagamenti diretti, sussidi, aiuti al miglioramento delle produzioni, ecc. Le misure a carattere nazionale sarebbero state sostituite gradualmente da misure esclusivamente comunitarie da attuarsi tramite il Fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura<sup>24</sup>, che avrebbe anche coperto le esportazioni fatte al di sotto dei prezzi di intervento.

Queste sono le linee generalissime del Piano Mansholt n. 2, la cui adozione, soprattutto per quanto riguarda l'unificazione dei prezzi, ha rappresentato uno dei compiti più difficili della Comunità.

Le proposte della Commissione sono state vivacemente criticate dai Paesi ad alti prezzi e con forti correnti di importazioni dall'estero. In Francia, al contrario, dove i prezzi per il grano tenero sarebbero aumentati del 6-8% e quelli dell'orzo del 15% e dove si attendeva con ansia l'apertura degli altri mercati comunitari per poter incrementare le coltivazioni, si premeva per la sua adozione giungendo financo a minacciare il proprio ritiro dalla Comunità. Per comprendere la difficoltà del negoziato, basta rammentare che l'approvazione del Piano Mansholt n. 2 e la sua entrata in vigore per la campagna 1964-65 avrebbe implicato, in Germania, una riduzione dei prezzi dell'11-15% e, in Italia, una riduzione dei prezzi per i cereali dell'11%, mentre, però, quelli dell'orzo sarebbero aumentati del 23%<sup>25</sup>.

Il Parlamento Europeo sosteneva strenuamente le proposte della Commissione affermando che « se il futuro livello dei prezzi colpisce negativamente alcuni agricoltori, bisogna assicurarli che la politica agricola nella sua interezza consentirà loro di godere di redditi equi, in particolare concedendo sussidi comunitari su base regionale »<sup>26</sup>. In seno al Consiglio, i lavori iniziarono alla fine del 1963 e proseguirono per tutto il 1964. Sembrava molto difficile poter prevedere una rapida ap-

<sup>24</sup> Il Feoga è in funzione dal febbraio 1964 e, per alcuni prodotti, le sue norme sono state applicate con effetto retroattivo. Il Fondo si divide in due sezioni: a) la sezione « garanzia », responsabile del finanziamento delle organizzazioni comuni dei mercati — in particolare delle misure di intervento intese a sostenere i prezzi — e delle restituzioni all'esportazione verso i Paesi terzi; b) la sezione « orientamento » che finanzia le spese per il miglioramento delle strutture agrarie e per la modificazione e l'ammodernamento delle condizioni di produzione e commercializzazione. Si calcola che a decorrere dal 1968-1969 il bilancio del Fondo raggiungerà il miliardo e mezzo di dollari l'anno.

<sup>25</sup> Cfr. J. H. Richter, *Agricultural Protection* .., cit., p. 85.

<sup>26</sup> Cfr. Parlement Européen, *Débats - Compte rendu in extenso des séances - Session 1963-64 - Séances du 25 au 29 mars 1963*, p. 156.

provazione del Piano, in quanto, nonostante le insistenze francesi, le delegazioni tedesca e italiana non avevano alcuna intenzione di giungere a decisioni che avrebbero potuto scontentare le loro organizzazioni agricole.

Il 12 maggio 1964, dato che era ormai chiaro che non si sarebbe pervenuti ad alcun accordo in tempo per applicare i prezzi comuni nella campagna 1964-65, l'Esecutivo inviò una comunicazione al Consiglio, in cui si faceva il punto della situazione e si proponeva di posporre al 1° luglio 1966 l'entrata in vigore dei prezzi unici<sup>27</sup>. Alla comunicazione erano allegate quattro proposte che, secondo la Commissione, si sarebbero dovute considerare come « un tutto unico »<sup>28</sup>. Il 2 giugno 1964, dopo un lunghissimo dibattito, il Consiglio fissava i prezzi per la campagna 1964-1965 e rimandava, contro il parere dell'Esecutivo, i dibattiti sulla unificazione dei prezzi al 15 dicembre<sup>29</sup>.

In ogni modo, nonostante la enorme distanza tra i punti di vista dei Sei, il Kennedy Round imponeva che si giungesse al più presto al completamento della politica agricola comune: la Cee, in caso contrario, non avrebbe potuto prender parte alla trattativa agricola che, secondo Washington, doveva considerarsi strettamente connessa con quella industriale<sup>30</sup>.

In ottobre, la Commissione presentò un memorandum in cui si elencavano i punti di maggior contrasto<sup>31</sup> e, dopo due altri tentativi dell'Esecutivo per giungere ad un compromesso, il 15 dicembre 1964 si poteva prendere la « cruciale decisione » relativa alla unificazione dei prezzi<sup>32</sup>.

In pratica, i prezzi suggeriti dalla Commissione nel novembre 1963 restavano immutati. L'unificazione dei prezzi, tuttavia, veniva posposta al 1° luglio 1967 e si prevedevano accordi speciali. Inoltre, per la Germania, l'Italia e il Lussemburgo, una serie di misure compensative decrescenti avrebbe provveduto a eliminare almeno parte delle

<sup>27</sup> Cfr. « Le Monde » del 14 maggio 1967.

<sup>28</sup> Cfr. *Ottava relazione generale* ..., cit., p. 176.

<sup>29</sup> Nella lettera inviata da Hallstein ai Sei, dopo la decisione del Consiglio di rinviare al dicembre i dibattiti sulla unificazione dei prezzi, si affermava: « La Commissione è seriamente allarmata per tale situazione che farà sì che la Comunità verrà certamente accusata di aver adottato un atteggiamento dilatorio o di esser incapace di prendere decisioni già annunciate e che sono alle radici di una politica già definita dal Consiglio » (Cfr. *Establishment of a Common Level of Cereal Prices*, in « Bulletin of the Eec », luglio 1964).

<sup>30</sup> Cfr. il successivo Cap. IV.

<sup>31</sup> Cfr., per un sunto, « Agence Europe », del 7 ottobre 1964. Il memorandum, che consisteva di undici pagine e di una appendice, conteneva quattro proposte: a) l'unificazione dei prezzi dei cereali sarebbe dovuta avvenire a partire dal 1966-67; b) si sarebbero dovute prevedere misure compensatorie; c) si sarebbe dovuto modificare il regolamento sul finanziamento della politica agricola comune; d) si proponevano alcune misure da prendere sin dal 1964-65 in vista della unificazione dei prezzi dei cereali.

<sup>32</sup> Cfr. *Ottava Relazione generale* ..., cit., p. 13.

conseguenze della riduzione del livello dei prezzi<sup>33</sup>. Fissato il livello comune dei prezzi dei cereali, la Comunità ha gradualmente stabilito i prezzi comuni per quasi tutti gli altri prodotti agricoli<sup>34</sup>.

La reazione di molti Paesi terzi all'accordo del dicembre 1964 fu

<sup>33</sup> I compensi ai produttori, che sono a carico della Comunità e che sono stati imputati ad una sezione speciale del Fondo, sono stati stabiliti secondo la seguente tabella:

Italia	1967-68	260 milioni DM	(= Lit 40,625 miliardi)
	1967-68	176 milioni DM	(= Lit 27,5 miliardi)
	1969-70	88 milioni DM	(= Lit 13,750 miliardi)
Lussemburgo	1968-69	5 milioni DM	(= Lit 0,78125 miliardi)
	1968-69	3 milioni DM	(= Lit 0,46875 miliardi)
	1969-70	2 milioni DM	(= Lit 0,3125 miliardi)
Germania	1967-68	560 milioni DM	(= Lit 87,5 miliardi)
	1968-69	374 milioni DM	(= Lit 58,4375 miliardi)
	1969-70	187 milioni DM	(= Lit 29,21875 miliardi)

<sup>34</sup> Con le decisioni del luglio 1966 il Consiglio ha fissato il livello comune dei prezzi nel modo seguente:

		Data di applicazione	U.C. <sup>1</sup>	Lit.
<i>Latte</i>	Prezzo indicativo	1-4-68	9,75/100 Kg	6.093,75
	Prezzo d'intervento per il burro		176,25	110.156,25
<i>Carne bovina</i>	Prezzi d'orientamento Bovini adulti (vivi)	1-4-68	66,25/100 Kg	41.406,25
	Vitelli (vivi)		89,50/100 Kg	55.937,50
<i>Zucchero</i>	Prezzo minimo delle barbabietole da zucchero (entro i limiti delle quote di base)	1-7-68	17,00/t	10.625
	Prezzo minimo delle barbabietole da zucchero (oltre i limiti delle quote di base, fino al 135%)		10,00/t	6.250
	Prezzo indicativo dello zucchero bianco		22,35/100 Kg	13.968,75
<i>Riso</i>	Prezzo indicativo	1-9-67	18,12/100 Kg	11.325
<i>Semi oleag.</i>	Prezzo indicativo (colza, ravissone, girasole)	1-7-67	20,25/100 Kg	12.656,25
<i>Olio d'oliva</i>	Prezzo indicativo	1-11-66	115,00/100 Kg	71.875

<sup>1</sup> 1 U.C. = Lit 625.

Nel giugno del 1967, la Commissione inviava al Consiglio un complesso documento (Cfr. Cee-Commissione, *Proposte della Commissione al Consiglio riguardanti la fissazione e la revisione dei prezzi per taluni prodotti agricoli*, Com (67), 290 def., 14 giugno 1967) composto da una relazione sull'andamento dei mercati agricoli e da una serie di proposte sulla fissazione dei nuovi prezzi per i cereali, il riso, l'olio d'oliva ed i semi-oleosi; sulla revisione dei primi prezzi comuni per le carni bovine, lo zucchero e le barbabietole da zucchero; e sulla fissazione dei primi prezzi comuni per le carni suine. I prezzi proposti possono essere riassunti con la seguente tabella:

che « avrebbe potuto anche essere peggiore »<sup>35</sup>. Tuttavia, si temeva che l'aumento dei prezzi nelle aree a basso costo avrebbe attratto più risorse verso le produzioni agricole di quelle che nelle aree ad alti costi si sarebbero trasferite verso altri settori produttivi a ragione della diminuzione dei prezzi. Inoltre, dato che l'obiettivo di fondo della politica agricola comune era quella di giungere a una parificazione dei red-

Prodotto	Natura dei prezzi	Prezzo comune precedente	Prezzo proposto	Periodo di applicazione
<i>Grano duro</i>	Prezzo indicativo di base	125,00	125,00	1-8-68/31-7-69
	Prezzo d'intervento di base	117,50	117,50	1-8-68/31-7-69
	Prezzo minimo garantito al produttore (allo stadio del commercio all'ingrosso)	145,00	145,00	1-8-68/31-7-69
<i>Grano tenero</i>	Prezzo indicativo di base	106,25	106,25	1-8-68/31-7-69
	Prezzo d'intervento di base	98,75	98,75	1-8-68/31-7-69
<i>Orzo</i>	Prezzo indicativo di base	91,25	96,00	1-8-68/31-7-69
	Prezzo d'intervento di base	85,00	89,25	1-8-68/31-7-69
<i>Granturco</i>	Prezzo indicativo di base	90,63	99,00	1-8-68/31-7-69
<i>Segala</i>	Prezzo indicativo di base	93,75	96,00	1-8-68/31-7-69
	Prezzo d'intervento di base	87,50	89,25	1-8-68/31-7-69
<i>Riso</i>	Prezzo indicativo di base	181,20	190,20	1-9-68/31-8-69
<i>Olio d'oliva</i>	Prezzo indicativo (alla produzione)	1.150,00	1.155,00	1-11-67/31-10-68
	Prezzo indicativo di mercato	800,00	805,00	1-11-67/31-10-68
	Prezzo d'intervento	730,00	730,00	1-11-67/31-10-68
<i>Semi oleosi</i>	Prezzo indicativo	202,50	202,50	1-7-68/30-6-69
	Prezzo d'intervento di base	192,50	196,50	1-7-68/30-6-69
<i>Zucchero</i>	Prezzo minimo delle barbabietole	17,00	17,00	1-7-68/30-6-69
	Prezzo indicativo per lo zucchero bianco	223,50	223,50	1-7-68/30-6-69
	Prezzo d'intervento	212,30	212,30	1-7-68/30-6-69
<i>Carni bovine</i>	Prezzo d'orientamento per i bovini adulti (vivi)	662,50	672,50 700,00	1-4-68/31-3-69 1-4-69/31-3-70
	Prezzo d'orientamento per i vitelli (vivi)	895,00	907,90 945,00	1-4-68/31-3-69 1-4-69/31-3-70
<i>Carni suine</i>	Prezzo di base (per i suini macellati)	—	735,00	1-11-68/31-10-69

« Dato che sistemi protettivi basati su prezzi minimi stanno diventando sempre più diffusi a causa della politica agricola della Cee — poteva scrivere M. E. Abel in *Discrimination in the World Trade of Agricultural Commodities*, in « Journal of Farm Economics », maggio 1966 — potrebbe essere conveniente per gli esportatori aumentare i prezzi sui mercati di esportazione invece di quelli sui mercati interni ».

<sup>35</sup> Cfr. G. Patterson, *Discrimination in International Trade ...*, cit., p. 211.

diti tra gli addetti all'agricoltura e gli addetti all'industria e ai servizi, si temeva che i Governi degli Stati membri in cui i prezzi sarebbero stati ridotti avrebbero cercato di incentivare la produttività e di frenare, pertanto, le importazioni.

Le prime proiezioni per il futuro, elaborate sulla base sia di dati della Comunità che di rilievi dell'Amministrazione americana, confermano questi timori: con prezzi uguali alla media aritmetica tra quelli francesi e quelli tedeschi — con prezzi, cioè, molto simili a quelli dell'accordo del dicembre 1964 — si sarebbe potuto facilmente incrementare la produzione in modo tale da dimezzare, nel 1970, il livello delle importazioni quale si presentava, in media, nel triennio 1957-59<sup>36</sup>.

L'accordo — poteva scrivere Jean Weiller — « si era fatto essenzialmente nell'ottica del funzionamento di un mercato allargato ma protetto e in via di saturazione »<sup>37</sup>. In questa ottica avrebbe riguardato direttamente i Paesi in via di sviluppo in quanto avrebbe provocato un accentuarsi dello schema: « Offre importante pour des produits à demande inélastique; offre insuffisante pour des produits à demand élastique »<sup>38</sup>. Avrebbe, di conseguenza, incentivato quella che il Röpke ha chiamato la « agrarizzazione dei Paesi industriali »<sup>39</sup>, ponendola tra le cause prime della disintegrazione economica internazionale.

Secondo la Commissione, per assicurare un equo reddito agli agricoltori, i prezzi dovrebbero esser fissati al piú elevato livello possibile compatibilmente con l'esigenza di soddisfare altri obiettivi economici, principalmente l'approvvigionamento dei consumatori a prezzi equi e il contributo della Comunità agli scambi mondiali<sup>40</sup>. Pertanto i limiti entro i quali bisognerebbe fissare i prezzi comunitari sono determinati da due considerazioni a carattere generale: « 1) le concezioni di politica agraria espressa dall'insieme dei prezzi agricoli della Cee devono concordare con gli obiettivi di politica commerciale della Comunità; 2) i rapporti fra i prezzi dei prodotti agricoli devono inoltre tener conto delle variazioni dei costi, diverse secondo i prodotti, e garantire la redditività dei settori di produzione agricoli che si intende incoraggiare all'interno della Comunità »<sup>41</sup>.

Qual è il piú alto livello possibile dei prezzi agricoli compatibili

<sup>36</sup> Cfr. Committee for Economic Development, *Trade Negotiations for a Better Free World Economy*, New York, 1964, pp. 29-32.

<sup>37</sup> Cfr. J. Weiller, *L'économie mondiale depuis 1950 - Du Plan Marshall aux grandes négociations commerciales entre Pays inégalement développés (Matériaux pour une théorie généralisable des politiques de coopération économique)*, Parigi, P.U.F., 1965, p. 181.

<sup>38</sup> Cfr. C. Bué, *Nouvelles conditions internationales de la croissance*, in « Cahiers de l'I.S.E.A. », n. 10, 1965.

<sup>39</sup> Cfr. W. Röpke, *International Economic Disintegration*, cit., p. 154.

<sup>40</sup> Cfr., *Nona Relazione Generale sull'attività della Comunità*, Bruxelles, 1966 (Roma), pp. 200-210.

<sup>41</sup> Cfr. *ibidem*, p. 202.

con il contributo della Comunità al commercio mondiale, che la « Frankfurter Allgemeine Zeitung » ha sintetizzato con la formula 39/110<sup>42</sup>? Si tratta di un'espressione che resta aperta alle più diverse e più contrastanti interpretazioni in quanto è, tra l'altro, frutto dei contrasti tra le diverse « anime commerciali » della Cee. Tuttavia, due alti funzionari della Commissione hanno dovuto ammettere, in un saggio scritto per un pubblico prevalentemente americano, che « sono due i fattori che influenzano più di ogni altro il contesto commerciale della politica agricola comune: innanzitutto, la politica agricola comune deve cercare di incoraggiare l'esportazione di prodotti agricoli comunitari; in secondo luogo, deve far sí che i mercati agricoli comunitari mantengano il loro equilibrio e siano protetti da dannose variazioni di prezzo »<sup>43</sup>.

Pertanto, anche se obiettivo ultimo della Comunità — così come affermato nel *Programma d'Azione per il passaggio alla seconda tappa*<sup>44</sup> e ribadito in molti altri documenti<sup>45</sup> — è quello di giungere a un soddisfacente livello di scambi di prodotti agricoli con i Paesi terzi, basta esaminare i principi generalissimi che si sono seguiti per instaurare la politica agricola comune per condividere questa felice espressione del Richter: « Ogni osservatore che cerchi di essere imparziale nel conflitto tra protezione e commercio deve necessariamente giungere alla conclusione che, per quanto attiene all'agricoltura, la Comunità è sempre più divenuta ben diversa dal liberalismo professato ufficialmente dai suoi esponenti »<sup>46</sup>.

Anche dal punto di vista teorico, il metodo di protezione scelto dalla Cee è, per le sue implicazioni internazionali, il meno adeguato che si possa concepire, nonostante che sia indubbiamente quello che meglio consente di difendere i redditi degli agricoltori e di isolare il mercato agricolo europeo da quello mondiale<sup>47</sup>. Unisce, infatti, tutte le misure

<sup>42</sup> Cfr. « Frankfurter Allgemeine Zeitung » del 27 dicembre 1967. « La formula — si affermava — si riferisce a due articoli del Trattato di Roma, il 39 ed il 110. Il primo è protezionista, l'altro è più liberale. Secondo la formula in questione, l'organizzazione dei mercati deve essere in ogni momento orientata in modo che "gli impegni degli articoli 39 e 110 vengano presi in considerazione in maniera appropriata". Si tratta, quindi, di una nuova clausola generale molto importante per la messa in atto della politica agricola e della politica commerciale della Comunità... In fondo, questa formula costituisce un tentativo tendente a trovare una via mediana nel conflitto tra protezionismo agricolo all'interno della Cee e politica commerciale liberale al suo esterno ».

<sup>43</sup> Cfr. H. B. Krohn e G. Schmit, *op. cit.*, p. 365.

<sup>44</sup> Cfr. *Memorandum della Commissione sul Programma d'Azione...*, cit., p. 79.

<sup>45</sup> Cfr., ad esempio, *Sesta relazione generale...*, cit., p. 150, e *Terza relazione generale...*, p. 170.

<sup>46</sup> Cfr. J. H. Richter, *Reflections on a Policy for Agricultural Trade in New directions for World Trade*, Londra, Oxford University Press, 1964, p. 56.

<sup>47</sup> Per un sintetico esame del « deficiency payments » e del « price support » come metodi di protezione agricola, cfr. A. Sawens, *La politique agricole commune, pierre d'achoppement de l'éloignement de la Communauté Economique Européenne?*, in « Revue du Marché Commun. », settembre 1966. Nel rapporto Haberler



dègli schemi di protezione basati sulla garanzia dei prezzi (prezzi minimi, segnatamente) con alcuni elementi del « deficiency payments ». Sin ad ora, si sono sottolineati prevalentemente gli aspetti di protezione ai prezzi. Bisogna, tuttavia, dedicare un cenno anche agli elementi di « deficiency payments ». Tramite il Feoga, si rifondono le esportazioni verso i Paesi terzi, si finanziano le azioni per la regolamentazione dei mercati e si stimola la produttività delle aziende europee ammodernando le strutture agricole. Sovvenzionando gli agricoltori, incoraggiando le esportazioni delle eccedenze, incentivando miglioramenti produttivi e tecnologici, il Fondo « orienta » i mutamenti sociali ed economici dell'agricoltura comunitaria e « garantisce » la stabilità dei redditi per i produttori. A questo riguardo, è degno di nota il fatto che nel suo primo periodo di attività (1962-63) più di tre quarti degli aiuti concessi dal Fondo siano stati destinati per rimborsi all'esportazione e che il resto sia stato utilizzato per misure di sostegno nei mercati interni<sup>48</sup>. In tal modo, se il Fondo contribuisce a soddisfare l'ambizione europea di diventare esportatrice di prodotti agricoli, non può non stimolare le critiche dei Paesi terzi a struttura e a esportazioni prevalentemente agricole.

Prima dell'inizio della politica agricola comune, il Lamartine Yates poteva scrivere: « Se si guarda all'Europa occidentale come a una singola entità e si presume che le politiche agricole non verranno mutate, ne risulterà che le importazioni di prodotti agricoli non tropicali giungeranno quasi a sparire entro il 1970. Ma, l'Europa occidentale non è una singola entità. Coloro che sono i principali Paesi importatori non sembra vogliano aumentare il loro grado di auto-sufficienza o rivolgersi ai loro vicini per approvvigionarsi da essi. Continueranno le loro politiche di importazioni più o meno secondo le direttrici attuali e, di conseguenza, il volume delle loro importazioni aumenterà. D'altro lato, quei Paesi che sono già quasi auto-sufficienti o che esportano dal di dietro di barriere protezionistiche dovranno limitare l'espansione delle loro produzioni per non incorrere in carichi finanziari troppo elevati per sovvenzionare l'export »<sup>49</sup>.

(*Trends ...*, cit., p. 10) si raccomandava per quanto possibile l'adozione del « deficiency payments » e alla stessa conclusione giungeva il Comitato II del Gatt dopo il raffronto dei due sistemi (Cfr. *Second Report of Committee II Adopted on 20 May, 1960*, L/1192).

Il Pep, in uno studio di prospettiva su una eventuale integrazione agricola di 10 Paesi europei (Cee, Regno Unito, Irlanda, Danimarca e Norvegia) notava che, nel lungo termine, una armonizzazione basata sui sussidi è più difficile di una armonizzazione basata sul sostegno dei prezzi, anche se il « deficiency payments » è un sistema indubbiamente migliore del « price support » (Cfr. *Agricultural Integration in Western Europe*, 1963, p. 138).

<sup>48</sup> Cfr. *Nona relazione generale ...*, cit., p. 220.

<sup>49</sup> Cfr. P. Lamartine Yates, *Food, Land and Manpower in Western Europe*, Londra, Macmillan, 1960, p. 252.

L'Europa occidentale sulla via della sua unità, proprio a ragione degli orientamenti di politica agricola adottati per giungere alla integrazione, non corrisponde alle speranze espresse nella seconda parte del passo citato. Subito dopo l'approvazione dei primi regolamenti, il Comitato II del Gatt affermava che la politica agricola comune non assicura soltanto il mantenimento dei livelli di protezione precedentemente in vigore nei Paesi della Cee, ma aggiunge a essi restrizioni addizionali: nell'agosto del 1962, ad esempio, il prelievo sul grano in Francia era pari a un dazio del 66% sul prezzo c.i.f. e quello sull'orzo a un dazio del 39%; in Germania, i prelievi sul grano e sull'orzo erano equivalenti a dazi del 106% sul prezzo c.i.f.<sup>50</sup>.

Se — come ha notato P. H. Teitgen<sup>51</sup> — la situazione al 1957 impediva la realizzazione di un mercato dei prodotti agricoli aperto verso l'esterno a causa delle misure protettive esistenti negli Stati membri, non vi è dubbio che la sostituzione di queste misure con quelle comunitarie ha provocato un accentuarsi della protezione.

Tuttavia, non sembra possa condividersi l'affermazione di Colin Clarck, secondo cui « la Commissione è stata forzata a pervenire al più alto livello di protezione e il risultato è stato che si è avuta non una media ma la somma totale delle politiche più dichiaratamente protezionistiche in vigore nella Comunità »<sup>52</sup>. La Commissione — come rileva lo stesso Gardner Patterson — è stata spesso usata come « capro espiatorio » delle pressioni e delle tendenze degli Stati membri<sup>53</sup>. Anzi, la Commissione ha sempre tenuto a sottolineare, anche nella relazione presentata al Consiglio nel giugno 1967 sulla fissazione e la revisione dei prezzi agricoli per la campagna 1968-1969, che « accanto all'interesse che i produttori agricoli e i consumatori nutrono per il mantenimento di prezzi equi, è opportuno tenere conto degli interessi della Comunità nel settore della politica commerciale, interessi risultanti in particolare dall'art. 110 del Trattato. Tali interessi, che sono strettamente legati a quelli generali della Comunità sul piano della politica economica e della politica congiunturale, devono essere presi in considerazione anche al momento della fissazione del livello dei prezzi agricoli »<sup>54</sup>.

È la Commissione più di molte delegazioni degli Stati membri ad aver compreso che — per ripetere le parole di Mario Bandini — « considerando l'agricoltura come parte integrante del sistema economico generale, si deve pur ammettere che essa, in un complesso industriale

<sup>50</sup> Cfr. *Report of the Committee II on the Consultations with the Eec*, cit., p. 103.

<sup>51</sup> Cfr. P. H. Teitgen, *Principes et règles générales de la politique agricole commune de la Cee*, in « *Droit Social* », nn. 9-10, 1964.

<sup>52</sup> Cfr. C. Clarck, *op. cit.*, p. 65.

<sup>53</sup> Cfr. G. Patterson, *Discrimination ...*, cit., p. 212.

<sup>54</sup> Cfr. Cee-Commissione, *Proposte sulla fissazione e revisione ...*, cit., p. 126.

e commerciale che va rapidamente integrandosi e che fruisce di tutti i vantaggi connessi alla piú razionale specializzazione e ai piú larghi mercati, non ha affatto da guadagnare rimanendo un mondo a sé »<sup>55</sup>. Si deve, infine, agli sforzi della Commissione se molte tra le istanze piú decisamente protezioniste non sono state recepite.

Il primo Piano Mansholt poteva esser commentato scrivendo che « anche se le proposte sembrano dirigiste, il loro scopo finale è liberale »<sup>56</sup>. Non si può negare che, se la politica agricola comune riflette nelle sue stesse strutture esigenze tipicamente francesi e se ha recepito le tendenze protezionistiche tipicamente francesi<sup>57</sup>, grazie al ruolo svolto dalla Commissione nel corso dei negoziati tra i Sei molte di queste tendenze sono state felicemente contrastate nelle loro involuzioni piú dannose.

D'altronde, Mansholt, dopo l'accordo del dicembre 1964, dichiarava di fronte al Parlamento europeo che la protezione verso l'esterno dovrà essere consolidata e che i prelievi dovranno perdere il loro carattere variabile<sup>58</sup>. La politica agricola comune, infatti, tendenzialmente protezionistica e continentale, « se non compensata da uno slancio liberalizzante nel campo del commercio, potrebbe spingere la Comunità a un isolamento che sarebbe incompatibile con lo spirito stesso del Trattato di Roma »<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Cfr. M. Bandini, *op. cit.*, p. 310.

<sup>56</sup> Cfr. W. J. Van Slobbe, *Aspecten und Gemeenschappekijske landbouwpolitiek und Eeg*, in « Tijdschrift voor Economie », n. 4, 1960.

<sup>57</sup> Per un'analisi dell'agricoltura francese prima dell'integrazione europea, cfr. J. Fauchon, *Economie de l'agriculture française*, Parigi, Médicis, 1954, e P. Fromont, *Problèmes d'économie rurale*, Parigi, Génin, 1962. Sui rapporti tra agricoltura francese e Cee, oltre i testi già ricordati, degno di nota M. Levi, *L'agricoltura francese nel mercato comune*, in « La Scuola in Azione », 1961-62, 5/11.

<sup>58</sup> Anticipava in tal senso quelle che sarebbero state le proposte della Comunità per il Kennedy Round agricolo. Cfr., in proposito, i successivi Cap. IV e V.

<sup>59</sup> Cfr. M. Pedini, *Il Kennedy Round nella politica della Cee*, Roma, Banco di Roma, 1967, p. 13.

## IV. Al di là della politica agricola comune

I lineamenti della politica agricola comune rispecchiano — come si è visto — esigenze e impostazioni tipicamente francesi, accompagnate dalla adozione di un formalismo giuridico di marca e di impronta tedesca. Nata per la Comunità, la politica agricola comune accentua le tendenze protezionistiche esistenti negli Stati membri. Prima di esaminare gli effetti di queste tendenze sulle esportazioni dei Paesi in via di sviluppo, bisogna analizzare i tentativi e i progetti della stessa Cee per superare la politica agricola comune. Per far ciò, ancora prima di rivolgersi a quanto proposto nel Kennedy Round e nel corso della I Conferenza mondiale del commercio e lo sviluppo, bisogna illustrare criticamente un ambizioso piano presentato, più volte e a più riprese, nelle più diverse sedi internazionali, delle delegazioni francesi: il Piano Pisani-Baugmartner.

Un'esposizione ufficiale e finale del Piano non esiste<sup>1</sup>: è stato modificato, sia nei dettagli che in parti essenziali, numerose volte, anche se le sue linee generali sono rimaste, dal 1961 a oggi, fondamentalmente immutate. Di conseguenza, in questa breve illustrazione critica, bisogna prender come base le proposte originali fatte, nel corso della riunione ministeriale del Gatt del novembre 1961, dall'allora Ministro delle Finanze e degli Affari economici francese, Baugmartner,

<sup>1</sup> Per un sunto del Piano Pisani-Baugmartner, cfr. Gatt, *Press Release 633 e 658*, del 19 novembre 1961, *Politique Agricole Commune*, numero speciale di « *Revue Française de l'Économie* », Parte II; S. Caine, *Commodities Agreements: A New Look*, in « *Lloyd's Bank Review* », gennaio 1963; S. Devos, *L'organisation des marchés et l'aide au développement*, in « *Les Problèmes de l'Europe* », n. 25; H. Janton, *L'organisation des marchés de produits de base*, in « *Développement et Civilisation* », dicembre 1965; *Political and Economic Planning, Commodities Agreements and the Eec Farm Policy*, 1964, pp. 169-170; J. H. Richter, *Agricultural Protection and ...*, cit., pp. 73-83; J. O' Coppock, *Atlantic Agricultural Unity ...*, cit., pp. 49-55; C. Curzon, *op. cit.*, pp. 196-198. Cfr., inoltre, n. 17 e Parte VII, Cap. V di questo studio, segnatamente nota 19.

e riprese poco tempo dopo, in seno all'Assemblea della Fao, dall'allora ministro dell'Agricoltura, Pisani. L'influenza di questo Piano sull'ottica globale della Comunità risulta palese non soltanto esaminando le proposte fatte dalla Cee per il Kennedy Round agricolo, ma anche tenendo presente che la Commissione incaricava, nel 1963, il dr. Albrecht Kruse-Rodenacker di condurre uno studio sui mercati agricoli mondiali e che il lavoro che veniva pubblicato, nel 1964, in una collezione di studi edita dall'Esecutivo, giungeva a suggerimenti, per molti aspetti, simili a quelli fatti dai due Ministri francesi<sup>2</sup>.

Il Piano francese, che nella sua prima esposizione sembrava dover riguardare soltanto i cereali pur potendosi applicare ad altri prodotti, merita di esser analizzato anche in quanto rappresenta il tentativo piú completo per andare al di là della politica agricola comune, pur lasciando immutati i lineamenti di questa politica e non toccando il suo punto cruciale — il livello, cioè, dei prezzi comunitari.

È un tentativo di conciliare l'inconciliabile: J. H. Richter ha scritto efficacemente che esso è « una conseguenza dei problemi che la politica agricola comune della Cee presenta ai Paesi terzi e del desiderio, soprattutto da parte francese, di trovare una formula tale da aiutare i Paesi terzi a riconciliarsi con i guadagni che l'agricoltura francese spera di avere nei mercati degli altri Stati membri della Comunità »<sup>3</sup>.

Le diverse esposizioni del Piano iniziano tutte con una serrata critica all'attuale situazione dei mercati mondiali dei prodotti agricoli. Si tratta di una critica che deve essere indubbiamente condivisa. A causa dei sussidi, dei piú vari mezzi di protezione, delle garanzie e dei sostegni di prezzo, la nozione stessa di mercato mondiale ha perso, per molti prodotti, ogni significato e il concetto stesso di prezzo mondiale non ha che un senso relativo. Si può, almeno parzialmente, sottoscrivere quanto scriveva Albrecht Kruse-Rodenacker nello studio commissionatogli dall'Esecutivo comunitario: « Attualmente, a motivo della situazione problematica dell'agricoltura sui mercati interni e internazionali, i meccanismi tradizionali di mercato sono, in gran misura, divenuti inoperanti sul mercato agricolo mondiale. Il prezzo non giuoca piú un ruolo sufficiente per assicurare l'equilibrio tra offerta e domanda. L'esistenza di eccedenze, di distorsioni di prezzo, di un deficit alimentare e di una domanda la cui efficienza è insufficiente, mostra il carattere mondiale dell'ampiezza dello squilibrio. L'azione delle sovvenzioni alla produzione riduce le importazioni nette di molti Paesi sviluppati e fa sí

<sup>2</sup> Cfr. Cee-Études, *L'organisation des marchés mondiaux - Une action commune de Pays économiquement développés et des Pays en voie de développement*, « Série Agriculture », n. 15, Bruxelles 1964.

<sup>3</sup> Cfr. J. H. Richter, *The Pisani Plan*, in « International Journal of Agrarian Affairs », giugno 1963.

che le loro produzioni nazionali superino i loro bisogni interni in modo tale che si vedono comparire eccedenze in un numero sempre crescente di Paesi. La partecipazione al commercio mondiale non viene piú determinata dai vantaggi relativi in materia di costi, ma anche e soprattutto dal volume delle sovvenzioni che i Paesi vogliono e possono imporre ai loro contribuenti. Alle sovvenzioni alla produzione, si aggiungono quelle alla esportazione. Ne conseguono distorsioni di prezzo. Nei Paesi sottosviluppati ne deriva che soltanto una parte molto modesta del loro deficit può essere coperta ... Nei prossimi anni bisognerà aspettarsi piú una accentuazione che una diminuzione dello squilibrio. Se si lasciano stare le cose come stanno, vedremo molto probabilmente crescere le eccedenze e aggravarsi il deficit alimentare »<sup>4</sup>.

Nelle circostanze attuali, nessuno può dire quali dovrebbero essere i prezzi internazionali su una base razionale: il loro livello deve essere interpretato come la conseguenza di influenze contrastanti e di funzioni storiche. Bastano alcuni esempi tra i numerosissimi che si potrebbero addurre e che non vengono rammentati nelle diverse esposizioni del Piano per la riorganizzazione dei mercati mondiali, neanche dallo stesso Kruse-Rodenacker: nel 1962, il 28 per cento delle esportazioni mondiali di grano era agevolato da programmi di aiuto all'export<sup>5</sup>; nello studio del 1965 sull'economia mondiale delle carni, la Fao giungeva alla conclusione che « sia la produzione che il consumo e gli scambi vengono influenzati piú dalle politiche nazionali che dalle funzioni della domanda e dell'offerta »<sup>6</sup>; nell'anno fiscale 1957, le esportazioni americane effettuate in base ai « surplus disposal programs » hanno coperto il 43% delle totali<sup>7</sup>. Nelle recenti proposte degli esperti dell'Unctad per razionalizzare il commercio mondiale dei prodotti agricoli, infine, si chiedono modifiche di prezzo per quasi tutti i prodotti e si pone l'accento soprattutto sui mutamenti di politica interna<sup>8</sup>.

I sostenitori del Piano affermano, piú o meno tutti, che la causa della confusa situazione dei mercati agricoli mondiali deve rinvenirsi nella eccessiva spinta competitiva tra i Paesi produttori che, sovvenzionando le esportazioni, avrebbero portato i prezzi mondiali al di sotto dei costi di produzione che permetterebbero ad aziende « ben condotte » di godere di redditi « equi ». Tuttavia, i Paesi sviluppati, anche se acquistano a prezzi modesti sul mercato mondiale, non debbono

<sup>4</sup> Cfr. *L'Organisation ...*, cit., p. 25.

<sup>5</sup> Cfr. International Wheat Council, « Review of the World Wheat Situation », aprile 1963.

<sup>6</sup> Cfr. Fao, *World meat Economy*, Roma, 1965, p. 107.

<sup>7</sup> Cfr. R. Mikesell, *Agricultural Surplus and Export Policy*, Washington, American Enterprise Association, 1958, p. 7.

<sup>8</sup> Cfr. il mio articolo *La riforma dei mercati agricoli e delle materie prime*, in « Il Sole - 24 Ore » del 4 giugno 1967.

aspettarsi che i loro produttori siano pronti a rifornire i consumatori a prezzi « rovinosi »: questa — secondo molte esposizioni del Piano — è la ragione per cui bisogna intervenire o direttamente, tramite sussidi, o indirettamente, tramite il sostegno dei prezzi e gli ammassi pubblici.

Dopo questa parte introduttiva che serve da *background* per le proposte successive, nelle diverse esposizioni del Piano si afferma che i Paesi industrializzati non hanno ancora esaminato la possibilità di riequilibrare offerta e domanda dei prodotti agricoli su base mondiale.

Il ragionamento viene riprodotto nella critica del Richter nei seguenti termini: « Le politiche a carattere liberale, quali quelle che sono state suggerite sia per l'agricoltura che per l'industria per giungere a un piú intenso commercio mondiale, sono socialmente e politicamente impossibili. Gli accordi internazionali di tipo tradizionale si sono dimostrati incapaci di risolvere il problema delle eccedenze. Non si è esaminato, poi, a sufficienza come i Paesi in via di sviluppo, dove regna la sotto-alimentazione e dove non si può pagare per l'acquisto di importazioni addizionali di prodotti alimentari, costituiscano una vasta possibilità di sbocco per le eccedenze. Se gli sforzi in questo settore restano confinati principalmente nelle mani del maggior Paese donatore, vi è il rischio di veder monopolizzate anche altre transazioni commerciali. Se gli altri Paesi prestatori di aiuto cominciano a prender parte anch'essi a questo particolare e peculiare tipo di scambi, vi è il rischio di una eccessiva concorrenza di aiuti alimentari e ci si potrebbe trovare di fronte a eccedenze dal lato dell'offerta, anche se soltanto per motivi di aiuto allo sviluppo. L'aiuto alimentare deve essere concesso nei suoi termini tradizionali e deve essere reso accettabile nelle aree che ne bisognano. E si può raggiungere questo scopo soltanto tramite un efficiente, comune sforzo internazionale a cui partecipino diversi Paesi. Inoltre, i Paesi riceventi debbono esser certi di poter contare su rifornimenti a lunga scadenza e su aiuti il cui ammontare non può essere modificato a breve termine »<sup>9</sup>.

In base a questo ragionamento, i sostenitori del Piano suggeriscono la messa in funzione di un'organizzazione dei mercati agricoli mondiali, basata da un lato su una nuova definizione dei prezzi e dall'altro su aggiustamenti sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta.

Per quanto riguarda i prezzi, secondo l'impostazione delle delegazioni francesi e in numerose versioni del Piano, si afferma che il prezzo c.i.f. pagato agli esportatori dai Paesi sviluppati dovrebbe essere a un livello equivalente al prezzo pagato ai produttori nei Paesi importatori. Pertanto, dato che la maggiore area consumatrice mondiale è la Co-

<sup>9</sup> Cfr. J. H. Richter, *Agricultural Protection ...*, cit., p. 75.

munità europea, il prezzo mondiale dei prodotti piú significativi, e segnatamente dei cereali, dovrebbe esser elevato sino a raggiungere quello comunitario: questo punto è chiaro nelle prime versioni del Piano Pisani-Baugmartner, che — come è noto — precedono temporalmente la lunga controversia sviluppata in seno alla Comunità tra Francia e Germania per la definizione dei prezzi comuni<sup>10</sup>. Nelle versioni successive<sup>11</sup>, appare, invece, con molta minor chiarezza; è, però, fuor di dubbio che almeno per i cereali si richiedeva la fissazione di un prezzo mondiale a livello piú elevato di quello in vigore e un adeguamento a esso del prezzo comunitario. Per comodità di analisi, costituendo questo uno dei punti cruciali dell'intero problema, conviene, di massima, continuare a esaminare il Piano Pisani-Baugmartner nella sua versione originale senza tener conto delle modifiche intervenute successivamente.

Portato il prezzo mondiale e quello comunitario allo stesso livello, da un lato, non esisterebbe piú il prelievo, o — quanto meno — non darebbe piú gettito, e, dall'altro, i venditori riceverebbero un prezzo sufficientemente elevato che non renderebbe piú necessari i sussidi alle esportazioni. Per raggiungere questa situazione, bisognerebbe, ovviamente, concludere un accordo internazionale: dovrebbe trattarsi, però, di un accordo ben diverso dai « commodity agreements » di tipo tradizionale il cui funzionamento ha lasciato molto a desiderare<sup>12</sup>. Si prevede, invece, la creazione di una vera e propria organizzazione dei mer-

<sup>10</sup> Cfr. Cap. III di questa II Parte. Come è noto la Francia intendeva giungere a prezzi comuni piú bassi di quelli voluti dalla Germania.

<sup>11</sup> Segnatamente, in quella presentata alla Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo (Cfr. Parte III, Cap. V di questo studio).

<sup>12</sup> Cfr., per una sintetica rassegna dei « commodity agreements », J. Timbergen, *Shaping the World Economy*, pp. 74-86; G. Blau, *International Commodity Agreements*, in « Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics », settembre 1962, e R. A. Ferrero, *Problemi di scambio dei Paesi produttori di beni primari*, in « Rivista di Politica Economica », marzo 1966.

Alle rassegne offerte nei testi cit. bisogna, tuttavia, aggiungere una nota aggiornativa. Per il grano si è raggiunto nell'agosto del 1967 l'accordo di cui a nota 30, Cap. V, Parte II di questo studio. Per il cacao si è tenuta, nel 1963, una conferenza a Ginevra, sotto gli auspici delle Nazioni Unite, che non ha portato ad alcuna intesa a causa delle insanabili divergenze tra Paesi produttori e Paesi consumatori. Una nuova conferenza per il cacao, nel quadro Unctad, si è svolta nel maggio-giugno 1966 a New York e in essa si è pervenuti a un accordo di compromesso secondo le grandi linee predisposte dal segretariato della Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo. Tuttavia, quantunque si sia stabilito un sistema di contingentamento delle esportazioni in modo da equilibrare offerta e domanda, la costituzione di uno stock regolatore che funzionerebbe entro la forcella di prezzi definiti e la eliminazione delle eccedenze utilizzandole per la fabbricazione di oleo-margarina, molti problemi sono rimasti in sospeso. Per lo zucchero, la situazione attuale su piano mondiale è del tutto scoraggiante (Cfr. « Conclusioni provvisorie », nota 17). Per il caffè, invece, l'accordo mondiale, entrato in vigore il 1° gennaio 1964, ha dato risultati positivi: raggruppa un numero di Paesi che assicurano il 94 % delle esportazioni mondiali e il 95 % delle importazioni mondiali e l'International Coffee Council, che ha sede a Londra, ha adot-



cati a livello mondiale, con clausole concernenti sia le culture che le politiche commerciali, con contingenti alla produzione, pianificazione delle esportazioni e politica comune di stoccaggio.

I Paesi esportatori dovrebbero ottenere redditi piú elevati, anche se ad un volume minore di scambi, come conseguenza diretta dell'aumento dei prezzi: i plus-valori che si otterrebbero da questa operazione potrebbero permettere il finanziamento comune dell'aiuto alimentare per i Paesi sottosviluppati. Sarebbe, infatti, oltre che inutile, irragionevole vendere a prezzi inferiori, se le differenze di prezzo vengono eliminate dai Paesi importatori con sistemi protettivi, come accade, per quanto riguarda la Comunità, grazie ai prelievi.

Tuttavia, non bastano i nuovi prezzi fissati con accordo internazionale. Sono necessari aggiustamenti globali e radicali: in caso contrario — come hanno previsto e sostenuto tutti gli oppositori del Piano — il rialzo dei prezzi avrebbe come conseguenza una irregolare e irregolata sovrapproduzione che renderebbe — quanto meno — piú confusa la situazione dei mercati mondiali e porterebbe al crollo dell'intero meccanismo suggerito.

Il Piano illustra in dettaglio gli aggiustamenti necessari, sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda. L'offerta dovrebbe venir regolata e non lasciata all'arbitrio dei singoli Paesi produttori e dei loro agricoltori. La domanda dovrebbe venir stimolata e si dovrebbero trovare nuovi sbocchi sia commerciali, nel senso di « redditizi », sia non commerciali, nel senso di « non redditizi ». I Paesi che sovvenzionano i loro esportatori o che potrebbero essere indotti a sovvenzionarli di fronte a un aumento dei prezzi internazionali, dovrebbero impegnarsi a non incrementare la loro produzione: in tal modo, si stabilizzerebbe la loro partecipazione al commercio mondiale e non si corerebbe il rischio di dover fronteggiare eccessivi e imprevedibili surplus dal lato dell'offerta. Un impegno a non aumentare la produzione dovrebbe, in pratica, esser preso da Paesi come il Canada, l'Australia e l'Argentina. Un altro gruppo di Paesi esportatori, quelli che hanno un sostegno ai prezzi piuttosto elevato ma che, al tempo stesso, controllano la produzione e non permettono un aumento delle coltivazioni, dovrebbero impegnarsi a rendere piú incisivo il controllo della loro offerta: inutile rilevare che un impegno di tal genere, secondo i proponenti del Piano, dovrebbe esser preso soprattutto dagli Stati Uniti<sup>13</sup>.

tato un sistema semi-automatico per regolare i problemi derivanti dall'assegnazione delle quote di esportazione. Secondo questo sistema, non si fa piú uso di certificati di origine, ma si legano i principali contingenti di esportazione a un prezzo medio per le principali qualità.

<sup>13</sup> Sulle misure di sostegno nella politica agricola americana, cfr. *Price-Support Program Now in Operation*, in « Congressional Digest », aprile 1962, e G.

Questi sono, in sintesi, i riaggiustamenti dal lato dell'offerta richiesti dai proponenti del Piano, nelle cui diverse edizioni vengono proposti con ricchezza di particolari tecnici e di soluzioni alternative. In pratica, anche se questa parola non compare che raramente nelle esposizioni del Piano Pisani-Baugmartner, quello a cui si vorrebbe giungere è un contingentamento della produzione, organizzato a livello mondiale, per molti prodotti agricoli. Senza pronunciare la parola « contingentamento » ma quella, piú modesta, « razionalizzazione » alcuni tra i principali Paesi produttori di petrolio hanno cercato di accordarsi per controllare l'offerta e, quindi, i prezzi: i risultati, nonostante i lunghissimi negoziati, sono stati nulli<sup>14</sup>. Il voler varare una organizzazione di mercato per i principali prodotti agricoli su scala mondiale avrebbe, indubbiamente, incontrato ostacoli maggiori di quelli che hanno intralciato la strada all'Opec. Tuttavia, questi ostacoli, di natura sia politica che economica, non sembra che abbiano fatto sorgere eccessivi dubbi ai proponenti del Piano sulla realizzabilità dei loro suggerimenti.

Visti i riaggiustamenti dal lato dell'offerta, bisogna passare in veloce rassegna i riaggiustamenti dal lato della domanda. Piú che di riaggiustamenti veri e propri si dovrebbe parlare di pura e semplice incentivazione della domanda. Secondo i proponenti del Piano Pisani-Baugmartner non basterebbero gli enormi bisogni attuali dei Paesi sottosviluppati<sup>15</sup>: bisognerebbe stimolare il loro fabbisogno di prodotti alimentari della zona temperata, propagandoli, rendendoli noti, modificando le diete, inducendone il consumo con una sapiente opera di assistenza tecnica. Pertanto, assuefatti i Paesi in via di sviluppo a diete basate in parte su prodotti dei Paesi sviluppati piú di quanto non lo siano già adesso, il fabbisogno potenziale, già elevatissimo, diverrebbe ancora piú grande.

S. Shepherd, *Farm Policy: New Directions*, Ames, Iowa State Un. Press, 1964, pp. 282-288.

<sup>14</sup> Non è questa la sede per illustrare o solo per accennare i problemi dell'Opec. Per un breve cenno bibliografico, cfr. G. Pennisi e G. Würker, *The Special Partnership - The Franco-Algerian Oil and Industrial Co-operation: The Policy Issue*, in « Africa », n. 4, 1967.

Dopo aver illustrato in toni elogiativi il Piano Pisani Baugmartner, un commentatore francese scriveva (cfr. F. H. Virieu, *La réorganisation des marchés agricoles*, in « Le Monde » del 25-26 novembre 1962): « Dobbiamo ammettere che il Piano verrebbe a costare piú di una politica di limitazione della produzione benché questa sia già notevolmente onerosa. Ma in questo caso non si tratta, per i Paesi esportatori di prodotti agricoli, di fare delle economie. Si tratta bensí di versare a dei beneficiari piú bisognosi le somme che vengono attualmente utilizzate per sovvenzionare i consumatori dei Paesi ricchi. D'altra parte, il denaro cosí speso costituirebbe una deduzione delle somme che domani tutti i Paesi ricchi sarebbero obbligati a destinare all'aiuto allo sviluppo ».

<sup>15</sup> Secondo un dirigente della Fao (Cfr. W. Pawley, *Possibilities of increasing World Food Production*, Fao, Roma, 1963, p. 28), i livelli minimi di incremento necessari, in calorie, dovrebbero essere del 5 % per l'America Latina, del 28 % per l'Africa e del 67 % per l'Estremo Oriente.

Le eccedenze superiori ai consumi interni e alle esportazioni normali dovrebbero venir dirette, tramite vendite non commerciabili e grazie a un'azione coordinata, ai Paesi sottosviluppati. Verrebbero donate o vendute a condizioni di favore e costituirebbero parte dell'aiuto allo sviluppo che grava annualmente sui Paesi industrializzati.

L'aiuto alimentare costituisce, però, un'operazione dai costi non indifferenti. Richiede ammassi, trasporti, ecc. I mezzi previsti per far fronte a queste operazioni sono stati più volte mutati nelle varie versioni del Piano. In alcune di esse si suggeriva di usare il gettito dei prelievi, tuttavia « non vi sarebbe alcun gettito, almeno per il grano, se i Paesi esportatori dovessero elevare i loro prezzi c.i.f. ai prezzi della Comunità »<sup>16</sup>. In altre, ci si limitava ad affermare che si sarebbero dovuti utilizzare i plus-valori derivanti dall'aumento dei prezzi, senza precisare, però, né i metodi contabili da utilizzarsi né la chiave di ripartizione da usarsi. In pratica, nella proposta fatta e ripetuta più volte dalla delegazione francese, il problema del finanziamento comune dell'operazione, quantunque si insistesse sulla sua necessità, è sempre rimasto nel vago e nell'indefinito: quando, nel corso del Kennedy Round, si è presentato in concreto ad esso si è data la soluzione a cui si farà cenno in seguito.

Prima di concludere questa breve esposizione del Piano Pisani-Baugmartner, bisogna sottolineare un ultimo punto: esso si basa sul presupposto secondo il quale i bisogni di generi alimentari prodotti da Paesi sviluppati sono illimitati. Sarebbe sufficiente educare i Paesi in via di sviluppo all'uso ed al consumo dei prodotti dei Paesi occidentali e manovrare in modo diligente e abile l'offerta per risolvere i problemi di molte produzioni consentendo il mantenimento di prezzi « equi » per gli agricoltori. Questo postulato su cui regge tutto il Piano è, ovviamente, non dimostrato e — riteniamo — non dimostrabile. Ha una certa validità soltanto in quanto non sembra potersi dimostrare il suo contrario.

Queste sono le linee del Piano francese per la riorganizzazione dei mercati mondiali: una sua esposizione più approfondita non solo sarebbe al di fuori dei limiti di questo studio ma risulterebbe poco attendibile, dato che le sue versioni sono state tanto numerose che è difficile soffermarsi su particolari dell'una che non siano stati modificati nell'altra. Le direttrici, tuttavia, sono rimaste immutate dalla sua presentazione in seno al Gatt e alla Fao, alla Conferenza Mondiale, e anche dopo.

Basta l'esame di queste direttrici generali per metterne in evidenza i punti deboli. Se è indubbiamente corretto il ritenere — come si fa nel Piano francese — che la situazione dei mercati mondiali dei pro-

<sup>16</sup> Cfr. J. O'Coppock, *Atlantic Agricultural Unity ...*, cit., p. 50.

dotti agricoli non dipende dal giuoco dell'offerta e della domanda ma dall'insieme dei complessi meccanismi protettivi e di sostegno che regolano le politiche agrarie, non sembra che si possa partire da questa assunzione di base per affermare, quasi sillogisticamente, che il prezzo mondiale del piú importante prodotto agricolo — i cereali — è anormalmente basso a causa delle sovvenzioni alle esportazioni attuate negli Stati Uniti: su questo punto si insiste nelle versioni piú tipicamente « francesi » del Piano <sup>17</sup>. Si tratta di un'affermazione che è ben lungi dall'essere auto-evidente. Se, infatti, gli « export programs » americani hanno ricevuto critiche da piú parti in quanto causa di una iniqua discriminazione nei confronti degli altri Paesi esportatori <sup>18</sup> e sono stati anche accusati di *dumping* <sup>19</sup>, non sembra che essi abbiano provocato un ribasso del prezzo mondiale dei cereali; al contrario — come ha sottolineato il Political and Economic Planning <sup>20</sup> — si potrebbe arguire che i prezzi sul mercato mondiale sono stati troppo elevati per portare a un equilibrio tra domanda e offerta a causa della notevole accumulazione di scorte sul mercato interno americano sino al 1960-61. La stessa H. C. Parnsworth ha suggerito, basandosi su una interpretazione della situazione simile a quella del Pep, che sarebbe un obiettivo ragionevole il voler portare il prezzo interno americano del grano a 1-1,05 dollari per bushel, a un prezzo cioè piú o meno corrispondente al prezzo minimo dell'International Wheat Agreement sino al 1960 di 1,50 dollari per bushel per il No. 1 Northern Manitoba f.o.b. Fort William <sup>21</sup>. John O'Coppock, infine, nella elaborazione della sua politica agricola atlantica giunge a conclusioni non molto diverse secondo le sue stime — come è noto in un lasso di 10-15 anni la produzione di cereali dei Paesi atlantici dovrebbe equilibrare il fabbisogno dell'intera regione e, per raggiungere questo obiettivo fundamentalmente autarchico e, per molti aspetti, dannoso per i Paesi in via di sviluppo, bisognerebbe fissare prezzi notevolmente inferiori a quelli previsti dal secondo Piano Mansholt per la stessa campagna 1964-65 <sup>22</sup>. Per conclu-

<sup>17</sup> Cfr. M. Woimant, *L'organisation du marché mondial ...*, cit.; R. Broone, *Y-a-t-il trop de céréales dans le monde?*, in « Perspectives » del 2-2-1961; e Pisani, *L'organisation mondiale des marchés agricoles*, in « Revue de Defense Nationale », agosto-settembre 1962.

<sup>18</sup> È interessante ricordare che critiche in tal senso sono state rivolte all'Amministrazione americana dallo stesso Canada (Cfr. J. Diefenbaker, *Address to the Anglo-Canadian-American Convocations at Dartmouth University*, 7 settembre 1957 mimeographed).

<sup>19</sup> Cfr. ad esempio, *Proposals to Establish an International Food Bank and International Raw Material Reserve*, Senate Hearings, 84th Congress, 28-29 maggio 1956, pp. 117-118.

<sup>20</sup> Cfr. Pep, *Commodities Agreements and the Eec Farm Policy*, cit., p. 170.

<sup>21</sup> Cfr. H. C. Farnworth, *American Wheat Export Policies and Prospects*, in *Food Research Institute Studies*, maggio 1960.

<sup>22</sup> Cfr. J. O'Coppock, *North Atlantic Policy — The Agricultural Gap*, New York, 20th Century Fund, 1963, passim.

dere, crediamo si possa francamente condividere la frase del Pep: « Sembra illogico voler assumere che, dato che alcuni Governi mantengono i loro prezzi interni a un livello superiore a quelli del mercato mondiale, siano questi ultimi a essere artificialmente bassi »<sup>23</sup>.

Si tratta di una premessa non dimostrata e non dimostrabile: accettarla come postulato per suggerire un particolare tipo di riforma dei mercati mondiali basata su un incremento dei prezzi è, quanto meno, ingiustificato.

Di conseguenza, uno dei pilastri su cui si fonda il Piano Pisani-Baugmartner necessita, almeno, di essere riconsiderato.

Se la premessa di base su cui si fonda il Piano è indimostrabile, il metodo proposto per stabilizzare i prezzi e per stimolare le transazioni non commerciali di prodotti non sembra facilmente giustificabile.

Innanzitutto, è molto difficile poter comprendere per quale motivo il prezzo internazionale dovrebbe essere pari al prezzo definito dai Sei per il Mercato comune o, almeno, molto simile ad esso. Secondo i proponenti del Piano, la teoria classica del mercato afferma che il prezzo si stabilisce al livello dei costi di produzione del produttore marginale, in altre parole al livello dei costi della produzione che dà il minor profitto ma che, tuttavia, è indispensabile per poter soddisfare la domanda commerciale: il produttore marginale, a fini pratici, dovrebbe essere considerato il produttore della principale regione importatrice, cioè la Comunità Economica Europea allargata alla Gran Bretagna<sup>24</sup>.

Si tratta di un ragionamento del tutto peculiare. Dopo aver negato ogni validità al mercato internazionale e dopo aver accusato i prezzi che in esso si formano di essere determinati non dalla domanda e dall'offerta ma dalle esportazioni sottocosto effettuate dagli Stati Uniti, i sostenitori del Piano invocano la teoria classica del mercato e, « a fini pratici », presuppongono che si possa, e si debba, considerare il produttore della Comunità come il produttore marginale del mercato mondiale. Non si pongono neanche il problema delle conseguenze che avrebbe un aumento dei prezzi internazionali su quei Paesi che, senza far parte della maggiore regione importatrice, hanno sino a ora soddisfatto il loro fabbisogno con importazioni a prezzi notevolmente inferiori a quelli suggeriti. Chiedono semplicemente che, per rispettare le leggi di un mercato di cui negano la validità, i prezzi vengano innalzati sino ad arrivare, o ad approssimarsi, a quelli che possono essere accettati da una regione tra le più industrialmente avanzate del mondo. Non vengono neanche sfiorati dal dubbio che i produt-

<sup>23</sup> Cfr. Pep, *Commodities Agreements ...*, cit., p. 170.

<sup>24</sup> Cfr., oltre a quanto citato in nota 17, A. Marschall, *A propos de la stabilisation des cours des produits de base*, in « Développement et Civilisation », settembre 1964.

tori di questa regione non siano marginali, ma, molto più probabilmente, in parte ineconomici.

Tuttavia, già alcuni anni prima che la politica agricola comune divenisse una realtà e che i Sei definissero i prezzi comunitari, un'affermazione di questo tipo era apparsa nella fraseologia comunitaria<sup>25</sup> e nel Piano Mansholt n. 1 la Commissione aveva sostenuto che « i prezzi all'interno della Comunità non possono essere allo stesso livello di quelli in vigore sul mercato mondiale ma debbono essere, invece, stabilizzati a un livello più elevato »<sup>26</sup>. Il Piano francese, soprattutto nelle sue prime versioni, aveva come scopo quello di giungere ai prezzi più elevati che potessero essere sopportati dal mercato mondiale: anche i prezzi interni francesi, relativamente bassi se paragonati con quelli di altri Paesi della Cee, erano sostanzialmente più alti di quelli del mercato mondiale<sup>27</sup> e — come è noto — all'epoca delle prime esposizioni del Piano si poteva prevedere, nel medio e nel lungo termine, un sicuro aumento grazie alla necessaria unificazione su base comunitaria.

Pertanto, nelle prime versioni del Piano e anche nelle successive, nonostante i mutamenti che queste ultime abbiano comportato, il metodo per affrontare il problema dei prezzi è chiaramente errato. Infatti, se i prezzi da fissarsi per l'organizzazione internazionale dei mercati debbono essere equi, stabili e redditizi, non si deve tendere a elevarli al loro livello massimo. Bisogna, al contrario, ricercare i loro livelli ottimali<sup>28</sup>.

Lo riconosceva, nel suo studio per la Commissione della Cee, lo stesso Kruse-Rodanacker, il quale affermava: « Le distorsioni di prezzo sui mercati agricoli mondiali dovrebbero essere eliminate tramite la fissazione di prezzi minimi all'esportazione basati sui costi di produzione. Per prezzo minimo all'esportazione bisognerà intendere il prezzo che il miglior offerente deve ottenere per un prodotto determinato al fine di coprire le spese di produzione e di commercializzazione. Il miglior offerente è colui che produce ai costi minori e vende al prezzo più vantaggioso sul mercato internazionale senza che sovvenzioni dirette o indirette intervengano durante il processo di produzione o di commercializzazione. Il miglior offerente deve aver approvvigionato dopo un certo tempo una parte di rilievo del mercato mondiale. Soltanto in questo caso può essere considerato come "miglior offerente" ».

<sup>25</sup> Cfr. Cap. II, nota 14.

<sup>26</sup> Cfr. *Proposals for the Working out and the Putting ...*, cit., Part. II, p. 43.

<sup>27</sup> Nel 1963-64, il prezzo di intervento a Chartres per il grano era di 42,79 F al quintale e il prezzo minimo per i produttori era soltanto 39,16 F al quintale (Cfr. Klein T. M., *The Eec's Common Agricultural Policy and Its Impact on U.S. Exports*, Washington, Board of Governors of the Federal Reserve System, 1965, p. 40).

<sup>28</sup> Cfr. S. Devos, *L'organisation ...*, cit.

rente" rappresentativo. Se un solo miglior offerente non è sufficiente per riunire queste condizioni, bisognerà raggrupparne due, tre o anche di più e bisognerà fissare un prezzo medio ponderato che sarà considerato come il prezzo migliore. Se la produzione e la commercializzazione del miglior offerente hanno beneficiato, in un modo o nell'altro, di sovvenzioni, bisognerà tenerne conto per determinare i prezzi di costo. A questo fine, bisognerà elaborare linee direttrici basate sulle esperienze di diversi Paesi »<sup>29</sup>.

Quindi, anche se la definizione di un prezzo ottimale presenta difficoltà teoriche, gli ostacoli pratici contro cui si verrebbe a scontrare nel negoziato internazionale sarebbero semi-insormontabili. È molto arduo riuscire a raggiungere un accordo sul livello ottimale dei prezzi internazionali, in quanto ogni Paese cercherebbe di far approssimare questo livello a quello in cui raggiunge il proprio equilibrio interno: al livello ottimale interno, cioè.

Anche se si può trovare una difficile situazione di compromesso tra Paesi importatori ed esportatori su un livello di prezzi considerato internazionalmente come ottimale, i riaggiustamenti da farsi per raggiungere un nuovo equilibrio provocherebbero nuove difficoltà.

Dal punto di vista politico, e non soltanto dal punto di vista politico, i riaggiustamenti dal lato dell'offerta, basati su un contingentamento della produzione e delle esportazioni, potrebbero difficilmente essere accettati dai Paesi interessati.

Dal lato della domanda, il massiccio programma di aiuti alimentari, con il quale si vorrebbero risolvere un po' tutti i problemi, sembra non solo di difficile realizzazione ma anche e soprattutto di scarsa utilità e convenienza.

Un esame analitico dei programmi di aiuti alimentari e dei risultati che hanno ottenuto non può essere svolto in questa sede. Bisogna, però, rammentare che li si sono sempre considerati come strumenti molto dubbi di aiuto allo sviluppo<sup>30</sup>. La stessa P. L. 480, che costituisce, almeno per dimensioni, l'esperienza più rilevante, è nata allo scopo di risolvere il problema delle eccedenze americane e soltanto, in seguito, è stata indicata come forma di aiuto allo sviluppo<sup>31</sup>, mentre, per ripetere le parole di François Luchaire, « l'aiuto alimentare non deve essere attuato per dar sbocchi alle eccedenze ma deve contribuire alla crescita economica del Paese beneficiario inserendosi nei suoi piani generali di sviluppo »<sup>32</sup>. Inoltre, una volta messisi sulla strada del

<sup>29</sup> Cfr. *L'organisation ...*, cit., p. 44.

<sup>30</sup> Cfr., per un'efficace rassegna, *Some Problems of Agricultural Development in Europe and the Soviet Union*, in Ece, *Economic Survey of Europe in 1960*, Ginevra, 1961, p. III, 39-41.

<sup>31</sup> Cfr. J. P. Arnold, *Aid for Developing Countries — A Comparative Study*, Dufour, Chester Spring, 1962, p. 57.

<sup>32</sup> Cfr. F. Luchaire, *L'aide aux pays sous-développés*, Parigi, Puf, 1966, p. 33.

« food-aid », vi sono forti tendenze a « strafare »<sup>33</sup>, mentre bisognerebbe restringerlo in limiti ben precisi. Esso, infatti, contribuisce allo squilibrio del mercato internazionale, incoraggiando il Paese donatore a non assuefarsi alle sue regole e frenando la trasformazione e l'incremento della produttività agricola nei Paesi beneficiari.

Il Comitato di aiuto allo sviluppo dell'Ocse ha rammentato più volte che « la maggiore responsabilità dell'incremento della produzione alimentare deve ricadere sugli stessi Paesi sottosviluppati. Pertanto, se si vogliono raggiungere risultati di un certo significato, bisogna aumentare in misura sostanziale l'aiuto all'agricoltura. Ciò non significa soltanto una maggiore assistenza, sia tecnica che finanziaria, per ogni progetto specifico, ma anche aiuti ai piani e aiuti alimentari per permettere ai beneficiari di godere del flusso di risorse necessario mentre i loro programmi di sviluppo sono in fase di realizzazione e per assorbire i possibili *stocks* mentre le nuove politiche sono in corso di applicazione »<sup>34</sup>.

La frase che si è riportata indica chiaramente ed efficacemente l'alveo entro cui bisognerebbe restringere gli aiuti alimentari. Essi possono essere realmente vantaggiosi soltanto se inseriti in un piano globale di sviluppo, tenendo presente che in questo piano debbono giocare soltanto una parte secondaria e temporanea in quanto — come ha ribadito recentemente Gunnar Myrdal — in futuro « la produzione alimentare necessaria a soddisfare l'incremento demografico deve aver

<sup>33</sup> Cfr. L. G. Tweeten, *A Proposed Mechanism of U.S. Food-Aid*, in « Journal of Farm Economics », novembre 1966.

<sup>34</sup> Cfr. Oecd - Development Assistance Committee, *Development Assistance Efforts and Policies: 1966 Review*, Paris, 1966, p. 83. Il legame tra aiuto alimentare e altre forme di assistenza è stato precisato dagli esperti dell'Ocse nei seguenti termini (Cfr. *Aide alimentaire - son rôle dans le développement économique*, Oecd, Parigi, 1963, p. 69): « Si tratta di un legame duplice. Nel caso in cui la penuria alimentare rappresenta un fattore limitativo il volume delle derrate alimentari che potranno essere concesse può determinare la misura in cui si può accelerare il ritmo di sviluppo e, di conseguenza, influenzare il volume dell'aiuto totale necessario per sostenere questo ritmo. D'altro canto, dal volume dell'aiuto globale che può essere concesso dipenderà in gran parte il tasso di sviluppo dei Paesi interessati e da questo tasso di sviluppo dipenderà a sua volta il volume degli alimenti complementari che i Paesi in via di sviluppo potranno utilmente ricevere ».

È di particolare interesse la lettura di tre brevi studi interni approntati dalla Direzione generale « Agricoltura » della Commissione della Cee (Cfr. *Aide concernant les besoins alimentaires des Pays en voie de développement*, 14 gennaio 1960, doc. 3362-60/F; *Aide aux Pays en voie de développement dans le secteur agricole-alimentaire*, 27 janvier 1961 doc. VI/80/61-F; « *Livraison d'engrais, à des conditions de faveur, aux Pays en voie de développement* », 16 gennaio 1962, doc. VI/532/62-F). Nell'ultimo si sottolinea che « la concessione di eccedenze agricole non rappresenta, nella maggior parte dei casi, il miglior modo di aiuto alimentare; dato che, tuttavia, le eccedenze esistono, è certamente preferibile che le si utilizzino per nutrire popolazioni affamate piuttosto che distruggerle ». I limiti del ragionamento sono evidenti.



luogo nei Paesi sottosviluppati »<sup>35</sup>. Gli aiuti alimentari, poi, debbono essere attentamente controllati e correlati con aiuti finanziari in quanto possono provocare una diminuzione dei prezzi dei prodotti agricoli nei e dei Paesi in via di sviluppo e una riduzione degli investimenti destinati all'agricoltura: pertanto, funzionano soltanto se sono strettamente legati a una politica di investimenti<sup>36</sup>.

Unicamente in questo contesto gli aiuti alimentari possono avere uno scopo che non sia di brevissimo termine e che possa influire positivamente sullo sviluppo dei Paesi riceventi. In caso contrario, restano uno strumento immediato di soccorso da usarsi in particolari contingenze ed emergenze.

Il voler basare i riaggiustamenti da parte della domanda unicamente sugli aiuti alimentari e su un loro incremento istituzionale altro non significa che voler istituzionalizzare un palliativo per evitare, da un canto, di affrontare i problemi piú seri e per consentire, dall'altro, la prosecuzione di politiche basate sulla sovrapproduzione dei Paesi industrializzati: non si tenta di fornire strumenti atti a giungere a una nuova divisione internazionale del lavoro, ma si vuole, al contrario, effettuare aggiustamenti che permettano all'attuale divisione internazionale del lavoro di accentuarsi.

*Last but not least*, il sistema per aggiustare offerta e domanda nel quadro del Piano Pisani-Baugmartner coglie soltanto la superficie del problema. Ed in questo vedere soltanto i suoi aspetti superficiali risiede anche la ragione della sua difficoltà di funzionamento. Nonostante che lo si sia presentato e lo si continui a presentare come un metodo per riorganizzare i mercati agricoli mondiali e per eliminarne gli squilibri, tenta unicamente di far fronte agli effetti degli squilibri e non cerca di reciderne le cause.

Se gli squilibri restano troppo a lungo, il tentativo di riparare ai loro effetti con il sistema esaminato non potrà che fallire: se la produzione continuerà a superare i consumi, le giacenze accumulanti nei Paesi produttori, quale che sia l'ammontare degli aiuti alimentari, non potranno che esercitare, alla fin fine, una pressione sui prezzi. Il meccanismo di stabilizzazione ben difficilmente potrà resistere a que-

<sup>35</sup> Cfr. G. Myrdal, *The U.N., Agriculture and World Economic Revolution*, in « Journal of Farm Economics », novembre 1965. In un recente studio dell'Amministrazione americana (Cfr. L. R. Brown, *Increased World Food Output - Problems and Prospects*, U.S. Department of Agriculture, 1965) si sottolineano con efficacia i pericoli insiti nel continuo aumento della produzione di prodotti alimentari dei Paesi sviluppati e nel decremento, in termini relativi, di quella dei Paesi sottosviluppati.

<sup>36</sup> Cfr. J. Strassart, *Les surplus agricoles et l'avenir de l'agriculture*, in « Annales de l'Economie Collective », gennaio-marzo 1961 e V. Dubey, *The Marketed Agricultural Surplus and Economic growth*, in « The Economic Journal », dicembre 1963.

sta pressione e l'intero programma non potrà che crollare <sup>37</sup>.

Pertanto, anche se i « commodity agreements » debbono essere sostituiti o integrati con nuove tecniche, la via indicata dal Piano non pare la piú appropriata. Un accordo simile a quello previsto nelle proposte dei due Ministri francesi non solo è difficile da realizzarsi sia politicamente che tecnicamente, ma è anche arduo da giustificarsi dal punto di vista della politica economica internazionale. Se venisse messo in funzione, potrebbe incentivare le scorte oltre ogni limite e creerebbe nuove difficoltà sia nei mercati internazionali che nei Paesi in via di sviluppo. John O'Coppock ha scritto che il Piano « dimostra come si siano allontanate dalla scienza economica le politiche agricole nel loro contesto internazionale » <sup>38</sup>. Si tratta di un punto di vista che veniva sostanzialmente condiviso anche dai maggiori economisti francesi in un symposium organizzato proprio quando il Piano, già esposto alla Fao e al Gatt, cominciava a esser discusso in vista dell'apertura di un negoziato concreto: esso — si riconosceva — potrebbe stimolare i Paesi riceventi a non modificare le loro situazioni interne e, di conseguenza, incoraggerebbe la stagnazione <sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Cfr. S. Devos, *L'organisation des marchés et l'aide ...*, cit.

<sup>38</sup> Cfr. J. O'Coppock, *Atlantic Agricultural Unity ...*, cit., p. 71.

<sup>39</sup> Cfr. *L'organisation du marché des matières premières — Politique générale à suivre sur le plan international*, in « Développement et Civilisation » giugno 1963. Atti del Symposium Irfed. Durante il Symposium in questione, è stato presentato dal prof. André Piatier un piano di « compensatory financing » (Cfr. A. Patier, *Un système de crédit compensateur*, in op. cit., e A. Piatier, *La Conférence de Genève devant les problèmes de stabilisation des prix des matières premières*, in « Développement et Civilisation », marzo 1964). Il piano « Piatier » è basato sulla fissazione di un prezzo di riferimento internazionale: l'acquirente pagherebbe sempre il prezzo « di mercato », ma se quest'ultimo andasse al di sotto del prezzo di riferimento l'esportatore godrebbe di un credito compensativo pari alla differenza tra i due prezzi.

In pratica, non si tratta di uno schema molto originale anche se è stato salutato come tale nel Symposium dell'Irfed ricordato, dove ha ottenuto notevoli consensi. Sino ad oggi, sono stati proposti numerosi sistemi di « compensatory financing », che venivano accennati già in alcuni tra gli ultimi rapporti della Società delle Nazioni (Cfr. G. Ardant, *Le monde en friche*, cit., p. 302. Lo stesso Ardant ha proposto un piano di compensazione: cfr. G. Ardant, *La réforme des échanges internationaux par la création d'un fond de stabilisation des matières premières*, in « Tiers Monde », giugno 1962). Tra i piani proposti da esperti delle Nazioni Unite, bisogna ricordare: *National and International Measures for Full Employment*, New York, 1949, con il quale si suggeriva la messa in atto di un sistema di « compensatory financing » nel quadro del Fondo monetario internazionale molto piú ambizioso di quello che si sarebbe, in seguito, attuato su scala ridotta; *Commodity Trade and Economic Development*, New York, 1953, e *International Compensation for Fluctuations in Commodity Trade*, New York, 1961, con cui si suggeriva la realizzazione di una sorta di sistema di assicurazione internazionale simile alle assicurazioni sociali adottate su piano interno. Il prof. Guodriaan, Presidente del Comitato di esperti che ha elaborato il rapporto del 1961, presentò un proprio piano particolare basato su uno schema accennato nel 1937 da Benjamin Graham (Cfr. B. Graham, *Storage and Stability*, McGraw-Hill, 1937): si dovrebbe utilizzare come moneta internazionale un *cocktail* di prodotti di base di cui verrebbero stabilizzati i prezzi (cfr. il suo recente articolo, *Vers une technique mone-*

Durante la prima Conferenza Mondiale sul Commercio e lo Sviluppo — come si vedrà in seguito <sup>40</sup> — il Piano non ha ricevuto un'accoglienza migliore e si è soltanto insediato un gruppo di esperti perché lo studiasse nonostante le insistenze francesi per l'adozione dei suoi principi.

Questi ultimi non reggono a una critica rigorosa e il loro errore essenziale è nel considerare soltanto alcuni aspetti dei problemi dei mercati internazionali dei prodotti agricoli al fine di teorizzare una soluzione i cui beneficiari maggiori sarebbero, nonostante le apparenze, i Paesi industrializzati esportatori di prodotti della zona temperata. « È, invece, necessario — si può dire con le parole di Gerba Blau — un attacco concentrato su diversi fronti: prestiti a lungo termine come parte di piani di sviluppo globali; finanziamenti compensatori; accordi internazionali per la regolamentazione della produzione, per la programmazione coordinata in vista della creazione di nuove capacità e per garantire l'accesso ai mercati; accordi di acquisto a lungo termine, sia condizionati che incondizionati; consultazioni continue tra i Governi, sia prodotto per prodotto che sui programmi interni di sviluppo, politica e aiuto. Di tutti questi strumenti bisognerebbe far uso contemporaneamente e con vigore » <sup>41</sup>.

*taire rationelle*, in « *Economie Appliquée* », gennaio-marzo 1966). Si tratta di una idea che ha avuto un certo favore nel corso dei recenti dibattiti sulla riforma del sistema monetario internazionale, anche se è politicamente inattuabile. Una rassegna completa dei piani della Nu per la messa in atto di « *compensatory financing* » può farsi leggendo il documento per la Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo, *International Compensatory Financing of Effects of Changes in the Terms of Trade*, E/Conf. 46/10. Il documento in questione propone la messa in atto di un Development Insurance Fund simile a quello suggerito dagli esperti delle Nazioni Unite nel 1961: per un'attenta critica del sistema previsto, cfr. R. M. Stern, *International Compensation for Fluctuations in Commodity Trade*, in « *Quarterly Journal of Economics* », maggio 1963. In seno all'Unctad si stanno discutendo piani di « *compensatory financing* » proposti dalla Banca mondiale e dal Fondo monetario: non si è ancora giunti alla fase della trattativa vera e propria, anche se si spera che si potrà arrivare a essa dopo la Conferenza di Nuova Delhi della primavera 1968.

Indubbiamente, le compensazioni finanziarie possono essere notevolmente più efficienti della organizzazione dei mercati mondiali « per il duplice motivo che sono preferibili trasferimenti diretti di reddito alla stabilizzazione dei prezzi e che possono dar vita a *pools* monetari internazionali basati su materie prime » (Cfr. B. C., Swerling, *Financial Alternatives to International Commodity Stabilisation*, in « *Canadian Journal of Economics and Political Sciences* », novembre 1964). Bisogna, però, rammentare che anch'esse sono « non una panacea ma un rimedio parziale » (Cfr. A. G. Hert, *Fluctuations in Commodity Earning: A System of International Compensation*, in *New Directions for World Trade*, cit., p. 88) e che sono « simili ai sussidi in quanto non producono alcuna riallocazione delle risorse » (Cfr. R. E. Baldwin, *A New Trade Policy for Developing Countries*, in « *Review of Social Economy* », marzo 1966).

<sup>40</sup> Cfr. il Cap. V, Parte III di questo studio. Significativo il commento apparso su un quotidiano economico all'esposizione del Piano in seno all'Unctad: cfr. R. Korreman, *La France précise l'aide que devraient apporter les pays riches au tiers monde*, in « *Les Echos* » del 5 marzo 1964.

<sup>41</sup> Cfr. G. Blau, *op. cit.*

Non si può, quindi, che dissentire sulle linee generali del Piano Pisani-Baugmartner, la cui adozione integrale sembra oltremodo difficile. Tuttavia, anche se l'organizzazione mondiale dei mercati dei prodotti agricoli come prevista dal Piano non verrà mai posta in vita, il progetto francese non deve essere studiato soltanto come un documento di lavoro destinato a restare sulla carta. Esso — come si è già accennato — ha influenzato notevolmente l'ottica della Comunità nei suoi rapporti con i Paesi in via di sviluppo ed è necessario tenerlo presente e considerare la sua stretta connessione con la politica agricola comune per esaminare la posizione della Cee nel Kennedy Round agricolo.

All'inizio del negoziato la posizione americana era nota: gli Usa, che avevano affermato la necessità di condurre la trattativa agricola parallelamente a quella industriale, volevano concludere con la Cee un accordo sull'accesso garantito ai mercati simile a quello che si sarebbe raggiunto nel 1964 con il Regno Unito. Non per nulla il « Department of State Bulletin » lo ha definito « un importante precedente per negoziare l'accesso ai mercati mondiali nel quadro del Kennedy Round »<sup>42</sup>. Anche se l'accordo con la Gran Bretagna poteva, una volta che i suoi principi fossero stati generalizzati, suscitare un incremento degli scambi dei prodotti agricoli, non si sarebbe trattato — come riconoscevano anche alcuni specialisti americani<sup>43</sup> — che di un incremento molto modesto e non avrebbe provocato una sostanziale riduzione delle barriere agli scambi. In ogni modo, la Cee rifiutava di trattare su una simile base: le regole del Mercato Comune non consentono garanzie di accesso agli stessi Stati membri e tanto meno potrebbero consentirle a Paesi terzi<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Cfr. « Department of State Bulletin », *Us and UK Conclude Grain Agreement*, maggio 1964. Nell'aprile del 1964, la Gran Bretagna concluse quattro accordi con i suoi fornitori tradizionali di cereali: gli Stati Uniti, il Canada, l'Argentina e l'Australia. Gli accordi, molto simili tra loro, erano basati su questa regola; il Regno Unito, come contropartita della garanzia di rifornimenti a prezzi stabili, si obbligava a garantire una certa parte del suo mercato ai suoi fornitori. In particolare, gli accordi prevedevano un prezzo minimo basato sulla media dei prezzi all'importazione degli ultimi tre anni. Se i fornitori avessero offerto i loro cereali a un prezzo inferiore a quello stabilito, sia il Paese importatore sia quello esportatore avrebbero « riaggiustato » il prezzo sino a portarlo al prezzo minimo garantito per il mercato interno. La Gran Bretagna, dal canto suo, si impegnava a modificare la sua politica agricola interna per rendere più stabile il proprio mercato: venne rivisto il sistema di sovvenzioni agli agricoltori e si collegò strettamente il prezzo minimo garantito con una certa quantità di produzione. Londra, inoltre, avrebbe attuato tutte le azioni necessarie per assicurare ai propri fornitori le loro quote di mercato. Secondo le intenzioni americane e britanniche, gli accordi, bilaterali, si sarebbero dovuti multilateralizzare nel corso del negoziato in seno al Gatt.

<sup>43</sup> Cfr., ad esempio, C. Brunthaver, *UK Grain Agreement: Format for an International Grain Agreement?*, in « Journal of Farm Economics », febbraio 1965.

<sup>44</sup> Cfr. *Kennedy Round Agriculture Heats up*, in « European Communities », luglio 1964.

Dopo lunghe trattative interne, i Sei, tra cui vi erano profonde divergenze, giunsero ad una posizione comune e approvarono il cosiddetto Piano Mansholt n. 2<sup>45</sup>. Il 18 febbraio 1964, pertanto, il rappresentante della Cee proponeva in seno al Gatt « un metodo interamente nuovo per negoziare nel settore agricolo »<sup>46</sup>.

I suoi principi sono stati illustrati piú volte nel corso della trattativa<sup>47</sup> in documenti e scritti ufficiosi, anche se i particolari tecnici sono stati mantenuti segreti. È, tuttavia, sui principi che bisogna soffermarsi per vedere come si sarebbe voluto andare al di là della politica agricola comune e quale influenza la strada scelta avrebbe avuto sui Paesi in via di sviluppo.

La proposta della Comunità aveva come scopo, in estrema sintesi, di garantire agli agricoltori del Mercato comune « equi » ricavi assicurando stabili prezzi mondiali a un livello « ragionevole » e, il suo stesso operare, avrebbe creato condizioni « accettabili » di accesso ai mercati dei Paesi importatori.

La sua motivazione può venir riassunta nei seguenti termini: i dazi hanno perso ogni ruolo effettivo nella protezione dei prodotti agricoli e sono stati sostituiti dai piú vari strumenti di sostegno; tuttavia, tutti i sistemi nazionali di protezione hanno un fattore comune che può esser preso in considerazione ai fini di una trattativa multilaterale; questo fattore è l'incidenza dei sistemi stessi nel difendere e proteggere le agricolture nazionali. Da questo ragionamento, che non può essenzialmente venir contraddetto, si ricava la nozione di montante di sostegno. Il montante di sostegno veniva definito come la differenza tra il

<sup>45</sup> Cfr. Cap. III, Parte II di questo studio. Cfr., inoltre, M. Camps, *What Kind of Europe?*, cit., 1965, pp. 26-28; P. Fabra, *La Commission expose son projet d'organisation du marché mondial des céréales*, in « Le Monde », 9 aprile 1965; M. Reyart, *Le Plan Mansholt II: plus vite et plus loin*, in « Revue du Marché Commun », ottobre 1963; P. Drouin, *Comment sauver le commerce avec les Pays tiers malgré le Marché Commun agricole?*, in « Le Monde », 10-11 novembre 1963. Commentando le prime dichiarazioni in materia di politica commerciale per i prodotti agricoli J. Bourrinet, in *op. cit.*, p. 276, scriveva: « Da questi principi risulta che la Comunità resta interamente attaccata alla sua dottrina tradizionale: preferenza comunitaria senza protezionismo troppo stretto ».

<sup>46</sup> Cfr. *Settima Relazione Generale ...*, cit., p. 301.

<sup>47</sup> Oltre ai riferimenti a cui si è già fatto cenno, cfr. *D'une politique agricole commune de la Cee à une politique agricole internationale*, in « Nouvelles de la Politique Agricole Commune », marzo 1965; *Les négociations Kennedy devront permettre des politiques agricoles à l'échelon international*, in « Nouvelles de la Politique Agricole Commune », maggio 1964; *Community Agriculture and World Trade*, in « Agriculture in the Common Market », Community Topics n. 12. Tutte queste esposizioni riassuntive della posizione comunitaria sono state pubblicate dal Servizio comune stampa ed informazione delle Comunità europee. Prima del Kennedy Round, i principi a cui si sarebbe ispirata la Comunità erano stati illustrati piú volte: oltre ai riferimenti fatti in precedenza (cfr. Cap. II, Parte II) e che verranno fatti in seguito (cfr. Cap. III, Parte III), bisogna ricordare come essi fossero stati enunciati da Mansholt di fronte all'Assemblea dell'Ueo, sollevando diverse critiche (Cfr. E. M. H. Lloyd, *Europe's Farm Policy and World*, in « The Banker », marzo 1962).

reddito che il produttore ricava da un prodotto protetto, sia direttamente che indirettamente, e il prezzo del prodotto estero della stessa qualità (prezzo di riferimento). Per determinare il prezzo di riferimento si suggerivano tre diversi metodi: si sarebbe dovuto scegliere o un prezzo determinato in base ad una media dei prezzi mondiali in un determinato periodo o il prezzo c.i.f. in un determinato momento o, se i primi due prezzi non fossero sembrati sufficientemente rappresentativi, un prezzo negoziato internazionalmente. Una volta fissato il prezzo di riferimento e definito il montante di sostegno, lo si sarebbe dovuto consolidare per tre anni. In pratica, le Parti contraenti dell'Accordo generale avrebbero dovuto applicare il principio dello « standstill » per la maggior parte dei prodotti agricoli. Quando il prezzo di mercato sarebbe divenuto inferiore del prezzo di riferimento, il montante di sostegno sarebbe aumentato della differenza tra i due prezzi. Quando, invece, il prezzo di mercato sarebbe divenuto più elevato del prezzo di riferimento, il montante di sostegno sarebbe potuto restare immutato soltanto dopo consultazioni con altre Parti contraenti. Dopo tre anni, si sarebbero dovuti aprire negoziati per modificare, e possibilmente ridurre, i montanti di sostegno stabiliti nel corso del Round. Alcune Parti contraenti avrebbero potuto stringere impegni superiori a quelli accennati: avrebbero potuto, ad esempio, consolidare i loro montanti di sostegno a livelli inferiori di quelli effettivi. Inoltre, alcune Parti contraenti avrebbero potuto consolidare uno o più elementi specifici dei loro montanti di sostegno. Infine, ogni Parte contraente avrebbe potuto denunciare il consolidamento, qualora ragioni di politica interna lo avessero reso necessario: in questo caso, però, avrebbero dovuto offrire alle altre Parti contraenti compensi adeguati.

Questo sistema si sarebbe dovuto adoperare per regola, con il Kennedy Round, il problema degli scambi internazionali della maggior parte dei prodotti agricoli. Per i prodotti per i quali i mercati mondiali indicano la esistenza di profondi squilibri tra offerta e domanda non sarebbe stato sufficiente il consolidamento del montante di sostegno. Si sarebbero dovuti negoziare e concludere accordi in vista della organizzazione mondiale dei loro mercati, con prezzi fissi, politiche di stoccaggio comuni, e aiuti alimentari ai Paesi sottosviluppati per incentivare la domanda mondiale dei prodotti della zona temperata e facilitare, così, lo sbocco delle eccedenze. I prodotti per i quali il Piano Mansholt n. 2 prevedeva l'organizzazione mondiale dei mercati erano i cereali, i lattiero-caseari, le carni, lo zucchero e gli olii vegetali.

« Adottando il Piano della Comunità o, almeno, i suoi principi, i Paesi industrializzati — affermava una pubblicazione della Commissione — non solo avrebbero una linea comune per i loro impegni, ma

troverebbero anche una piattaforma per negoziare con i Paesi in via di sviluppo »<sup>48</sup>.

Le proposte della Cee sono state, infatti, presentate come l'inizio di una nuova politica agricola internazionale, adatta a tutti i Paesi del mondo, sia importatori che esportatori, e soprattutto efficace per aiutare i Paesi in via di sviluppo<sup>49</sup>. Il metodo del montante di sostegno — si diceva<sup>50</sup> — avrebbe risolto il problema dell'accesso ai mercati. Con le organizzazioni mondiali dei mercati per i prodotti dai problemi piú difficili — si affermava<sup>51</sup> — « il Mercato comune offre un logico e generoso obiettivo ai negoziatori: sostiene che trattative solo tariffarie sono insufficienti e che bisogna fare uno sforzo decisivo per favorire il terzo mondo ».

Tuttavia, non si può negare che, quali che fossero gli obiettivi dichiarati, lo scopo del Piano Mansholt n. 2 era uno solo: « Qualora adottato nella sua interezza — poteva scrivere efficacemente una "graduate student" americana — avrebbe significato, da un lato, il puro e semplice rigetto delle garanzie di accesso e, dall'altro, una promessa di riconoscimento e approvazione internazionale della politica agricola comune che si sarebbe sviluppata in seno alla Cee »<sup>52</sup>. Il Piano — ed è questo il punto essenziale — anche se prometteva di discutere di politica agricola nel quadro dell'Accordo generale, non prevedeva alcuna riduzione alle barriere agli scambi: « Avrebbe protetto l'agricoltura della Comunità promettendo molto debolmente una eventuale protezione degli scambi mondiali »<sup>53</sup>. Un commentatore ha potuto scrivere: « È ben difficile comprendere dove sia l'imbroglio e dove siano le intenzioni reali, ma è molto facile giungere alla conclusione che la Comunità non desiderava nessun genere di trattativa per i prodotti agricoli nel quadro dei negoziati Gatt »<sup>54</sup>. I Paesi terzi non avrebbero avuto alternative: se avessero approvato i principi del Piano, avrebbero potuto soltanto sperare nelle buone intenzioni della Cee.

<sup>48</sup> Cfr. *D'une politique agricole commune de la Cee à une politique ...*, cit., p. 9.

<sup>49</sup> Cfr., ad esempio, H. Marmulla, *La politica agraria comune e le relazioni esterne della Cee*, Cee-Commissione, 15538/PI/65-I Orig. D. (roneo). Per un esame piú dettagliato, cfr. *Rapport fait au nom de la Commission de l'Agriculture sur les problèmes relatifs à une organisation des marchés mondiaux des produits agricoles, en particulier des céréales - Rapporteur: M. H. A. Lückner*, (P. E. doc. 136, 1966).

<sup>50</sup> Lo affermeranno a piú riprese i rappresentanti della Cee in seno al Gatt (Cfr., ad esempio, « Agence Europe » del 23 luglio 1964).

<sup>51</sup> Cfr. M. Reyart, *Le Plan Mansholt II ...*, cit.

<sup>52</sup> Cfr. C. Spector, *Agriculture and the Kennedy Round*, (Term Paper for J. H. U. Bologna Center), marzo 1967 (mimeographed) p. 15. Bisogna rammentare che, al momento delle prime discussioni in sede Gatt sul metodo da adottare per i negoziati agricoli, i prezzi comunitari non erano stati ancora definiti e che, anzi, su di essi si stava svolgendo una vivace battaglia diplomatica in seno alla Cee.

<sup>53</sup> Cfr. J. Richter, *Agricultural Protection and ...*, cit., p. 90.

<sup>54</sup> Cfr. J. O'Copock, *Atlantic: Agricultural Unity ...*, cit., p. 57.

Era chiaro che la Cee, da un lato, e gli Stati Uniti e gli altri Paesi esportatori, dall'altro, avevano obiettivi del tutto opposti: la Comunità voleva stabilizzare la protezione senza alcun riguardo o quasi al volume degli scambi mondiali e al suo incremento, mentre gli Usa e, soprattutto gli altri esportatori, volevano incrementare gli scambi, senza alcun riguardo, o quasi, al mantenimento della protezione.

È sufficiente un breve esame della posizione americana per convalidare questa affermazione. Nella loro risposta al Piano Mansholt n. 2<sup>55</sup>, gli Stati Uniti ponevano soprattutto l'accento sul fatto che nel Kennedy Round lo scopo essenziale da perseguirsi, sia nel settore agricolo che in quello industriale, era l'aumento degli scambi. Considerato l'intero problema sotto questa luce, Washington, se non si opponeva al metodo del montante di sostegno in se stesso, si opponeva alle proposte della Cee in quanto non solo non facevano prevedere una riduzione alle barriere agli scambi ma non assicuravano neanche il mantenimento del volume dei commerci esistente prima del completamento della politica agricola comune e della definizione dei prezzi comunitari. Le proposte della Comunità si limitavano, al contrario, ad assicurare semplicemente il mantenimento dello *status quo* che sarebbe risultato dalle decisioni di Bruxelles, senza prevedere nulla né per l'incremento degli scambi né per le garanzie di accesso. Pertanto, se gli Stati Uniti avessero condiviso il metodo del montante di sostegno, avrebbero insistito perché esso venisse accompagnato da previsioni concernenti o la sua riduzione o garanzie di accesso o la promessa di un basso livello dei prezzi comunitari.

Inoltre, gli Usa obiettavano il fatto che, mentre il Piano prevedeva il consolidamento del montante di sostegno, non faceva menzione al tipo di sostegno. Differenti sistemi protettivi hanno, infatti, differenti risultati commerciali e — come si è già mostrato — il sistema dei prelievi variabili impedisce ogni forma di concorrenza. Inoltre, il

<sup>55</sup> Cfr. « Agence Europe » del 10 aprile 1964; *Tavola Rotonda sul Kennedy Round: Torino 23-24 Ottobre 1964*, passim; Relazione « Lücker », passim; Cfr. per i precedenti, L. B. Krause, *The Eec and American Agriculture*, in U.S. Congress Joint Economic Committee *Factors Affecting the U.S. Balance of Payments*, 1962, pp. 107-133; l'intervento di C. E. Murphy, sottosegretario di Stato all'agricoltura, in *Hearings on the Balance of Payments - 1965*, 16 marzo 1965; e L. W. Elmer, *Long Term Effects of Common Market Grain Policies*, in « Foreign Agricultural Trade of the U.S. », gennaio 1963.

Nel 1960, un esperto di problemi di politica agricola presentava, dalle pagine di una delle più autorevoli riviste americane, una lista di 7 proposte per dare una « maggiore coerenza » alla politica agraria degli Usa (Cfr. L. Wheeler, *The New Agricultural Protectionism and Its Effect on Trade Policy*, in « Journal of Farm Economics », novembre 1960). Tali proposte costituiscono un antecedente interessante della posizione americana nel corso del Kennedy Round che venne agevolata dall'Agricultural Adjustment Act (Cfr. V. Fuller e E. Menzie, *Trade Liberalization Versus Agricultural Imports Restrictions*, in « Journal of Farm Economics », febbraio 1964).



voler negoziare ogni tre anni il montante di sostegno avrebbe provocato il vero e proprio caos nei mercati mondiali e avrebbe impedito ogni programma a medio o a lungo termine per ridurre la protezione agricola. Si trattava — oltre tutto — di un periodo scelto senza alcuna accortezza: era, infatti, troppo breve per poter permettere un vero e proprio nuovo negoziato e per poter provare la sua efficacia. Infine, molti altri punti del sistema proposto dalla Cee dimostravano, a detta degli Usa, la sua instabilità: i prezzi di riferimento e, di conseguenza, la protezione agricola sarebbero stati influenzati dalle fluttuazioni dei tassi di cambio; il montante di sostegno non sarebbe stato quasi-automaticamente ridotto in caso di aumento del livello mondiale dei prezzi, ma si sarebbero aperte soltanto vaghe consultazioni nel quadro dell'Accordo generale; la protezione agraria si sarebbe potuta aumentare molto facilmente e ci si sarebbe limitati a trattare i compensi da offrire ai danneggiati; per molti prodotti agricoli, privi di prezzo mondiale, non si sarebbe potuto definire alcun prezzo di riferimento.

Gli Usa, in sintesi, riproponevano il metodo che avevano esposto in seno al Gatt l'anno precedente<sup>56</sup>. Se si fosse voluto adottare, però, il metodo proposto dalla Comunità, si sarebbero dovute soddisfare alcune condizioni. Innanzitutto, si sarebbero dovuti discutere in seno all'Accordo generale elementi e problemi di politica interna: nel Kennedy Round si sarebbe dovuta esaminare la politica dei prezzi, in quanto avrebbe influenzato la produzione, il grado di autosufficienza e gli scambi. Si sarebbero, poi, dovute definire sicure garanzie di accesso e, in cambio, si sarebbero dovute assicurare l'approvvigionamento a prezzi stabili. Per quanto riguardava, in particolare, gli accordi per singoli prodotti, si sarebbe dovuto far correlare le disposizioni relative agli aiuti alimentari con controlli per evitare la creazione artificiale di eccedenze. Infine, se proprio si fosse voluto adottare il metodo comunitario, si sarebbero dovuti stabilire prezzi di riferimento flessibili.

In conclusione, quindi, gli Usa erano pronti ad accettare le proposte della Cee, soltanto se queste ultime fossero state completamente modificate.

Bisogna, a questo riguardo, rammentare che gli altri Paesi partecipanti al negoziato, soprattutto la Gran Bretagna e il Commonwealth,

<sup>56</sup> A quell'epoca, i rappresentanti americani avevano suddiviso, ai fini del negoziato, i prodotti agricoli in tre categorie generali: *a*) prodotti a dazi consolidati nel corso del Dillon Round; *b*) prodotti difesi prevalentemente con misure tariffarie; *c*) prodotti difesi da misure non tariffarie (prelievi, prezzi minimi, sussidi, ecc.). Per i primi non si sarebbe dovuta svolgere alcuna trattativa: la procedura di deconsolidazione, semmai, si sarebbe potuta attuare normalmente al di fuori del Kennedy Round e secondo le regole dell'Accordo generale. Per i secondi si sarebbe dovuto cercare di giungere ad una riduzione lineare del 50%. Per la terza categoria, invece, si sarebbe dovuto trovare un nuovo metodo negoziale per ridurre il grado di protezione.

reagirono piú favorevolmente all'approccio americano che a quello comunitario. Molte Parti contraenti, tuttavia, ritenevano che ci si dovesse accostare alla trattativa agricola in modo estremamente prammatico. Per i prodotti, la cui protezione era assicurata prevalentemente da dazi, si sarebbe dovuto cercare di giungere o a riduzioni tariffarie o al consolidamento. Per quelli protetti con metodi non tariffari si sarebbero dovute discutere ed esaminare offerte concrete sulla natura della protezione e sui suoi elementi <sup>57</sup>.

Nel 1964, tuttavia, la mancata definizione della politica agricola comune, e soprattutto la mancata fissazione dei prezzi comunitari per i cereali, impediva che si facessero passi concreti <sup>58</sup>. Herter annunciò che la delegazione americana non avrebbe depositato la lista di eccezioni se la Cee non avesse presentato proposte concrete per l'agricoltura <sup>59</sup>.

Solo con le decisioni del dicembre 1964 sui prezzi comunitari (si poteva esaminare che cosa avrebbe significato l'adozione del metodo del montante di sostegno: senza adeguate garanzie di accesso, non avrebbe consentito nulla di piú che lo « standstill »).

Agli inizi del 1965, si discuteva ancora sul metodo e sulla filosofia a cui si sarebbe dovuto improntare il negoziato. L'« Agence Europe » poteva scrivere: « Gli americani sottolineano che i dibattiti su questo famoso piano per i negoziati agricoli si stanno muovendo in circolo da mesi. Vi è chi si domanda se non sia giunto veramente il momento di saltare questa fase teoretica e affrontare i problemi prammaticamente » <sup>60</sup>. Hans Herbert Götz sulla « Frankfurter Allgemeine Zeitung » affermava: « Tutti gli interessati hanno capito che il momento delle ideologie è passato e che bisogna cominciare a passare a discutere di prezzi e di prodotti » <sup>61</sup>. Lo stesso Wyndam White suggeriva che ogni Parte contraente dell'Accordo generale avrebbe dovuto fare proposte per ogni prodotto secondo le proprie esigenze e i propri propositi: bisognava fare offerte specifiche e iniziare la trattativa concreta <sup>62</sup>.

Il negoziato effettivo iniziava, quindi, in un clima ben diverso da

<sup>57</sup> I sostenitori del metodo « prammatico » che, in seguito, si sarebbe effettivamente seguito, erano, segnatamente, l'Argentina, l'Australia, il Canada, la Danimarca e la Nuova Zelanda.

<sup>58</sup> Agli inizi del 1965, il « Financial Times » scriveva: « Il settore agricolo è il trabocchetto che potrebbe far saltare l'intero negoziato » (cfr. *The Kennedy Round - The End of the Beginning*, in « The Financial Times » del 19 febbraio 1965).

<sup>59</sup> Cfr. « Agence Europe » del 7 ottobre 1964, e « Department of State Bulletin » del 3 luglio 1964.

<sup>60</sup> Cfr. « Agence Europe » del 23 gennaio 1965.

<sup>61</sup> Cfr. H. H. Götz, *Gelingt die Kennedy Runde noch?*, in « Frankfurter Allgemeine Zeitung » del 15 febbraio 1965.

<sup>62</sup> Cfr. « Agence Europe » del 28 gennaio 1965.

quello in cui si sarebbe sperato: la mancanza di un accordo sui suoi fini e sui suoi scopi avrebbe impedito di raggiungere risultati di rilievo<sup>63</sup>.

In pratica, il solo settore in cui si otteneva qualche cosa era quello dei cereali: il 17 maggio del 1965, i membri del « gruppo cereali » avevano presentato tutti le loro proposte<sup>64</sup>. Si trattava di proposte molto generali e che, in pratica, rispecchiavano le posizioni già espresse in precedenza. Tuttavia, le proposte della Comunità, anche se sono state recepite soltanto molto parzialmente nell'accordo conclusivo, meritano di essere esaminate in dettaglio: esse mostrano chiaramente come altro non fossero che il frutto del Piano Pisani-Baugmartner adattato a livello comunitario.

Secondo la Commissione<sup>65</sup> gli scopi dell'accordo sarebbero dovuti essere i seguenti: 1) la realizzazione dell'equilibrio tra la domanda e l'offerta internazionale; 2) la stabilizzazione dei prezzi a un livello « equo e remunerativo »; 3) la creazione di condizioni « accettabili » di accesso ai mercati per sviluppare il commercio internazionale; 4) la concessione di vantaggi particolari ai Paesi in via di sviluppo. Ovviamente, secondo i Paesi esportatori e anche secondo alcuni Paesi importatori l'ordine delle precedenze avrebbe dovuto essere ben diverso. Per giungere a questi scopi, secondo l'Esecutivo della Cee, si sarebbero dovuti prendere sia impegni di politica agricola interna che nuove regole commerciali internazionali. In particolare, il prezzo internazionale di riferimento, che avrebbe dovuto servire come « guida sia per la produzione che per gli scambi »<sup>66</sup>, si sarebbe dovuto portare a un livello leggermente più elevato di quello esistente nel 1964-65 sui mercati mondiali. L'incremento avrebbe normalizzato la commercializzazione senza stimolare la sovrapproduzione. Inoltre, ogni Parte contraente avrebbe dovuto consolidare il montante di sostegno secondo il metodo precedentemente esaminato. Il volume delle eccedenze da destinarsi agli aiuti alimentari, che non avrebbe dovuto comprendere le scorte di emergenza, sarebbe stato stabilito per ogni Parte contraente nel corso della trattativa. Il finanziamento dello stoccaggio sarebbe stato fissato in base a una chiave di ripartizione fissata secondo il ruolo di ogni Parte contraente nella produzione e nel commercio di cereali. La distribuzione delle eccedenze si sarebbe potuta effettuare sia con accordi bila-

<sup>63</sup> Sugli aspetti generali del negoziato, cfr. Cap. IV, Parte III di questo studio.

<sup>64</sup> Cfr. « Agence Europe » del 18 maggio 1965. Oltre alla Cee, facevano parte del gruppo cereali l'Argentina, l'Australia, il Canada, la Svizzera, gli Stati Uniti e il Regno Unito.

<sup>65</sup> Cfr., oltre ai riferimenti precedenti, *Accord Mondial Céréales*, in « Revue du Marché Commun », maggio 1965; *Le projet d'accord mondial sur les céréales*, in « Revue du Marché Commun », giugno 1965; P. Tran Van Thin, *Les propositions de la Cee pour un accord général sur les céréales*, in « Développement et Civilisation », dicembre 1965; Cee-Commissione, *Ottava Relazione Generale ...*, cit.

<sup>66</sup> Cfr. *Community Agriculture and World Trade*, cit., p. 19.

terali che attraverso canali multilaterali: nel primo caso, il Paese esportatore sarebbe stato il solo responsabile del suo finanziamento, ma avrebbe dovuto consultare le altre Parti contraenti; nel secondo, si sarebbe dovuto prevedere un finanziamento congiunto dell'operazione.

Anche se il Consiglio ha modificato molte parti della proposta della Commissione, la posizione della Comunità nel negoziato si esprimeva, in pratica, in base a queste direttrici. Esse sono molto simili a quelle del Piano Pisani-Baugmartner. Si tratta di una notazione che è stata fatta piú volte<sup>67</sup> e quasi tutti i commentatori hanno posto l'accento sui numerosi punti di contatto tra le proposte della Cee ed il Piano francese. È un'analogia soltanto occasionale? La Commissione e gli esperti francesi hanno lavorato su basi differenti per giungere allo stesso risultato? Il Piano Mansholt n. 2, nucleo delle proposte comunitarie, e il Piano Pisani-Baugmartner sono stati elaborati quasi nello stesso periodo<sup>68</sup>, ma non sembra verosimile il fatto che gli esperti della Commissione abbiano lavorato sulla base del Piano francese. Ci saranno stati contatti tra la burocrazia nazionale e la burocrazia comunitaria, dove molti funzionari delle Direzioni generali interessati all'aiuto allo sviluppo sono francesi. Tuttavia, l'interpretazione piú probabile è che in questo come in molti altri casi le Istituzioni abbiano lavorato sotto la suggestione della filosofia francese.

La somiglianza tra i due Piani risulta evidente anche se si raffrontano soltanto le loro linee essenziali: aumento dei prezzi mondiali; consolidamento e non riduzione della protezione; uso intenso degli sbocchi non commerciali. Tuttavia, il Piano Pisani-Baugmartner nella sua versione comunitaria appare indebolito. Il massiccio programma di aiuti alimentari, parte essenziale, quantunque criticabile, dell'approccio francese è soltanto un'appendice delle proposte della Commissione. Anche nel passaggio dalla Commissione al Consiglio, il programma di aiuti alimentari ha perso di importanza nel quadro generale del Piano. Una fonte ufficiosa di informazioni, dopo averlo notato, ha scritto: « Così come è stato concepito, questo progetto di accordo sembra, al tempo stesso, ambizioso e limitato. È ambizioso per gli obiettivi che persegue e per le azioni che prevede. Questa ambizione è però limitata dalle disposizioni precise del progetto di accordo. Il problema dei prezzi non è stato puntualizzato ... e la politica comune di stoccaggio

<sup>67</sup> Il Portavoce della Commissione poteva scrivere, con accenti che mostrano chiaramente la parentela tra le proposte della Comunità e il Piano Pisani-Baugmartner: « Si tratta di proposte assai ambiziose che potrebbero portare a una regolamentazione dei mercati a livello mondiale destinata a frenare il processo di avvilimento dei corsi mondiali dei prodotti di base ed a combattere la progressiva deteriorazione dei termini di scambio tra prodotti di base e manufatti » (Cfr. B. Olivi, *Rapports entre la Conférence Mondiale sur le Commerce et la négociation Kennedy*, in « Les Problèmes de l'Europe », n. 26).

<sup>68</sup> Cfr. H. Janton, *L'organisation du marché ...*, cit.

è adesso soltanto un termine vuoto. In effetti, nella sua forma attuale, il progetto di accordo non prevede nessuna politica effettiva ... La Commissione era andata piú avanti e aveva previsto un'azione realmente comune per finanziare lo stoccaggio: gli Stati membri sono stati quasi unanimemente d'accordo nel respingere questa impostazione »<sup>69</sup>.

La stessa Commissione « Agricoltura » del Parlamento europeo, commentando il progetto di accordo, raccomandava che, anche se si dovesse stabilire un legame tra intesa mondiale e aiuto alimentare, l'aiuto alimentare venisse incluso unicamente « a titolo passeggero »<sup>70</sup>.

Nonostante la minore importanza che nelle proposte comunitarie si dà all'aiuto alimentare, l'architettura del Piano Pisani-Baugmartner non sembrava fundamentalmente mutata. Il suo obiettivo principale — aumentare i prezzi mondiali sino a livelli piú adatti alla Comunità — restava immutato. Un giornalista francese ha scritto efficacemente: « Il progetto di accordo è la logica estensione dei principi di base della politica agricola comune di cui Mansholt può esser considerato il grande architetto. Questi principi, e la loro eventuale applicazione agli scambi mondiali, sono stati indicati esplicitamente per la prima volta da due Ministri francesi. Il criterio di fondo della politica agricola comune è il seguente: il produttore deve ricevere il prezzo di mercato e quest'ultimo deve esser sufficiente ad assicurargli un equo profitto. Il trasportare questa regola sulla scena internazionale costituirebbe una vera e propria rivoluzione »<sup>71</sup>.

Porterebbe questa rivoluzione svantaggi o vantaggi ai Paesi in via di sviluppo? A questa domanda si è già risposto, in parte, implicitamente esaminando il Piano Pisani-Baugmartner. Una risposta piú completa si potrà dare soltanto esaminando il seguito del negoziato. Tuttavia, bisogna precisare che il Piano dei Sei, a differenza di quello francese, conteneva elementi che avrebbero potuto realmente costituire l'inizio di una nuova politica agricola internazionale adatta ai Paesi in via di sviluppo. Si tratta di elementi posti coscientemente dalla Commissione nelle sue proposte e che devono essere esaminati con cura per vedere cosa ad essi manca perché possano realmente contribuire alla realizzazione di una nuova divisione internazionale del lavoro.

<sup>69</sup> Cfr. *Le projet d'accord mondial ...*, cit.

<sup>70</sup> Cfr. la *Relazione Lucker*, cit., p. 42.

<sup>71</sup> Cfr. P. Fabra, *La Commissione expose ...*, cit. È interessante notare — cosa che non viene fatta da nessuno tra gli autori citati in questo studio, siano essi contrari o favorevoli al Piano Pisani-Baugmartner — che meccanismi simili a quelli preconizzati dai due Ministri francesi erano stati proposti nel 1934 da P. de Hevery in *Le problème mondial du blé*, Parigi, Librairie Felix Alcan.

## V. La delusione «verde»

In base al calendario stabilito nel corso del negoziato, le Parti contraenti avrebbero dovuto presentare le proprie offerte per la trattativa agricola il 16 settembre 1965. La « crisi costituzionale »<sup>1</sup> attraversata dalla Comunità bloccò, in pratica, l'intera procedura. I lavori del gruppo « cereali » si interruppero immediatamente e quelli dei gruppi « carni bovine » e « lattiero-caseari », iniziati in novembre, non portarono a nulla più che a uno scambio reciproco di informazioni tra le Parti contraenti<sup>2</sup>: finché la Comunità non avesse risolto i propri gravi problemi interni, la trattativa non si sarebbe potuta muovere in alcuna direzione concreta<sup>3</sup>. In pratica, la stasi durò sino al luglio del 1966 quando, dopo il nuovo mandato del Consiglio alla Commissione<sup>4</sup>, la Comunità fu in grado di presentare, in agosto, le proprie offerte<sup>5</sup>.

Riguardavano nove categorie di prodotti: carni suine, pollami ed uova; pesci; ortofrutticoli; vini, tabacco, sugari ed altri prodotti non regolamentari a organizzazione di mercato con la politica agricola comune; riso; carni congelate; burro e latte in polvere. Per alcuni prodotti di modesta importanza, si offrivano riduzioni tariffarie. Per gli altri, invece, si sosteneva il metodo del montante di sostegno e, per quelli a organizzazione di mercato comunitaria, se ne prevedeva il puro e semplice consolidamento secondo il sistema illustrato in precedenza<sup>6</sup>. Il Consiglio, poi, aveva ridotto del 15-20% le proposte di of-

<sup>1</sup> Per un resoconto accurato, cfr. J. Lambert, *The Constitutional Crisis*, in « Journal of Common Market Studies », settembre 1966, e nota 74, Cap. IV, Parte III di questo studio.

<sup>2</sup> Cfr. « Agence Europe », novembre 1965, vari bollettini.

<sup>3</sup> Cfr. Cap. IV, Parte III di questo studio.

<sup>4</sup> Cfr. *Nona Relazione Generale* ..., cit., p. 329.

<sup>5</sup> Cfr. « Agence Europe » del 1° agosto 1966.

<sup>6</sup> Cfr. Cap. IV, Parte II di questo studio.

ferta presentategli dalla Commissione<sup>7</sup>. Le stesse fonti comunitarie riconoscevano che le offerte della Cee non potevano esser considerate « generose »<sup>8</sup>. Un alto funzionario dell'Amministrazione americana, dal canto suo, poteva dichiarare: « Non sarebbe onesto se io non affermassi che la Cee deve ancora percorrere un lungo cammino prima che le sue offerte possano essere considerate significative »<sup>9</sup>.

In pratica, alla ripresa della trattativa agricola, non si era ancora risolto il dilemma sul metodo e sui fini che, sin dagli inizi, aveva unicamente provocato uno scontro tra diverse filosofie commerciali senza permettere di fare un solo passo concreto sulla via della liberalizzazione degli scambi dei prodotti agricoli.

La Comunità tentava di giungere alla riorganizzazione dei mercati mondiali secondo gli schemi illustrati e le sue offerte erano state concepite ed elaborate essenzialmente sotto questa luce. Gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, unitamente ad altre Parti contraenti esportatrici industrializzate, cercavano, invece, di pervenire a riduzioni dei livelli di protezione ed all'abbattimento delle barriere sia tariffarie che non tariffarie<sup>10</sup>. Le due posizioni, nonostante il pragmatismo continuamente invocato, non potevano essere più distanti. Si trattava di concezioni diametralmente opposte ed in esse si inseriva quella dei Paesi in via di sviluppo partecipanti alla trattativa. Le « Parti contraenti » meno sviluppate, al pari di quanto avveniva in seno alla Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo e alle Istituzioni da essa originate, dato che « i contrasti tra i propugnatori della organizzazione dei mercati mondiali dei prodotti agricoli e i difensori della apertura dei mercati erano così forti, venivano indirettamente forzate a chiedere sia l'organizzazione che l'apertura e le due tesi si eliminavano a vicenda »<sup>11</sup>.

Anche se si discuteva su proposte concrete, le diverse Parti continuavano a reiterare le loro reciproche posizioni e la trattativa si trasformava molto spesso in un giuoco intellettuale. « Bisogna giudicare le offerte — diceva Blumenthal — soltanto in base al criterio seguen-

<sup>7</sup> Cfr. *Agriculture in the Kennedy Round*, in « Common Market » del 12 dicembre 1966.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Cfr. « Daily Wireless File », Roma, Usis, del 18 agosto 1966.

<sup>10</sup> Uno studio del Department of Agriculture ricordava che il 93 % della produzione agricola tedesca e il 94 % di quella francese era protetto da barriere non tariffarie, mentre negli Usa si usa di strumenti non tariffari soltanto per difendere il 26 % (Cfr. Us Department of Agriculture, *Agricultural Protection by Non-Tariff Barriers*, Economic Research Service, n. 60, settembre 1963). « Se non si modifica la politica agricola comune — scriveva l'organo di un noto complesso finanziario statunitense (Cfr. *The Common Market's Threat to Us Farm Exports*, in « The Morgan Guarantee Survey », aprile 1963) ne deriverebbe un danno a tutto il commercio mondiale ».

<sup>11</sup> Cfr. G. de Lacharrière, *La Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement - Bilan et Perspectives*, in « Revue du Marché Commun », ottobre 1964; cfr., inoltre, il Cap. V, Parte III di questo studio.

te: quanto si doveva pagare per esportare verso la Comunità o verso altri mercati di importazione prima del Kennedy Round e quanto bisognerà pagare dopo il Kennedy Round. Non bisogna discutere di filosofie e approcci che sono al di fuori dei limiti e dello scopo del negoziato. Dobbiamo essere piú modesti e dobbiamo tentare di realizzare soltanto ciò che è pratico e possibile »<sup>12</sup>. « La Comunità — avrebbe detto Jean Rey al termine della trattativa sintetizzando ciò che la delegazione della Cee aveva ripetuto piú volte a Villa Le Bocage — aveva presentato una serie di proposte per l'adozione di una disciplina nel commercio mondiale dei prodotti agricoli. Avevamo proposto un accordo mondiale sui cereali, un accordo mondiale sulla carne, un accordo mondiale sugli oleaginosi, un accordo mondiale sui prodotti lattiero-caseari: tutto ciò è stato progressivamente abbandonato lungo la strada, sia perché ci sono stati troppi punti di contestazione e c'è stato troppo poco tempo, sia forse perché gli spiriti non erano ancora preparati ad accettare misure cosí rivoluzionarie. Ci si sforzerà nei prossimi mesi, a Ginevra, di riprendere tranquillamente gli sforzi che al momento sono restati incompiuti per cercare di proseguire la discussione sull'organizzazione dei mercati agricoli »<sup>13</sup>.

Mentre le filosofie si scontravano, la trattativa concreta stagnava. Nel novembre del 1966, la Danimarca, la Finlandia, la Norvegia, il Giappone, la Svezia, il Regno Unito e gli Stati Uniti presentavano le loro « evaluation lists »<sup>14</sup> che comprendevano liste di concessioni, richieste di miglioramento di offerte, e liste di prodotti per cui si sarebbero ritirate le offerte presentate se non fossero state mutate quelle di altre Parti contraenti. La Cee mancava all'appello in quanto non si era presa la decisione comune necessaria per preparare le liste in questione. In gennaio, mentre il negoziato si approssimava al suo termine, la Comunità chiedeva il ritiro di alcune « warning lists »<sup>15</sup>, ottenendo il consenso di alcune Parti contraenti, tra cui gli Stati Uniti e la Gran Bretagna. Nel frattempo, tuttavia, i negoziati multilaterali sulle carni avevano preso un andamento cosí incerto che parve necessario interromperli e sostituirli con trattative bilaterali<sup>16</sup>. Soltanto per i prodotti protetti essenzialmente da misure tariffarie, che erano i meno importanti, e per i cereali si continuava a sperare in qualche

<sup>12</sup> Cfr. « Daily Wireless File », Roma, Usis, del 29 settembre 1966.

<sup>13</sup> Cfr. *Positiva conclusione del Kennedy Round*, in « Comunità Europee », giugno 1967.

<sup>14</sup> Cfr. « Agence Europe » del 30 novembre 1966. Per un esame dei contrasti pendenti tra i Sei, cfr. « Agence Europe » del 25 novembre 1966. Al termine della sessione ministeriale del 6-7 dicembre 1966, Jean Rey poteva commentare la decisione del Consiglio affermando che per le materie grasse e lo zucchero « le offerte della comunità non avrebbero presentato nulla di attraente per i Paesi in via di sviluppo » (Cfr. « Agence Europe » dell'8 dicembre 1966).

<sup>15</sup> Cfr. « Agence Europe », del 24 gennaio 1967.

<sup>16</sup> Cfr. « Agence Europe », gennaio 1967, passim.



risultato. Anche se gli americani ribadivano la stretta interdipendenza tra il negoziato agricolo e quello industriale e Roth affermava che « gli Stati Uniti non avrebbero firmato nessun accordo che non prevedesse una liberalizzazione degli scambi agricoli »<sup>17</sup>, era chiaro che la Comunità avrebbe consentito soltanto a concessioni marginali e non avrebbe adottato misure comportanti una modifica della propria politica agricola.

Sull'accordo per i cereali erano puntate le maggiori speranze e aspettative e, in effetti, era il solo settore in cui il negoziato, anche se tra numerosi ostacoli, accennava a proseguire con un certo successo.

La posizione « rivoluzionaria » della Comunità è stata già illustrata nei suoi termini essenziali. Si trattava di una « rivoluzione » che avrebbe permesso alla Cee di mantenere intatta la propria politica agricola comune. Ispirata, almeno indirettamente, al Piano Pisani-Baugmartner, la « rivoluzione » proposta prevedeva la messa in funzione di una organizzazione dei mercati mondiali dei cereali di cui la Cee sarebbe stata la prima beneficiaria, anche se veniva indicata come mezzo per favorire lo sviluppo del « terzo mondo »<sup>18</sup>.

L'organizzazione dei mercati proposta dalla Comunità si basava, infatti, oltre che su riaggiustamenti sia, dal lato dell'offerta e della domanda, su un aumento dei prezzi mondiali. I Paesi sottosviluppati, avrebbero avuto il vantaggio di aiuti alimentari istituzionalizzati e coordinati, ma avrebbero dovuto pagare prezzi più elevati per le transazioni correnti. Il terzo mondo, se si escludono alcuni Paesi che, tuttavia, non chiedevano un aumento dei prezzi ma l'apertura dei mercati dei Paesi industrializzati più dichiaratamente protezionisti<sup>19</sup>, non esporta ma importa cereali. Pertanto, la concessione gratuita delle eccedenze, correlata da un aumento dei prezzi, sarebbe stata dannosa e pericolosa per i Paesi in via di sviluppo. La « rivoluzione » che si sarebbe attuata portando a livello mondiale la politica agricola comu-

<sup>17</sup> Cfr. « Daily Wireless File », Usis, del 23 febbraio 1967.

<sup>18</sup> Cfr. Cap. IV, Parte II di questo studio.

<sup>19</sup> Su questo punto è interessante la posizione tenuta dalla delegazione argentina, quale risulta dai dispacci della « Agence Europe » sul negoziato. L'Argentina, che, tuttavia, non può essere considerata come parametro di Paese sottosviluppato, riteneva che l'equilibrio tra l'offerta e la domanda di cereali si dovesse ottenere controllando la produzione in quei Paesi in cui risulta stimolata da misure di sostegno sia dirette che indirette. I Paesi importatori, che difendono con prezzi politici e sussidi la propria produzione interna, avrebbero dovuto garantire l'accesso ai loro mercati sulla base di un periodo di riferimento. Inoltre, sarebbe stato opportuno stabilire contributi finanziari, basati sulla partecipazione di ogni Parte contraente al mercato mondiale, per creare un Fondo alimentare che avrebbe dovuto avere come scopo: a) contribuire alla soluzione del problema della fame nel mondo; b) organizzare su base multilaterale la concessione degli aiuti alimentari; c) concedere aiuti per le bilance dei pagamenti dei Paesi in via di sviluppo in modo da permetter loro di acquistare prodotti alimentari a termini commerciali; d) stimolare un'espansione a lungo termine del mercato mondiale dei cereali.

ne sarebbe tornata direttamente a vantaggio dei soli agricoltori della Comunità che avrebbero visto sanzionati da tutte le Parti contraenti dell'Accordo generale i prezzi politici di cui godono.

L'accordo per i cereali era visto dagli Stati Uniti in una prospettiva ben diversa<sup>20</sup>. Il « programma federale per il grano » consente l'applicazione di misure di sostegno soltanto per il 45% della produzione consumata nel Paese: il resto viene venduto a prezzi di mercato, anche se i produttori ricevono sussidi indiretti<sup>21</sup>. Gli aiuti indiretti, tuttavia, vengono concessi unicamente a quei produttori che riducono le loro culture secondo una proporzione fissata dall'Amministrazione<sup>22</sup>. Questi cenni spiegano i motivi della posizione americana: il Mercato comune ha fissato prezzi troppo elevati per difendere i propri redditi agricoli senza prevedere alcuna diminuzione delle culture. Pertanto, il consolidamento del montante di sostegno non permette la apertura di accessi al mercato comunitario. Nel quadro di un accordo mondiale sui cereali, secondo Washington, bisognerebbe adattare le politiche nazionali per impedire di far cadere le importazioni al di sotto di un determinato livello da fissarsi sulla base di un periodo di riferimento. Per definire il periodo di riferimento e il grado di autosufficienza, bisognerebbe effettuare i relativi calcoli tenendo conto di un probabile aumento dei consumi mondiali di cereali. I Paesi importatori che difendono le loro produzioni nazionali si dovrebbero impegnare a mantenere inalterato, almeno, il rapporto tra importazioni e produzione: se la produzione nazionale tendesse ad aumentare oltre i limiti consentiti per mantenere questo rapporto, dovrebbe intervenire l'Amministrazione pubblica. Bisognerebbe stabilire una forcella di prezzi per consentire redditi « equi » alle aziende agricole « efficienti » e l'offerta dovrebbe essere controllata per mantenere i prezzi tra i due poli della forcella. I Paesi esportatori, in contropartita per le garanzie di accesso, dovrebbero impegnarsi a soddisfare il fabbisogno dei Paesi importatori mantenendo i loro prezzi entro la forcella e, a questo fine, dovrebbero costituire scorte adeguate a far fronte a ogni eventualità di crisi.

Questi erano i lineamenti della posizione americana per l'accordo sui cereali: erano molto simili a quelli degli accordi firmati dalla Gran Bretagna con i suoi fornitori tradizionali nell'aprile del 1964<sup>23</sup>. Gli aiuti alimentari erano inclusi quasi incidentalmente nel progetto. Le esperienze fatte con la Public Law n. 480 non ispiravano gli Stati Uniti a farsi portatori di programmi troppo ambiziosi<sup>24</sup> e l'unico pun-

<sup>20</sup> Cfr., oltre alla « Agence Europe » e alla *Relazione Lückner*, G. P. Casadio, *Fase decisiva per il Kennedy Round*, in « Agriforum », ottobre 1966.

<sup>21</sup> Cfr. Fao, *National Grain Policies*, Roma, 1964, pp. 76-93, e *Development of Price - Support Programs*, in « Congressional Digest », aprile 1962, p. 172.

<sup>22</sup> Attualmente è del 20 %.

<sup>23</sup> Cfr. Cap. IV, Parte II, nota 43.

<sup>24</sup> Cfr., oltre ai riferimenti in Cap. IV, Parte II, un celebre studio della

to su cui si insisteva era la necessità di un finanziamento comune, a cui avrebbero dovuto partecipare sia i Paesi importatori sia quelli esportatori.

Non si può non sottolineare che gli aiuti alimentari, espediente transitorio e temporaneo, si inserissero meglio nel quadro generale della posizione americana che nelle direttrici comunitarie. Nel primo, infatti, venivano accompagnati da diminuzioni dei prezzi e dall'incremento del commercio internazionale che sarebbe derivato dagli accessi garantiti ai mercati. Nelle seconde, sarebbero stati soltanto un palliativo per difendere i protetti agricoltori comunitari. Sia la diminuzione generale dei prezzi che l'aumento del volume degli scambi — obiettivi del disegno americano — potrebbero favorire i Paesi in via di sviluppo: la dimostrazione indiretta di questa affermazione viene data dal fatto che, nel corso del negoziato, le « Parti contraenti meno sviluppate », se si escludono quelle associate alla Cee, hanno più volte mostrato di preferire l'impostazione americana a quella comunitaria<sup>25</sup>.

Anche sull'accordo per i cereali — come sul resto della trattativa agricola — l'ottica americana e quella comunitaria erano diametralmente opposte. Si trattava, in concreto, sui prezzi, sui gradi di auto-sufficienza, sugli aiuti alimentari, volendo giungere a fini del tutto contrastanti. Non erano solo contrasti di interesse. Erano contrasti più profondi di « filosofia » commerciale: al « free-trader » americano veniva contrapposto un rigido schema fondamentale « anti-free trader ».

Non si comprendeva che la soluzione accettabile sarebbe potuta venire soltanto da una congiunzione degli elementi migliori delle due impostazioni<sup>26</sup>, che il libero scambio di prodotti alimentari non ha significato se non è inserito in uno schema istituzionale e che nessuno schema istituzionale può avere significato se non ha come scopo un aumento dei commerci e una migliore divisione internazionale del lavoro basata principalmente sull'efficienza produttiva e sulla riduzione dei prezzi.

Prima della conclusione del negoziato i punti di maggior conflitto e tensione erano i seguenti<sup>27</sup>:

a) *Grado di auto-sufficienza.* Mentre la Comunità offriva un grado di auto-sufficienza del 90%, i Paesi esportatori volevano che esso venisse portato all'80% o che si garantisse che il 10% del livello

Fao, *Uses of Agricultural Surpluses to Finance Economic Development in Under-Developed Areas - A Pilot Study in India*, Roma, 1955.

<sup>25</sup> Cfr. « Agence Europe », vari bollettini.

<sup>26</sup> Cfr., l'interessante « code for agricultural support and trade » proposto da J. H. Richter in *Agricultural Protection ...*, cit., pp. 99-125, e in scritti precedenti (« Journal of Farm Economics », agosto 1961; « Kyklos », n. 3, 1961; « The Times » del 19 marzo 1963; « Kyklos », n. 2, 1963; « The Commercial and Financial Chronicle », 7 marzo e 15 agosto 1963, ecc.).

<sup>27</sup> Cfr. « Agence Europe », marzo-maggio 1967, vari bollettini.

di consumi rifornito con produzioni nazionali venisse concesso come quota di mercato ai fornitori stranieri. La Comunità, anche se lasciava un margine negoziale del 3% per quanto riguardava il grado di auto-sufficienza, non intendeva garantire accessi al proprio mercato in alcun modo. Gli Stati Uniti e gli altri Paesi esportatori collegavano il problema del grado di auto-sufficienza a quello del finanziamento degli aiuti alimentari per poter giungere a garanzie di accesso indirette: se si fosse superato il grado di auto-sufficienza si sarebbe dovuta pagare una sorta di penale in termini di aiuti-alimentari. Ovviamente, la Comunità rifiutava questa impostazione della questione.

b) *Aiuti alimentari.* Gli Stati Uniti volevano un impegno fermo e preciso da parte della Comunità. I Paesi esportatori intendevano, infatti, che l'onere degli aiuti alimentari dovesse essere addossato a tutti i partecipanti al negoziato, che avrebbero dovuto contribuire, oltre che in natura, finanziando l'operazione nel suo complesso. La Comunità, dal canto suo, sosteneva che era sufficiente riorganizzare il mercato per poter assicurare vantaggi di rilievo ai Paesi in via di sviluppo e che avrebbe potuto impegnarsi a partecipare a un programma di aiuti alimentari soltanto qualora avesse superato il grado di auto-sufficienza che si fosse stabilito. Inoltre, secondo i rappresentanti della Cee, le penali, in termini di aiuti alimentari, che si sarebbero dovute fissare nell'accordo, sarebbero dovute essere notevolmente inferiori a quelle desiderate dalle altre Parti contraenti.

c) *Prezzi.* Secondo gli esportatori, se gli impegni in materia di accessi e di auto-sufficienza, da un lato, e quelli in materia di aiuti alimentari, dall'altro, fossero stati inadeguati, si sarebbero dovuti aumentare i prezzi minimi di modo che il valore, se non il volume, degli scambi mondiali fosse risultato in incremento. I Paesi importatori, particolarmente la Gran Bretagna e il Giappone, cercavano per quanto possibile, di giungere a prezzi bassi ed erano disposti a prendere impegni sostanziali in materia di accessi e aiuti. La Comunità, che rifiutava questi impegni, sosteneva che si dovesse giungere a prezzi tali da non costringerla ad aumentare il proprio grado di auto-sufficienza.

Questi erano, nelle ultime settimane, i punti su cui le discussioni erano più vivaci. Si trattava di punti strettamente interconnessi fra loro ed essenziali per la conclusione di qualsivoglia accordo. In pratica, tutti i termini del futuro accordo erano ancora irrisolti. Una cosa era certa: l'accordo sui cereali non avrebbe costituito una riorganizzazione del mercato mondiale. Si sarebbe trattato di un'intesa molto simile agli accordi tradizionali, anche se avrebbe previsto disposizioni in materia di auto-sufficienza e aiuti alimentari.

Nonostante le aspettative, non si riusciva a concludere neanche un accordo di tipo tradizionale prevedente, però, impegni sostanziali

sia in materia di auto-sufficienza sia in materia di aiuti alimentari. Nel « pacchetto di proposte » su cui si basava il compromesso, vi era posto soltanto per un « accordo per la negoziazione di un accomodamento sui cereali », un memorandum, in pratica, con il quale Argentina, Australia, Canada, Svizzera, Stati Uniti e Cee, si impegnavano a convocare al piú presto una conferenza per concludere un « accomodamento mondiale sui cereali », di cui venivano enunciati i principi<sup>28</sup>. Questi ultimi erano, in sintesi, i seguenti: a) i prezzi venivano sostanzialmente aumentati; b) i gradi di auto-sufficienza non venivano determinati e, in attesa che fossero fissati dal futuro « accomodamento », si prendevano impegni di principio molto marginali; c) gli aiuti alimentari venivano definiti per un ammontare complessivo di 4,5 milioni di tonnellate l'anno.

In un comunicato diramato da un Ufficio delle Comunità, si lamentava che si fosse data al problema dei cereali « una soluzione puramente commerciale »<sup>29</sup>. Ammettendo che questa locuzione semi-incomprensibile e certamente al di fuori di ogni vocabolario significhi che si era concluso un « commodity agreement » di tipo tradizionale, essa restava, tuttavia, al di fuori delle realtà: si era concluso soltanto un accordo sui principi di un futuro accordo da negoziarsi e da concludersi<sup>30</sup>. Piú realisticamente un membro della Commissione della Cee ha potuto scrivere: « Sembrava che perlomeno per un gruppo di prodotti, i cereali, si potesse concordare: ma, in definitiva, ci si è dovuti limitare ad alcune decisioni di importanza marginale »<sup>31</sup>.

Ottenevano dei vantaggi i Paesi in via di sviluppo dall'« accordo per la negoziazione di un accomodamento sui cereali »? Nel corso della trattativa lo si era mostrato come un generoso e coraggioso tentativo per risolvere non solo il problema degli scambi mondiali di un prodotto-guida del commercio agricolo ma anche quello della fame nel mondo.

I « popoli della fame », che « interrogano con angoscia quelli dell'opulenza »<sup>32</sup>, non potevano non restare delusi dal risultato. Non solo

<sup>28</sup> Il testo integrale del *Memorandum* in traduzione è apparso sul quotidiano « Il Sole - 24 Ore » dell'8 luglio 1967.

<sup>29</sup> Comunità europee - Servizio Stampa e Informazione, *Nota informativa del 17 maggio 1967*.

<sup>30</sup> L'accordo è stato perfezionato a Roma nella notte del 19 agosto. La firma da parte dei vari Governi era prevista tra il 15 ottobre e il 1° novembre 1967. Avrà validità triennale a partire dal 1° agosto 1968, sempre che venga approvato da tutte le Parti contraenti. Il nuovo prezzo di riferimento, calcolato sul grano americano di Hard Winter, risulta superiore del 15 % al vecchio prezzo di riferimento che era calcolato sul grano canadese. A conclusione dei negoziati, la Francia ha ottenuto di lasciare impregiudicato il modo di pagamento che i Paesi della Cee verseranno alla Fao quale contributo al loro programma di aiuti alimentari.

<sup>31</sup> Cfr. G. Colonna di Paliano, *Prospettive e ipotesi dopo l'accordo di Ginevra*, in « Comunità Europee », giugno 1967.

<sup>32</sup> Cfr. *Populorum progressio - Lettera enciclica*, Milano, Edizioni Ancora, 1967, p. 8.

non si era giunti ad alcun accordo e si erano unicamente definiti i principi di un futuro accordo, ma questi ultimi sembravano essere l'opposto esatto di quelli che si sarebbero dovuti elaborare per contribuire a pervenire a una nuova divisione internazionale del lavoro.

Il « New York Herald Tribune »<sup>33</sup> affermava efficacemente con espressioni che non si possono non condividere in pieno: « Il programma, di cui si è fatta grande pubblicità, per fornire gratuitamente grano ai Paesi affamati, è stato in parte vanificato. I poveri comperano, a termini commerciali, circa dieci milioni di tonnellate di grano all'anno. I ricchi permettono ora che il prezzo fissato di questo grano aumenti di piú del 10%. In altre parole, per lo meno un quarto del grano offerto gratuitamente verrà controbilanciato dal prezzo piú elevato che i poveri dovranno pagare per il grano acquistato ».

Se bisogna interpretare l'accordo alla luce delle esigenze del terzo mondo, le sole conclusioni a cui si perviene è che poco si è fatto a questo riguardo e che quel poco è contro ogni logica. Si tratta di un trabocchetto in cui l'elemosina della concessione delle eccedenze maschera la strenua difesa dei redditi degli agricoltori dei Paesi ricchi.

Eppure, l'« accordo per la negoziazione di un accomodamento sui cereali », nonostante il suo contenuto scarso ed evanescente, nonostante che riguardi i soli principi di una trattativa futura, nonostante che non porti alcun vantaggio ai Paesi sottosviluppati nel loro complesso e che, anzi, tramite l'aumento dei prezzi renda ancora piú dubbia la loro posizione nel commercio mondiale, è il solo settore nel Round agricolo in cui si sia pervenuti a qualche cosa.

Per i lattiero-caseari, le carni bovine, gli oleaginosi, lo zucchero, i cereali secondari non si è arrivati neanche ad accordi per la negoziazione di futuri accomodamenti mondiali. Per le concessioni che gli Stati Uniti avevano richiesto per 17 prodotti agricoli secondari (succhi di frutta, conserve, tabacco, ecc.), si è accordato qualcosa soltanto entro un margine del 20%. Per i prodotti tropicali non si è avuta alcuna riduzione di rilievo. Si sono soltanto conclusi alcuni accordi commerciali o di consolidamento dal contenuto molto modesto<sup>34</sup>.

I Paesi sottosviluppati avevano partecipato al negoziato con ben altre speranze e aspettative: in particolare, avevano sperato che esso significasse necessariamente il superamento di quella politica agricola comune che, messa in funzione dal loro maggior *partner* commerciale, la Comunità economica europea, ha accentuato le tendenze protezionistiche dei suoi Stati membri. Questo superamento non c'è stato: la politica agricola comune non è stata modificata nei suoi aspetti piú dannosi per il terzo mondo ed il negoziato, anzi, ha costituito l'occasione per il suo completamento e per il suo rinvigorimento.

<sup>33</sup> Cfr. « The New York Herald Tribune » del 18 maggio 1967.

<sup>34</sup> Cfr. *Gatt Press Release* 992, del 30 giugno 1967.

La si potrà modificare e rendere piú pertinente alle esigenze dei Paesi in via di sviluppo e della economia mondiale con un nuovo Round? Lo si vedrà nella conclusione di questa parte cercando di illustrare da quali premesse si dovrà partire per giungere alla modifica.

Prima di far ciò, bisogna illustrare brevemente gli effetti che questa politica ha avuto sino a oggi sui Paesi in via di sviluppo e quelli che, se non modificata, potrà continuare ad avere.

L'art. 110 del Trattato di Roma recita: « 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 e alla riduzione delle barriere doganali ». Anche se è inserito nel Capo 3 del Titolo III, dedicato alla politica commerciale, contiene una norma teleologica a cui dovrebbe ispirarsi tutta la vita della Comunità per dare a essa un carattere essenzialmente « out-ward looking »<sup>35</sup>. In effetti, in quasi tutti i regolamenti agricoli si ripete l'espressione « sviluppo armonico del commercio internazionale ». Nonostante questa prova di buona volontà, l'analisi fin qui condotta dimostra come la Comunità si sia sempre proposta, in materia agraria, obiettivi ben differenti dalla « graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e della riduzione delle barriere ».

La « sequence » del Kennedy Round agricolo, il metodo del consolidamento, e non — almeno per ora — della riduzione del montante di sostegno, lo stesso atteggiamento nel corso del negoziato per i cereali, convalidano, al pari dell'esame del sistema di organizzazione dei mercati adottata, questa affermazione. La difesa dell'agricoltura europea ha sempre ottenuto il primo posto nella scala di valori della Comunità, anche quando questa difesa ha comportato la rinuncia a soluzioni piú favorevoli ai Paesi in via di sviluppo.

Gli effetti di questa politica possono essere indicati anche senza attardarsi in un'analisi prodotto per prodotto che uscirebbe dai limiti di questo studio e soffermandosi a esaminare i dati globali, quali essi si presentavano prima della conclusione del Kennedy Round<sup>36</sup>.

Iniziando una sintetica analisi degli effetti della politica agricola

<sup>35</sup> Cfr. Cap. II, Parte III.

<sup>36</sup> Come si è visto, si è trattato di una conclusione molto modesta che non influirà sostanzialmente sulle tendenze future. Nel *Gatt Press Release* 992, cit., si afferma: « Nel caso dei cereali si è potuto raggiungere un accordo per i prezzi e per gli aiuti alimentari. Per le carni bovine, si sono conclusi alcuni accordi bilaterali. Per i lattiero-caseari i negoziati hanno dato risultati modestissimi ... Nel caso dei prodotti tropicali, l'incapacità dei Paesi che godono attualmente di regimi preferenziali loro concessi da Paesi sviluppati a mettersi d'accordo su una base comune ha creato notevoli ostacoli alle trattative. L'insuccesso relativo che si nota per gli « altri prodotti agricoli » è dovuto in parte al fatto che la tariffa doganale non costituisce, per alcuni prodotti, il fattore determinante degli scambi e, in parte, al fatto che in questo settore sono in giuoco interessi molto potenti ».

comune sui Paesi sottosviluppati, bisogna, da un lato, premettere che si farà un cenno più completo alle « trade diversions » provocate dal Mercato comune in altro Capitolo di questo studio<sup>37</sup> e, dall'altro, ricordare che per i prodotti più significativi la protezione comunitaria è assicurata con il sistema dei prelievi mobili all'importazione.

I funzionari della Comunità hanno più volte ribadito che sostituendo con un solo strumento i molteplici mezzi usati per proteggere l'agricoltura nei Paesi membri, l'intero sistema di protezione risulta semplificato e i Sei hanno reso più facili le trattative in vista di una liberalizzazione degli scambi dei prodotti agricoli, in quanto tutte le energie dei negoziatori dovrebbero potersi incentrare su un solo elemento: il prelievo o, più accuratamente, i prezzi di riferimento comunitari<sup>38</sup>. Pertanto per calcolare, in prima approssimazione, il livello di protezione comunitaria, bisogna guardare alla differenza tra i prezzi di riferimento comunitari e i prezzi di mercato<sup>39</sup>. In questa sede, non può farsi una analisi approfondita per tutti i prodotti, tanto più che i prezzi mondiali sono estremamente variabili: bisogna, però, notare che, unanimemente, tutti gli Autori che hanno studiato l'effetto del Mercato comune sulle correnti di scambio internazionali hanno rilevato, nonostante le differenze di metodo impiegate nelle loro indagini, che per i prodotti agricoli sono stati fissati prezzi di riferimento più elevati di quelli del mercato internazionale e che tali prezzi hanno provocato manifeste diversioni degli scambi.

Dopo la fissazione dei prezzi comuni per lo zucchero, le materie grasse, i lattiero-caseari, le carni bovine, il riso e gli ortofrutticoli, si poteva notare che erano stati stabiliti a livelli più alti di quelli a cui ci si era attenuti nel definire, nel dicembre 1964, i prezzi comuni per i cereali<sup>40</sup>. Basta uno sguardo alla seguente tabella per vedere la differenza tra i prezzi comunitari e quelli esistenti nel 1965 sul mercato mondiale:

Burro	Zucchero	Carne bovina	Grano	Orzo
+ 108 %	+ 66 %	% 36	+ 15 %	+ 19 %

<sup>37</sup> Cfr. Cap. II, Parte III.

<sup>38</sup> I rappresentanti della Comunità hanno ribadito continuamente questo principio nel corso dei negoziati con la Gran Bretagna. Per un'accurata ricostruzione dei dibattiti in materia, cfr. M. Camps, *Britain and the European Community*, New York, Oxford Un. Press., 1964, pp. 309-410.

<sup>39</sup> Bisogna, ovviamente, tenere conto anche dei rimborsi alle esportazioni attuati attraverso il Feoga (Cfr. X. Scherle, *La préférence communautaire*, in « Revue du Marché Commun », aprile 1964).

<sup>40</sup> Cfr. H. Reymier e P. Bachet, *Les effets du protectionisme communautaire seront-ils durable?*, in « Analyses et Prévisions », del 1° novembre 1966.



Questi dati indicano chiaramente le tendenze protezionistiche della politica agricola comune: per i prodotti-guida si è bloccata ogni concorrenza ai prezzi, tramite il sistema dei prelievi, e si sono posti in vita prezzi che permettono il mantenimento di produzioni assolutamente non competitive.

Il notevole gettito che forniscono i prelievi e il continuo incremento del grado di auto-sufficienza sono altre dimostrazioni di queste tendenze. Nel documento su cui si stava discutendo quando scoppiò la « crisi costituzionale », la Commissione faceva queste stime sul gettito che il sistema avrebbe dato nel 1967 <sup>41</sup>:

	Milioni di u.c.	%
Germania	184,9	31,4
Francia	83,7	31,4
Italia	164,0	27,9
Olanda	103,6	17,6
Uebl	52,0	8,9
Totale	588,2	100,0

Già nei primi anni di applicazione del sistema, quando tutti i meccanismi erano ancora « in prova », i prelievi sulle importazioni extra-comunitarie fornivano gettiti rilevanti come si può arguire dal seguente prospetto <sup>42</sup>:

#### A. Periodo 1962-63.

Organizzazioni comuni di mercato	Germania	Francia	Italia	Paesi Bassi	Uebl	Totale	
							%
Cereali	71,3	24,7	11,3	64,8	38,7	210,8	86,1
Carni suine	4,1	0,1	1,4	—	0,01	5,6	2,3
Uova	9,4	0,1	1,5	0,05	0,02	11,1	4,6
Volatili	16,8	0,1	0,2	0,05	0,02	17,2	7,0
Totale	101,6	25,0	14,4	64,9	38,8	244,7	100,0

<sup>41</sup> Cfr. Cee-Le Conseil, *Note sur le financement de la politique agricole commune*, R/232/66-Agri 78.

<sup>42</sup> Cfr. *ibidem*, *Annexe III*.

A partire dall'attuazione del mercato unico i prelievi, secondo calcoli della

B. *Periodo 1963-64.*

Organizzazione comune di mercato	Germania	Francia	Italia	Paesi Bassi	Uebl	Totale %	
Cereali	67,9	33,4	16,3	70,2	45,3	233,1	80,5
Carni suine	11,4	6,7	0,9	0,3	0,4	19,7	6,8
Uova	11,4	0,01	0,7	0,05	0,05	12,2	4,2
Volatili	24,1	0,1	0,2	0,05	0,05	24,5	8,5
Totale	114,8	40,2	18,1	70,6	45,8	289,5	100,0

Il tasso di auto-sufficienza per i prodotti principali, poi, risulta in continuo aumento. Questa tavola indica con chiarezza la tendenza <sup>43</sup>:

	Zucchero	Grano	Orzo	Granturco	Carne Bovina	Burro
1957-58	95	94	71	63	90	103
1958-59	112	91	74	66	91	99
1959-60	91	94	85	61	91	105
1960-61	126	89	99	63	94	103
1961-62	94	86	82	56	95,4	103
1962-63	86	108	94	45	93,5	98
1963-64	96	91	106	52	87,1	100
1964-65	109	106	100	50	84,8	—

Il tasso di autosufficienza del grano e dell'orzo, due prodotti i cui prezzi comunitari, se comparati con quelli mondiali, sono molto elevati, cresce rapidamente. Il tasso di autosufficienza per il granturco, invece, i cui prezzi sono relativamente bassi se paragonati con quelli del grano e dell'orzo, è decrescente. Per le carni bovine, l'esame puro e semplice dei dati può indurre in errore: il tasso di autosufficienza, infatti, appare in diminuzione non a causa di una riduzione dei prezzi e della conseguente protezione comunitaria, ma a ragione dell'aumento generale del tenore di vita che ha provocato un aumento

Commissione (Cfr. doc. R/232/66-Agri 78 Def. 36), sarebbero ammontati a 588 milioni di u.c. l'anno. L'aumento dei prezzi agricoli, proposto nel giugno 1967, avrà come effetto un aumento di 85 milioni di u.c. (Cfr. Cee-Commissione, *Proposte per la fissazione e la revisione*, cit., p. 142).

<sup>43</sup> Fonte: Istituto Statistico delle Comunità europee - Varie pubblicazioni.

generale dei consumi. Le carni bovine, inoltre, hanno un ciclo di produzione molto lungo e soltanto con la campagna 1965-66 la produzione ha potuto cominciare ad aumentare in misura rilevante. Per i lattiero-caseari, si prevedono eccedenze sempre maggiori che porranno la Comunità di fronte a scelte di difficile soluzione strettamente connesse con la sua politica nei confronti dei Paesi in via di sviluppo<sup>44</sup>. L'aumento del prezzo dello zucchero, poi, provocherà un sicuro aumento della produzione ed è già stato necessario fissare appositi contingenti di produzione basati sulle previsioni attinenti ai futuri consumi<sup>45</sup>.

Finora, si è accennato all'aumento del tasso di autosufficienza per prodotti tipici della zona temperata, anche se, a volte, concorrenti diretti o indiretti di produzioni di Paesi in via di sviluppo. È bene fornire alcuni esempi per prodotti che interessano più da vicino o alcune aree geografiche particolari del terzo mondo o il terzo mondo nel suo complesso. Prendendo come termini di confronto le medie delle campagne dal 1957-58 al 1959-60, da un lato, (« 1968 ») e dal 1962-63 al 1964-65, dall'altro, (« 1963 ») si può costruire la seguente tabella<sup>46</sup>:

	Vino	Ortofrutticoli	Grassi vegetali e animali
« 1958 »	87,6	99,6	38,5
« 1963 »	97	113,4	41,6

<sup>44</sup> Cfr. il mio articolo *Prospettive Cee per i lattiero-caseari*, in « Il Sole - 24 Ore » del 27 dicembre 1966. Un recente studio della Commissione della Cee afferma: « Se si seguisse una politica di prezzi notevolmente elevati, le eccedenze raggiungerebbero i 6 milioni di tonnellate di latte, cioè di 275.000 tonnellate di burro » (Cfr. *Informations internes sur l'agriculture - Comparaison entre les trends actuels de production et de consommation et ceux prévus dans l'étude des perspectives 1970*: 1) *Produits laitiers*; 2) *Viande bovine*; 3) *Céréales*, giugno 1966, p. 79). In uno studio precedente, che tuttavia giungeva a previsioni molto inferiori in quanto ad ammontare delle eccedenze nel 1970, si affermava: « Qualesivoglia aumento degli effettivi avrebbe conseguenze drammatiche per i Sei perché anche con un notevole ribasso dei prezzi i Sei non riuscirebbero in alcun modo a esportare sul mercato mondiale o sullo stesso mercato comunitario » (Cfr. *Studi - Serie Agricoltura*, n. 10, *Il mercato comune dei prodotti agricoli - Prospettive 1970*, 1963, p. 107 e pp. 84-88). Nell'articolo cit., si suggeriva la messa in atto di un programma di aiuti alimentari basato non su cereali ma su lattiero-caseari, il cui valore nutritivo, grazie all'alto contenuto proteico, è superiore. Il problema del finanziamento di un programma di tal genere — dati gli alti costi della conservazione e dei trasporti — è indubbiamente molto più difficile di quello che si è dovuto affrontare per i cereali.

<sup>45</sup> Cfr. *Comunità europee - Ufficio per l'Italia del Servizio Stampa e Informazione, La politica agricola comune*, cit., p. 24.

Cfr., inoltre, Parlamento europeo, *Relazione presentata a nome della Commissione per l'Agricoltura sui problemi relativi a una organizzazione del mercato mondiale dello zucchero - Relatore: Lückner*, doc. 175, 1967.

<sup>46</sup> Dati ricavati da « *Notizie della politica agricola comune* », gennaio 1967, pp. 15, 24, 30.

Considerato il breve periodo di tempo preso in esame e tenuto conto che la politica agricola comune era soltanto ai suoi inizi, non si può negare che l'incremento del tasso di autosufficienza sia stato velocissimo. Probabilmente, hanno svolto una certa influenza anche numerosi fattori non direttamente connessi con l'integrazione agricola dei sei Paesi: quest'ultima, però, è stata senza dubbio l'elemento predominante.

Lo stesso Bela Balassa, prima ancora del completamento della politica agricola comune, poteva notare che si sarebbe dovuta attendere una riduzione in termini assoluti delle importazioni di prodotti alimentari della zona temperata, di bevande e di tabacco, dato che l'effetto statico di « trade diversion » sarebbe stato rinforzato dall'effetto di sostituzione all'interno del Mercato comune; che vi sarebbero state ragguardevoli diversioni di commercio per i prodotti tropicali, anche senza giungere a una riduzione delle importazioni in termini assoluti; e che, in definitiva, soltanto i produttori di petrolio, tra tutti i Paesi sottosviluppati, avrebbero potuto trarre benefici dal Mercato comune<sup>47</sup>. Congiuntamente a Alain Camu, in uno studio più recente, era sempre il Balassa ad affermare: « Parlando in termini generali, il giuoco combinato dell'effetto di consumo e dell'effetto di produzione ha un effetto nettamente sfavorevole sulle importazioni agricole dai Paesi terzi »<sup>48</sup>.

Quali sono le conclusioni a cui si giunge dall'esame dell'andamento degli scambi? « La politica della Comunità nei confronti delle importazioni di prodotti alimentari — ha scritto Sidney Welles<sup>49</sup> — ha un effetto particolarmente dannoso sui Paesi sottosviluppati ». In effetti, la quota delle importazioni di prodotti alimentari provenienti dai Paesi in via di sviluppo è passata dal 52% nel 1958 al 42% nel 1962, ancora prima, cioè, che la messa in funzione dell'organizzazione dei mercati a livello comunitario accentuasse questa tendenza. In termini di punti percentuali, il declino è maggiore di quello registrato dalle importazioni di prodotti alimentari dai Paesi in via di sviluppo nell'Efta (50% nel 1958 - 45% nel 1962) e nell'America settentrionale (70% nel 1958 - 68% nel 1962).

La stessa Fao, il cui studio preparato per la Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo affermava che gli effetti di « trade diversion » erano stati semi-irrilevanti<sup>50</sup>, nell'esame delle politiche agricole

<sup>47</sup> Cfr. B. Balassa, *The Future of Common Market Imports*, in « Weltwirtschaftliche Archives », n. 2, 1963.

<sup>48</sup> Cfr. B. Balassa e A. Camu, *Les effets du Marché Commun sur les courants d'échanges internationaux*, in « Revue d'Economie Politique », n. 2, 1966.

<sup>49</sup> Cfr. S. Wells, *The Eec and Trade with the Developing Countries*, in « The Journal of Common Market Studies », dicembre 1964.

<sup>50</sup> Cfr. Fao, *Agricultural Commodities and the European Economic Community*, E/Conf. 46/45. In uno studio precedente, si sottolineava che prevalentemente « trade diversions » sarebbero derivate dall'associazione (Cfr. Fao, *Agricultural*

tra il '55 e il '65, ha riconosciuto che « nel lungo termine, la Comunità sta diventando autosufficiente per un numero sempre crescente di prodotti della zona temperata, mentre gli associati otterranno una quota sempre maggiore del mercato comunitario dei prodotti tropicali »<sup>51</sup>.

I dati dell'interscambio agricolo tra la Cee e il resto del mondo sono un'ulteriore dimostrazione delle influenze dannose della politica agricola comune sui Paesi in via di sviluppo. La seguente tabella illustra efficacemente l'andamento degli scambi per gruppi di Paesi<sup>52</sup>:

	1958	1960	1961	1962	1963	1964	1965
INTRA Cee	1.246	1.785	1.967	2.221	2.489	2.821	3.324
EXTRA Cee	7.356	8.261	8.251	8.908	9.436	10.149	10.576
I. Di cui Paesi industrializzati	3.137	3.609	3.885	4.095	4.337	4.768	4.822
di cui Efta	860	902	905	968	1.094	1.126	1.203
Usa	889	1.198	1.286	1.299	1.358	1.627	1.722
II. Paesi in fase di sviluppo	3.812	4.076	3.786	4.196	4.370	4.642	4.749
di cui Paesi associati	1.262	1.115	1.089	1.138	1.081	1.164	1.109
America Latina	1.090	1.257	1.196	1.489	1.567	1.745	1.876
III. Paesi a commercio di Stato	388	554	566	605	720	728	905

Cst 0, 1, 21, 22, 231 - 1, 24, 261 - 265, 29, 4.

Fonte: Isce.

*Commodities and the European Common Market*, Roma, 1962, pp. 16-17). Sin dal 1960 — si rammenta — la Fao ha sottolineato che in Europa occidentale, se si fosse proseguita una politica di prezzi elevati, la produzione avrebbe in pochi anni superato la domanda Fao, *Trends in European Agriculture and Their Implications for Other Regions*, Roma, Working Paper, 1960, EC60 (6).

<sup>51</sup> Cfr. Fao, *The State of Food and Agriculture 1965 - Review of the Second Postward Decade*, Roma, 1966, p. 65. Gli effetti della politica agricola comune sui Paesi sottosviluppati venivano sintetizzati, nel 1964, nei seguenti termini (Cfr. Fao, *Agricultural Commodity Trade and Development - Prospects, Problems and Policies*, Roma, 1964, pp. 66-70): « Se non si metterà in funzione un'organizzazione del mercato mondiale, sembra molto probabile una forte caduta delle importazioni comunitarie di cereali... l'associazione necessita un ripensamento... bisogna tener conto di tutte le implicazioni che il processo di integrazione nei suoi diversi settori comporta sugli scambi agricoli... ». Nel 1961, uno studio congiunto della Fao e della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa sottolineava: « In futuro, la speranza frequentemente espressa dai Paesi esportatori, secondo la quale i Paesi importatori europei dovrebbero avvantaggiarsi il più possibile degli approvvigionamenti a prezzi bassi loro permessi acquistando all'estero, sembra avere poche probabilità di essere realizzata... Nel lungo termine, si potranno eliminare grandi difficoltà sia per le agricolture nazionali che per il commercio internazionale di prodotti agricoli, almeno per quelli prodotti in Europa, soltanto se i Governi faranno uso pieno delle possibilità esistenti a livello internazionale per guardare avanti e per ricercare congiuntamente soluzioni di compromesso » (Cfr. Fao-Ece, *European Agriculture in 1965 - Prepared by the Joint Ece-Fao Secretariat of the Agricultural Division*, Ginevra, 1961, p. 109).

<sup>52</sup> Cfr. « Notizie », cit., p. 31.

In pratica, mentre tra il 1958 e il 1965, le importazioni di prodotti agricoli dai Paesi in via di sviluppo sono aumentate soltanto del 25%, quelle provenienti da altri Paesi industrializzati hanno subito un aumento di piú del 50%. « I Paesi industrializzati — affermano a mo' di giustificazione i funzionari comunitari <sup>53</sup> — sono, quindi, al momento attuale i principali fornitori della Comunità in materia di prodotti agricoli, mentre questa posizione è sempre stata caratteristica dei Paesi sottosviluppati sino all'inizio degli anni '60: la ragione del mutamento deve rinvenirsi nel fatto che nei Paesi ricchi la produzione di prodotti agricoli aumenta a un tasso piú rapido dei consumi e che questi Paesi vendono le loro eccedenze, spesso con l'ausilio di sussidi, sul mercato mondiale facendo concorrenza con i prodotti dei Paesi in via di sviluppo. Inoltre, le preferenze dei consumatori europei vanno spesso ai prodotti dei Paesi industrializzati ».

È, indubbiamente, difficile voler giustificare il proprio protezionismo indicando i sistemi adottati da altri Paesi industriali. Lo stesso Mario Casari, che difende gli effetti della politica agricola comune ponendosi in una prospettiva di economia dello sviluppo, deve riconoscere che « la dinamica degli scambi non è stata la piú desiderabile » <sup>54</sup>.

La tendenza indicata, poi, si accentua nel caso di prodotti a organizzazione di mercato comunitaria. Si guardi la seguente tabella <sup>55</sup>:

	1958	1961	1962	1963	1964	1965
INTRA Cee	638	985	1.096	1.271	1.471	1.823
EXTRA Cee	2.061	2.240	2.560	2.509	2.722	3.028
I. Di cui Paesi industrializzati	1.037	1.320	1.419	1.459	1.585	1.787
di cui Efta	350	337	356	413	406	454
Usa	253	492	549	544	620	743
II. Paesi in fase di sviluppo	884	705	946	828	942	977
di cui Paesi associati	380	295	319	206	225	195
America Latina	233	211	357	347	470	557
III. Paesi a commercio di Stato	132	215	194	220	192	258

Fonte: Isce.

<sup>53</sup> Cfr. M. Casari, *Gli scambi tra la Cee e i Paesi terzi: un'analisi teorico-empirica*, in « Rivista di politica economica », dicembre 1965. Per un esame critico dello studio di M. Casari e di quello, precedentemente citato, di B. Balassa e A. Camu, cfr. Cap. II, Parte III di questo studio.

<sup>54</sup> Cfr. *ibidem*. La stessa affermazione appare, oltre che negli opuscoli propagandistici del Servizio comune stampa e informazione, in altre pubblicazioni della Cee (Cfr., ad esempio, « Notizie della politica agricola comune », novembre 1965, p. 2).

<sup>55</sup> Fonte: « Newsletter », cit., p. 32.

Soltanto l'America Latina, esportatrice di prodotti « tradizionali », ha aumentato la propria quota di mercato. Quella degli associati, nonostante le preferenze e la successiva presa in considerazione dei loro interessi nella definizione della politica agricola comune, è passata dal 15,6% nel 1958 e nel 1959 al 10,9% nel 1964 e nel 1965. Inoltre, mentre le importazioni comunitarie di prodotti soggetti a organizzazione di mercato in provenienza da Paesi avanzati sono aumentate di circa il 50%, quelle provenienti dal terzo mondo hanno registrato un incremento che a malapena si avvicina al 7%.

L'affermazione dell'« Economist », secondo cui la politica agricola comune fa « diventare esportatore chi era prima importatore e viceversa »<sup>56</sup>, non può trovare una dimostrazione migliore.

Vi è un'altra notazione da aggiungere, anche se solo brevemente. L'influenza dell'« effetto di sostituzione » per quanto attiene prodotti tipici dei Paesi in via di sviluppo con i quali la Comunità compete solo molto indirettamente. Si tratta, segnatamente, dei prodotti tropicali, i cui dazi — come si è visto<sup>57</sup> — sono stati notevolmente ridotti in seguito ai negoziati con i Sama. Su di essi gravano ancora tariffe elevate, che non possono ridursi per non diminuire il margine di preferenza in favore degli associati, e pesantissimi oneri tributari interni, che influenzano la domanda spostando anormalmente i consumi verso produzioni comunitarie.

Prendendo i prodotti classificati sotto i Capitoli 18 e 19 della Nomenclatura di Bruxelles, si può costruire la seguente tabella<sup>58</sup>:

*Importazioni di caffè, cacao, spezie, ecc.*

	Intra-comunitarie	Extra-comunitarie
1958	34	826
1960	35	744
1961	43	733
1962	52	740
1963	56	767
1964	70	918
1965	85	920

<sup>56</sup> Cfr. *Gatt and European Agriculture*, in « The Economist » del 15 dicembre 1962.

<sup>57</sup> Cfr. Parte I, Cap. III.

<sup>58</sup> Tavola elaborata sulla base di dati Isce, « Statistiche mensili », dicembre 1966, pp. 24-26.

Per questi prodotti, che sono tipici ed esclusivi dei Paesi sottosviluppati, mentre gli scambi intra-comunitari sono circa raddoppiati, le importazioni sono aumentate soltanto del 10%.

Se, infine, si raffronta la tariffa esterna comune con quella degli altri Paesi industrializzati<sup>59</sup>, risulta che mentre, prima del Kennedy Round, la t.e.c. prevedeva un dazio medio non ponderato del 3% per una lista di 110 prodotti di base, gli Stati Uniti e la Gran Bretagna avevano diritti doganali quasi sempre nulli.

I limiti di questo studio non permettono un approccio piú dettagliato. Le notazioni che si sono fatte nelle pagine precedenti dimostrano come la politica agricola comune nelle sue implicazioni commerciali abbia avuto influenze essenzialmente dannose sugli scambi dei Paesi in via di sviluppo e, pertanto, sui loro redditi da esportazione. Se queste influenze non verranno mitigate, se questa politica non verrà mutata, è probabile che le tendenze esaminate continuino e, anzi, si accentuino. I risultati del Kennedy Round, su cui si puntavano tante aspettative, non possono far nutrire alcuna speranza fondata. Non bastano modeste e marginali riduzioni tariffarie come non bastano aiuti alimentari che verranno immediatamente assorbiti dall'aumento dei prezzi. Ci vuole un accostamento radicalmente diverso: bisogna cercare la realizzazione di una politica agricola internazionale che sia realmente in grado di contribuire alla formazione di una nuova divisione internazionale del lavoro. E per raggiungere questo scopo, la Comunità deve modificare e « rivoluzionare » dalle fondamenta alcuni elementi della propria politica agricola comune.

Si tratta di una modifica tanto piú necessaria in quanto se la Comunità deve divenire « out-world looking » per aiutare i Paesi in via di sviluppo<sup>60</sup>, questa esigenza è particolarmente forte nel settore agrario.

<sup>59</sup> Cfr. i due voluminosi studi: *Political and Economic Planning, Atlantic Tariffs and Trade*, Londra, Allen and Unwin, 1962, e F. R. Topping, *Comparative Tariffs and Trade*, New York, Committee for Economic Development, 1963. Cfr., inoltre, Cap. II, Parte III di questo studio.

<sup>60</sup> Cfr. S. Caine, *The Common Market: the Consequences for the Commonwealth and the Underdeveloped World*, in « Political Quarterly », gennaio-marzo 1963.



## VI. Conclusione

Mentre il Kennedy Round volgeva alla fine, parlando alla Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politike, il Direttore generale del Gatt, Sir Eric Wyndham White ribadiva il principio secondo il quale soltanto la cooperazione internazionale potrebbe permettere il superamento delle barriere agli scambi dei prodotti agricoli: « I negoziati e le discussioni debbono concentrarsi sulle politiche nazionali e aver come obiettivo finale quello di sostituire con meccanismi internazionali politiche tendenti all'auto-sufficienza, alla costituzione di eccedenze e alle sovvenzioni alle esportazioni »<sup>1</sup>.

Quasi negli stessi giorni in cui la VI Conferenza del Gatt si avviava alla conclusione, poi, gli esperti dell'Unctad mettevano a punto un ambizioso piano di riforma dei mercati agricoli mondiali, basato essenzialmente su riforme di politiche e di direttrici da attuarsi sul piano nazionale e in cui si richiedeva una modifica globale della politica agricola comune<sup>2</sup>.

In effetti soltanto discutendo di politica agricola a livello internazionale e non limitando i negoziati ai loro aspetti puramente commerciali si potrà, al tempo stesso, aumentare sia il volume che il valore degli scambi di prodotti agricoli e contribuire a una migliore divisione internazionale del lavoro, piú favorevole ai Paesi in via di sviluppo di quella attuale.

Si ritiene che si svolgeranno presto Conferenze commerciali per l'agricoltura e per i problemi specifici dei Paesi sottosviluppati; dovranno essere convocate *ad hoc* nel quadro dell'Accordo generale per risolvere tutte quelle questioni che l'ultimo Round ha lasciato pendenti<sup>3</sup>. Altrimenti, la Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo

<sup>1</sup> Cfr. « Agence Europe » dell'8 novembre 1966 e *The Kennedy Round and Beyond* in « World Business », gennaio 1967.

<sup>2</sup> Cfr. per un sunto, « Agence Europe » del 14 aprile 1967.

<sup>3</sup> Cfr, oltre quanto visto in Cap. V, Parte II, Cap. IV, Parte III di questo studio.

di Nuova Delhi costituirà l'occasione piú opportuna per esaminare, in quella che i Paesi in via di sviluppo considerano la « loro » organizzazione internazionale<sup>4</sup>, l'intera materia.

Quale potrà essere la posizione della Comunità in questo contesto?

Si sono già analizzati gli orientamenti della Cee in tema di politica agricola internazionale<sup>5</sup>. Essi — si è detto — contengono elementi per un dialogo fruttuoso, quantunque siano stati a volte inseriti in un contesto che, alla luce delle esigenze dei Paesi in via di sviluppo, non può non farli criticare. È su tali elementi che bisogna insistere a conclusione di questa Parte per vedere come si possa andare al di là della politica agricola comune partendo proprio dalle posizioni espresse dalla Comunità.

La generale semplificazione e razionalizzazione dei metodi di protezione ottenuta sostituendo i prelievi ai sistemi nazionali, i tentativi di definire organizzazioni di mercato che prevedano norme e disposizioni specifiche in materia di aiuto allo sviluppo, la nozione stessa di montante di sostegno per calcolare adeguatamente il protezionismo sono gli elementi su cui una nuova politica agricola internazionale in vista dello sviluppo dei Paesi a economia arretrata potrebbe essere precognizzata.

In effetti, se le previsioni della politica intra-comunitaria e le proposte per il Kennedy Round venissero riesaminate, gli stessi orientamenti del Mercato comune, che, al momento attuale, non possono non suscitare preoccupazione per la loro incidenza sui Paesi in via di sviluppo, potrebbero divenire i pilastri di una effettiva ed efficace azione internazionale.

Commentando il Piano Mansholt n. 2, che — come è noto — è il frutto diretto degli orientamenti di politica agraria adottati all'interno della Comunità, un giornalista tedesco ha affermato che « la Commissione è sicura di avere interpretato rettamente il pensiero di Kennedy »<sup>6</sup>. Si tratta di un'affermazione che deve essere, almeno in parte, condivisa. Se la giovane *équipe* democratica sperava in una nuova diplomazione commerciale internazionale<sup>7</sup> e ne forniva gli strumenti, l'Esecutivo del Mercato comune poneva le basi per realizzare questa nuova diplomazione commerciale internazionale proprio nel settore agricolo, proponendo di discutere, in seno all'Accordo generale, non di tariffe e di dazi ma di politica agraria.

<sup>4</sup> Cfr. I. Frank, *New Perspectives on Trade and Development*, in « Foreign Affairs », aprile 1967.

<sup>5</sup> Cfr. Capp. IV e V, Parte II di questo studio.

<sup>6</sup> Cfr. H. H. Götz, *Die Agrarpolitik in der Kennedy Runde*, in « Frankfurter Allgemeine Zeitung » del 2 aprile 1964.

<sup>7</sup> Cfr. Cap. IV, Parte III di questo studio.

Tutti gli elementi, tranne uno, per una fruttuosa discussione si potevano incontrare nelle proposte: arresto del protezionismo tramite il metodo del montante di sostegno, accordi per prodotti particolarmente sensibili, misure per incentivare per via indiretta e parzialmente l'accesso dei prodotti dei Paesi in via di sviluppo ai mercati di quelli industrializzati. L'elemento mancante era, tuttavia, l'essenziale e la sua mancanza invalidava completamente e globalmente il piano delle Comunità: per giungere a una politica agricola internazionale, la politica agricola comune dovrebbe essere modificata, almeno per i prodotti principali, nella sua espressione chiave, il livello dei prezzi comunitari.

Prima del Kennedy Round e della Conferenza mondiale, si poteva affermare, con ragione, che nessuna organizzazione mondiale di mercato avrebbe potuto funzionare se la Cee non avesse stabilito un livello di prezzi « equo ». E, secondo M. L. H. Lloyd livello dei prezzi « equo » per il prodotto principale — il grano — avrebbe dovuto essere di 75 dollari la tonnellata metrica<sup>8</sup>. Il prezzo comune per il 1967 — come è noto — supera di più del 25% questo livello. Si può pensare a una sua riduzione? La differenza del 25% con il prezzo ottimale proposto sembra irrilevante alle organizzazioni agricole dei Sei e ad alcuni Governi. Si preme, anzi, per un aumento e, nel dicembre del 1966, il Copa convocava appositamente una Conferenza per invocarlo ancora prima della entrata in vigore dei prezzi comuni<sup>9</sup>. All'inizio del Kennedy Round, gli agricoltori si dichiararono nettamente contrari a ogni provvedimento che avesse potuto « danneggiare gli interessi vitali dell'agricoltura europea »<sup>10</sup>. Dopo la conclusione del negoziato, nonostante i modestissimi risultati raggiunti in campo agricolo, vi era chi affermava che si era concesso troppo e che il futuro dell'agricoltura dei Sei era stato messo in pericolo<sup>11</sup>.

« I redditi non coprono i costi »: l'argomentazione è nota, al pari di quanto è nota l'importanza che hanno avuto i gruppi di pressione nel determinare l'intero orientamento della politica agricola comune. Non si può, pertanto, sperare che quegli stessi prezzi che vengono indicati come troppo bassi possano venir ridotti per soddisfare le esigenze di una eventuale politica agricola internazionale.

<sup>8</sup> Cfr. H. H. Lloyd, *Europe's Farm Policy and World Trade*, cit.

<sup>9</sup> Cfr. « Agence Europe » dell'1-4 dicembre 1966, vari bollettini.

<sup>10</sup> Cfr. P. Beauquene, *Les agriculteurs européens ne veulent pas perdre le Round Kennedy*, in « Les Echos » del 16 maggio 1963. Un alto funzionario francese, dal canto suo, insisteva, con toni accesi, perché « l'agricoltura europea venisse protetta contro l'invasione di prodotti a prezzi anormalmente bassi e aiutata tramite l'esportazione di eccedenze verso nuovi mercati » (Cfr. J. Archambaud, *Heurts et malheurs du Marché Commun agricole*, in « Bulletin de l'Administration Centrale des Finances », luglio-agosto 1964).

<sup>11</sup> Cfr. V. Crea, *L'agricoltura dopo Ginevra*, in « Il Sole 24 ore » del 25 giugno 1967.

I Paesi sottosviluppati hanno bisogno sia di accessi ai mercati sia di organizzazioni di mercato: la soluzione concreta varia da prodotto a prodotto e, nella maggior parte dei casi, l'organizzazione deve essere accompagnata e correlata dall'accesso e viceversa. Sia l'accesso sia l'organizzazione, però, possono essere definiti soltanto se i prezzi sono ragionevoli e quelli europei — come si è visto — sono ben lungi dall'esserlo. Pertanto, ogni piano e ogni compromesso sembra di ardua realizzazione.

Il programma presentato da Pierre Uri, a esempio, costituirebbe soltanto un'illusione se non venissero ridotti i prezzi e diminuite le coltivazioni ineconomiche. Secondo il piano Uri<sup>12</sup>, sia l'Europa che gli Stati Uniti dovrebbero eliminare gradualmente i sussidi diretti e indiretti agli agricoltori e incrementare, nel contempo, gli aiuti finanziari ai Paesi sottosviluppati. I redditi di questi ultimi aumenterebbero e così la loro domanda di prodotti agricoli, soprattutto di quelli della zona temperata. I prezzi mondiali si alzerebbero grazie al giuoco dell'offerta e della domanda e aumenterebbe sia il volume, sia il valore degli scambi. Verrebbe a stabilirsi un nuovo equilibrio, più razionale e più economico.

Si tratta di una proposta che potrebbe risultare accettabile a quei Paesi industrializzati esportatori che potrebbero avvantaggiarsi dei nuovi mercati: anche costoro, tuttavia, potrebbero ben difficilmente permettere una riduzione del sostegno ai loro prezzi. Per di più, il piano riguarda soltanto mutamenti a lungo termine e non prevede nulla per gli aggiustamenti da attuarsi nell'intervallo tra la rottura di una situazione di equilibrio, anche se si tratta di un equilibrio artificiale, e la costituzione di un'altra.

Un alto funzionario della Banca mondiale ha opportunamente notato che « il sistema di Uri è soltanto l'inizio. Ci vorrebbero mutamenti ancora maggiori prima che gli stessi Paesi sottosviluppati possano essere in grado di attuare gli adattamenti necessari »<sup>13</sup>.

Sembra più pratica la proposta per un « compromesso » di John Richter<sup>14</sup>. Secondo Richter, il principio di base per iniziare una politica agricola internazionale dovrebbe essere « stop al protezionismo » e bisognerebbe concentrarsi non sul misuramento quantitativo delle misure protezionistiche ma sui loro risultati. Bisognerebbe, quindi, concludere accordi particolari prodotto per prodotto, tenendo presente che « tutte le azioni proposte hanno molti punti in comune ». Senza considerare le difficoltà e i costi in cui si incorrerebbe per far funzionare

<sup>12</sup> Cfr. P. Uri, *Dialogue de Continents*, Parigi, Plon, 1963, pp. 70-71.

<sup>13</sup> Cfr. M. L. Hoffman, *U.S. Agriculture giant in chains*, in « Columbia Journal of World Business », Fall 1965.

<sup>14</sup> Cfr., oltre a quanto visto in Cap. V nota 26, J. H. Richter, « Agricultural Protection ... », pp. 132-135.

numerosi « commodity agreements »<sup>15</sup>, bisogna notare che Richter è consapevole del fatto che gli sforzi in vista di una politica agricola internazionale, quale quella da lui prevista, avranno maggiori possibilità di successo se verranno accompagnati da accordi su « prezzi ragionevoli che spingano verso la direzione desiderata ».

Non è questa la sede per illustrare la politica agricola atlantica proposta da John O' Coppock: basta ricordare che, secondo il suo Autore, è l'« antitesi vera e propria della politica agricola comune adottata dai membri originari della Cee »<sup>16</sup>.

In conclusione, tutti i numerosi tentativi che si sono fatti per pervenire a una politica agricola internazionale prevedono la modifica radicale e completa della politica agricola comune.

Per migliorare i « terms of trade » dei Paesi in via di sviluppo, per dar più ampi e più stabili sbocchi commerciali alle loro produzioni, per farli fruire di una migliore posizione nel quadro generale del commercio internazionale, l'attacco deve essere organizzato, contemporaneamente e strenuamente, su diversi fronti: accessi ai mercati, « commodity agreements » di tipo tradizionale, organizzazione dei mercati a livello mondiale, riduzione di imposte interne, finanziamenti compensativi contro le brusche fluttuazioni dei prezzi.

La « Overseas Review » scriveva, tempo fa, efficacemente: « I Paesi industrializzati hanno la pesante responsabilità di evitare, almeno, l'adozione di misure che incentivino l'attuale *trend* »<sup>17</sup>. Questa « pesante responsabilità » è particolarmente onerosa per la Comunità economica europea in quanto maggiore *partner* commerciale dei Paesi in via di sviluppo<sup>18</sup>. Per rispondere ai compiti derivanti da questa responsabilità, la Comunità deve modificare molti elementi della sua politica agricola comune e, soprattutto, quello fondamentale: il livello dei prezzi comunitari.

Questa modifica potrebbe essere il risultato dei prossimi negoziati agricoli, se essi si svolgeranno nel quadro dell'Accordo generale. Le proposte della Cee nel corso del Kennedy Round — si è visto — contengono elementi utili e appropriati. Bisogna portarli alle loro lo-

<sup>15</sup> Cfr. J. A. Pincus, *What Policy for Commodities?*, in « Foreign Affairs », gennaio 1964.

<sup>16</sup> Cfr. J. O'Coppock, *North Atlantic Agricultural Policy ...*, cit., p. 209.

<sup>17</sup> Cfr. *Commodity Price Problems*, in « Overseas Review », giugno 1962.

<sup>18</sup> Nella *Decima Relazione generale sull'attività della Comunità*, Bruxelles, 1967, pp. 391 (roneo) si nota: « Nel 1966 l'evoluzione degli scambi fra la Comunità e l'insieme dei Paesi e territori in via di sviluppo è stata caratterizzata da due tendenze. Da un lato, le importazioni della Comunità dal terzo mondo hanno continuato ad aumentare fino a raggiungere la cifra (valori c.i.f.) di 11.312 milioni di u.c., registrando un incremento annuo lievemente superiore a quello osservato l'anno precedente (7,5 % rispetto a 6,9 %) ... d'altro lato, il ritmo d'incremento delle esportazioni della Comunità verso il terzo mondo, in valori correnti f.o.b., ha registrato un netto rallentamento (6 % nel 1966 rispetto all'8 % nel 1965) ».

giche conseguenze. Bisogna svilupparli in tutta la loro potenzialità. Bisogna includere in essi l'elemento mancante.

Soltanto riducendo i prezzi, limitando le produzioni ineconomiche, facilitando l'esodo della campagna e riducendo il numero degli agricoltori, facendo sparire le aziende familiari più inefficienti mantenute in vita unicamente per motivi strettamente politici, la Cee potrà sviluppare razionalmente i suoi orientamenti.

Potrà farlo? Forse nel medio o nel lungo termine. Non certo nel breve: le organizzazioni di categoria, i partiti, gli stessi Governi<sup>19</sup> sono più preoccupati da problemi di breve termine e di maggiore immediatezza che di quelli della necessità di riaggiustamenti al fine di favorire una migliore divisione internazionale del lavoro. In una prospettiva di sviluppo, però, può intravedersi la possibilità di una soluzione.

Speriamo che quando verrà il momento non ci si accorga che è troppo tardi.

<sup>19</sup> Cfr., per un esame dell'atteggiamento di organizzazioni sindacali e partiti in Paesi industrializzati di fronte ai Paesi in via di sviluppo, G. Myrdal, *I Paesi del benessere ...*, cit., pp. 152-166.

**Parte terza**

**Verso una politica  
commerciale comune**

# I. Introduzione

Con questo terzo « case-study » il nostro esame dei primi approcci di politica comunitaria nei confronti dei Paesi in via di sviluppo volge al termine. Analizzando sinteticamente gli inizi della politica commerciale comune che dovrà essere realizzata entro la fine del periodo transitorio<sup>1</sup>, riprenderemo le fila del discorso portato avanti nel corso dell'esame dei due primi « case-studies »: la politica di associazione e gli effetti della politica agricola comune. Anzi, molti punti lasciati in sospeso verranno qui approfonditi ed esaminati nelle loro relazioni reciproche<sup>2</sup>: la frammentarietà della materia, le continue interrelazioni tra i suoi diversi segmenti, la stretta correlazione tra i suoi numerosi elementi che agiscono e reagiscono vicendevolmente l'uno sull'altro, rendono impossibile una trattazione sistematica che al requisito della organicità unisca quello della completezza dell'analisi dei principali fattori caratterizzanti le relazioni tra la Cee e i Paesi in via di sviluppo.

Come si è già sottolineato, nonostante i numerosi appelli rivolti sia dalla Commissione sia dal Parlamento europeo<sup>3</sup>, manca una poli-

<sup>1</sup> Cfr. art. 113 del Trattato di Roma.

<sup>2</sup> Si tratta, principalmente, dell'influenza che l'associazione, da un lato, e la politica agricola comune, dall'altro, hanno avuto sulle scelte attuate dalla Comunità in seno al Gatt e all'Unctad.

<sup>3</sup> Nel *Programma d'azione della Comunità nella seconda tappa*, cit., pp. 79-84, la Commissione della Cee formulava gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire per la uniformazione dei regimi di importazione e di esportazione degli Stati membri nei confronti dei Paesi terzi e i settori di azione regolati in tale quadro determinavano: a) l'uniformazione della politica di contingentamento nei confronti dei Paesi non membri del Gatt o dei Paesi terzi le cui regolamentazioni del commercio estero si ispirano ai principi del Gatt; b) l'uniformazione delle misure di difesa commerciale; c) l'uniformazione dei regimi di aiuti concessi alle esportazioni verso i Paesi terzi; b) la graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali nell'ambito di una politica uniformata delle esportazioni. La Commissione ha inviato al Consiglio numerose proposte sulle materie accennate. « È stato però giustamente detto — scrive M. Pedini (Cfr. *La Cee e la sua politica com-*



tica della Comunità nei confronti dei Paesi sottosviluppati: nell'assenza di questa « dottrina » comune, però, l'influenza di alcuni orientamenti e di alcune politiche comunitarie sui rapporti tra la Cee e il terzo mondo si fa più forte e più incisiva. Se la « dottrina » comunitaria esistesse l'influenza di questi orientamenti e di queste politiche verrebbe mitigata nel quadro di una visione globale tenendo conto non soltanto di problemi particolari e settoriali. In questa visione globale, le conseguenze degli approcci derivanti dalla soluzione particolare e settoriale di problemi particolari e settoriali dovrebbero venir necessariamente mitigate nell'ambito di una soluzione più vasta.

Si è già detto come la politica della Comunità nei confronti dei Paesi sottosviluppati dovrà essenzialmente concretizzarsi in misure di politica commerciale<sup>4</sup> e si sono già analizzate le implicazioni di carattere commerciale dell'associazione e della politica agricola comune. Su queste implicazioni torneremo a lungo e diffusamente in questo terzo « case-study »: esse costituiscono alcuni tra gli ostacoli maggiori alla definizione di una politica commerciale comune particolarmente adatta alle esigenze dei Paesi a economia arretrata. I Sei alla ricerca di una politica commerciale comune si troveranno sempre a dover far fronte a queste implicazioni. Ci si è accostati alla materia con frammentarietà e i diversi frammenti pongono una continua ipotesi sulla costruzione del futuro edificio. Per esigenze più politiche che strettamente economiche — l'associazione — e per soddisfare problemi interni senza quasi tener conto delle reazioni che questa soddisfazione avrebbe avuto sull'esterno — politica agricola — si sono offerte soluzioni parziali a temi che necessitavano di una soluzione generale e, di conseguenza, questa soluzione generale si è resa più difficile e più complessa.

La politica commerciale comune non verrà definita prima del 1970: tuttavia, già da alcuni anni sono in forza procedure di consultazione e di informazione<sup>5</sup>, la clausola Cee compare in tutti gli accordi che gli Stati membri concludono con i Paesi terzi<sup>6</sup>, i Sei si presentano

*merciale*, in « Rivista di politica economica », aprile 1967) — che, tuttora, tutte queste proposte giacciono sul tavolo del Consiglio, unico organismo a cui tocca la competenza per tradurre i regolamenti proposti dalla Commissione in norme vincolanti per le legislazioni nazionali; è giusto, quindi, convenire che nonostante i dettami di un Trattato, le proposte e gli sforzi compiuti, ben poco esiste, in materia di politica commerciale, nella vita della nostra Comunità ».

Sin dal 1963, una fonte ufficiale poteva sottolineare che « una politica commerciale comune è urgente e necessaria » e che dall'esame del Trattato di Roma deriva che « si dovrà seguire una politica di importazioni liberale non soltanto nell'interesse della Comunità ma anche a ragione dello sviluppo armonioso degli scambi mondiali » (Cfr. J. J. Boonk e J. C. Ramaer, *La politique commerciale de la Cee*, in « Revue du Marché Commun », maggio 1963).

<sup>4</sup> Cfr. l'« Introduzione » di questo studio.

<sup>5</sup> Cfr. la decisione del Consiglio del 9-10-1962 in « Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee » del 5-11-1961.

<sup>6</sup> Cfr. Q. Quadri e altri, *Commentario Cee*, Milano, Giuffrè, 1966, vol. II, pp. 899-903.

come Comunità in quanto tale in diverse sedi internazionali<sup>7</sup>, la tariffa esterna comune è in vigore quasi completamente<sup>8</sup>.

Di conseguenza un esame degli inizi della politica commerciale della Cee nei confronti dei Paesi in via di sviluppo può portare già a conclusioni di rilievo.

I Sei, prima del Trattato di Roma, avevano politiche commerciali notevolmente differenti<sup>9</sup> e la definizione di una politica comune si presentava e si presenta particolarmente difficile: le tendenze e le tradizioni spiccatamente liberali di alcuni Stati membri si scontrano e contrastano con quelle protezioniste di altri. Le contraddizioni tra queste tendenze si ritrovano appieno nei primi tentativi di politica comune. Tuttavia, alcuni orientamenti sembrano delinearci con chiarezza. Su essi ci soffermeremo con più attenzione cercando di illustrare come i conflitti tra le diverse « anime » commerciali del mercato comune possano influire sulla definizione della politica comunitaria nei confronti dei Paesi sottosviluppati.

Nel nostro esame porremo, innanzitutto, l'accento sulla tariffa esterna comune e sulla sua influenza sulle esportazioni dei Paesi a economia arretrata. Successivamente, studieremo la posizione della Comunità nei confronti del maggiore tentativo fatto nel quadro del Gatt per contribuire alla regolata espansione del commercio tra Paesi industrializzati e Paesi sottosviluppati. Le speranze fatte sorgere dal Kennedy Round e la loro disattesa costituiranno un altro dei capitoli centrali di questa Parte che concluderemo con un esame critico della posizione assunta dalla Cee nel corso della Conferenza mondiale per il commercio e lo sviluppo.

<sup>7</sup> Segnatamente in seno al Gatt, dove la Commissione agisce a nome della Comunità su mandato del Consiglio.

<sup>8</sup> La t.e.c. sarà in vigore nella sua interezza il 1° luglio 1968.

<sup>9</sup> Scrive efficacemente I. Kravis (Cfr. *The U.S. Trading Position and the Common Market*, in *America's Role in the World Economy - The Challenge to Orthodoxy*, a cura di D. F. Dowd, Boston, D. C. Heath and Co., 1966, pp. 73-74): « Correndo il rischio di esser troppo semplicisti, si può affermare che in materia di politica commerciale vi sono, in seno alla Comunità, due differenti scuole. Una scuola, di cui i francesi sono i portavoce nei temi più importanti, difende strenuamente la posizione secondo la quale la Comunità deve rappresentare, tra le altre cose, un club per il beneficio benevolo dei Paesi membri a spese dei Paesi terzi. Questa posizione è stata sempre contrastata dagli olandesi e dai tedeschi, che tendono a preferire una politica commerciale più liberale nei confronti dei Paesi terzi. Ovviamente, si tratta di una differenza esclusivamente di grado, in quanto una certa discriminazione a favore dei Paesi membri è nella essenza della unione doganale ». Gli fa eco S. Dell, in *op. cit.*, p. 110: « Non tutti coloro che credono in un obiettivo sono parimenti attaccati a un altro: i due scopi del Trattato (l'abolizione delle barriere agli scambi tra i Paesi europei e l'unificazione dell'Europa occidentale) sono per certi aspetti contraddittori e il Trattato stesso rappresenta un non facile compromesso tra le diverse tendenze ». Per un sintetico, ma accurato, confronto, delle politiche commerciali francese e tedesca, cfr. W. P. Travis, *The Theory of Trade and Protection*, Cambridge, Mass., Harvard Un. Press, 1964, pp. 201-225.

Tariffa esterna comune, Programma d'azione del Gatt, Kennedy Round, Conferenza mondiale: si tratta di « sequences » in cui o vi sono stati dei cenni iniziali di politica commerciale comune o l'assenza di questa politica, o soltanto di un abbozzo di essa, ha avuto un'influenza decisiva. Si tratta di quattro *tests* significativi sia del grado di integrazione tra i Sei<sup>10</sup> sia del riflesso di questo grado di integrazione sul terzo mondo.

<sup>10</sup> La politica commerciale è, infatti, strettamente connessa alla politica estera. Le relazioni tra le due politiche sono state tratteggiate nei seguenti termini da un diplomatico svizzero (Cfr. A. Zehnder, *Politique extérieure et politique du commerce extérieur*, Ginevra, Droz, 1957, p. 21): 1) Le due politiche sono sempre interdipendenti; 2) l'impulso viene generalmente dalla politica estera; 3) la politica commerciale ha nei confronti della politica estera gli stessi rapporti che vi sono tra la parte e il tutto; la formula più precisa per esprimere le loro relazioni è « interdipendenza nell'indipendenza ».

## II. Il dilemma tariffario

Come risulta dalla teoria delle unioni doganali<sup>1</sup>, gli effetti di « trade diversion » e di « trade creation » non derivano esclusivamente dal livello della tariffa esterna. Anzi la prima elaborazione teorica di detta teoria assume nel suo modello statico, non solo l'ipotesi

<sup>1</sup> Una analisi esauriente ci porterebbe di gran lunga al di fuori dei limiti del nostro studio. Essa — come rileva il Corden (Cfr. W. M. Corden, *Recent Developments in the Theory of International Trade*, International Finance Section, Princeton, Princeton University Press -) Special Papers in International Economics, 1965, p. 52) costituisce « una branca completamente nuova della teoria della protezione tariffaria ». Deve considerarsi iniziata con la nota opera del Viner (Cfr. J. Viner, *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950) che, in circa 12 pagine (*op. cit.*, pp. 41-52) ha per primo dato una struttura teorica alla materia. Le elaborazioni più significative si debbono al Meade (Cfr. J. Meade, *The Theory of Customs Union*, Amsterdam, North Holland Publishing Company, 1955) e dal Lipsey (Cfr. R. G. Lipsey, *The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare*, in « *Economica* », febbraio 1957, e *The Theory of Customs Unions: A General Survey*, in « *Economic Journal* », sett. 1965). Tra i contributi teoretici più recenti debbono ricordarsi quelli del Michealy (Cfr. M. Michealy, *On Customs Unions and the Gains of Trade*, in « *Economic Journal* », sett. 1965), del Bentwick (Cfr. B. L. Bentwick, *Estimating Trade Creation and Trade Diversion*, in « *Economic Journal* », giugno 1963), e dello Spraos (Cfr. J. Spraos, *The Conditions for a Trade-Creating Customs Union*, in « *Economic Journal* », marzo 1964). Un'intera sezione della teoria si è, poi, soffermata in particolare sugli effetti delle unioni doganali in relazione ai Paesi in via di sviluppo. Per rammentare soltanto alcuni studi puramente teorici tra i più significativi bisogna ricordare il lavoro di Cooper e Mossel (Cfr. C. A. Cooper e B. Mossel, *Toward a General Theory of Customs Unions for Developing Countries*, in « *Journal of Political Economy* », ott. 1965 e quello di Mikesell (Cfr. R. Mikesell, *La teoria dei mercati comuni e gli accordi regionali tra Paesi in corso di sviluppo*, in *Commercio internazionale e sviluppo economico*, Genova, 1963). Non può farsi in questa sede una valutazione di questi studi e non possono neanche riassumersi gli elementi essenziali della teoria delle unioni doganali. Si deve, tuttavia, rammentare come tutte le diverse elaborazioni teoriche concordino sulla impossibilità di valutare *ex-ante* gli effetti dell'unione, segnatamente quelli di « trade creation » e quelli di « trade diversion ». Su alcuni tentativi di calcolare questi effetti *ex-post*, applicati al « caso Mercato comune europeo », ci si soffermerà nel corso del presente capitolo.

di un'elasticità infinita dell'offerta e di un'elasticità nulla della domanda, ma anche che « il livello medio dei dazi sulle importazioni da Paesi esterni all'area sia precisamente lo stesso per i due Paesi, misurato come sarebbe se essi non avessero formato una unione doganale »<sup>2</sup>.

Tuttavia, gli effetti di distorsione e di creazione di commercio devono essere calcolati essenzialmente partendo dalla tariffa esterna: essa, in assenza di altri elementi o quando questi ultimi non sono né noti né facilmente prevedibili, costituisce, per ripetere le parole di Isaiah Frank<sup>3</sup>: « la chiave controllabile che può permettere di determinare gli effetti di "trade diversions" derivanti dalla realizzazione del Mercato comune ». Inoltre, il livello della t.e.c è indice, per quanto approssimativo e limitato, degli orientamenti di politica commerciale: quest'ultima — come è noto — non ha aspetti puramente tariffari anche se questi aspetti costituiscono uno dei suoi elementi essenziali<sup>4</sup>.

Di conseguenza, nell'esame dei primi approcci di politica commerciale comune nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, l'analisi della t.e.c si presenta come particolarmente importante e significativa. Il livello della t.e.c e la sua probabile incidenza sulle importazioni dai Paesi terzi hanno già dato vita a una abbondante letteratura: grazie a essa, di cui si è tenuto largamente conto nel nostro studio<sup>5</sup>, molte difficoltà si sono eliminate e molti dubbi chiariti e si possono estrapolare alcune direttrici essenziali senza addentrarsi in un lavoro analitico che richiederebbe numerosi volumi e dettagliatissime informazioni sui diversi prodotti.

Prima di studiare queste direttrici essenziali e il loro probabile effetto sui Paesi sottosviluppati, tuttavia, bisogna fare alcune precisazioni. Innanzitutto, bisogna rammentare come il livello di una tariffa non sia necessariamente un indice del suo livello di protezione: un dazio elevato può avere effetti protettivi modesti o nulli in quanto può non influenzare sostanzialmente il volume delle importazioni e giunge, quin-

<sup>2</sup> Cfr. J. Viner, *The Customs Union Issue*, cit., p. 42.

<sup>3</sup> Cfr. I. Frank, *The European Common Market - An Analysis of Commercial Policy*, New York, Praeger, 1961, p. 161. Cfr., inoltre, pp. 139-156 per l'accurato esame fatto dal Frank dell'unione doganale creata con il Trattato di Roma e delle sue prospettive.

<sup>4</sup> Scrive efficacemente l'Ohlin (Cfr. B. Ohlin, *La politique du commerce extérieur*, Parigi, Dunod, 1955, p. 223): « Descrivere gli effetti di una misura economica determinata significa stabilire un raffronto tra l'evoluzione economica che deriva dall'adozione di questa misura, da un lato, e, dall'altro, l'evoluzione che si sarebbe prodotta se, in questa situazione, la misura in questione non fosse stata presa. Se la misura in questione — ad esempio un certo intervento in materia di politica commerciale — è uno degli elementi di una certa politica economica generale, è vano interrogarsi sugli elementi di questo solo intervento in quanto la politica seguita, per quanto attiene al resto, non sarebbe stata quella che è stata se non vi fosse stata la possibilità di praticarla ».

<sup>5</sup> Cfr., prevalentemente, i lavori del Pep e del Ced, già rammentati, in Cap. V, Parte II, nota 53, oltre agli altri studi in materia citati successivamente.

di, ad avere un carattere eminentemente fiscale<sup>6</sup>, mentre un dazio modesto può esser in pratica proibitivo in quanto può essere sufficientemente elevato da impedire o limitare sostanzialmente il volume delle importazioni.

Gli effetti protettivi di un dazio dipendono, quindi, non soltanto dal suo livello ma anche e soprattutto dalle elasticità di domanda e di offerta reciproche<sup>7</sup>.

Il calcolo delle elasticità — come è noto — presenta enormi difficoltà a cui non si può far cenno in questa sede e, pertanto, particolarmente in una dinamica temporale, esso è semi-impossibile: bisogna accontentarsi di valutazioni approssimative che abbiano un valore esclusivamente indicativo<sup>8</sup>.

A questa serie di difficoltà che rendono particolarmente arduo l'esame degli effetti di un dazio, si aggiungono altre difficoltà derivanti da un diverso ordine di problemi: il calcolo del livello tariffario complessivo viene usualmente effettuato con metodi che possono portare a conclusioni soltanto parziali<sup>9</sup>. I differenti metodi di ponderazione non danno risultati apprezzabili: anzi, spesso, possono indurre in errore sia quando si rapporta il gettito dei dazi al valore delle importazioni<sup>10</sup> sia quando la tariffa media viene elaborata ponderando ogni tasso con la importanza relativa del prodotto nel totale delle importazioni<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Su J. Viner, *The Customs Union Issue*, cit., pp. 65-66.

<sup>7</sup> Cfr., in proposito, il lucido saggio di W. M. Gorman, *Tariffs, Retailation and the Elasticity of Demand for Imports*, in « Review of Economics and Statistics », giugno 1965. Cfr., oltre alle opere teoriche più note, H. Giersh, *The Trade Optimum: A Contribution to the Theory of Economic Policy*, in « International Economic Papers », n. 7, 1957; H. G. Johnson, *Optimum Tariffs and Retailation*, in « Review of Economic Studies », 1953-54; R. F. Kahn, *Tariffs and the Terms of Trade*, in « Review of Economic Studies », 1947-48; T. Scitovsky, *A Reconsideration of the Theory of Tariffs*, in « Review of Economic Studies », estate 1942.

<sup>8</sup> Alcuni tra i più recenti tentativi di valutare il livello protettivo di una tariffa verranno tuttavia rammentati in nota 14.

<sup>9</sup> Acutamente il Niculescu (Cfr. B. M. Niculescu, *Protection and Tariff*, in « Economic Record », dicembre 1963, pp. 413-427) ha posto l'accento sul fatto che uno dei punti più difficili dell'analisi è la ricerca del « protection bonus »: bisogna introdurre un concetto simile a quello della « quasi rendita » e il beneficiario del « protective bonus » tenderà a essere quel produttore che grazie alla protezione non può facilmente passare a impieghi alternativi.

<sup>10</sup> È questo il metodo usato più frequentemente. Esso, tuttavia, può dare risultanze limitatissime per quanto riguarda il livello protettivo di un dazio: i dazi realmente proibitivi, infatti, non producono alcun gettito. Di conseguenza, se un Paese applica dazi molto elevati sui beni di cui intende impedire le importazioni e lascia gli altri beni a tariffa zero, il suo livello tariffario, misurato avendo come fattore di ponderazione il gettito dei dazi, sarebbe simile a quello di un Paese assolutamente liberista. Cfr., su questa e sulla considerazione seguente, J. Viner, *The Measurement of the Height of Tariff Levels*, in Joint Committee Carnegie Endowment-International Chamber of Commerce, *The Improvement of Commercial Relations between Nations*, Parigi, 1936, pp. 58-68.

<sup>11</sup> Anche questo metodo viene usato piuttosto spesso. Bisogna notare che i dazi effettivamente protettivi restringono le importazioni dei prodotti protetti e,

L'uso di medie non ponderate, dal canto suo, « può esser considerato soltanto come un indice della mentalità tariffaria di un particolare Paese »<sup>12</sup>. Non può dirci molto di più: anzi, se si vogliono trarre da esso conclusioni più rilevanti che non siano quelle relative alla « mentalità tariffaria » del Paese o della unione doganale in esame, si cade in errori anche maggiori di quelli in cui si inciampa facendo uso dei metodi di ponderazioni accennati<sup>13</sup>. Per poter avere valutazioni che siano veramente apprezzabili bisognerebbe far uso di una media ponderata sulla base della composizione per prodotto che avrebbero le importazioni in caso di regime assolutamente libero-scambista. In assenza di detto regime e mancando, pertanto, l'elemento di base per l'effettuazione del calcolo, l'elaborazione di detta media ponderata risulta impossibile<sup>14</sup>.

Accennate queste difficoltà, tuttavia, bisogna cercare una strada per risolverle e superarle così da avere delle indicazioni che, anche se non scientificamente esatte, ci possano dare un quadro orientativo apprezzabile per la nostra analisi.

La « mentalità tariffaria » dei Paesi membri della Cee prima del Trattato di Roma comparata con la « mentalità tariffaria » della Comunità può portare, dato che il sistema usato per la determinazione della t.e.c. è ben noto<sup>15</sup>, a delle conclusioni che, pur con tutte le limitazioni

pertanto, riducono la loro importanza relativa. Di conseguenza, i dazi proibitivi non compaiono nella media in quanto ai beni colpiti viene assegnata una ponderazione uguale a zero.

<sup>12</sup> Cfr. Randall Hinshaw, *op. cit.*, p. 78.

<sup>13</sup> Per un recente e approfondito esame di tutta la materia, cfr. W. P. Travis, *op. cit.*

<sup>14</sup> Partendo da considerazioni simili a quelle suesposte, il Viner affermava: « Non c'è alcun modo in cui il livello di una tariffa come indice del suo effetto protettivo possa essere, anche se solo approssimativamente, misurato o semplicemente definito con un grado di precisione » (*The Customs Union Issue*, cit., pp. 66-67). Alcuni apprezzabili tentativi di calcolare l'effetto protettivo delle tariffe di Paesi industriali e di estrapolare particolari modelli teorico-matematici sono stati effettuati da Balassa (Cfr. B. Balassa, *Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation*, in « *The Journal of Political Economy* », dic. 1965), da Johnson (Cfr. H. Johnson, *The Theory of Tariff Structure with Special Reference to World Trade and Development*, Ginevra, Droz, 1965), da Basevi (Cfr. G. Basevi, *The US Tariff Structure: Estimates of Effective Rates of Protection of US Industries and Industrial Labor*, in « *Review of Economics and Statistics* », maggio, 1966), da Barber (Cfr. C. S. Barber, *Canadian Tariff Policy*, in « *Canadian Journal of Economics and Political Sciences* », novembre 1965), da Corden (Cfr. W. M. Corden, *The Tariff*, in « *The Economics of Australian Industry* », Melbourne, Melbourne University Press, 1963) e dalla Vaccara (Cfr. B. N. Vaccara, *Employment and Output in Protected Manufactured Industries*, Washington, Brookings Institutions, 1960).

<sup>15</sup> È stata determinata in base alla media aritmetica non ponderata dei dazi in vigore nelle quattro zone tariffarie pre-esistenti (art. 19 del Trattato). Alcune liste di eccezioni, tuttavia, sono state allegate al Trattato: di essa — si ricorda la più importante è la cosiddetta lista G per i cui prodotti il dazio t.e.c. è stato negoziato successivamente (per questi negoziati, cfr. Leo Lindberg, *op. cit.*, pp. 206-218). È stato rilevato che « secondo calcoli degli organi della Comunità il

che il metodo delle medie non ponderate presenta, hanno già un certo valore. Ad esse, quindi, sarà opportuno dedicare successivamente un cenno per vedere, anche se in misura molto approssimativa, che tipo di « mentalità » sia prevalente tra le forze « out-ward looking » e « in-ward looking » che si scontrano sul Mercato comune europeo come in qualsiasi altra unione doganale »<sup>16</sup>.

Dopo questo cenno bisogna tentare un raffronto tra le conclusioni a cui sono giunti i diversi metodi usati nell'esame del livello protettivo della t.e.c. e negli effetti di « trade diversion » e di « trade creation » provocati dal Mercato comune: le concordanze che caratterizzano alcune di esse, pure nella diversità dei metodi di analisi di cui si è fatto uso, non possono non essere considerate che come degne di notevole valore, che come espressioni di tendenze il cui esame è il solo a poter dare risultati, se non certi, almeno apprezzabili.

Per quanto riguarda la « mentalità tariffaria » dei Sei prima del Trattato di Roma esiste un vasto materiale di documentazione: uno studio generalmente usato è un'analisi fatta dal Segretariato del Gatt nel 1953 da cui risulta la tariffa media non ponderata sui prodotti industriali in vigore nel 1952<sup>17</sup>. Anche se i calcoli son stati effettuati soltanto sulla base di un certo numero di posizioni tariffarie<sup>18</sup> essi sono sufficienti a dare almeno un'idea delle tendenze complessive. La rielaborazione successiva del medesimo studio fatta a cura della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite permette di trarre da esso altre valutazioni piuttosto significative<sup>19</sup>. Se, poi, lo si raffronta con l'analisi della situazione al 1955 fatta da Hans Christof Binswanger<sup>20</sup> che si basava sul noto studio di Raymond Bertrand rela-

tasso medio che risulterebbe applicando la t.e.c. alle importazioni dei Sei Paesi nel 1958 ammonta al 7,4 %. Ne deriva che la determinazione della tariffa col criterio della media aritmetica semplice si è rivelata più favorevole agli Stati terzi del criterio della media ponderata — pure frequentemente invocato da vari ambienti — la quale avrebbe, invece, raggiunto il livello medio del 9,1 %. Il tasso ponderato varia per le diverse categorie di prodotti; è bassissimo per le materie prime; è molto elevato per i semi-lavorati (5,9 %); è più alto per i beni strumentali e per gli altri prodotti industriali (da 13,6 % a 17,2 %); scende a 5,5 % se si considera soltanto il complesso dei prodotti non alimentari; raggiunge il 12 % se si escludono le materie prime». (Cfr. A. Scotto, *Unione doganale, in L'integrazione europea all'inizio della II tappa*, cit., p. 111). Il calcolo della media ponderata della tariffa esterna comune ha portato a risultati contrastanti. Alcuni di essi vengono elencati da S. Albinowski, *op. cit.*, pag. 40.

<sup>16</sup> Cfr. M. Byé, *Relations Economiques Internationales*, Parigi, Puff, 1965, p. 351.

<sup>17</sup> Cfr. Gatt, *International Trade in 1952*, Ginevra, 1953, p. 62.

<sup>18</sup> Per i metodi di rilevazione seguiti, cfr. *ibidem*, pp. 60-61.

<sup>19</sup> Dalla rappresentazione grafica in Ece, *Economic Survey of Europe in 1956*, Ginevra, 1966, pp. 12-13, risulta che i dazi sui prodotti industriali variavano, in Italia, tra il 21 % e il 30 %, in Francia tra il 16 % e il 30 %, in Germania tra l'11 % e il 20 % e nel Benelux tra il 6 % e il 25 %.

<sup>20</sup> Cfr. H. C. Binswanger, *Der Zollsatz in den Landen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und in der Schweiz*, in *Die Europäische Wirtschaftsinte-*



tiva a ben 1.910 voci tariffarie<sup>21</sup> la sua validità viene indirettamente confermata al pari delle notazioni sulla « mentalità tariffaria » dei Sei che da esso si sono tratte.

Il confronto può essere sintetizzato nella seguente tabella:

*Media non ponderata delle tariffe in vigore sui prodotti industriali.*

	Gatt per il 1952	Binswanger per il 1955
Benelux	9	9,5
Francia	11,9	18,1
Germania	16	15,5
Italia	24	17,3
Comunità *	17	15,1

\* Media aritmetica tra le quattro zone tariffarie.

Tenendo mente a tutte le ipotesi limitative fatte in precedenza si deduce che sia lo studio del Gatt che quello di Binswanger dimostrano come la « mentalità tariffaria » in vigore prima del Trattato di Roma nelle quattro zone doganali presentasse notevoli diversità. A una « mentalità tariffaria » a dazi piuttosto elevati, di tipo italiano o francese, faceva riscontro una « mentalità tariffaria » a dazi modesti, di tipo belga-olandese, mentre la Germania si presentava in una posizione intermedia. Quanto, però, tutto ciò sia indice o meno di tendenze protezioniste o liberiste non può dirsi che in modo molto vago.

Un'analisi della struttura tariffaria dei Sei e della Comunità basata sulla distribuzione di frequenza dei dazi può dare risultati più consistenti di quelli fin qui visti.

Dallo studio del Pep già ricordato<sup>22</sup> può ricavarsi la seguente tabella, che, tuttavia riguarda soltanto 90 categorie di prodotti manufatti<sup>23</sup>.

*gration in Banne des Gemeinsamen Markets*, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Marktforschung an der Handels-Hochschule St Gallen, 1959, pp. 119-152.

<sup>21</sup> Cfr. R. Bertrand, *Comparaison du niveau des tarifs douaniers des Pays du Marché Commun*, Parigi, Institute de Science Economique Appliquée, 1958.

<sup>22</sup> Cfr. Pep, *Atlantic Tariffs and Trade*, pp. 73-305.

<sup>23</sup> Di conseguenza, se si presenta particolarmente opportuna per fornire un quadro complessivo della struttura tariffaria dei Sei e della Comunità, non ci dà informazioni di notevole rilievo per quanto attiene, specificatamente, i rapporti tra la Cee ed i Paesi in via di sviluppo, dato che i prodotti più significativi di esportazione di questi ultimi rimangono in buona parte esclusi dall'analisi.

*Distribuzione di frequenza dei dazi per gruppi di manufatti.*

	Gruppo 1 0-5 %	Gruppo 2 6-10 %	Gruppo 3 11-15 %	Gruppo 4 16-20 %	Gruppo 5 21-25 %
Benelux	12,2	37,8	26,7	16,7	6,7
Francia	2,2	13,3	15,6	33,3	28,9
Germania	26,7	45,6	21,1	6,7	
Italia	2,2	5,6	10,0	42,2	26,7
Comunità	4,4	18,9	34,4	34,4	5,6

  

	Gruppo 6 26-30 %	Gruppo 7 31-35 %	Gruppo 8 36-40 %	Gruppo 9 40 % e oltre
Benelux				
Francia	6,7			
Germania				
Italia	8,9	2,2	2,2	
Comunità	2,2			

Queste cifre, che hanno un valore soltanto in quanto indicatrici di tendenza, dimostrano che la Francia e l'Italia, oltre a essere Paesi della Comunità a « mentalità tariffaria » complessiva piú elevata, sono anche quelli in cui le tariffe medie sui manufatti erano, in certo qual modo, piú elevate: infatti la maggior parte dei dazi francesi e italiani si addensava nei Gruppi 4 e 5. Benelux e Germania, dal canto loro, addensavano la maggior parte dei dazi, rispettivamente, nei Gruppi 1 e 2 e nei gruppi 2 e 3. Con l'entrata in vigore della t.e.c si nota, invece, un certo « scivolamento » complessivo verso i Gruppi 3 e 4: circa il 70% delle posizioni tariffarie della Comunità di addensano nei Gruppi 3 e 4, hanno cioè un tasso dell'11-20%.

Questo « scivolamento », che risulta chiaro anche da un'analisi limitata come quella su cui ci si è basati e che indica efficacemente la « compattezza »<sup>24</sup> della t.e.c, è la chiave del problema.

Un suo esame si presenta, pertanto, necessario per mettere in luce i possibili effetti di « trade creation » e di « trade diversion ». Come effettuare questo esame?

<sup>24</sup> Un esame comparato della t.e.c. con le tariffe degli altri Paesi industrializzati, segnatamente degli Usa, lo rende evidente a prima vista. Cfr., oltre agli studi già ricordati, i grafici elaborati da M. Mesnage in *Comparaison statistique du tarif douanier commun de la Cee, du tarif des Etats Unis d'Amérique, et du tarif du Royaume Uni de Grande Bretagne et de l'Irlande du Nord*, in « Informazioni statistiche », Isce, n. 3, 1963, pp. 116-120.

Alcuni metodi proposti debbono essere passati in una veloce rassegna critica<sup>25</sup>.

Tra i raffronti del livello di protezione derivante dalla t.e.c e quello provocato dalle tariffe nazionali, il primo a dover esser preso in esame è quello su cui si basa il cosiddetto « Rapporto Brookings »<sup>26</sup>: si tratta, se non altro, dell'analisi che ha maggiormente influenzato la saggistica americana e che ha determinato alcuni orientamenti della stessa politica degli Stati Uniti nei confronti della Comunità<sup>27</sup>.

Come è noto, il Rapporto Brookings giunge alla conclusione che il raffronto dà « la vivida impressione che la nuova tariffa della Comunità è molto più protettiva delle vecchie tariffe nazionali »<sup>28</sup>. Per il calcolo del livello di protezione comunitario comparato con il precedente livello di protezione nazionale, il Rapporto Brookings si basa su un modello fondato sull'ipotesi che il Paese principale esportatore (« dominant supplier ») sia anche il produttore più efficiente.

Il ragionamento adottato è, in sintesi, il seguente: ricordato che la t.e.c, in linea generale, è stata calcolata facendo la media aritmetica dei dazi in vigore nelle 4 zone tariffarie e ammesso che il livello di protezione non può essere dedotto dal raffronto di questa media con le tariffe pre-esistenti, si sottolinea che « l'essenza della integrazione economica per i produttori all'interno della Comunità consiste nel fatto che essi dovranno operare in un largo mercato protetto e fronteggiare la concorrenza dei produttori a più basso costo degli altri Paesi della Comunità per poter sopravvivere »; di conseguenza, « i produttori a basso costo determineranno la posizione competitiva del Mercato comune nella sua interezza » e « la t.e.c sarà protettiva nella misura in cui proteggerà questi produttori a basso costo ». Da questo ragionamento essenzialmente teorico, sulla cui validità ci si soffermerà tra breve,

<sup>25</sup> L'economia del presente studio non ci consente nulla di più che un esame oltremodo sintetico e basato su un numero limitato di Autori. Sono stati, effettuati in materia numerosi studi di economia applicata del più diverso valore. La maggior parte di essi, però, è costituita da letteratura di parte, che non si è voluto prendere in considerazione. Per un esame teorico ed empirico molto semplificato e di facile lettura, cfr. H. M. Hagman, *Le Marché Commun et les Pays Tiers - Incidences de la Cee sur le commerce international*, Losanna, Centre de Recherches Européennes, 1963.

<sup>26</sup> Cfr. W. Salant e altri, *The United States Balance of Payments in 1968*, Washington, D. C., The Brookings Institutions, 1963, pp. 95-118.

<sup>27</sup> Si veda, ad esempio, il saggio di H. Piquet, *The European Common Market in Economic Perspective*, in *The Common Market: Friend or Competitors*, New York, New York University Press, 1964. Anche se fonda tutta la sua analisi sul Rapporto Brookings, il Piquet riconosce che « nel lungo termine, dopo che le economie dell'Europa occidentale e degli Stati Uniti avranno avuto il tempo di aggiustarsi vicendevolmente, ci dovrebbe essere un'espansione degli scambi (« flourishing trade ») tra America ed Europa sempre che il movimento verso l'integrazione europea continui e non ci sia un'intensificazione delle tendenze protezioniste dai due lati dell'Atlantico » (p. 115).

<sup>28</sup> Cfr. W. Salant, *op. cit.*, pp. 101-102.

si passa a una esemplificazione pratica: « Una tariffa sufficientemente elevata per proteggere i produttori tedeschi in Germania sarà anche sufficientemente elevata per proteggere i prodotti tedeschi in questione in Francia e negli altri Stati membri »<sup>29</sup>. Partendo da questo assunto di base, si esamina la t.e.c. analizzando « l'ammontare di protezione che concede ai "dominant low cost suppliers" all'interno della Comunità »<sup>30</sup> e facendo le seguenti assunzioni: 1) « L'espansione della produzione dei "dominant low-cost suppliers" non muterà in misura significativa i loro costi medi »; 2) « i "dominant low-cost suppliers" sono situati nel Paese che era il maggiore esportatore prima della messa in funzione del Mercato comune »; 3) « i mutamenti tariffari sui prodotti di base importati non influenzeranno in misura notevole la posizione competitiva del "dominant supplier" ».

Con queste ipotesi e seguendo il metodo riassunto, si giunge, analizzando 61 categorie di prodotti industriali, alla conclusione a cui si è fatto cenno: la t.e.c. è piú protettiva delle tariffe nazionali e causerà gravi distorsioni degli scambi ai danni dei Paesi terzi<sup>31</sup>.

La validità del metodo seguito per giungere a questa conclusione non può non essere posta in dubbio. Nulla, infatti, assicura che il principale Paese esportatore sia anche il Paese piú efficiente. Innanzitutto, è difficile determinare il concetto stesso di « efficienza » soprattutto nelle complesse interrelazioni che costituiscono oggi la norma nella vita industriale di un Paese: molto spesso — come è noto — l'efficienza commerciale non è corollario della efficienza produttiva e viceversa<sup>32</sup>. Pur se si superano le difficoltà intrinseche in una definizione della « efficienza » in tutti i suoi aspetti, sembra ben difficile poter considerare l'« efficienza » di un determinato Paese in un determinato ramo produttivo in quanto ragione di una sua particolare *performance* sul mercato internazionale in qualità di esportatore. Nulla ci dice che le esportazioni, e il loro andamento, siano funzione dell'efficienza. L'equazione  $x=f(e)$  in cui  $x$  sta a significare l'export ed  $e$  l'« efficienza » produttiva e commerciale sia interna che esterna è ignota al vocabolario economico.

Si può mutuare dall'acuta critica del Casari al Rapporto Brookings un esempio particolarmente efficace<sup>33</sup>. « Si consideri una situazione come la seguente. Per una certa produzione opera nel Paese A un'azien-

<sup>29</sup> Cfr. W. Salant, *op. cit.*, pp. 101.

<sup>30</sup> Si precisa che si tratta generalmente di produttori tedeschi.

<sup>31</sup> Si afferma, in particolare, che a causa della messa in funzione della t.e.c. e della realizzazione del Mercato comune, gli Usa si troveranno a dover fronteggiare, nel 1968, una perdita complessiva di esportazioni di prodotti industriali per 200 milioni di dollari.

<sup>32</sup> Si pensi, in proposito, all'importanza che ha ai fini di una buona *performance* commerciale sui mercati esteri un'adeguata opera di « promotion ».

<sup>33</sup> Cfr. Mario Casari, *Gli scambi Cee-Paesi terzi*, cit., p. 22.

da di grandi dimensioni, con un'efficiente organizzazione commerciale in grado di collocare anche all'estero una serie di produzioni congiunte; nel Paese B operano invece piccole e medie unità, organizzate per la vendita, prevalentemente sul mercato nazionale o addirittura locale, di uno o pochi beni o tipi di un certo bene; nel Paese C non esiste alcun produttore. L'azienda del Paese A rifornisce il mercato di C, ma non quello di B. Non esiste alcun elemento che faccia ritenere dimostrato che le imprese di A siano più efficienti di quelle di B: eppure A risulta, in questa piccola comunità, il Paese "dominant supplier" ».

Caduta l'equazione  $x=f(e)$ , il metodo seguito dal Rapporto Brookings per valutare la t.e.c. cade nella sua interezza. Potrebbe sembrare, pertanto, inutile passare in rassegna critica le altre ipotesi fatte dal Salant e dai suoi colleghi per condurre la loro analisi. Il fatto che « la espansione della produzione dei "dominant low-cost suppliers" non muterà in misura significativa i loro costi medi » non solo è scarsamente dimostrabile ma, quand'anche lo si voglia assumere come pura estrapolazione teorica, contrasta nettamente con la legge dei rendimenti decrescenti.

L'ipotesi, poi, secondo la quale « i mutamenti tariffari nei prodotti di base <sup>34</sup> importati non influenzeranno in misura notevole la posizione competitiva del "dominant supplier" », anche se presenta una certa validità in quanto — come è noto — i dazi sui prodotti di base generalmente non influenzano in modo determinante il loro prezzo, appare in ultima analisi scarsamente realistica dato che non tiene conto della loro influenza nella determinazione dell'input industriale e delle brusche variazioni dei corsi di questi prodotti. Su tali variazioni ci si è soffermati più volte nel corso di questo studio <sup>35</sup> e non è, quindi, necessario tornare sulla loro ampiezza: esse, tuttavia, non possono non influire, soprattutto per particolari settori produttivi, sui costi, sui prezzi e, quindi, sulla posizione competitiva del « dominant supplier ».

Queste le critiche di base da farsi al metodo usato dal Rapporto Brookings: ad esse se ne possono aggiungere molte altre che derivano da un solo elemento essenziale. Il Rapporto Brookings applica fondamentalmente un modello « statico » a un fenomeno « dinamico » <sup>36</sup>. Di

<sup>34</sup> Nella accezione di « raw materials ».

<sup>35</sup> Cfr., in particolare, Capp. I e IV, Parte II.

<sup>36</sup> Il Rapporto Brookings applica al Mercato comune il modello Viner-Meade, che — come è noto — è assolutamente inadeguato soprattutto in quanto, per usare una terminologia alla Jan Tinbergen (Cfr. J. Tinbergen, *International Economic Integration*, Amsterdam, North Holland Publishing Co., 1964, pp. 77-78) nella Comunità ci si è ispirati a modelli di « positive integration » e non di « negative integration » (Cfr. nota 9, Cap. IV, Parte III, di questo studio). Si veda, successivamente, il mutamento di piano di analisi che dovrà attuare il Casati nell'esame dell'influenza della Cee nelle correnti di scambio internazionali. Questo Autore, dopo aver tentato l'applicazione dei modelli di Viner e di Meade, deve necessariamente riconoscere la loro scarsa compatibilità con la Comunità e

conseguenza, nelle sue proiezioni, oltre a partire dalle ipotesi criticate in precedenza per il loro scarso fondamento, fa uso di strumenti di analisi inadatti e deve introdurre tutta una serie di qualificazioni limitative<sup>37</sup> che rendono molto poco accettabile l'andamento complessivo del ragionamento. Fenomeni come l'« effetto di reddito »<sup>38</sup> o l'« effetto di efficienza interna »<sup>39</sup> vengono completamente, o quasi, ignorati e, di conseguenza, le stime quantitative a cui il Rapporto Brookings giunge al termine di un discorso in cui qualificazione limitativa segue a qualificazione limitativa debbono — quanto meno — essere poste in dubbio.

Tuttavia, anche se queste stime quantitative sull'effetto della Comunità europea sulla bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti non possono essere condivise, ciò non vuol dire che la invalidità del metodo seguito dimostri l'invalidità della conclusione generale a cui il Rapporto Brookings perviene. La critica al metodo adottato da Salant e dai suoi colleghi non significa che l'adozione di un metodo differente porterebbe a risultati complessivi totalmente o parzialmente contrastanti con quelli a cui giungono gli estensori del Rapporto Brookings. La conclusione che dall'esame della t.e.c. si ricavi la vivida impressione che la tariffa esterna comune è molto più protettiva delle vecchie tariffe nazionali, invece, potrebbe ricavarsi facendo uso di altri sistemi di indagine, i quali, tuttavia, — come si vedrà in seguito — riposano anch'essi su una serie di limitazioni restrittive che amputano parte del loro valore<sup>40</sup>.

deve, quindi, passare da un discorso in termini di economia del benessere a un discorso in termini di economia dello sviluppo.

<sup>37</sup> Nel Rapporto Brookings, ad esempio, si presuppone che la Comunità « non adotterà alcuna politica consapevole per mitigare la sua sfavorevole influenza sul resto del mondo » e si riconosce che « se misure mitiganti questa influenza e a carattere non discriminatorio verranno adottate la valutazione effettuata non potrebbe più applicarsi » (p. 104).

<sup>38</sup> L'« effetto di reddito » è la tendenza ad accelerare, a ragione della formazione dell'unione doganale che libera capacità di acquisto in conseguenza della possibilità offerta ai consumatori di un Paese membro di acquistare a più buon mercato un bene di un altro Paese membro, il ritmo di incremento del reddito. Scrive, con una sintesi efficace, Sidney Dell (*op. cit.*, p. 120): « Lasciando da parte ogni questione a carattere prevalentemente politico, l'influenza del Mercato comune dipenderà largamente da quale delle due tendenze (effetto di reddito ed effetto di diversione) sarà la più forte ».

<sup>39</sup> L'« effetto di efficienza interna », studiato prevalentemente dalla Scitovsky (Cfr. T. Scitovsky, *Economic Theory and Western European Integration*, Londra, Allen and Unwin, 1958, pp. 21-48) consiste nel riordinamento dei processi produttivi e nella ristrutturazione e razionalizzazione delle aziende che si ha come conseguenza della formazione della unione doganale. Tra gli altri contributi teorici significativi, cfr. H. Johnson, *The Economic Gains from Free Trade with Europe*, in « Three Banks Review », sett. 1958, e R. Samnwald e J. Stohler, *Economic Integration - Theoretical Assumptions and Consequences of European Integration*, Princeton, Princeton, University Press, 1959, cap. IV.

<sup>40</sup> A conclusioni simili, ad esempio, è giunto il Balassa, sia in *The Future of Common Market Imports*, cit., che in *Les effets du Marché Commun sur les cou-*

La serrata critica che si è fatta al metodo di analisi adottato dal Rapporto Brookings, infine, non deve far dimenticare che questo metodo, quantunque basato su assunzioni aprioristiche e invalide, costituisce pur sempre un sistema di approccio in prima approssimazione all'analisi del livello protettivo della t.e.c. tale da portare a risultati che, per quanto modesti, hanno, tuttavia, un certo valore. La ipotesi essenziale del Rapporto Brookings — la tesi secondo la quale il « dominant low-cost supplier » sia anche il produttore più efficiente — anche se è teoricamente errata — trova molto spesso riscontro nella realtà. Anzi, si tratta di un riscontro che probabilmente una verifica empirica farebbe rilevare piuttosto frequente nei 61 prodotti industriali dall'esame dei quali Salant e i suoi colleghi giungono alle loro conclusioni. La sua invalidità teorica, le sue numerosissime qualificazioni limitative e il fatto stesso di basarsi soltanto sull'analisi di un numero ristretto di rami industriali per giungere a conclusioni a carattere generale lo fanno ritenere oltremodo inadeguato, nonostante l'ampia fortuna di cui ha goduto, soprattutto in quanto sono disponibili degli strumenti di analisi più complessi e più raffinati.

Ad alcune verifiche effettuate facendo uso di questi strumenti bisogna dedicare un cenno prendendo come punto di partenza alcuni studi presentati al noto Colloquio di Bruges del 1964 <sup>41</sup>.

I modelli teorici presentati al Colloquio di Bruges sono essenzialmente di due tipi e in essi non ci si limita a un esame della t.e.c. per determinate categorie di prodotti partendo — come nel Rapporto Brookings — da una ipotesi di base (quella del « dominant supplier »). Si considerano, anzi, altre variabili e — come si vedrà — si elaborano dei particolari modelli statistico-matematici basati più su queste variabili che sullo « scivolamento » della struttura tariffaria a cui si è fatto cenno in precedenza. Un procedimento di questo genere era stato già usato nel 1962 in uno stimolante, per quanto limitato, studio di Major <sup>42</sup>

*rants d'échanges internationaux*, cit. Nel primo dei due studi, il Balassa, messo in rilievo come gli effetti statici (« effetto di preferenza ») e gli effetti dinamici (« effetto di crescita ») siano difficili a distinguersi e limitandosi a dare soltanto alcune indicazioni di tendenza non valutate quantitativamente, concludeva affermando che « anche se la media delle tariffe nazionali diminuisce il loro effetto protettivo, la discriminazione causata dall'abolizione delle tariffe interne persisterà e lo stesso sprigionarsi degli effetti di crescita non sarà tale da eliminare gli effetti discriminatori della t.e.c. ». Nel secondo studio, elaborato, congiuntamente a Alain Camu, un complesso modello su cui in seguito ci si soffermerà, conclude scrivendo che « complessivamente la discriminazione sia tariffaria sia *de facto* causata dalla realizzazione graduale del Mercato comune rinforzerà la diversione degli scambi ».

<sup>41</sup> Cfr., in particolare, gli studi *Trade Creation and Trade Diversion in the Common Market*, di P. J. Verdoon e F. J. M. Meyer zu Schlochtern; *Le commerce de la Communauté Européenne avec les Pays tiers* di J. Waelbroeck, e *The Effect of Eec on Trade in Manufactures*, in *Intégration Européenne et Réalité Economique*, Bruges, Du Temple, 1964.

<sup>42</sup> Cfr. R. L. Major, *The Common Market: Production and Trade*, in « Na-

che deve esser considerato come una sorta di precursore del discorso portato innanzi a Bruges. In sintesi i due tipi di modelli teorici presentati nel corso del seminario tenuto al Collegio d'Europa sono i seguenti: 1) il primo si basa sull'ipotesi che gli scambi tra due Paesi sono funzione dei loro scambi totali; 2) il secondo si basa sull'ipotesi che gli scambi tra due Paesi sono funzione della evoluzione dei loro rispettivi prodotti nazionali.

Come nota il Duquesne de la Vinelle, « questi due tipi di ipotesi non sono contraddittori. Non vi è, infatti, ostacolo logico ad ammettere da un lato l'esistenza di una relazione tra volume della produzione e volume degli scambi e, dall'altra, quella di un'altra relazione tra gli scambi globali di un gruppo di Paesi e la struttura delle loro relazioni bilaterali »<sup>43</sup>.

Lo studio di P. J. Verdoon e J. M. Meyer zu Schlochtern<sup>44</sup> inizia

tional Institutes Economic Review », agosto 1962. L'analisi in questione è basata sullo studio della matrice degli scambi (« trade matrix ») indicante l'andamento dei flussi commerciali tra gli Stati membri della Cee e Stati terzi. Riguarda il periodo 1958-1961 e come anno base si considera il 1955. Dato che non si includono altre variabili, detto metodo può fornire soltanto un raffronto della evoluzione delle quote di mercato. È questo il suo limite essenziale che, purtuttavia, lo rende particolarmente proficuo in quanto dalla critica delle sue ristrettezze si è partiti per giungere a modelli più sofisticati, quali quelli presentati al Colloquio di Bruges. Un cenno deve anche esser fatto agli stimolanti studi di A. Lamfalussy (Cfr. *Europe's Growth: Due to the Common Market?*, in « Lloyd's Bank Review », ottobre 1961, e *Intra European Trade and Competitive Position of the Eec*, Manchester Statistical Society, Paper Read, 13 marzo 1963). Per determinare le variazioni di posizione concorrenziale, il Lamfalussy calcola le quote dei differenti gruppi di Paesi nelle esportazioni del resto del mondo nel 1958, nel 1960 e nel 1962 e trasforma queste quote in indici. Calcola, infine, l'evoluzione teorica delle esportazioni dei gruppi di Paesi verso il Mercato comune assumendo l'ipotesi che le loro quote di mercato abbiano variato nello stesso senso che nel resto del mondo e tenendo conto sia della ripartizione geografica degli scambi che della loro ripartizione per categorie di prodotti. La sua conclusione — ribadita nel volume *The United Kingdom and the Six*, Londra, Macmillan, 1963, p. 57 — è che « il commercio intra-comunitario si presentava in incremento già molto prima dell'entrata in vigore del Trattato di Roma e anche se questo moto è risultato accelerato nel 1960, il Trattato può difficilmente esser considerato il responsabile dell'aumento degli scambi tra i Paesi membri ». Il metodo usato dal Lamfalussy e qui riassunto soltanto nelle sue linee essenziali, anche se è più valido della teoria del « dominant low-cost supplier » del Rapporto Brookings e se è più elaborato di quello adoperato dal Major, suscita notevoli perplessità. Si tratta, innanzitutto di perplessità di ordine matematico: come ha rilevato il Waelbroeck — *op. cit.*, p. 142 — « la somma delle quote di mercato nel Mercato comune dei Paesi esportatori calcolate come suggerisce il Lamfalussy non sarà uguale ad 1 che per caso ». « Ciò non significa — prosegue il Waelbroeck — che l'« anti-mondo » a cui si riferisce il metodo non è coerente o che in questo « anti-mondo senza Mercato comune » le importazioni dei firmatari del Trattato di Roma siano maggiori o minori di quelle che sarebbero state se il Trattato non fosse stato firmato ». « Come non esiste un numero indice ideale — afferma in un altro passo (*op. cit.*, p. 143) — non esiste un metodo perfetto di estrapolazione di una matrice degli scambi internazionali ».

<sup>43</sup> Cfr. L. Duquesne de la Vinelle, *La création de commerce attribuable au Marché Commun et son incidence sur le volume du produit national de la Communauté*, in « Informazioni statistiche », Isce, 1965, n. 4, p. 62.

<sup>44</sup> Cfr. nota 51.



al punto in cui termina l'articolo di Major<sup>45</sup>. Il loro modello si basa sull'assunzione teorica che, in assenza di una causa perturbatrice, la struttura degli scambi internazionali rimane stabile. Di conseguenza in una matrice degli scambi commerciali l'evoluzione dei flussi bilaterali sarebbe una funzione, rispettivamente, delle esportazioni e delle importazioni totali del Paese esportatore e del Paese importatore considerati<sup>46</sup>. Partendo da questo modello le conclusioni generali a cui giungono Verdoon e Meyer zu Schlochtern è che sino al 1962 vi è stata una creazione di commercio dell'ordine di 1,5 miliardi di dollari, per i prodotti industriali presi in considerazione dai due Autori<sup>47</sup>.

Tuttavia, la frase conclusiva del loro studio dimostra come non siano soddisfatti dei risultati raggiunti e della « spettacolare » assenza di « trade diversions » rilevata: « Le condizioni cicliche e la relativa rigidità dell'offerta totale in qualche Stato membro svolgono un ruolo indubbiamente importante. A questo riguardo, il presente studio può aver dato una impressione troppo favorevole della normale influenza di una unione doganale negli scambi con i Paesi terzi »<sup>48</sup>.

L'insoddisfacente conclusione a cui i due Autori pervengono e che li fa dubitare dei loro stessi risultati deriva dal fatto che il loro modello teorico presenta alcune imperfezioni di base. Innanzitutto, il Verdoon e il Meyer zu Schlochtern, anche se sono perfettamente consapevoli della dinamica temporale in cui si realizza una unione doganale e dei suoi effetti<sup>49</sup>, basano il loro modello sull'assenza di cause perturbatrici e, in particolare, proprio sull'assenza delle perturbazioni derivanti dalla formazione dell'unione doganale per poter scervare gli effetti di questa formazione. Il voler assumere una totale assenza di perturbazioni, oltre a limitare il modello e le sue risultanze, rende particolarmente difficile e « discutibile »<sup>50</sup> la scelta degli anni di base e

<sup>45</sup> Cfr. nota 52.

<sup>46</sup> Il Verdoon e il Meyer zu Schlochtern definiscono l'indice del valore di un flusso bilaterale attraverso la seguente equazione:

$$A_{ij} = \frac{X_{ij}(2 - W_{ij} - B_{ij})}{(1 - B_{ij})M_i + (1 - W_{ij})B_j}$$

In esso,  $i$  e  $j$  sono i due Paesi considerati;  $W_{ij}$  la quota di importazioni iniziale di  $j$  in  $i$ ;  $B_{ij}$  la quota di esportazione iniziale di  $i$  nel totale delle esportazioni di  $j$ ;  $M_i$  il valore indice delle importazioni totali di  $i$ ;  $B_j$  il valore indice delle esportazioni totali di  $j$  (Cfr. *op. cit.*, p. 103).

<sup>47</sup> Si tratta, in pratica, di tutti i prodotti manufatti classificati, secondo il Sitc, nei gruppi 5, 6, 7 e 8 meno i gruppi 67, 68 e 69 (Cfr. *op. cit.*, p. 96).

<sup>48</sup> Cfr. *op. cit.*, p. 115. Il Verdoon, in uno studio precedente di dieci anni il Colloquio di Bruges, aveva affermato che la creazione di una unione doganale in Europa occidentale avrebbe comportato effetti di creazione di commercio del 20 % circa (Cfr. P. J. Verdoon, *A Customs Union for Western Europe: Advantages and Feasibility*, in « World Politics », n. 4 del 1954).

<sup>49</sup> Anzi in *op. cit.*, pp. 98-99, distinguono accuratamente la « definite time sequence » degli effetti di una unione doganale con accenti che ricordano il Meade.

<sup>50</sup> Cfr. L. Duquesne de la Vinelle, *op. cit.*, p. 62.

dei periodi presi in esame. Inoltre, se il modello permette di scervare gli effetti dell'unione doganale, essa impedisce di calcolare sia la loro ampiezza sia in qual misura essi derivino da « trade creation » e/o da « trade diversion » in quanto i due effetti spesso si presentano combinati. La critica essenziale che può, e deve, farsi al modello sintetizzato riposa proprio nel fatto che esso non permette sempre di distinguere tra creazione e deviazione di commercio. Le stesse importazioni ed esportazioni totali sono influenzate dalla eventuale creazione e dalla eventuale deviazione di commercio: di conseguenza, sono necessarie correzioni empiriche dei risultati per modificare gli errori che derivano dal modello in questione. Non ci si deve, quindi, meravigliare se esso non soddisfa completamente neppure i suoi Autori che, tuttavia, lo mantengono soprattutto in quanto credono che presenti maggiori pregi teorici dell'altro modello generalmente usato per valutare gli effetti del Mercato comune sul commercio internazionale: quello basato sull'esistenza di una relazione funzionale tra evoluzione degli scambi ed evoluzione del reddito nazionale<sup>51</sup>.

In conclusione, quindi, Verdoon e Meyer zu Schlochtern, anche se svolgono la loro indagine con strumenti del tutto diversi da quelli adoperati dagli estensori del Rapporto Brookings, non arrivano a risultati più soddisfacenti di quelli conseguiti da Salant e dai suoi colleghi. Si può dare, perciò, sulla loro fatica lo stesso giudizio che si è dato a proposito del Rapporto Brookings: la critica al metodo seguito, però, non porta come conseguenza logica e diretta che le conclusioni a cui giungono i due Autori sono errate e che, invece, bisogna adottare le conclusioni contrarie. Bisogna, per contro, ribadire che è solo il metodo che si mette in discussione e che la sua scarsa validità non ha come corollario la scarsa validità dei suoi risultati.

Questi ultimi — si può notare — sono nettamente contrastanti, anche se solo nelle loro linee generalissime, con quelli del Rapporto Brookings: Salant e i suoi colleghi affermano che la Cee avrebbe comportato un aumento della protezione che si sarebbe risolta in una serie di « trade diversions », mentre secondo Verdoon e Meyer zu Schlochtern, sono proprio le « trade diversions » a risultare « spettacolarmente » quasi assenti e vi sarebbe stata soltanto « trade creation ». Ambedue gli studi — lo si rammenta — si basano esclusivamente

<sup>51</sup> Il Verdoon e il Meyer zu Schlochtern scrivono a questo riguardo (*op. cit.*, p. 100): « La difficoltà a cui si scontra questo metodo consiste nell'intricato comportamento della domanda di importazioni e nella sua sensibilità alle variazioni cicliche. Oltre a ciò, si può ritenere che il commercio internazionale sia stato soggetto a un *trend* di recupero che era particolarmente manifesto nella prima metà degli anni cinquanta e che è venuto a cadere nella seconda. Questa influenza specifica è parzialmente tenuta in considerazione scegliendo il prodotto nazionale lordo o la produzione totale come variabile esplicativa. L'extrapolazione per il periodo 1959-1961 tende, di conseguenza, a indurre in errore ».

sull'andamento degli scambi di prodotti industriali e gli anni presi in considerazione sono — grosso modo — i medesimi. La differenza delle conclusioni deriva essenzialmente dalla differenza dei metodi seguiti. Ambedue questi metodi, però, presentano — come si è visto — una ben scarsa validità.

Come si può giungere a conclusioni più apprezzabili e seguendo metodi più validi?

Per rispondere a questo interrogativo è opportuno un breve esame critico dell'altro modello presentato a Bruges, di quello cioè su cui si basa lo studio di Waelbroeck.

Questo Autore inizia il suo studio partendo da presupposti analoghi a quelli di Verdoon e di Meyer zu Schlochtern<sup>52</sup> e applicando a essi un modello molto più elaborato del precedente: fa ricorso ai sistemi di calcolo econometrico di Stone e Brown<sup>53</sup> in base ai quali le grandezze di riferimento sono stimate tramite approssimazioni successive. Questo metodo di impronta tipicamente econometrica, però, se porta a una dimostrazione matematica coerente, « non permette di rispondere all'interrogativo più interessante: il Mercato comune ha fatto nascere correnti di scambio o ha soltanto modificato l'orientamento delle correnti di scambio pre-esistenti? »<sup>54</sup>. Di conseguenza, il Waelbroeck abbandona il metodo basato sulla relazione funzionale tra gli scambi internazionali, stimolato in ciò da Tinbergen<sup>55</sup> e dalle ricerche di due economisti finlandesi<sup>56</sup>. La conclusione a cui arriva è la seguente<sup>57</sup>: « L'effetto del Mercato comune sulla ripartizione degli

<sup>52</sup> Della esistenza cioè di una relazione funzionale tra gli scambi dei due Paesi e il loro eximport totale.

<sup>53</sup> Su questi metodi non riteniamo opportuno soffermarci dato il carattere di questo studio. Per una loro illustrazione, si veda Waelbroeck, *op. cit.*, pp. 144-146.

<sup>54</sup> Cfr. Waelbroeck, *op. cit.*, p. 164.

<sup>55</sup> Cfr. Jan Tinbergen, *Shaping the World Economy*, cit., p. 53, e *The impact of the Eec on Third Countries*, in *Sciences humaines et intégration européennes*, Leida, Sythoff, 1960, p. 386 e ss.

<sup>56</sup> Cfr. P. Pöyhönen, *Towards a General Theory in International Trade*, e K. Pulliainen, *A World Trade Study: An Econometric Model of the Pattern of Commodity Flows in International Trade*, in « *Ekonomiska Samfundets tidskrift* », 1963, n. 2. La relazione funzionale adoperata dai due economisti finlandesi è la seguente:

$$X_{ij} = CC_i C_j \frac{Y_i^a Y_j^b}{R_{ij}^d}$$

in cui  $X_{ij}$  = esportazioni del Paese  $i$  verso il Paese  $j$ ;  $Y_i Y_j$  = prodotti nazionali dei Paesi  $i$  e  $j$ ;  $R_{ij}$  = distanza tra i due Paesi. I parametri  $a$ ,  $b$ ,  $C$ ,  $C_i$ ,  $C_j$  e  $d$  debbono essere interpretati come segue:  $a$ ,  $b$  e  $d$  sono le elasticità dei flussi bilaterali in rapporto ai redditi del Paese acquirente e del Paese venditore e alla distanza tra i due Paesi;  $C_i$  e  $C_j$  sono dei « coefficienti di apertura degli scambi con l'estero » e, di conseguenza, dipendono dalla ricchezza delle risorse naturali e degli indirizzi protezionisti o liberisti dei Paesi  $i$  e  $j$ ;  $C$  è un fattore di scala.

<sup>57</sup> Cfr. J. Waelbroeck, *op. cit.*, p. 164.

scambi, anche se nettamente percettibile, sembra soprattutto molto limitato. L'orientamento degli scambi mondiali ha subito molte volte nel passato mutamenti di misura almeno pari a quelli provocati dal Mercato comune<sup>58</sup>. Il Mercato comune non ha accelerato che moderatamente il processo di accresciuta specializzazione internazionale che i Sei stavano realizzando molto tempo prima del 1958. La interpretazione piú favorevole dei risultati è che ha impedito a questo processo di prender fine ». Dunque quali gli effetti complessivi della realizzazione del Mercato comune sugli scambi internazionali? Nulli o quasi nulli. « Il Mercato comune e la Zona di libero scambio hanno influenzato indiscutibilmente la struttura degli scambi internazionali — scrive a conclusione della verifica empirica fatta con i sistemi di calcolo di Stone e Brown — ma non la hanno *bouleversée* »<sup>59</sup>. Valutando i risultati ottenuti con i metodi « finlandesi » afferma: « Il processo di accresciuta specializzazione internazionale dei Paesi del Mercato comune si è accelerato. Lo scarto tra il commercio reale di questi Paesi e le cifre della tavola di raffronto è del 16%, mentre era del 12% per il periodo precedente. La differenza, tuttavia, non è tale da poterla considerare come una prova dell'effetto Mercato comune »<sup>60</sup>.

Pertanto, sia che si segua un metodo simile a quello adottato da Verdoon e Meyer zu Schlochtern migliorato e raffinato tramite i calcoli econometrici di Stone e Brown, sia che si adotti come ipotesi di lavoro l'esistenza di una relazione funzionale tra scambi e reddito nazionale, si arriverebbe, a detta di Waelbroeck, al medesimo risultato: nel complesso, il Mercato comune non ha portato né creazione né distorsione di commercio.

Ci si trova, quindi, di fronte a una terza soluzione: il Rapporto Brookings afferma che si hanno e si avranno distorsioni; Verdoon e Meyer zu Schlochtern sostengono che si hanno e si avranno creazioni, Waelbroeck interviene per sottolineare — come Lamfalussy<sup>61</sup> — che non si ha e non si avrà né creazione né distorsione. Tuttavia i risultati ottenuti da Waelbroeck usando il modello di Stone e Brown sono posti in dubbio dal loro stesso Autore che — come si è visto — critica lo scarso significato di detto modello.

Cosa può dirsi del metodo « finlandese » elaborato da Waelbroeck? L'effetto di creazione di commercio si presenta sotto la forma di uno scarto tra il valore degli scambi, qual è registrato dalle statistiche doganali, e il valore corrispondente al rapporto funzionale,

<sup>58</sup> Il Waelbroeck ha approfondito questo punto in *Une nouvelle méthode d'analyse des matrices des échanges internationaux*, Cahiers Economiques de Bruxelles, 1964.

<sup>59</sup> Cfr. J. Waelbroeck, *op. cit.*, p. 160.

<sup>60</sup> Cfr. J. Waelbroeck, *op. cit.*, p. 161.

<sup>61</sup> Cfr. nota 53.

tenuto conto dell'evoluzione dei prodotti nazionali nello spazio di tempo considerato. Tuttavia, una creazione di commercio così considerata non può servire da punto di partenza per la stima dell'influenza sul prodotto nazionale lordo dei Paesi partecipanti. « La definizione della creazione di commercio in quanto scarto in rapporto a una relazione funzionale tra prodotto nazionale lordo e scambi esteri — sottolinea il Duquesne de la Vinelle <sup>62</sup> — implica infatti logicamente che la creazione di commercio così definita sia senza effetti sul prodotto nazionale lordo ». Se, oltre a questa difficoltà logica, si considerano anche le difficoltà pratiche contro le quali il metodo va a urtare, risulta che il modello finlandese non sembra ammissibile che nella misura in cui si accetta per creazione di commercio una definizione del tutto speciale partendo dalla quale è impossibile vedere la sua influenza sul prodotto nazionale lordo.

La conseguenza di tutto ciò è che il metodo « finlandese » non è più valido dei precedenti: anch'esso dice quello che dice, dà quello che dà e, se gli si chiede di più di un'analisi vaga e approssimativa, si cade in contraddizioni di sostanza e di logica. Lo stesso giudizio deve darsi su di un altro metodo presentato a Bruges: quello di Clava, che consiste essenzialmente in un perfezionamento del modello « finlandese » <sup>63</sup>.

Per concludere, quindi, anche se nel Colloquio rammentato si è tentato di giungere a risultanze unitariamente accettabili <sup>64</sup>, i differenti modelli che sono stati presentati non reggono a una critica rigorosa.

Può reggere a essa la soluzione che è stata offerta, proprio sulla base dei lavori di Bruges, dal Duquesne de la Vinelle e che tenta una sintesi tra i diversi metodi?

Questo Autore, dopo aver esaminato criticamente le relazioni e i dibattiti di Bruges <sup>65</sup> e dopo aver notato come « il problema posto non sembra comportare una soluzione rigorosa » <sup>66</sup>, riconosce che « bi-

<sup>62</sup> Cfr. L. Duquesne de la Vinelle, *op. cit.*, p. 67.

<sup>63</sup> Il Clavaux utilizza, invece del prodotto nazionale lordo, la spesa pubblica affermando che è proprio essa, nell'ambito del prodotto nazionale lordo, a influenzare le importazioni.

<sup>64</sup> Negli Atti del Colloquio si legge (Cfr. *Intégration Européenne et Réalité Economique*, cit., pp. 185-186: « Il Presidente ritiene che le conclusioni principali che si possono tirare dalle due relazioni introduttive e dalla discussione possono essere riassunte in tre punti: a) Il Mercato comune ha condotto sino a ora ad una creazione di commercio intracomunitario per i prodotti industriali dell'ordine del 20 %; b) Questo effetto di creazione degli scambi non significa gran che dal punto di vista dell'accrescimento del livello di vita. L'effetto del Mercato comune sull'incremento del prodotto nazionale è certamente maggiore in altri campi; c) Il Mercato comune non ha provocato danni per i Paesi terzi ».

<sup>65</sup> Buona parte di queste critiche sono state riprese nel nostro breve excursus.

<sup>66</sup> « L'anti-mondo indispensabile, per punto di partenza, a ogni tentativo inteso a stabilire quali sarebbero stati il volume e la struttura degli scambi dei

sogna accontentarsi di una risposta approssimativa». Stabilito che « l'approssimazione sarà tanto meno imperfetta quanto più gli elementi del mondo reale a partire dai quali si costruisce l'anti-mondo saranno essi stessi meno influenzati dagli effetti diretti e indiretti della unione doganale », adotta il modello che maggiormente risponde a questo requisito — quello di Verdoon e Meyer zu Schlochtern — ed estrapola conclusioni più ampie di quelle presentate dai due economisti olandesi: in particolare, considera non solo i prodotti industriali ma l'insieme del commercio, e proietta i risultati al 1964, affermando che vi sarebbe stata una « trade creation » dell'ordine di 4 miliardi di dollari, ossia del 9% delle importazioni totali dei Paesi membri<sup>67</sup>. Al fine di completare la sua analisi, poi, fa uso, modificandola parzialmente, di una ipotesi presentata da Waelbroeck nel corso dei dibattiti di Bruges<sup>68</sup> al fine di calcolare l'influenza della creazione di commercio sulla evoluzione del prodotto nazionale della Comunità. Il risultato a cui perviene, facendo uso di un rapporto lineare tra i logaritmi del prodotto nazionale lordo e delle importazioni totali dei Sei, è che si può stabilire un coefficiente di elasticità dello 0,5% della produzione rispetto agli scambi. Di conseguenza, se la creazione del commercio è stata del 9%, l'effetto corrispondente sul prodotto nazionale degli Stati membri è del 4,5%. Nel concludere, riconosce, tuttavia, che « servendosi di questa relazione funzionale per valutare l'incidenza sulla produzione non si pretende che essa sia imputabile soltanto all'espansione degli scambi indipendente da tutti gli altri adattamenti economici. Si misura soltanto l'ampiezza dell'accrescimento della produzione che non vi sarebbe verosimilmente stato in assenza di creazione di commercio dato che una delle sue condizioni non si sarebbe realizzata. Questa conclusione resta, pertanto, nell'ordine del verosimile »<sup>69</sup>.

La sintesi tentata da Duquesne de la Vinelle, pertanto, lascia insoddisfatto il suo stesso elaboratore: i risultati globali a cui perviene sono

Paesi membri del Mercato comune se l'unione doganale non fosse esistita non può essere costruito che partendo da elementi colti dal mondo reale, influenzato esso stesso dalla formazione di questa unione doganale ». Cfr. L. Duquesne de la Vinelle, *op. cit.*, p. 66).

<sup>67</sup> Cfr. L. Duquesne de la Vinelle, *op. cit.*, p. 67.

<sup>68</sup> Cfr. *Intégration Européenne et Réalité Economique*, cit., pp. 182-183.

<sup>69</sup> Cfr. L. Duquesne de la Vinelle, *op. cit.*, p. 70. Il Duquesne de la Vinelle ha pubblicato recentemente un nuovo studio in cui modifica il metodo adottato in quello del 1965. (Cfr. L. Duquesne de la Vinelle, *Nouvelle recherche sur la création de commerce attribuable au Marché Commun*, in « Informazioni statistiche », Isce, n. 1, 1967). In esso si basa essenzialmente sul modello di Verdoon e di Meyer zu Schlochtern, che raffina cercando una relazione lineare fra i logaritmi di un flusso parziale di esportazioni e del flusso totale corrispondente o fra i logaritmi di un flusso parziale di importazioni e del flusso totale corrispondente. Nonostante l'ammodernamento, è lo stesso Duquesne de la Vinelle a riconoscere che esso « implica necessariamente la costruzione almeno parziale di una rete immaginaria degli scambi alla quale raffrontare gli scambi osservati ».

soltanto « verosimili » per sua stessa ammissione. Ma c'è di più. Se l'uso congiunto dei due metodi rettificati da correzioni empiriche e teoriche presenta l'utilità di offrire un'analisi simultanea sia della creazione di commercio che degli effetti di questa creazione, con la sintesi usata da Duquesne de la Vinelle l'esame del secondo fenomeno dipende — come si è visto — dai risultati ottenuti dall'esame del primo. Anche se quindi in questa sede, data la scarsa attinenza della materia con l'oggetto del nostro studio, non è necessario analizzare criticamente il metodo usato per valutare l'influenza della creazione di commercio sul prodotto nazionale della Comunità, il modello adottato per calcolare l'effetto « trade creating » non è privo delle stesse debolezze e imperfezioni di base che si sono rilevate a proposito dello studio di Verdoon e di Meyer zu Schlochtern e che lo stesso Duquesne de la Vinelle ha acutamente annotato. Questo modello — si è detto — essenzialmente non permette di distinguere tra creazione e diversione di commercio e le stesse correzioni empiriche ad esso apportate da Duquesne de la Vinelle non eliminano questo suo difetto di fondo.

Debolezze e imperfezioni di base, quindi, su tutta la linea. I modelli di Bruges e la loro rielaborazione ad opera di Duquesne de la Vinelle non sono più plausibili della teoria del « dominant low-cost supplier » del Rapporto Brookings. Anzi, le loro basi teoriche, per quanto più raffinate, portano a risultati, per certi aspetti, più vaghi e più approssimativi di quelli a cui giungono Salant e i suoi colleghi. Innanzitutto si fermano a valutazioni globali che poco possono dirci in quanto alle « trade creations » e alle « trade diversions » riguardanti singole categorie di prodotti. Queste valutazioni globali derivano da assunzioni ipotetiche e da limitazioni qualitative che riducono di molto la probabile corrispondenza di questi modelli alla realtà. Fanno, poi, astrazione completa o quasi delle modifiche tariffarie e il livello di protezione assicurato dalla t.e.c. non viene, o quasi, preso in esame. I risultati a cui pervengono, infine, sono messi in dubbio dai loro stessi Autori.

Da tutto ciò deve derivarsi la convinzione della assoluta impossibilità di giungere a soluzioni soddisfacenti?

Se la teoria del « dominant low-cost supplier » soffre di imperfezioni, se i modelli matematici di Bruges e quelli derivanti da una loro rielaborazione presentano debolezze ancora maggiori, ci sono altre strade che si possono intraprendere per risolvere il dilemma essenziale che pone il Mercato comune e che, ai fini di questo studio, deve essere risolto prima di passare a un esame più completo dei primi approcci di politica commerciale della Comunità nei confronti dei Paesi in via di sviluppo.

A due di queste strade, che sembrano degne di particolare attenzione e che, a differenza delle precedenti, apportano chiarificazioni di

rilievo in merito ai rapporti tra la Cee e il terzo mondo, bisogna dedicare un esame sintetico ma approfondito.

La prima di queste due strade, si pone in parte sul solco di quella tracciata dagli Autori or ora rassegnati e che potrebbe considerarsi iniziata dal Major<sup>70</sup>: si fonda, cioè, sulla costruzione di un modello teorico per valutare *ex post* gli effetti del Mercato comune sulle correnti di scambio internazionali<sup>71</sup>. Bela Balassa e Alain Camu riescono, però, a evitare parte degli errori e delle debolezze teoriche in cui erano caduti i loro predecessori<sup>72</sup>, a presentare un modello piú complesso ma piú plausibile dei precedenti e a giungere a risultati di tendenza alquanto soddisfacenti. Vi è un particolare importante da sottolineare: si tratta di risultati per categorie di prodotti che indicano tendenze di « trade creation » e di « trade diversion » per ogni singola categoria e che rendono, pertanto, lo studio notevolmente significativo.

Gli obiettivi propostisi dai due Autori sono: 1) eliminare gli effetti di crescita economica sulle importazioni; 2) ottenere dati comparabili per la creazione e la diversione degli scambi; 3) distinguere i risultati per principali categorie di prodotti. Il metodo a cui ricorrono per raggiungere questi scopi, era già stato, in parte, suggerito in un precedente scritto del Balassa<sup>73</sup>. Esso si basa sul raffronto *a posteriori* delle elasticità al reddito per le importazioni intra ed extra comunitarie in due periodi, l'uno precedente e l'altro seguente l'entrata in vigore del Trattato di Roma. Le elasticità vengono calcolate come il rapporto tra l'incremento annuale medio in volume delle importazioni e quello del prodotto nazionale lordo. Si presuppone che, senza il processo di integrazione, queste elasticità sarebbero rimaste immutate. Partendo da questa assunzione di base, sulla cui validità ci si dovrà, tra breve, soffermare, si deduce che un incremento delle elasticità tra il periodo precedente e seguente l'integrazione indicherebbe una creazione netta degli scambi seguita alla messa in opera del Mercato comune. Suddividendo le importazioni totali in importazioni intra ed extra comunitarie l'aumento della elasticità delle prime indicherebbe una creazione di scambi intracomunitari, mentre la diversione degli scambi nei confronti dei Paesi terzi verrebbe indicata da una riduzione delle elasticità delle importazioni extra comunitarie. « Ciò significherebbe — precisano i due Autori — che il ritmo di incremento

<sup>70</sup> Cfr. nota 52.

<sup>71</sup> Cfr. B. Balassa e A. Camu, *Les effets du Marché Commun...*, cit.

<sup>72</sup> Manca, però, nello studio del Balassa e del Camu un'analisi critica delle opere dei loro predecessori. Si limitano a dire che le fatiche di questi ultimi « non sembrano interamente soddisfacenti per quanto riguarda il sapere se le tendenze o le deformazioni constatate negli scambi siano dovute a creazione o a diversione di commercio » (p. 205).

<sup>73</sup> Cfr. B. Balassa, *European Integration - Problems and Issues*, in « American Economic Review », maggio 1963, pp. 175-184.



di queste importazioni in rapporto a quello del prodotto nazionale lordo è stato meno lento nel secondo che nel primo periodo e viceversa nel corso di creazioni di scambi »<sup>74</sup>. Il lettore più attento avrà notato che la sintesi riuscita molto parzialmente a Duquesne de la Vinelle riesce in misura più soddisfacente a Balassa e Camu. Molti elementi del loro modello derivano dai modelli presentati a Bruges: tuttavia, si inquadrano congiuntamente in una costruzione più armonica e, soprattutto, capace di portare a risultati più completi e soddisfacenti.

Il Balassa e il Camu descrivono accuratamente pregi e limiti del loro modello. « Raffrontando il mutamento dei ritmi d'espansione, a prezzi costanti, delle importazioni intra ed extra comunitarie relativamente al ritmo di incremento del prodotto nazionale lordo, il metodo proposto tiene conto delle variazioni nelle parti relative e permette un raffronto dei dati indicante la creazione e la diversione degli scambi. Eliminando l'effetto dei mutamenti del ritmo di incremento del prodotto nazionale lordo su quello delle importazioni, il metodo adottato mostra gli effetti della integrazione in un contesto *ceteris paribus*. Questo approccio non riflette tuttavia pienamente l'effetto dinamico della integrazione sulle correnti degli scambi dato che non si è tenuto conto delle influenze stesse della integrazione sulla crescita economica. Ma, viste le difficoltà evidenti che accompagnano la valutazione dell'influenza dell'integrazione sulla crescita, gli effetti dinamici non vengono presi in considerazione »<sup>75</sup>.

Il Balassa e il Camu prendono in analisi separatamente sette categorie di prodotti. I calcoli vengono effettuati a prezzi costanti. I periodi considerati sono il 1953-1958 e il 1958-1963 con alcune correzioni per dare una maggiore precisione all'analisi<sup>76</sup>. Dopo aver ribadito l'avvertimento a « tener sempre presenti le limitazioni del metodo e il carattere approssimativo dei dati utilizzati » e dopo aver ricordato che « di conseguenza, i risultati devono essere approvati innanzitutto come indicatori di ordini di grandezza e di linee di tendenze »<sup>77</sup>, tracciano le loro conclusioni che possono sintetizzarsi nel modo seguente: 1) creazione netta degli scambi per le importazioni totali della Cee; 2) leggera tendenza alla diversione per le importazioni di prodotti non manufatturati (prodotti alimentari non tropicali, bevande e tabacchi, materie prime e combustibili); 3) creazione netta per tutte le rubriche di prodotti manufatti con particolar riguardo per le macchine elettriche e non elettriche; 4) creazione netta per tutte le

<sup>74</sup> Cfr. B. Balassa e A. Camu, *op. cit.*, pp. 205-206. Si tratta, quindi, di una accezione del tutto particolare che si dà ai termini « trade creation » e « trade diversion ».

<sup>75</sup> Cfr. B. Balassa e A. Camu, *op. cit.*, p. 206.

<sup>76</sup> Dato che il 1958 fu un anno di recessione, si è considerata la media 1957-58-59 e gli anni-limite sono stati sostituiti dalle medie 1953-54 e 1962-63.

<sup>77</sup> Cfr. B. Balassa e A. Camu, *op. cit.*, p. 209.

categorie di prodotti sia manufatti che non manufatti per quanto atti ai commerci intracomunitari; 5) diversione particolarmente accentuata per le materie prime non combustibili, prodotti alimentari non tropicali e prodotti chimici per quanto riguarda le importazioni extracomunitarie. In termini generalissimi — come si è visto — i due Autori prevedono che complessivamente la discriminazione tanto tariffaria che di fatto derivante dalla realizzazione del Mercato comune rinforzerà la diversione degli scambi. Sintetizzato quindi, sommariamente, l'illuminante saggio di Bela Balassa e Alain Camu, bisogna spendere ancora qualche parola sul metodo adottato dai due Autori. Anch'esso, infatti, non sfugge a una critica che sia rigorosa.

Il modello raffinatissimo su cui Balassa e Camu fondano la loro analisi si basa interamente su una assunzione aprioristica che, non solo, non viene, e non potrebbe venire, comprovata empiricamente ma che fa anche cadere i due Autori nello stesso errore teorico che hanno criticato ai loro predecessori: quello di costruire un anti-mondo teorico incompatibile con ogni modello di anti-mondo quale dovrebbe aversi ai fini dello studio dell'« effetto Mercato comune ».

All'inizio del loro saggio Balassa e Camu scrivono: « In tutte le ricerche empiriche, quale che sia il metodo scelto, è difficile isolare statisticamente il fenomeno studiato dal suo contesto reale. All'occorrenza, si tratterebbe di paragonare l'evoluzione degli scambi del Mercato comune constatata dopo la sua origine con l'evoluzione che avrebbe avuto luogo se questa organizzazione non fosse stata creata. Ciò è evidentemente impossibile e, di conseguenza, bisogna semplificare la realtà facendo una serie di ipotesi restrittive »<sup>78</sup>.

Dopo questa dichiarazione di moderato ottimismo quanto alle possibilità di costruzione di un razionale modello teorico compatibile con il problema in esame, illustrano i termini essenziali del loro metodo che — come si ricorderà — si basa essenzialmente su una sola ipotesi: in mancanza del processo di integrazione le elasticità delle importazioni al reddito nazionale dei Sei non sarebbero mutate. Questa ipotesi è essenziale al modello; senza di esso — è facile il notarlo — l'intera costruzione di Balassa e Camu verrebbe a cadere. Gli incrementi e i decrementi delle elasticità nel loro confronto *ex-post* ed *ex-ante* l'attuazione del Mercato comune non avrebbero alcun significato nell'individuazione delle « trade diversions » e delle « trade creations » pur nella speciale accezione che a questi effetti si dà nel saggio di Balassa e Camu. Si tratta, indubbiamente, di una ipotesi che « semplifica » la realtà, che introduce alcune « restrizioni ». Può parlarsi, però, soltanto di « semplificazione » e di « restrizione » a proposito dell'assunzione in questione? Non vengono il Balassa e il Camu sfio-

<sup>78</sup> Cfr. B. Balassa e A. Camu, *op. cit.*, pp. 204-205.

rati dal dubbio che la loro assunzione non si limiti a « semplificare », a « restringere » la realtà ma giunga a sforzarla, a modificarla oltre ogni confine teoricamente ammissibile? Non pensano il Balassa e il Camu di essere giunti, anche loro, alla costruzione di « un anti-mondo » teoricamente non conseguente?

Nulla, infatti, afferma che le elasticità summenzionate sarebbero rimaste immutate in assenza del processo di integrazione europea. Anche se si fossero tralasciati fattori ciclici che pur avrebbero potuto influenzare notevolmente le elasticità, sarebbe stato molto più prevedibile un loro mutamento che la loro stazionarietà. L'ipotesi teorica di Balassa e di Camu, quindi, risulta errata e il loro errore è simile a quello da essi criticato negli altri: il voler raffrontare una evoluzione che si è avuta con una evoluzione che si sarebbe potuta avere ma non si è avuta proprio a causa dell'effetto che si vuol secernere e calcolare. L'evoluzione che si sarebbe potuta avere e che non si è avuta sarebbe stata caratterizzata, secondo il Balassa e il Camu, dalla stazionarietà delle elasticità. Affermare ciò è come affermare che sarebbe stata caratterizzata da una stazionarietà del ritmo di incremento degli scambi e da una uniformità del loro andamento. È sforzare, oltre ogni logica di semplificazione teorica, i termini dell'analisi. È costruire su una base invalida l'intero metodo.

Il modello Balassa e di Camu va, quindi, anch'esso a cozzare contro la possibilità di basarsi su un mondo e su un anti-mondo teoricamente plausibili. Consapevoli di questa impossibilità, il Balassa e il Camu tentano una loro costruzione che, però, non risulta immune da alcuni errori tipici nei loro predecessori. Nonostante questi errori, però, l'analisi del Balassa e del Camu dà risultati più apprezzabili di quelle precedentemente passate in rassegna. Il fatto stesso di portare a risultati di tendenza per categorie di prodotti permette di giungere a conclusioni di interesse proprio per quanto riguarda la Comunità e i Paesi in via di sviluppo.

Sembra, quindi, di trovarsi di fronte all'impossibilità di risolvere teoricamente il problema: i modelli teorici possono, al più, dare alcune vaghe indicazioni di tendenza approssimative e incerte. La teoria del « dominant low-cost supplier » non forniva molto di più e la sua base teorica non era, infine, molto peggiore di quella dei modelli accennati nelle pagine precedenti. Di questi ultimi — come si è visto — quello più soddisfacente si deve a Balassa e a Camu, purtuttavia, si trovano anch'essi a urtare con gli stessi scogli teorici con cui hanno cozzato gli altri.

Può una strada diversa superare questi scogli o si limiterà ad aggirarli? Lo si vedrà esaminando un lucido recente saggio di Mario Casari che ha svolto un'approfondita analisi teorico-empirica degli scambi Cee-Paesi terzi.

Il Casari<sup>79</sup>, dopo aver esaminato il « Caso Mercato comune » alla luce della teoria delle unioni doganali, applicando ad esso prevalentemente i modelli di Viner e di Meade senza tralasciare però i contributi di Scitovski, Johnson, Mikesell e Stohler<sup>80</sup>, rilevato come questi modelli debbono essenzialmente inquadrarsi nel filone della « economia del benessere »<sup>81</sup>, afferma che impostato il ragionamento in un'ottica dinamica e su più realistici postulati, un'analisi condotta soltanto in termini statici di benessere si dimostra piuttosto avara di possibilità conoscitive»: assai più stimolanti prospettive pare offrire un approccio che valuti gli effetti di un'unione sul tasso di sviluppo dei Paesi membri e di quelli terzi<sup>82</sup>. Di conseguenza, sposta il piano dell'analisi e lo trasferisce su quello dell'economia dell'integrazione e dello sviluppo: considera, cioè, il Mercato comune come quadro di sviluppo equilibrato per un'area regionale sulla via della integrazione, prende in esame le politiche comuni realizzate, iniziate o in progetto e raffronta l'andamento degli scambi con i Paesi terzi avutosi per la Comunità con quello registratosi per gli Stati Uniti e l'Efta. Propone, quindi, la « generalizzazione seguente, che è naturalmente valida nell'ambito di accettabilità dei dati sperimentali su cui si basa: un processo di integrazione, che si realizzi vuoi per il tramite di una semplice zona di libero scambio, vuoi soprattutto di una vera e propria unione doganale e/o economica, determina almeno nei suoi primi anni, effetti positivi per lo sviluppo non solo dell'area interessata ma anche dei Paesi terzi. Tali effetti sono tanto maggiori quanto più il processo di integrazione si qualifica nel senso postulato dal Trattato di Roma »<sup>83</sup>.

Il procedimento del Casari, quindi, non solo si presenta particolarmente proficuo a ragione delle numerose « tendenze » che vengono scévrate, ma sembra anche teoricamente corretto pur se si basa su rilevazioni empiriche e rifiuta l'elaborazione di un vero e proprio modello. L'effetto del Mercato comune sugli scambi dei Paesi terzi, e, per il tema che ci riguarda più da vicino, dei Paesi in via di sviluppo non va valutato unicamente esaminando il livello protezionistico della t.e.c., o stabilendo una più o meno complessa relazione funzionale tra l'andamento degli scambi bilaterali tra le aree in esame e i totali e/o l'evoluzione del reddito, o derivando gli effetti di « trade creation » e/o di

<sup>79</sup> Cfr. M. Casari, *Gli scambi Cee-Paesi terzi*, cit.

<sup>80</sup> Si tratta, prevalentemente, delle opere citate a nota 11 e 49.

<sup>81</sup> Cfr. M. Casari, *op. cit.*, p. 12. Secondo un dizionario di economia generalmente apprezzato (Cfr. H. Sloan e A. Zurcher, *Dictionary of Economics*, New York, Barnes & Noble, 1953, p. 341) si deve intendere per economia del benessere « la considerazione della misura in cui un sistema economico raggiunge predeterminati obiettivi assunti per massimizzare il benessere umano e la valutazione delle politiche pubbliche diretti a provocare mutamenti economici indirizzati a questo fine ».

<sup>82</sup> Cfr. M. Casari, *op. cit.*, pp. 44-45.

<sup>83</sup> Cfr. M. Casari, *op. cit.*, p. 63.

« trade diversion » dal confronto *ex-post* delle elasticità delle importazioni al reddito, assumendo stazionarie queste elasticità in caso che il processo di integrazione non fosse avvenuto. Per poter avere una valutazione che abbia un certo fondamento sia empirico che teorico bisogna considerare il fenomeno integrazione in tutti i suoi aspetti, soprattutto in quelli che la caratterizzano come ipotesi di sviluppo.

Facendo così, però, oltre a perdersi di vista ogni possibilità di valutazione quantitativa, oltre a doversi ammettere come le tendenze osservate siano soltanto vaghe e incerte, oltre a trasferire il discorso su un piano che, se ad esso più consono, rende più difficile un suo sviluppo coerente<sup>84</sup>, si giunge a una conclusione che pare direttamente influenzata, più che dall'analisi teorico-empirica del problema, da alcune idee di base dell'Autore. Si tratta di idee di base estranee, quanto meno in via diretta, all'esame dell'andamento degli scambi Cee-Paesi terzi: tuttavia, questo esame viene svolto alla luce di esse, con un'ottica, quindi, che può, e che deve, essere discussa.

Senza scendere a una esemplificazione approfondita e limitandosi a quanto riguarda direttamente i rapporti tra la Comunità e i Paesi a economia arretrata, non si può fare a meno di notare che il Casari affermando nella sua « generalizzazione », che tuttavia — come si vedrà — viene parzialmente corretta, che si sarebbero avuti essenzialmente « effetti positivi non soltanto per lo sviluppo dell'area interessata ma anche dei Paesi terzi » pone la sua assunzione su una sorta di « over-estimation » delle conseguenze positive dell'« effetto di reddito »<sup>85</sup> sugli scambi dei Paesi terzi in via di sviluppo. Si tratta di una « over-estimation » tipica del Casari che si può notare più compiutamente in un altro suo lavoro<sup>86</sup> e che nel saggio qui sintetizzato risulta

<sup>84</sup> Ci sembra, ad esempio, poco significativo il raffronto che viene fatto dal Casari, come, d'altronde, da altri Autori (Cfr. S. Wells, *The Eec and Trade with the Developing Countries*, cit.), tra la evoluzione degli scambi della Cee con quella rilevata per l'Efta e per gli Stati Uniti.

<sup>85</sup> Cfr. nota 48.

<sup>86</sup> Cfr. M. Casari, *La cooperazione internazionale per lo sviluppo economico*, cit., pp. 1-49. Perché la posizione del Casari deve essere giudicata, a nostro avviso, come quella di un « over-estimator » dell'effetto di reddito? Se, indubbiamente, l'espansione del reddito dei Paesi industrializzati, stimola anche lo sviluppo delle importazioni dei Paesi sottosviluppati non si può negare che la correlazione tra i due fenomeni è indubbiamente modesta. Come risulta dalle più diverse elaborazioni statistiche in materia, il ritmo di sviluppo delle esportazioni dei Paesi a economia arretrata è stato notevolmente inferiore al ritmo di sviluppo di espansione del reddito dei Paesi avanzati. Solo una parte limitata di detta espansione si traduce in stimolo alle esportazioni dei Paesi in via di sviluppo. Dopo aver esaminato il peggiorare, in termini relativi, delle ragioni di scambio tra Paesi sviluppati e Paesi sottosviluppati nel corso del primo quinquennio del Decennio dello Sviluppo, il rapporto sullo stato di applicazione delle raccomandazioni della prima Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo conclude affermando: « Questo risultato deludente si iscrive nel contesto di un periodo in cui la situazione economica generale è stata largamente favorevole, se si escludono alcuni fatti particolari intervenuti nel settore della politica commerciale ed economica.

chiara dal richiamo che si fa a un altro Autore, noto « over-estimator » dell'« effetto di reddito », Gottfried Haberler <sup>87</sup>.

Il Casari, che si pone in una ragionevole posizione intermedia tra i « free-traders » e gli « anti free-traders », che sfugge agli errori teorici degli altri Autori qui ricordati mutando il piano dell'analisi e la tattica di attacco alla materia, che si contenta giudiziosamente dell'indicazione di alcune tendenze e direttrici, arriva a risultati che non possono soddisfare pienamente proprio in quanto sono influenzati dalle sue « over-estimations ». Tuttavia, un confronto di questi risultati con quelli elaborati da altri Autori, segnatamente dal Balassa-Camu e dal Salant, può dare delle indicazioni di tendenza e di direttrici che possono essere particolarmente utili soprattutto se vengono integrate in proiezioni empiriche *ex-post* ed *ex-ante* fatte al di fuori di particolari modelli teorici.

A conclusione di questa rapida rassegna, non possono non venire in mente alcune parole di Haberler a proposito della teoria del commercio internazionale e che si applicano a qualsiasi forma di ricerca pura. « Siamo di fronte a un esempio di un dilemma che ricorre frequentemente nella ricerca teoretica. Se, da un lato, basiamo la nostra analisi su assunzioni più o meno realistiche, dobbiamo contentarci di risultati abbastanza incerti e, alla meglio, approssimativi. Se, dall'altro, cerchiamo risultati non ambigui siamo forzati a fare assunzioni altamente specifiche e, usualmente, non genericamente applicabili o, in ogni modo, che sono difficili da provarsi » <sup>88</sup>.

Uscendo dai modelli teorici proposti bisogna tornare al tema di-

Il tasso di espansione economica dei Paesi sviluppati a economia di mercato la cui produzione rappresenta i 2/3 della produzione mondiale totale è stato del 5-6 % l'anno e il tasso di crescita del prodotto nazionale netto dei Paesi socialisti dell'Europa orientale e dell'Asia è stato anche più elevato. Tale crescita ha dato un impulso dinamico alla domanda mondiale di importazioni. Ciò ha indubbiamente contribuito anche ad allargare le correnti di esportazione dei Paesi in via di sviluppo. Il problema che si pone è di sapere per qual motivo l'accelerazione della crescita delle esportazioni di Paesi in via di sviluppo non si è tradotta in una crescita proporzionale equivalente delle loro importazioni e, di conseguenza, della loro crescita economica » (Cfr. Unctad, *Examen de l'application des recommandations de la Conférence - Etude sur le commerce international et le développement*, 1966, doc. TD/B/82, Résumé.

<sup>87</sup> Casari cita — a pp. 45-46 del suo lavoro — da un recente saggio di G. Haberler (Cfr. *Integration and Growth of the World Economy in Historical Perspective*, in « American Economic Review », marzo 1964, p. 14) la seguente frase: « Tanto la teoria classica che quella keynesiana, in questa materia in completo accordo tra loro, conducono alla fondata presunzione, anche se non all'assoluta certezza, che il rapido sviluppo dei Paesi industrializzati recherà beneficio ai Paesi meno sviluppati, aumentando la domanda dei beni da essi esportati, rendendo possibile una più libera offerta di capitale e maggiori aiuti, nonché, a più lontana scadenza, sviluppando numerose nuove tecnologie e produzioni molte delle quali estremamente utili per i Paesi in via di sviluppo ».

<sup>88</sup> Cfr. G. Haberler, *Survey of International Trade Theory*, International Finance Section, Princeton, Princeton University Press, Special Papers in International Economics, 1961, p. 19.

retto di questo studio con l'amarezza derivante dal fatto che nessuno di essi soddisfa pienamente. I due ultimi esaminati in questa veloce rassegna critica (quello di Balassa-Camu e quello di Casari, prevalentemente empirico, peraltro) sono indubbiamente migliori degli altri. Eppure il metodo di Balassa e Camu presenta — come si è visto — il difetto di fondo esistente nei diversi modelli teorico-matematici incapaci di definire coerentemente un anti-mondo e le conclusioni a cui giunge Casari sono influenza della particolare ottica di questo Autore e delle sue « over-estimations ». Nonostante ciò la risultanza che si può trarre dalla veloce rassegna critica non è soltanto negativa. Il breve *excursus* teorico era necessario proprio in quanto, nonostante le differenze dei metodi e dei modelli, nonostante la scarsa fondatezza di questi metodi e di questi modelli, nonostante le discordanze nelle conclusioni generali a cui essi pervengono, quasi tutti gli studi qui ricordati, e che sono tra i più significativi in materia, giungono a conclusioni similari per quanto riguarda l'influenza della Comunità sulle esportazioni dei Paesi in via di sviluppo e, in particolare, « la protezione » comunitaria nei confronti di essi. La stessa visione ottimistica di Casari si colora di tinte negative a questo riguardo e gran parte delle tendenze di « trade diversion » individuate vengono indicate proprio nei prodotti che più direttamente interessano i Paesi a economia arretrata<sup>89</sup>.

Dopo questa rapida carrellata teorica, bisogna tornare al punto focale del problema in esame: che « protezione si assicura la Comunità nei confronti dei Paesi in via di sviluppo? ».

Si è già visto come nei confronti dei prodotti agricoli le misure protettive siano essenzialmente non tariffarie e sul loro esame ci si è già soffermati<sup>90</sup>. Il « dilemma tariffario », quindi, riguarda in questa sede essenzialmente i prodotti industriali e, tra essi, ai fini di questo studio, quelli che possono essere forniti all'Europa dei Sei dai Paesi in via di sviluppo.

Non si vuol fare un dettagliato esame prodotto per prodotto. Tuttavia, è con un cenno a un caso particolarmente significativo che si vuole iniziare l'esame delle tendenze della Cee nei confronti dei Paesi a economia arretrata quale risulta dalla lettura della t.e.c.: si tratta della protezione assicurata all'« uomo malato » del settore manifatturiero, l'industria tessile<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> Cfr. M. Casari, *op. cit.*, p. 70, e Parte II, Cap. V di questo studio per un commento alla posizione del Casari sugli effetti della politica agricola comune.

<sup>90</sup> Cfr., essenzialmente, Parte II, Capp. III e V di questo studio.

<sup>91</sup> « L'industria tessile — scrive B. Balassa in *Tariff Protection in Industrial Countries*, cit., p. 584 — è stata a lungo l'uomo malato del settore manifatturiero in molti Paesi industriali ed è stata spesso paragonata all'agricoltura dai proponenti e dagli oppositori della sua protezione. Al tempo stesso, il suo carattere instabile, la relativa semplicità dei suoi processi tecnologici e la sua alta intensità di lavoro la fanno considerare candidata a divenire la prima industria di esportazione dei manufatti dai Paesi in via di sviluppo. Pertanto, il maggiore effetto

Oltre a piani di aiuto, sia nazionali che comunitari<sup>92</sup>, il settore tessile è quello che si è assicurato il più alto livello di protezione tariffaria: basta un esame veloce alla t.e.c. per rilevare come i dazi per i tessili siano naturalmente più alti della tariffa media<sup>93</sup>. Questi dazi, accompagnati da sussidi e contingenti, hanno indubbiamente provocato gli effetti di « trade diversions » che sono riconosciuti da quasi tutti gli Autori in precedenza rammentati<sup>94</sup>. Anzi, bisogna sottolineare che proprio l'esistenza e il riconoscimento unanime di queste « trade diversion » dimostrano come la Comunità con il suo realizzarsi abbia aggiunto una « protezione comunitaria » alla già elevata protezione esistente nelle 4 zone tariffarie ad essa pre-esistenti. Lo stesso Accordo a Lungo Termine per i tessili di cotone stipulato nel quadro del Gatt servirà ben poco a limitare questa protezione<sup>95</sup>: basta esaminare come

della fortissima protezione dell'industria tessile nei Paesi sviluppati sarà la causa di un ritardo dell'espansione delle esportazioni dai Paesi sottosviluppati ».

<sup>92</sup> Nel febbraio 1966, l'Esecutivo della Comunità inviava ai Sei un documento (Cfr. Cee-Commissione, *Nota della Commissione ai Governi degli Stati membri sulla situazione e sui problemi dell'industria tessile comunitaria*, COM66/27 def.) in cui si suggeriva la ristrutturazione dell'intero settore tenendo, però, presente che molte delle sue difficoltà provengono dalla concorrenza anormale fatta dai « Paesi a basso salario » (p. 14). In materia di politica commerciale si affermava, tra l'altro: « È necessario elaborare una politica comune che tenga conto degli obiettivi generali di espansione degli scambi con i Paesi industrializzati e tenda nel contempo ad alleggerire le pressioni anormali esercitate dalle importazioni a prezzi bassi » (p. 15).

<sup>93</sup> Si pensi, ad esempio, al fatto che per molte posizioni tariffarie si tocca il 17 %, mentre la t.e.c. (media non ponderata) è pari all'11,7 %. Come è noto, inoltre, in molti Paesi della Comunità, segnatamente in Francia, le importazioni di tessili sono assoggettate a restrizioni quantitative. La elevatezza dei dazi e la esistenza di strette barriere contingenti facevano scrivere a G. Curzon (*op. cit.*, p. 254) che « nei Paesi del Mercato comune vigeva, prima dell'Accordo multilaterale (cfr. nota 106), un vero e proprio embargo sui tessili ».

<sup>94</sup> Scrivono, ad esempio, Verdoon e Meyer zu Schlochtern, che — come si rammenterà — erano gli Autori il cui metodo meno permetteva di distinguere tra « trade creation » e « trade diversion » e che giungevano a valutare una « trade creation » dell'ordine di 1,5 miliardi di dollari per i prodotti industriali ed a rilevare una quasi assoluta, e « spettacolare », assenza di « trade diversion »: « Casi di "trade diversion" si notano apparentemente soltanto in tre settori: i tessili, i prodotti chimici e gli auto-veicoli » (*op. cit.*, p. 113). In un esame tra la Cee e l'Efta effettuato quando il processo di integrazione europea era ancora ai suoi inizi, il Pep (*Trade Diversion in Western Europe*, 1960, p. 18), dopo aver notato come sia il Mercato comune sia la Zona di libero scambio rafforzassero la protezione europea per l'industria tessile, scriveva che « la Cee perderà probabilmente più dell'Efta per quanto riguarda la diversione di commercio ».

<sup>95</sup> Per il suo testo, cfr. Gatt, *Basic Instrument and Selected Documents*, Ginevra, 1963, pp. 25-41. L'Accordo a lungo termine si basa, in estrema sintesi, sui seguenti tre punti: a) i Paesi industrializzati si impegnavano a ridurre progressivamente le restrizioni sui tessili; b) non si sarebbero dovuti applicare nuovi contingenti; c) i contingenti esistenti si sarebbero dovuti allargare in vista di eliminarli entro cinque anni. L'Accordo — come è noto — costituisce uno dei risultati più concreti, forse il solo, della dichiarazione fatta dalle Parti contraenti al termine della sessione ministeriale del 1961 sulla necessità di adottare misure atte a favorire l'espansione delle esportazioni dei Paesi in via di sviluppo (cfr. il Cap. III di questa III Parte). Una fonte insospettabile rammenta che « i Paesi in-



i Sei della Cee si limitassero ad attenuare le restrizioni esistenti quando questo Accordo, nella sua prima edizione quinquennale, stava per scadere<sup>96</sup>.

Il caso dei tessili, qui soltanto accennato perché l'economia di questo lavoro non permette di più, è significativo. Mostra qualcosa di più di una semplice « mentalità tariffaria ». Indica un atteggiamento che, se è comune a quasi tutti i Paesi industrializzati<sup>97</sup>, si fa partico-

l'industrializzati, in particolare quelli della Cee, avevano fatto presente il pericolo per le loro economie delle massicce importazioni di prodotti cotonieri provenienti dai Paesi a basso salario » (Cfr. *Le Gatt et la libéralisation des échanges*, in « Bulletin Economique de la Société Générale du Belgique », gennaio 1964). Nel corso dei negoziati che hanno portato alla conclusione dell'Accordo, l'« Economist » scriveva: « I Paesi del Mercato comune vogliono resistere a ogni impegno a lungo termine. Ritengono, infatti, che se daranno il loro accordo per la messa in funzione dell'Itc (International Textile Committee), si troveranno impegnati in futuro nella messa in funzione di analoghi Comitati per i giocattoli, i transistori e le macchine da scrivere » (Cfr. « The Economist » del 22 luglio 1961). Il Curzon (*op. cit.*, p. 256), nel riassumere l'Accordo, scrive: « Fu un passo rivoluzionario, dato che in precedenza per un prodotto manifatturato non si era mai tentato di trattare con un piano generale l'espansione di nuove industrie in una parte del mondo e la contrazione delle medesime industrie in un'altra parte del mondo ».

<sup>96</sup> Cfr. Gatt, *International Trade in 1965*, Ginevra, ottobre 1965, p. 97. Tuttavia, si notava anche che « i Paesi membri della Cee e altri Paesi dell'Europa occidentale, che mantengono restrizioni quantitative da prima dell'entrata in vigore del Long-Term Arrangement hanno rilassato alcune di queste restrizioni durante l'anno in corso in accordo con gli impegni sottoscritti quando hanno accettato l'Arrangement » (p. 103). Di avviso nettamente diverso, il rapporto, pubblicato nello stesso periodo di *International Trade 1965* dal Segretariato Generale dell'Unctad sullo stato di applicazione delle raccomandazioni della Conferenza mondiale (*op. cit.*, a nota 97). In esso si pone l'accento sul fatto che (*op. cit.*, p. 9) « la parte delle fibre artificiali nel consumo totale delle fibre destinate alla produzione di articoli di abbigliamento è passata dal 26 % nel 1953-55 al 30 % nel 1960-61 e al 38 % nel 1963-64 ». Dal 1956 al 1960, le importazioni di tessili dei Paesi della Cee sono aumentate complessivamente di circa 2/3, ma la parte proveniente dai Paesi sottosviluppati è avvenuta in misura significativa solo in Germania e in Italia, mentre è diminuita in Francia (Cfr. *Trade Wages and Employment in Textiles*, in « International Labour Review », gennaio 1963, Tav. II).

<sup>97</sup> « Tra i principali ostacoli che frenano le esportazioni di prodotti manifatturati dai Paesi in via di sviluppo — scriveva il Prebisch (cfr. *Vers une nouvelle ...*, cit., pp. 36-37) — bisogna innanzitutto ricordare le tariffe differenziali. Esse nuociono considerevolmente alla trasformazione delle materie prime nei Paesi in via di sviluppo che le producono e le esportano, dato che la loro elevatezza cresce al crescere dello stadio di trasformazione ». Un esame, fatto tramite lo studio del Pep o quello del Ced summenzionati, mostra come le tariffe degli altri Paesi industrializzati sui tessili, non siano di massima inferiori ai dazi comunitari. Soltanto la Gran Bretagna rappresenta una notevole eccezione, soprattutto per le importazioni di prodotti di cotone dal Commonwealth. Le disposizioni relative alla « definizione di prodotto originario » dell'Efta richiedono in via generale che almeno due delle tre fasi del processo produttivo avvengano in seno alla Zona di libero scambio e ciò facilita, in un certo senso, le importazioni di tessili manufatti nei Paesi in via di sviluppo. Il Direttore del Pep, in un veloce raffronto tra Cee ed Efta, scriveva alcuni anni orsono: « I tessili e l'abbigliamento. La Cee soffrirà probabilmente più dell'Efta a ragione del riorientamento degli scambi delle fibre sintetiche, dei filati di cotone, dei vestiti, ecc. Per contro, l'Efta perderà forse una parte delle sue esportazioni di filati di cotone. La Gran Bretagna verrà forse a esser svantaggiata a causa dell'applicazione della t.e.c. sulla lana che esporta verso la Germania: potrà, tuttavia, aumentare considerevolmente le sue esportazioni ver-

larmente acuto per quanto riguarda la Comunità in quanto il mercato europeo per le sue caratteristiche potrebbe essere il maggiore potenziale acquirente dei Paesi sottosviluppati.

so l'Efta. Le industrie tessili sia della Cee che dell'Efta, tuttavia, sono principalmente preoccupate della concorrenza delle industrie tessili dei Paesi asiatici » (Cfr. R. Bailey, *Tarifs et commerce en Europe Occidentale - Les Six et les Sept*, Torino, Giappinchelli, 1961, p. 7). Per avere un'idea di questa preoccupazione si scorra uno studio apparso su una rivista edita da una delle principali Banche tedesche (Cfr. *Le Kennedy Round et l'industrie textile*, in « Bulletin Hebdomadaire de la Kredietbank », del 5 luglio 1964): dopo aver notato il declino, sia relativo che assoluto, della partecipazione europea al commercio mondiale di tessili e dopo aver affermato che i Paesi in via di sviluppo « impongono dazi proibitivi e frenano pertanto l'espansione delle esportazioni europee (sic!) » l'anonimo Autore dello studio scrive che « considerare la regressione dell'industria tessile europea come un fenomeno naturale significa essere semplicisti. Gli ambienti tessili sono dell'avviso che ogni altro settore industriale si troverebbe nelle medesime difficoltà se i Paesi in via di sviluppo avessero stimolato questo ramo nel loro Paese e lo avessero convertito in un'impresa di esportazione. Bisogna dunque domandarsi se il mondo occidentale non debba riconsiderare globalmente le sue nozioni di assistenza ai Paesi in via di sviluppo ». Anche se la partecipazione europea alla produzione e al commercio mondiale di tessili è in diminuzione — bisogna aggiungere — solo il 4 % delle importazioni dei prodotti in questione nella Comunità proviene da Paesi in via di sviluppo (Cfr. Gatt, *International Trade ...*, vari anni, media aritmetica arrotondata). Prima del Kennedy Round, le tariffe sui tessili nei principali Paesi industrializzati potevano esser riassunte con la seguente tabella:

	Cee	Usa	Uk	Giappone
<i>I. Manufatti di cotone:</i>				
Filati di cotone mm. 40	8 %	9,9 %	7,5 %	9,5 %
Filati di cotone mm. 100	8 %	22,3 %	7,5 %	5 %
Tessuti classici di cotone greggio	16 %	15 %	17,5 %	10,9 %
Tessuti fini di cotone greggio	14 %	24,1 %	17,5 %	10 %
Tessuti finiti, operati, tinti di cotone	16 %	22 %	17,5 %	10 %
Tessuti finiti, misti, stampati di cotone	19 %	30,6 %	18,8 %	15 %
<i>II. Manufatti di lana:</i>				
Lana o peli pettinati	3 %	30,5 %	10 %	0 a 5 %
Filati di lana	5 a 10 %	25,8 a 40 %	7,5 a 16 %	10 a 15 %
Tessuti di lana	13 %	45,4 a 102 %	17,5 a 18,1 %	20 %
Coperta di lana	19 %	43 a 51 %	20 a 33,3 %	20 %
<i>III. Manufatti di fibre artificiali e sintetiche:</i>				
Filati di fibre artificiali o sintetiche	11 a 19 %	25,2 a 33,8 %	21 %	25 %
Tessuti di fibre artificiali o sintetiche	16 a 19 %	30 a 40,5 %	21 a 22,8 %	25 %

Per i manufatti di lana e di fibre artificiali e sintetiche, sono state prese in considerazione le aliquote minima e massima dai dazi in vigore.

Fonte: Tariffa doganale della Cee.

Un cenno ad altre voci tariffarie che interessano da vicino le esportazioni dei Paesi in via di sviluppo rivela come questo atteggiamento di difesa e di protezione non riguarda soltanto il « grande malato » del settore manifatturiero occidentale.

Dazi piuttosto elevati appaiono, infatti, in altre voci tariffarie che interessano da vicino le esportazioni di prodotti industriali dei Paesi in via di sviluppo. Si pensi, ad esempio, al fatto che, tra i prodotti del settore meccanico, le biciclette giungono ad avere una protezione quasi simile a quella di cui godono le automobili<sup>98</sup>; tra i giocattoli, quelli piú semplici, che potrebbero costituire una ragguardevole fonte di ricavi da esportazione per molti Paesi che si stanno cominciando ad avviare sulla via della industrializzazione, sono colpiti quanto i piú complessi<sup>99</sup>; le modeste sporte per la spesa ricevono lo stesso trattamento delle piú elaborate e raffinate borsette da sera. Si guardi, infine, ai prodotti energetici e, segnatamente, al petrolio: mentre alla importazione di greggio si concede la franchigia, il dazio si fa sempre piú elevato man mano che il processo di lavorazione diviene piú complesso, ponendo cosí una sicura remora sulle possibilitá di dar vita a una forte industria raffinativa in loco nei Paesi produttori<sup>100</sup>. Per gli olii vegetali, che sono già colpiti dal forte protezionismo agricolo europeo, la t.e.c. non è meno pietosa: la raffinazione *in loco* non è né gradita né auspicata<sup>101</sup>.

Queste occhiate buttate qua e là sulla t.e.c. forniscono già alcune indicazioni: si tratta di indicazioni che acquistano una maggiore validità se dai cenni a categorie merceologiche particolari si passa a un breve esame di alcuni dati globali.

Quello che maggiormente interessa è, a nostro avviso, il grado di elevatezza che presenta la t.e.c. per i semi-manufatti. Se si prende come parametro medio della elevatezza della t.e.c. la media aritmetica semplice, risulta che detto parametro è pari all'11,7%. Ebbene i semi-manufatti sono colpiti da una tariffa media, calcolata in base agli stessi criteri del parametro, del 10,7%. Sono, quindi, colpiti da una tariffa media che si avvicina moltissimo al parametro medio, che, anzi, si distanzia da esso soltanto di un punto percentuale<sup>102</sup>.

Sino ad ora ci si è soffermati sull'esame di alcune posizioni e in generalizzazioni molto vaghe. La elevatezza della protezione per l'industria tessile, la scarsa apertura della Comunità alle importazioni di beni

<sup>98</sup> Le biciclette sono colpite da un dazio del 21 %, mentre i dazi sulle automobili sono, in media, il 28-29 %.

<sup>99</sup> Le bambole, ad esempio, sono colpite da un dazio del 25 %, e i « modelli ridotti per divertimento » del 24 %.

<sup>100</sup> La media non ponderata dei dazi sui prodotti petroliferi è il 12 %. Sono state, però, effettuate importanti sospensioni e il regime futuro dipenderà essenzialmente dalla politica energetica che si adotterà.

<sup>101</sup> Per gli olii vegetali lavorati la t.e.c. arriva spesso al 20 %, mentre per quelli non lavorati si mantiene su una media del 6-7 %.

<sup>102</sup> Cfr. Mesnage, *op. cit.*, p. 107.

*Dazi in Europa e Stati Uniti per prodotti e stadi di lavorazione.  
Situazione al 1960.*

(percentuali ad valorem)

Prodotti	Cee (a)	Gran Bretagna (b)	Stati Uniti
<i>Cacao</i>			
Semi	9	1,5	0
Burro	22	4 (c, d)	6,2
Pasta	25	7 (c, d)	2,0
Polvere	27	13 (c, d)	4,2
<i>Caffè</i>			
Semi, non arrostiti	16-21	e	0
Semi, arrostiti	25-30	e	0
Estratti, essenze, ecc.	30	4-10 (c)	1,7
<i>Rame</i>			
Rame non lavorato	0	0-10	7-8 (c)
Leghe	0	10	8-22 (c)
Aste	10	10	6-32 (c)
Lamiere	10	15	19 (c)
Tubi	15	20	21-24 (c)
<i>Cotone</i>			
Cotone grezzo	0	0-10	0-8
Filati, non imbiancati	10	16	17
Filati, imbiancati	13	18	14
Tessuti, non imbiancati	17	23	23
Tessuti, lavorati di tipo standard	17	23	25
<i>Ferro e acciaio</i>			
Ferro grezzo	0	0	0
Leghe	7	9	9
Aste, ecc.	7	11	12
Articoli finiti di ferro e acciaio	9	14	11
Tubi	13,5	17,5	10
<i>Iuta</i>			
Iuta grezza o lavorata	0	0-20	0-15
Tessuti di iuta	23	23	8

Prodotti	Cee (a)	Gran Bretagna (b)	Stati Uniti
<i>Pelle</i>			
Pelli grezze	0	0-10	0-4
Pelli naturali	9	14	10
Pelli artificiali	10	10	11
Manufatti di pelle	16	20	17
<i>Semi oleosi e olii vegetali</i>			
Semi oleosi	0	0-10	0-49 (c, f)
Olii vegetali	0-20	0-15	0-45 (c)
<i>Carte</i>			
Pasta di carta	6	0	0
Carte di giornale	7	0	0
Carte da imballo	18	15	14
Articoli di carta	19	18	16
<i>Gomma</i>			
Gomma naturale	0	0	0
Materiali in gomma	13	14	15
Pneumatici e tubi	20	27	19 (g)
<i>Legnami</i>			
Legno tagliato, ma non manufatto	0-5	0-10	0
Legno piallato, legna artificiale	12,5	14,5	11
Legno lavorato	14	14	19
Sugheri	20	15	24
<i>Lana</i>			
Lana non lavorata	0	0-10	0-47
Filati e tessuti di lana, non manufatti e tessuti	8 18	17 22	25 46

Fonti: Pep, *Atlantic Tariffs and Trade*, Londra, Allen & Unwin, 1962; Gatt Committee III Expansion of Trade, Special Group on Tropical Products, W(62)2.

(a) Tariffa esterna comune.

(b) Dazi non preferenziali.

(c) Dazi *ad valorem*, calcolati da dazi specifici.

(d) Comprende l'elemento fiscale incluso nel dazio.

(e) Equivalente a 1,7 cents per pound per i semi non arrostiti e a 2,3 cents per quelli arrostiti.

(f) 31,9 % e 49,2 % per alcuni tipi di arachidi.

(g) 10 % se non si considerano i pneumatici per biciclette.

industriali provenienti dai Paesi sottosviluppati, il livello della tariffa media non ponderato per i semi-manufatti sono indicazioni di tendenze che devono essere necessariamente meglio approfondite e meglio delineate.

Ciò soprattutto in quanto — come si è rilevato in un recente studio delle Nazioni Unite<sup>103</sup> — il maggiore livello tariffario sui beni provenienti dai Paesi a economia arretrata che sulle importazioni dai Paesi avanzati sembra essere una caratteristica di tutti i Paesi industrializzati.

Nello scendere in maggiori dettagli e nell'individuare i motivi per i quali il protezionismo comunitario è più incisivo di quello di altri Paesi industriali, faremo uso dei raffronti elaborati nel già ricordato studio del Pep e riportati nella tabella di p. 227.

Il confronto della t.e.c. con le tariffe americana e britannica sembra più significativo del raffronto, piuttosto usuale, dell'evoluzione delle importazioni della Cee, degli Usa e del Regno Unito. Mentre l'evoluzione delle importazioni, infatti, è influenzata da numerosissimi fattori che sono assolutamente estranei alla protezione e al suo livello, il confronto tra le tariffe riesce a dare almeno un'idea, anche se con tutte le approssimazioni e con tutte le limitazioni che si sono indicate, delle differenti « mentalità tariffarie ».

Da questo confronto la « mentalità tariffaria » della Comunità nei confronti dei Paesi in via di sviluppo risulta, purtroppo, molto più « chiara » di quella americana e di quella britannica.

Come mostra la tabella la t.e.c. aumenta man mano che si perfeziona il processo produttivo. Lo stesso fenomeno — è vero — si nota anche per la Gran Bretagna e per gli Stati Uniti. Tuttavia, il Regno Unito, anche se la sua tariffa media non ponderata è sensibilmente più alta di quella della Comunità, acquista circa il 70% delle sue importazioni di manufatti dai Paesi in via di sviluppo a dazio zero<sup>104</sup> e, di conseguenza, anche se il livello della t.e.c. nei confronti dei Paesi terzi sembra più liberista del livello della tariffa britannica, quest'ultimo, nei confronti dei soli Paesi in via di sviluppo, è molto più liberale di quello dei Sei. Riguardo alla tariffa americana, bisogna, invece, notare che per molti prodotti la *escalation* man mano che progredisce il processo produttivo si fa meno forte di quanto non avvenga per la t.e.c.

Queste, in estrema sintesi, sono le notazioni che si possono fare

<sup>103</sup> Il rapporto del Segretariato dell'Unctad ricordato a nota 97 sottolinea (p. 16) che la media dei dazi nominali *ad valorem* sui manufatti importati da altri Paesi sviluppati è dell'11 %, mentre raggiunge il 17 % quando riguarda manufatti esportati da Paesi sottosviluppati. Cfr., per un esame analitico al 1964, *Measures for the Expansion of Markets of the Developed Countries for Exports of Manufactures and Semi-Manufactures of the Developing Countries*, E/Conf. 46/6.

<sup>104</sup> Cfr. M. F. Scott, *A Study in the United Kingdom Imports*, Londra, Cambridge Un. Press, 1963, pp. 93-187.

a margine della t.e.c. Partendo da esse si vede come le « trade diversions » individuate dal Casari, dal Balassa e dal Salant, anche se questi Autori — come si è notato — partono da punti di vista differenti, usano modelli e metodi differenti (e tutti criticabili) e giungono a conclusioni generali differenti, debbono essere considerate rispondenti alla realtà.

L'esame della t.e.c., pur in una forma modesta, limitata e approssimativa come quella qui eseguita, elimina ogni dubbio: lo stesso Sidney Wells, anche se afferma che « la Cee ha sino ad ora contribuito all'espansione del mercato dei prodotti dei Paesi in via di sviluppo », deve riconoscere che « resta aperta la porta a molti ragionevoli dubbi sulla futura influenza della Comunità nei problemi del commercio e lo sviluppo dei Paesi arretrati ».

La debole espansione degli scambi tra la Cee ed i Paesi in via di sviluppo soprattutto se raffrontata con la veloce espansione avutasi nell'intercambio tra la Comunità e gli altri Paesi sviluppati costituisce un ulteriore argomento a difesa della nostra tesi: l'Europa dei Sei è protezionista soprattutto nei confronti dei Paesi arretrati.

All'inizio del processo di integrazione lo avevano previsto in molti <sup>105</sup>.

Perché il protezionismo europeo si fa particolarmente vivace proprio nei confronti dei Paesi in via di sviluppo? È noto come gli scambi siano più intensi tra Paesi sviluppati che tra questi e i Paesi a economia arretrata. Ed è parimenti noto come tutta una branca della teoria economica sia giunta a rinvenire la causa dello scambio nella somiglianza delle funzioni di domanda <sup>106</sup> e nelle differenze tecnologiche <sup>107</sup>.

<sup>105</sup> Si ricordi, ad esempio, Gunnard Myrdal, *Une économie ...*, cit., pp. 74-95; e Francois Perroux, *L'Europe sans rivages*, cit.; ecc. Significativamente, G. Demaria (Cfr. *L'integrazione europea e l'economia mondiale*, in *L'integrazione Europea* a cura di G. Haines, Bologna, Il Mulino, 1957), dopo aver previsto la possibilità di un aumento del protezionismo, sia tramite barriere all'esterno e la loro abolizione all'interno, sia grazie alla uniformazione delle legislazioni, affermava, parlando quasi in termine di « factors endowments »: « È probabile che il lavoratore europeo vorrà in ogni caso essere al riparo della manodopera extra-europea, specie di colore e comunque di *standards* di vita inferiori al proprio. Io credo che la storia nord-americana si riprodurrà in modo quasi matematico per l'Europa unita ».

<sup>106</sup> Cfr., ad esempio, S. B. Linder, *An Essay on Trade and Transformation*, New York, John Wiley, 1961. Secondo l'A. in questione, mentre gli scambi di prodotti primari si possono spiegare in base alle differenze di « factor endowments », gli scambi in manufatti si spiegano soprattutto in base alla somiglianza delle funzioni di domanda. Un'esposizione completa della teoria del Linder, che tuttavia non è giunto sino a ora a una sua compiuta formulazione matematica, ci porterebbe troppo oltre: essa parte dal modello Heckscher-Ohlin per giungere, però, a conclusioni nettamente divergenti. Mentre, infatti, il modello Heckscher-Ohlin afferma che lo scambio ha luogo quando i Paesi sono « differenti », Linder ritiene che esso avviene tanto più intensamente quanto più i Paesi sono « simili ».

<sup>107</sup> Cfr., ad esempio, M. V. Posner, *International Trade and Technical Change*, in « Oxford Economic Papers », ottobre 1961. Il Posner parte anch'esso dalla teo-

Tuttavia, non sono soltanto questi i motivi di base del protezionismo europeo che è eccezionalmente acuto proprio per i prodotti industriali, sia manufatti che semi-manufatti, l'espansione dei cui mercati potrebbe stimolare un processo cumulativo di industrializzazione in molti Paesi in via di sviluppo.

Esaminando il protezionismo agricolo si è visto come esso si addensasse soprattutto in favore dei prodotti meno-competitivi; esaminando quello industriale e ricordando quanto si è detto a proposito dei settori merceologici meglio difesi vediamo come esso si fa tanto più forte quanto meno efficiente è il ramo prodotto.

All'argomento dell'industria nascente di ricardiana memoria<sup>108</sup> che invocano i Paesi in via di sviluppo perché vengano aperti, su base di non-reciprocità, i mercati per i loro manufatti e per i loro semi-manufatti, l'Europa risponde con « l'argomento dell'industria morente ».

Che si tratti di un argomento poco valido, almeno nel lungo termine, è dimostrato anche e soprattutto dal fatto che esso contrasta con quella necessità di ristrutturazione e di riorganizzazione delle industrie europee che dovrebbe essere provocata dalla Comunità<sup>109</sup>.

Eppure è un argomento che viene mantenuto e che difficilmente verrà rimosso. L'Europa dei Sei ha avuto numerose occasioni per modificarlo. Su tre di queste — Programma di azione del Gatt, Kennedy Round e Conferenza mondiale — bisogna fermare con cura la nostra attenzione.

ria di Heckscher-Ohlin per affermare che lo scambio è motivato da mutamenti tecnologici che influenzano alcune industrie e non altre o alcuni Paesi e non altri. Senza far alcun cenno a questi ammodernamenti della teoria pura del commercio internazionale, il Dell (Cfr. *op. cit.*, pp. 32-34) scrive: « Le esportazioni dei Paesi sviluppati tra di loro sono aumentate di circa il 50 % tra il 1955 e il 1960, quelle verso i Paesi comunisti sono circa raddoppiate, mentre quelle verso i Paesi in via di sviluppo hanno subito soltanto un incremento di 1/3. Su un totale di 26 miliardi di totali, soltanto 5 miliardi di dollari hanno rappresentato, nel periodo in questione, le esportazioni dei Paesi sviluppati verso i Paesi in via di sviluppo. I Paesi come la Germania Occidentale che commerciano principalmente con altri Paesi sviluppati si sono trovati in un vero e proprio boom del commercio con l'estero, mentre i Paesi che commerciano tradizionalmente con Paesi sottosviluppati sul tipo della Gran Bretagna (Commonwealth) o degli Stati Uniti (America Latina) hanno perso terreno... Bisogna avere in mente questi fatti e queste cifre nel giudicare le idee integrazioniste in Europa occidentale ».

<sup>108</sup> Cfr. D. Ricardo, *The Principles of Political Economy*, Londra, J. M. Dent & Sons, 1911, pp. 201-214.

<sup>109</sup> Cfr. Cap. II, Parte II, nota 20 di questo studio. Cfr., inoltre, il Cap. II del *Programma di politica economica a medio termine (1966-1970)*, Documenti di Comunità europee, n. 26, luglio 1967.



### III. Inazione per il programma di azione

Agli inizi degli anni sessanta un gruppo di Paesi sottosviluppati prese l'iniziativa e presentò un « Programma di Azione » che avrebbe, qualora adottato, modificato in parte la sostanza, se non la forma, dei negoziati commerciali internazionali in seno allo stesso Accordo generale sulle tariffe e sul commercio. Si trattava — come si vedrà — di un « Programma » modesto che non richiedeva azioni eccessivamente radicali da parte dei Paesi sviluppati e che, tuttavia, avrebbe potuto costituire l'inizio di una nuova politica, e di una nuova morale commerciale internazionale. Alla sua elaborazione, e al suo fallimento, è dedicato questo capitolo: esso, infatti, avrebbe potuto limitare notevolmente gli effetti del protezionismo comunitario nei confronti dei Paesi a economia arretrata e il suo rifiuto è un *test* essenziale per comprendere non solo come questo protezionismo, questa difesa delle « industrie morenti »<sup>1</sup>, sia ben lontana dallo sparire ma anche e soprattutto come gli effetti dell'approccio parziale al problema del sottosviluppo costituito dall'associazione, e della politica agricola comune nella particolare forma che essa ha preso si ripercuotano su tutta l'azione, o l'inazione, della Comunità nei confronti dei Paesi in via di sviluppo.

Il Gatt è stato più volte definito « un club di ricchi »<sup>2</sup>: l'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio, infatti, è stato creato soltanto come strumento temporaneo e succedaneo della più ambiziosa Organizzazione internazionale del commercio che non ha mai avuto vita<sup>3</sup> e le sue regole, basate principalmente sul principio della non

<sup>1</sup> Cfr. Cap. II, Parte III.

<sup>2</sup> Cfr. J. Stanovnik, *I Paesi sottosviluppati nell'economia mondiale*, Milano, Feltrinelli, 1965, p. 133. Cfr., di contro, R. Gardner, *L'Onu e la politica mondiale*, Bologna, Cappelli, 1966, pp. 107-108.

<sup>3</sup> Una brochure illustrativa dell'Ufficio Informazioni del Gatt scrive: « Il

discriminazione e sull'applicazione della clausola della nazione piú favorita<sup>4</sup>, sono state essenzialmente determinate per adattarsi a Paesi dal livello economico piuttosto simile. D'altronde, il momento storico in cui l'Accordo generale ha preso vita non avrebbe potuto consentire nulla di diverso. Il fallimento della Carta dell'Avana si deve, in parte, proprio al fatto che, tramite essa, si era voluto codificare in termini astratti un'intera dottrina, invece di utilizzare la congiuntura favorevole per stabilire un meccanismo di negoziati commerciali concreti<sup>5</sup> e alle numerose deroghe al principio base del documento — quello della liberalizzazione totale degli scambi — introdotte proprio dietro pressione dei Paesi in via di sviluppo<sup>6</sup>. Queste deroghe, che modificavano molti

Gatt venne originalmente inteso soltanto come "a stop-gap arrangement", pendendo l'entrata in vigore della Carta dell'Avana e della Organizzazione Internazionale del commercio che sarebbe stata un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite. Ma, con il trascorrere degli eventi, il Gatt è rimasto in piedi da solo dal 1948 ed è il solo strumento che stabilisce regole per la condotta del commercio su una base mondiale e che è stato accettato da una alta proporzione di Nazioni » (Gatt, *What Gatt Is and What Gatt Has Done*, Ginevra, gennaio 1961, p. 5). Sulla nascita del Gatt e il fallimento dell'Ito, cfr. R. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, Londra, Oxford Un. Press, 1956; C. Wilcox, *A Charter for World Trade*, New York, Macmillan, 1949; W. A. Brown, *The Us and the Restoration of World Trade*, Washington, Brookings Inst., 1950; i due Quaderni dell'Associazione Italiana tra le Società per Azioni, *L'Organizzazione internazionale del Commercio (Ito)* e *L'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio (Latt)*, Roma, 1947, 1950; W. Diebold jr., *The End of the Ito*, Essays in International Finance, Princeton, 1952.

<sup>4</sup> Cfr. altre opere piú volte ricordate sull'Accordo generale, M. Giuliano, *La cooperazione internazionale in materia economica nei suoi aspetti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 178-194. Scrive efficacemente il Gardner (Cfr. R. Gardner, *L'Onu e la politica mondiale*, cit., pp. 104-105): « Le regole commerciali del Gatt sono molto complesse, e occupano piú di settanta pagine a stampa fitta dell'Accordo generale. Esse mirano soprattutto a mettere in pratica due principi: il commercio deve essere trattato sulla base della non discriminazione, e i sistemi protettivi necessari alle industrie domestiche devono essere risolti esclusivamente attraverso le tariffe senza ricorrere ad altri espedienti restrittivi. Per far valere tali principi, il Gatt ha disposto che le tariffe e le altre limitazioni all'importazione debbano esser applicate in egual misura (salvo alcune eccezioni ben determinate) a tutte le parti contraenti sulla base della nazione piú favorita; e che le restrizioni quantitative debbano essere proibite a meno che non siano indispensabili a salvaguardare la bilancia dei pagamenti, i programmi interni per lo sviluppo dell'agricoltura, o i programmi di sviluppo dei Paesi sottosviluppati. Anche in questi casi, si deve fare il possibile per applicarle su una base limitata e non discriminatoria ».

<sup>5</sup> Cfr. G. Myrdal, *I Paesi del benessere ...*, cit., p. 246.

<sup>6</sup> « Sino alla Conferenza di Londra — scrive il Gardner (Cfr. *Sterling-Dollar Diplomacy*, cit., p. 365) — i problemi dello sviluppo economico avevano svolto un ruolo limitatissimo nei progetti anglo-americani ». A Londra, i Paesi in via di sviluppo, guidati dall'Australia, dall'India, dal Brasile e dal Cile diressero una serie di critiche ai principi anglo-americani. Dette critiche vennero riprese sia a Ginevra che all'Avana e si giunse alla inclusione, nel testo del documento di base sulla futura Organizzazione internazionale del commercio, di una serie di eccezioni in favore dello sviluppo economico. Le piú importanti erano quelle sulla possibilità di introduzione di nuove restrizioni quantitative. A questo proposito, si ricorda il vivace discorso del Vice Presidente della delegazione americana, Clair Wilcox: « Sembra che i dibattiti in seno a questo Comitato siano andati avanti sul presupposto che si sarebbe dovuta accordare ai Paesi piú piccoli e piú deboli

dei punti essenziali del documento rendendolo per numerosi aspetti diverso da quello che avrebbero voluto i suoi proponenti<sup>7</sup>, avrebbero facilmente permesso ai suoi oppositori, fautori di un libero-scambismo integrale, di affermare che « la Carta è il prodotto e il risultato di falsità economiche e di ignoranza »<sup>8</sup> e che « cerca di riconciliare idee fondamentalmente in conflitto » dato che « spera di promuovere al tempo stesso il pieno impiego e il libero scambio multilaterale »<sup>9</sup>.

Eppure, anche se il Gatt è nato soprattutto per adattarsi alle esigenze dei Paesi già avanzati, l'Accordo generale — come riconosceva prima della Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo lo stesso Prebisch — « ha al suo attivo realizzazioni importanti »<sup>10</sup>. Dopo il periodo di caos economico e commerciale che ha contrassegnato gli anni tra le due guerre mondiali, ha introdotto una concezione nuova delle regole giuridiche nel commercio internazionale: « Si può mettere in dubbio — scriveva il Segretario generale dell'Unctad<sup>11</sup> — il carattere particolare di alcune tra queste regole, ma ciò non deve far perder di vista il fatto che la decisione dei Governi di sottomettere

la completa libertà di far uso di restrizioni quantitative, mentre i più grandi e i più forti dovrebbero volontariamente farne a meno. Si tratta di una pura fantasia ... Se consentiamo l'uso di un'arma così pericolosa come le restrizioni quantitative, i vantaggi della battaglia economica non andranno ai Paesi più piccoli e più deboli, ma a quelli più grandi e più forti » (Cfr. Us Congress, Committee on Foreign Affairs, *International Trade Organisation - An Appraisal of the Havana Charter in Relation to United States Foreign Policy*, Washington, 1948, p. 51). Sullo stesso tema, cfr. W. A. Brown, *op. cit.*, pp. 93-104.

<sup>7</sup> Cfr. la differenza tra le proposte americane (*Proposal for Expansion of World Trade and Employment*, Developed by a technical staff within the Government of the United States in preparation for an International Conference on Trade and Employment and Presented for Consideration by the Peoples of the World, Department of State Publication 2411, Commercial Policy Series 79, novembre 1945), la Suggested Charter, la Geneva Draft, e la Carta dell'Avana. Per un esame approfondito, cfr. le segnalazioni bibliografiche a nota 3.

<sup>8</sup> Cfr. P. Corteney, *The Economic Munich*, New York, Philosophical Library, 1949, p. IX della prefazione.

<sup>9</sup> Cfr. *ibidem*, p. 23. Per una rassegna delle critiche alla Carta, cfr. R. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, cit., pp. 369-380. Risulta degno di interesse ricordare quanto si scriveva in una delle prime pubblicazioni italiane sull'argomento redatta sulla base della Geneva Draft prima della Conferenza dell'Avana (Cfr. Quaderni dell'Associazione fra le Società per Azioni, *L'Organizzazione internazionale del commercio (Ito)*, cit., p. 49): « In luogo di codificare un principio giuridico e preoccuparsi dell'osservanza di tale principio, si sono volute codificare delle norme di condotta, imporre o vietare delle pratiche commerciali determinate che *a priori* si considerano compatibili od incompatibili con lo sviluppo del commercio internazionale, col rispetto dei legittimi interessi dei Paesi terzi, e via di seguito. E non si è affatto pensato che i sistemi di politica commerciale seguiti con successo in un certo periodo storico possono benissimo risultare inapplicabili, inefficienti o dannosi in un altro periodo storico, o anche semplicemente in circostanze diverse da quelle in cui hanno fatto buona prova. Per i compilatori della Carta esiste evidentemente un sistema ideale, anzi un solo sistema ammissibile di politica commerciale, ed è quello che prevalse nella seconda metà del secolo diciannovesimo ».

<sup>10</sup> Cfr. *Vers une nouvelle politique ...*, cit., p. 41.

<sup>11</sup> Cfr. *ibidem*.

il commercio mondiale a regole convenute era già in se stessa un fatto della massima importanza »<sup>12</sup>.

L'Accordo generale, nella sua forma primitiva modificata, in modo essenziale a questo riguardo soltanto nel 1964, dedicava un solo articolo ai problemi dello sviluppo economico e alle deroghe da prendersi in favore di esso: si trattava dell'art. XVIII, che riprendeva, in modo timido e modesto, alcuni elementi della Carta per la organizzazione mondiale del commercio<sup>13</sup>. La possibilità, da esso prevista, della introduzione di misure protettive per lo sviluppo economico era condizionata all'approvazione delle Parti contraenti e a un dettagliato sistema di indagini. Tanti erano i timori che l'art. XVIII venisse a costituire una facile scappatoia tale da mettere in pericolo quella multilateralizzazione del commercio mondiale che era alla base della filosofia dell'Accordo, che la sua applicazione veniva condizionata e resa particolarmente ardua. In pratica, la deroga di maggior rilievo permessa dall'art. XVIII, l'introduzione cioè di restrizioni quantitative è stata invocata molto raramente: il solo Paese che ne ha fatto uso in misura considerevole è stato Ceylon<sup>14</sup>. Le difficili procedure da espletare per poter adottare restrizioni a ragione di motivi inerenti allo sviluppo economico rendevano, infatti, molto più agevole il far uso, allo stesso scopo, delle deroghe consentite dall'art. XII in caso di squilibrio della bilancia dei pagamenti<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> A giudizi simili si perviene negli altri documenti di base presentati alla Conferenza mondiale in materia. Cfr. *The Developing Countries in Gatt*, prepared by the Secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development, E/Conf./46/36; *The Role of Gatt in Relation to Trade and Development*, prepared by the Secretariat of the Contracting Parties to the General Agreement on Tariffs and Trade, E/Conf. 46/38; *The Significance of Gatt for Underdeveloped Countries*, by Professor Staffan B. Linder, E/Conf. 46/P/6.

<sup>13</sup> L'art. XVIII, nella sua formulazione originaria, riconosceva la necessità di un trattamento speciale per i Paesi in via di sviluppo, prevedeva che questi ultimi potessero far uso di misure restrittive non discriminatorie per incoraggiare industrie nascenti. Tali misure, però, potevano essere adottate soltanto dopo l'approvazione delle Parti contraenti. Inoltre, se il prodotto in questione era inserito in un programma di concessioni tariffarie definito dal Paese richiedente l'approvazione, le misure restrittive potevano essere imposte soltanto dopo che si era raggiunto un accordo sostanziale con la Parte con la quale la concessione era stata negoziata e con le altre Parti interessate. L'art. XVIII prevedeva anche una dettagliata procedura di esame di fatti in ogni caso e richiedeva l'adozione delle misure che meno contrastassero con i fini dell'Accordo generale. L'art. XVIII derivava dagli artt. 13 e 14 della Geneva Draft a cui si ispirava. In questi ultimi, ovviamente, l'esame delle misure, la loro approvazione, il controllo ecc. erano demandati all'Ito. Nel corso della Conferenza dell'Avana vennero per molti aspetti modificati in senso più favorevole ai Paesi in via di sviluppo (cfr. nota 132).

<sup>14</sup> Cfr. G. Curzon, *op. cit.*, pp. 212-214. La deroga è stata concessa la maggior parte delle volte; tuttavia — come illustrano alcuni casi particolarmente significativi riportati dal Curzon — essa si è sempre rivelata del tutto inadeguata alle esigenze dei Paesi in via di sviluppo.

<sup>15</sup> L'art. XII disciplina l'uso di restrizioni quantitative necessarie per salvaguardare la bilancia dei pagamenti di un Paese e il valore della sua moneta. Tiene conto della situazione in cui viene a trovarsi un Paese che non possiede divise

La scarsa funzionalità dell'art. XVIII, unita alle pressioni provenienti dai Paesi in via di sviluppo, rese necessaria una sua riforma, che avvenne, dopo quattro lunghi mesi di negoziati, nel 1954-55: si trattava — è stato scritto — della « quadratura del cerchio »<sup>16</sup>, dato che era particolarmente difficile, nonostante l'ottimismo della vigilia delle trattative<sup>17</sup>, riuscire a definire regole che si armonizzassero con la filosofia libero-scambista e non discriminatoria dell'Accordo generale. La nuova versione dell'art. XVIII prevedeva essenzialmente deroghe di carattere tariffario sufficientemente flessibili per assicurare una qual certa protezione alla messa in funzione di un particolare ramo industriale. Restrizioni quantitative, infatti, potevano venir applicate soltanto in casi ben determinati ed era necessaria, per la loro adozione, l'esistenza di uno squilibrio della bilancia dei pagamenti e l'esigenza di non diminuire il livello della domanda di importazione al fine di realizzare i programmi di sviluppo economico<sup>18</sup>. Una nota annessa alla nuova versione dell'art. XVIII « per facilitare l'interpretazione del testo » dimostra chiaramente come le modifiche apportate fossero state puramente marginali<sup>19</sup> e come si era ben lontani da quella revisione, almeno parziale, dei principi che sarebbe stata necessaria per i Paesi in via di sviluppo. D'altronde, la scarsa applicazione avuta dall'articolo, anche nella sua nuova edizione, è la chiara dimostrazione della sua incapacità a sopperire alle esigenze dei Paesi a economia arretrata<sup>20</sup>.

estere sufficienti a pagare le importazioni che normalmente acquista e consuma e riconosce che il Paese in questione può limitare il volume complessivo delle importazioni tramite restrizioni quantitative per utilizzare le proprie divise estere per l'acquisto dei beni maggiormente essenziali alla sua economia. L'art. XII pone regole per impedire che le restrizioni quantitative non vengano usate per motivi differenti da quelli inerenti alla bilancia dei pagamenti e stabilisce anche un certo controllo, che, tuttavia, costituisce un ostacolo nettamente inferiore all'adozione di contingenti, delle procedure dell'art. XVIII.

<sup>16</sup> Cfr. G. Curzon, *op. cit.*, p. 217.

<sup>17</sup> Il Presidente delle Parti contraenti, nel suo discorso di apertura, così si esprimeva: « Dobbiamo riconoscere che i Paesi in via di sviluppo sentono di non poter adottare le strette regole commerciali che i Paesi sviluppati nel loro interesse possono desiderare di applicare fra loro. Questi Paesi in via di sviluppo richiedono di poter fruire di una certa liberalità per poter prendere misure eccezionali al fine di alzare il modesto livello di vita dei loro popoli. I loro programmi di sviluppo economico spesso producono pressioni inflazionistiche e vogliono assicurarsi il fatto che la domanda di importazioni sarà regolata in modo tale da mantenere l'equilibrio della bilancia dei pagamenti e da utilizzare la capacità di importazione soprattutto per quei beni che contribuiscono alla realizzazione dei loro programmi di sviluppo economico » (Cfr. *Gatt Press Release* 165, 28 ottobre 1954, p. 3).

<sup>18</sup> Per il suo testo integrale, cfr. *Bisd*, 1958, Vol. III, pp. 33-41.

<sup>19</sup> In essa si precisava che le misure si sarebbero dovute applicare soltanto per la messa in funzione di industrie « che avessero potuto in breve tempo esistere anche senza le speciali restrizioni permesse » e che la principale condizione per l'applicazione dell'articolo è « la osservanza della regola della non discriminazione » (Cfr. *Gatt*, Document L/332/Add. 1).

<sup>20</sup> « Nessun altro Paese, all'infuori di Ceylon e Cuba, ha applicato le disposizioni relative alle industrie nascenti in base all'art. XVIII (C) sebbene quasi tutti

Anche se, « sul piano delle restrizioni quantitative, dopo la revisione dell'art. XVIII, nel 1955, i Paesi sottosviluppati hanno ufficialmente le facilitazioni che si potevano augurare »<sup>21</sup>, queste facilitazioni si sono mostrate di modestissima importanza proprio per la loro difficoltà di applicazione.

Ma, c'è di più. Nelle conferenze tariffarie organizzate nel quadro del Gatt i Paesi in via di sviluppo hanno sempre giocato un ruolo assolutamente marginale, fruendo soltanto in modo limitatissimo delle riduzioni effettuate: su questo punto concordano, pur nella differenza delle argomentazioni, commentatori delle tendenze le più diverse<sup>22</sup>.

Questo giuoco combinato di inadeguatezza dei testi e di modesta partecipazione dei Paesi arretrati ai benefici delle riduzioni tariffarie definite nel quadro dell'Accordo generale ha indubbiamente aggiunto nuovi fattori negativi a quelli, già peraltro numerosi, che colpiscono i rapporti commerciali internazionali dei Paesi in via di sviluppo. Nel 1954-55 e negli anni seguenti, il rapporto annuale sul commercio internazionale redatto dal Segretariato del Gatt lo cominciava a notare sempre con maggiore insistenza e frequenza<sup>23</sup>: anzi, la lettura retrospettiva dei documenti mostra una preoccupazione sempre crescente, la preoccupazione che avrebbe portato alla nomina di un gruppo di esperti incaricati di esaminare le tendenze del commercio internazionale e le loro implicazioni tenendo particolarmente conto « del

i Paesi sottosviluppati invocassero i motivi inerenti alle bilance dei pagamenti in base alla Sez. B del medesimo articolo. Probabilmente i Paesi in via di sviluppo trovarono la nuova edizione dell'Articolo ancora troppo onerosa come la sua versione originale » (Cfr. G. Curzon, *op. cit.*, p. 223).

<sup>21</sup> Cfr. G. de Lacharrière, *Commerce extérieur et ...*, cit., p. 223.

<sup>22</sup> Scrive, ad esempio, J. Stanovnik, in *op. cit.*, p. 132: « Mentre i Paesi industrializzati, con accordi reciproci, riducevano sensibilmente le tariffe per le merci di maggior interesse per le loro esportazioni, si tutelavano spesso e concordemente della concorrenza delle esportazioni industriali dai Paesi in via di sviluppo ». Dal canto suo, R. Mikessell afferma (Cfr. *Economic Policies Towards Less Developed Countries*, 87th Congress, 1st Session, Joint Economic Committee of the Congress, Washington D.C., 1961, p. 8): « Il Gatt è valso soprattutto a ridurre le barriere doganali sulle merci scambiate tra i Paesi industrialmente avanzati, mentre i Paesi sottosviluppati hanno tratto ben poco vantaggio per le riduzioni tariffarie sulle merci per le quali essi avrebbero potuto essere in concorrenza ». Cfr., inoltre, i documenti ricordati a nota 138.

<sup>23</sup> Cfr., ad esempio, Gatt, *International Trade 1954*, Ginevra, 1955: in esso (p. 4) si nota come una delle direttrici principali del commercio internazionale sia stata la relativa crescita degli scambi tra Paesi industrializzati e il relativo declino dei commerci tra questi ultimi e i Paesi in via di sviluppo. Questi temi avrebbero acquistato una sempre maggiore importanza nelle sessioni ministeriali. Il Gatt avrebbe, successivamente, dedicato a essi alcuni studi particolari, oltre a quelli menzionati nella nostra esposizione. Si deve, ad esempio, al Segretariato dell'Accordo generale se si giunse a stimare in 8-12 miliardi di dollari il deficit delle capacità di importazioni dei Paesi sottosviluppati al 1975 in caso di non mutamento delle attuali tendenze della economia mondiale (Cfr. Gatt, *International Trade 1961*, Ginevra, 1962, pp. 8-23).

fallimento del commercio dei Paesi sotto-sviluppjati a espandersi con la stessa rapidità di quello dei Paesi industrializzati, delle eccessive fluttuazioni a breve termine dei prezzi dei prodotti primari e del diffuso risorgere della protezione agricola »<sup>24</sup>. Nacque, così, il cosiddetto Rapporto Haberler<sup>25</sup>, il cui principale ammonimento è nella sua frase finale: « Vorremmo, tuttavia, esprimere una conclusione a carattere generale. I Paesi in via di sviluppo produttori di beni primari hanno interesse nell'ottenere dai Paesi industrializzati aiuti e un piú facile accesso ai mercati per le loro esportazioni. I Paesi altamente industrializzati hanno interesse agli effetti sul commercio di queste politiche di sviluppo economico dei Paesi in via di sviluppo produttori di beni primari. La sola possibilità di successo consiste in un accordo negoziato tale da prevedere un graduale allontanamento da politiche indesiderabili da ambedue le parti. Questo è senza dubbio necessario perché ambedue le parti possano avvantaggiarsi a lungo termine. La sua realizzazione richiede però un accostamento mentalmente aperto ai diversi fattori globalmente considerati nelle loro implicazioni economiche e finanziarie che dovrebbero divenire l'oggetto delle discussioni e dei negoziati internazionali »<sup>26</sup>.

Il Rapporto Haberler, oltre a smuovere le acque in maniera essenziale e determinante e a giungere alla estrapolazione di alcune tendenze interessantissime, ebbe, sul piano pratico, almeno una risultanza positiva: la istituzione di 3 gruppi di studio e di propulsione, i Comitati I, II e III, incaricati di esaminare, rispettivamente, i problemi tariffari, quelli del commercio internazionale dei prodotti agricoli, e quelli della espansione degli scambi tra Paesi a diverso livello di sviluppo economico<sup>27</sup>.

Furono proprio i risultati dei lavori di questi Comitati, segnatamente quelli del Comitato III<sup>28</sup>, a indurre, nel 1959, i Paesi in via di

<sup>24</sup> Cfr. *Trends in International Trade - A Report by a Panel of Experts*, cit., p. 1.

<sup>25</sup> Il *panel* era composto da Roberto de Oliveira Campos, Gottfried Haberler (Presidente), James Meade e Jan Tinbergen. Le conclusioni a cui i quattro esperti unanimamente arrivarono non possono essere riassunte in questo studio (Cfr. *Trends ...*, cit., pp. 3-12). Esse, tuttavia, raccomandavano numerosi mutamenti di politica commerciale da parte dei Paesi industrializzati e una sostanziale diminuzione del protezionismo nei confronti dei prodotti, sia agricoli che manufatti, dei Paesi in via di sviluppo.

<sup>26</sup> Cfr. *Trends in ...*, cit., p. 127. Dopo il Rapporto Haberler, J. H. G. Pierson suggeriva l'adozione di un codice internazionale, che avrebbe avuto il valore di una dichiarazione di principi e con il quale si sarebbero fatte concessioni particolarmente importanti ai Paesi sottosviluppjati (Cfr. J. H. G. Pierson, *An International Economic Code: A Suggestion*, in « *Kyklos* », aprile-giugno 1960).

<sup>27</sup> Cfr., per i « terms of reference », Gatt, *Bisd*, 1959, pp. 27-29.

<sup>28</sup> Cfr., Gatt, *Bisd*, 1960, pp. 135-141; *Bisd*, 1961, pp. 120-169; *Bisd*, 1962, pp. 167-199; *Bisd*, 1963, pp. 168-206. Tuttavia un commentatore tedesco poteva efficacemente scrivere che « le reticenze dei Paesi industriali hanno mostrato che essi non hanno ancora compreso il ruolo dell'aiuto commerciale in contrapposi-

sviluppo aderenti all'Accordo generale a riunirsi, per la prima volta, separatamente e a redigere una nota congiunta in cui sottolineavano i limiti in cui era connessa la loro partecipazione al Gatt<sup>29</sup>. Dovettero, però, passare due anni e gli studi del Comitato III dovettero porre in evidenza altri elementi negativi, oltre a quelli già rilevati, perché si cominciasse a fare i primi passi concreti: alla sessione ministeriale del 1961, erano sul tavolo delle Parti contraenti 10 raccomandazioni specifiche del Comitato, alcune delle quali peraltro consistevano soltanto o in riaffermazione di principi già inclusi nell'Accordo generale o in richieste improntate soltanto al buon senso<sup>30</sup>. Le raccomandazioni vennero accompagnate da una nuova nota dei Paesi in via di sviluppo in cui si suggeriva la elaborazione di un vero e proprio « Programma d'Azione »<sup>31</sup>. Sebbene questo nuovo documento sarebbe rimasto lettera morta a causa dell'atmosfera del momento, su cui pesava, e in misura per diversi aspetti determinante, la trattativa per il rinnovo dell'associazione tra la Comunità e i Paesi africani, da esso sarebbero scaturite proposte concrete per risolvere, nel quadro dell'Accordo generale, alcuni tra i problemi essenziali degli scambi dei Paesi meno sviluppati. Esso era tanto più importante in quanto non si presentava solo: oltre alle raccomandazioni del Comitato III, le Parti contraenti trovavano nei loro *dossiers* una dichiarazione del Governo americano « sulla promozione del commercio dei Paesi sottosviluppati »<sup>32</sup> e la Gran Bretagna non sembrava insensibile alla richiesta, proveniente dalla Nigeria<sup>33</sup>, dell'adozione immediata della franchigia doganale per i prodotti tropicali<sup>34</sup>.

Tuttavia, perché le Parti contraenti prendessero in esame proposte dettagliate provenienti dai Paesi in via di sviluppo, si dovette attendere un mutamento profondo della situazione internazionale caratterizzato dalla preparazione della Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo. Le istanze in favore di una nuova Organizzazione inter-

zione all'assistenza finanziaria » e avvertire, proprio prendendo spunto dai lavori del Comitato III, che « è indispensabile l'apertura di sbocchi sul mercato europeo » (Cfr. S. Malich, *Unzulänglichkeit der Handelshilfe für Entwicklungsländer*, in « *Wirtschaftsdienst* », maggio 1960).

<sup>29</sup> Cfr. G. Curzon, *op. cit.*, pp. 231-234.

<sup>30</sup> Cfr. *Bisd*, 1962, pp. 188-189.

<sup>31</sup> Cfr. *Bisd*, 1962, p. 27.

<sup>32</sup> Cfr. *Declaration on Promotion of Trade of Less Developed Countries*, Gatt Press, Release 651, 30 novembre 1961. Detta dichiarazione venne adottata nella sessione ministeriale. I Ministri, inoltre, convennero sul fatto che « le Parti contraenti avrebbero dovuto fare immediatamente passi per stabilire specifici programmi di azione » (Cfr. *Bisd*, 1962, p. 28).

<sup>33</sup> Cfr. *Bisd*, 1962, p. 27. Sulla posizione inglese, cfr. *Commodity Price Problems*, in « *Overseas Review* », cit.

<sup>34</sup> La Comunità sembrava, ed era, la grande assente. In quel periodo, era condizionata dal futuro dei negoziati con gli associati che si presentavano sempre più difficili e stavano per portare alla Conferenza interministeriale di Parigi (Cfr. il nostro *Dal Piano di Strasburgo ...*, cit., per una ricostruzione degli avvenimenti).



nazionale per gli scambi mondiali vennero interpretate in senso anti-Gatt<sup>35</sup>: 122 Paesi si apprestavano a riunirsi a Ginevra e lo stesso futuro dell'Accordo generale poteva essere messo in dubbio. L'approssimarsi dell'Unctad, quindi, fu di stimolo: nella sessione ministeriale del maggio 1963, si sarebbe esaminato, sotto la pressione dell'avvicinarsi della Conferenza mondiale, un dettagliato « Programma di Azione », presentato ufficialmente da 21 Paesi in via di sviluppo e i cui lineamenti generali erano già stati preannunciati nella nota del novembre 1961.

Su questo « Programma di Azione », sull'importanza che avrebbe avuto qualora fosse stato adottato e sull'atteggiamento preso dalla Comunità di fronte ad esso, bisogna soffermarsi in misura sintetica ma approfondita. L'intera *sequence* costituisce, infatti, il test forse più significativo sia delle influenze delle politiche parziali sulla futura politica commerciale della Cee nei confronti dei Paesi in via di sviluppo sia dei limiti e delle contraddizioni che esse implicano nel formarsi di questa politica.

Il « Programma d'Azione », si articolava nei seguenti otto punti: 1) Si sarebbe dovuto applicare il principio dello « standstill » tariffario nei confronti dei prodotti di esportazione dei Paesi in via di sviluppo e questi ultimi avrebbero indicato « le barriere di misura discriminatoria »; 2) si sarebbero dovute abolire, entro un anno, tutte le restrizioni quantitative incompatibili con l'Accordo generale. In caso di prodotti colpiti da problemi « speciali », le restrizioni si sarebbero dovute abolire progressivamente entro il 31 dicembre 1965; 3) entro il 31 dicembre 1963 si sarebbe dovuta ottenere la franchigia doganale nei confronti dei prodotti tropicali; 4) si sarebbero dovuti abolire i dazi sulle materie prime « importanti per i Paesi in via di sviluppo »; 5) i Paesi avrebbero dovuto preparare, *urgentemente*, un calendario per la riduzione e la eliminazione delle barriere tariffarie sulle esportazioni di manufatti e di semi-manufatti dai Paesi in via di sviluppo, stabilendo una riduzione di almeno il 50 % dei dazi entro un termine di 3 anni; 5) i Paesi industrializzati avrebbero dovuto ridurre progressivamente gli oneri fiscali interni sui beni prodotti interamente o

<sup>35</sup> Cfr. E. Guerra, *Anti-Gatt e filo-Onu*, in « Mondo Economico », n. 33 del 1963. L'« Economist » scriveva efficacemente (24 novembre 1962): « Il Gatt si sentì sottoposto a censura. Il Segretario esecutivo rispose alla sfida e domandò ai Paesi sottosviluppati che avevano firmato la dichiarazione di New York (si riferisce alla dichiarazione in favore di una Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo presentata alla Assemblea generale delle Nazioni Unite - *N.d.A.*) se il loro gesto significava insoddisfazione per gli sforzi del Gatt ad agevolare gli scambi dei Paesi in via di sviluppo e se i lavori del Comitato *ad hoc* dovevano essere interrotti ». Per avere un'idea delle reazioni negli ambienti Gatt alla proposta creazione di una nuova organizzazione internazionale, si veda il tono difensivo dell'intervento di Jean Royer alla Conferenza Internazionale organizzata a Bellagio dal britannico Royal Institute for International Affairs, nel settembre 1963 (Cfr. Y. Royer *The Case for Gatt*, in *New Directions for World Trade*, cit., pp. 139-160).

prevalentemente nei Paesi sottosviluppati con l'obiettivo della loro eliminazione entro il 31 dicembre 1965; 7) i Paesi industrializzati avrebbero dovuto riferire, entro il luglio di ogni anno, al Segretariato del Gatt sui passi fatti per applicare le decisioni summenzionate e sulle misure che ritenessero opportuno prendere nei dodici mesi successivi per ampliare l'accesso ai loro mercati da parte dei prodotti dei Paesi in via di sviluppo; 8) le Parti contraenti avrebbero dovuto prendere in considerazione con urgenza « le altre misure appropriate che avrebbero facilitato gli sforzi dei Paesi in via di sviluppo a diversificare le loro economie, a rafforzare la loro capacità di esportazione e a incrementare i loro redditi dalle vendite oltremare »<sup>36</sup>.

Nato nella filosofia dell'Accordo generale, il « Programma d'Azione » si appellava proprio a questa filosofia per rinnovarla e rinverlarla modificandola. Da tempo, a Villa Le Bocage, circolava la frase, divenuta poi celebre, pronunciata da un delegato indiano: « La parità di trattamento è equa solo tra uguali »<sup>37</sup>. Il « Programma d'Azione » intendeva stabilire la « imparità di trattamento » proprio in quanto questa « imparità » avrebbe garantito una « uguaglianza » migliore di quella stabilita nell'Accordo generale.

Gli 8 punti si ispiravano a principi nettamente liberisti. Eppure, il liberismo del Gatt veniva reinterpretedo alla luce delle necessità dello sviluppo economico dei Paesi a economia arretrata. Si sarebbe verificata, qualora dal Programma si fosse passati all'azione concreta, quella revisione dei principi che non si era potuta attuare con la modifica realizzata in occasione del riesame dell'art. XVIII. Dal principio della reciprocità si sarebbe passati, in maniera definitiva e irreversibile, al principio della non reciprocità<sup>38</sup>. La regola della non reciprocità, però, non si sarebbe realizzata in tutte le sue implicazioni: essa, da un lato, restava inserita in un quadro tipicamente liberista e, dall'altro, veniva applicata con numerose mutilazioni. Il « libero commercio a senso unico », quale quello proposto oltre che dai Paesi sottosviluppati anche da numerosi esponenti dei Paesi avanzati<sup>39</sup>, trovava soltanto una realizzazione parziale.

Un esame del « Programma d'Azione » deve, innanzitutto, porre l'accento sulla interconnessione tra i suoi diversi punti. Esso si pre-

<sup>36</sup> Cfr. *Bisd*, 1964, pp. 36-37.

<sup>37</sup> Si tratta della frase di Raglavan Pillai detta nel corso del suo intervento alla nona sessione ministeriale (Cfr. J. Stanovnik, *op. cit.*, p. 133).

<sup>38</sup> Per alcuni riferimenti bibliografici sul principio della non reciprocità nei rapporti tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo, cfr. la nota 1 del nostro studio, *L'Associazione Cee-Sama: un esame critico*, Como, Cairolì, 1967.

<sup>39</sup> Cfr., ad esempio, A. C. Neal, *Economic Policies for the West*, in « Foreign Affairs », gennaio 1961, e W. Butler, *Trade and Underdeveloped Areas*, in « Foreign Affairs », gennaio 1963. Ambedue sono assertori dell'« one way free trade »: il primo, segnatamente, raccomanda la sua adozione avvertendo che su di esso potrebbe inaugurarsi una nuova politica economica internazionale dell'Occidente ».

sentava come un tutto unito e ognuna delle differenti misure previste veniva a essere inscindibilmente collegata alle altre. Eliminazione dei contingenti, riduzione dei dazi sui manufatti e sui semi-manufatti, franchigia per i prodotti tropicali, abolizione progressiva delle imposte di consumo: tutte queste misure erano strettamente connesse nel tentativo di dar vita a una nuova politica commerciale internazionale. La loro applicazione avrebbe consentito, almeno parzialmente, l'ingresso preferenziale sui mercati dei Paesi avanzati dei prodotti di esportazione dei Paesi in via di sviluppo.

Quali conseguenze si sarebbero avute da questo, almeno parziale, ingresso preferenziale? Anche se molti dubitano dei reali vantaggi che un sistema di sbocchi preferenziali darebbe ai Paesi in via di sviluppo<sup>40</sup>, non si può negare che esso — per ripetere le parole di Harry Johnson — « potrebbe avere delle conseguenze importanti sulla riorientazione della produzione industriale dei Paesi sottosviluppati »<sup>41</sup>. La eliminazione di molte barriere, sia tariffarie che contingenti e fiscali, che frenano l'espansione delle loro esportazioni, avrebbe, di per sé, accresciuto la loro partecipazione al commercio mondiale, incrementando i loro redditi da esportazione e stimolato, pertanto, anche le loro importazioni grazie ai nuovi ricavi.

Il continuo e progressivo declino della loro partecipazione al commercio mondiale sarebbe stato, se non frenato, almeno moderato<sup>42</sup>. I più ottimisti avrebbero potuto anche prevedere un mutamento

<sup>40</sup> Cfr., ad esempio, la posizione di G. Patterson, *Would Tariff Preferences Help Economic Development?*, in « Lloyds Bank Review », aprile 1965. L'articolo di Patterson — si rammenta — viene considerato, al tempo stesso, come la più completa formulazione del pensiero dell'Amministrazione statunitense in materia e come una delle migliori elaborazioni teoriche sui limiti dei vantaggi che un sistema di preferenze commerciali darebbe ai Paesi in via di sviluppo. Esso è stato successivamente sviluppato in *Discrimination ...*, cit., pp. 323-384.

<sup>41</sup> Cfr. H. Johnson, *Préférences commerciales, accords régionaux et développement économique*, in « Revue Economique », novembre 1966. Si rammenti, al riguardo, la elaborazione teorica di M. Manoilescu, in *The Theory of Protection and International Trade*, London, King, 1931, riammodernata, principalmente, da A. Lewis (*Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, in « Manchester School of Economics and Social Studies, maggio 1954), da E. E. Hagen (*An Economic Justification of Protection*, in « Quarterly Journal of Economics », novembre 1958), e da H. Mynt (*Protection and Economic Development*, in « International Trade Theory in a Developing World », New York, 1963).

<sup>42</sup> Negli anni '50, le esportazioni dei Paesi industriali hanno presentato un saggio di incremento annuo medio del 6,9 %, quelle dei Paesi socialisti sono cresciute del 10,7 % l'anno, mentre quelle dei Paesi in via di sviluppo hanno registrato un incremento annuo di appena il 3,6 %. Di conseguenza, la parte delle esportazioni mondiali complessiva relativa ai Paesi a economia arretrata, che era del 30 % nel 1950, è scesa al 20,4 % nel 1960 (Cfr. United Nations, *World Economic Survey 1962*, New York, 1963, pp. 1-3). Secondo le valutazioni fatte, sulla base di una serie di assunzioni, dalle Nazioni Unite, nel decennio tra il 1960 e il 1970, le esportazioni dei Paesi sottosviluppati dovrebbero presentare un incremento del 4 % l'anno (Cfr. United Nations, *World Economic Survey 1963*, New York, 1964, pp. 30-41). Negli ultimi anni il saggio di incremento delle esportazioni mondiali

di rotta: nel lungo periodo, se non nel breve o nel medio, si sarebbe potuto assistere a un aumento della quota relativa agli scambi dei Paesi sottosviluppati nel complesso dell'intercambio mondiale.

La « imparità di trattamento », poi, veniva richiesta — come si è già accennato — partendo da presupposti eminentemente liberisti, mentre successivamente la si sarebbe invocata con toni di ben altro tipo<sup>43</sup>: questo era, al tempo stesso, il merito e il limite maggiore dell'intero « Programma d'Azione » che avrebbe portato a « progressi considerevoli »<sup>44</sup> ma sarebbe, tuttavia, rimasto ben lontano dal risolvere globalmente i problemi commerciali dei Paesi in via di sviluppo.

I presupposti liberisti del « Programma d'Azione » costituivano il suo merito maggiore, proprio in quanto, incuneandolo nella filosofia dell'Accordo generale e facendolo da essa sorgere, impedivano che potesse divenire la valvola attraverso la quale si sarebbe potuto avere un riaccendersi delle tendenze protezioniste che, partendo dai Paesi in via di sviluppo, avrebbe facilmente contagiato quelli sviluppati per diffondersi in tutto il mondo<sup>45</sup>.

Questi stessi presupposti liberisti, però, facevano sì che il « Programma » non prevedesse e non potesse prevedere tutta una gamma essenziale di azioni per migliorare gli scambi dei Paesi a economia arretrata: organizzazione dei mercati per alcuni prodotti tropicali, fondi di compensazione finanziaria per limitare gli effetti delle fluttuazioni dei corsi delle materie prime, accordi su singoli prodotti, ecc.

Il « Programma d'Azione », infine, risentiva in modo determinante, per la effettività della sua applicazione, di quella che potrebbe essere chiamata la « debolezza istituzionale » del Gatt<sup>46</sup>: nessuna auto-

è stato del 7-8 % l'anno (Cfr. Gatt, *International Trade*, vari anni, media arrotondata dall'A.).

<sup>43</sup> Scrive H. Johnson (*Trade Preferences and Developing Countries*, in « *Lloyds Bank Review* », aprile 1966): « Lo spirito della richiesta in favore delle preferenze è stato, in seno alla Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo, definitivamente protezionista, e tale, nella maggior parte dei casi, è stata la risposta di coloro che nei Paesi sviluppati favoriscono la proposta ».

<sup>44</sup> Cfr. *Vers une nouvelle ...*, cit., p. 41.

<sup>45</sup> Per una rapida ed efficace rassegna degli argomenti in favore di una politica commerciale essenzialmente protezionista da parte dei Paesi in via di sviluppo, cfr. G. Meyer, *International Trade and Development*, New York, Harper and Row, pp. 117-150. Si rammentino le conclusioni a cui il Meyer perviene a conclusione del suo esame (pp. 149-150): « Il potere della politica commerciale di accelerare lo sviluppo economico viene facilmente esagerato. Gli argomenti specifici in favore al protezionismo debbono essere altamente qualificati, i loro costi debbono essere valutati attentamente, i vantaggi che possono aversi da politiche alternative non possono essere ignorati ».

<sup>46</sup> Si pensi, ad esempio, all'insuccesso dei tentativi fatti nel 1955 per dotare il Segretariato dell'Accordo generale di una struttura più consistente della attuale. (Per una sintesi della progettata Organizzazione per la Cooperazione commerciale, cfr. J. L'Huillier, *Théorie et pratique de la coopération économique internationale*, Ginevra, Génin, 1955, pp. 132-135). Tuttavia, anche se il Gatt funziona soltanto come una Conferenza periodica e manca di una vera e propria struttura istituzio-

rità indipendente avrebbe assicurato e controllato la sua messa in atto delle sue misure. Di esse, poi, la piú importante e la piú rivoluzionaria — quella prevista dal punto 5) — era lasciata completamente in balia dei Governi dei Paesi industrializzati che avrebbero preparato unilateralmente il calendario per le riduzioni, scelto aprioristicamente i prodotti e dimezzato in base ai propri criteri e interessi la media delle loro tariffe su essi<sup>47</sup>. L'unico obbligo che il « Programma d'Azione » prevedeva era quello di riferire annualmente al Segretariato: si trattava ovviamente di un impegno quanto mai modesto che avrebbe permesso ai Paesi sviluppati di effettuare con estrema cautela le riduzioni.

Con questi pregi e con questi limiti, il « Programma d'Azione » doveva apparire chiaramente alle Parti contraenti per quello che era: un tentativo coraggioso per portare a una revisione dei principi dell'Accordo generale nell'ambito e nel quadro dei principi dell'Accordo stesso al fine di permettere una sua migliore rispondenza ai bisogni delle Parti contraenti meno sviluppate senza richiedere immediate e radicali modifiche di struttura alle parti contraenti avanzate.

Era un tentativo ben riuscito: l'Accordo generale sarebbe risultato, dalla sua adozione, riesaminato, ma non avrebbe perso nessuno dei suoi canoni essenziali, anzi ne avrebbe visti alcuni rinforzati, mentre gli altri, pur revisionati, sarebbero rimasti nel suo spirito. Si pensi, a titolo d'esempio, — e si tratta di un esempio importante e significativo — al principio della non discriminazione: se il Programma invocava l'applicazione della regola della non reciprocità nei rapporti tra Paesi avanzati e Paesi sottosviluppati, impediva il proseguimento di legami discriminatori tra i primi e i secondi. Uno scoglio contro cui erano andati a cozzare i tentativi precedenti di regolarizzazione multilaterale degli scambi e la stessa Carta dell'Avana<sup>48</sup> si sarebbe appiattito automaticamente con l'applicazione del Programma. Oppure contro questo scoglio si sarebbe sfracellato lo stesso « Programma d'Azione ».

Purtroppo, si verificò la seconda ipotesi. Se, infatti, i Ministri di quasi tutti i Paesi industrializzati, compresi gli Stati Uniti e la Gran Bretagna che — come si è visto — già nel 1961 avevano mostrato una

nale, non si può negare che sia nei fatti divenuta « a vitally important international trade agency » (Cfr. United Nations, *Commodity and Trade Problems of the Developing Countries*, Ecosoc, doc. E/3756, p. 9).

<sup>47</sup> Avrebbero, poi, dovuto abolire il 50 % di cosa? Della media non ponderata dei dazi sui prodotti di esportazione dei Paesi sottosviluppati? Di quella ponderata? E, in base a quale ponderazione? A tutti questi interrogativi, peraltro essenziali, non rispondeva alcun punto del « Programma di Azione » dando adito alla possibilità delle piú differenti interpretazioni. Cfr., in proposito, quanto visto in Cap. II, Parte III di questo studio.

<sup>48</sup> Si trattava, all'epoca, essenzialmente dei problemi posti dal Commonwealth e dalla Union Française (Cfr. R. Gardner, *Sterling-Dollar ...*, cit., pp. 361-364; W. A. Brown, *The Us and Restoration ...*, cit., pp. 74-75).

notevole duttilità in materia, accettarono, pur se con riserve e limitazioni, i lineamenti generali del « Programma », i Sei, spalleggiati in ciò dagli associati, rifiutarono in blocco 7 degli 8 punti.

Dal verbale conclusivo della sessione ministeriale, adottato il 21 maggio 1963<sup>49</sup>, si può esaminare sia la portata delle riserve e delle limitazioni a cui si è fatto cenno, sia i motivi adottati dalla Comunità per difendere la sua inazione e per richiedere un'azione del tutto differente da quella prevista dal « Programma ».

Per quanto riguarda le tariffe sui prodotti primari, i Ministri dei Paesi industrializzati si limitarono a « indicare che i loro Governi avrebbero cercato di eliminarle o, nei casi in cui detta eliminazione non fosse stata possibile, almeno di ridurle in modo sostanziale ». Per quanto attiene ai dazi sui manufatti e sui semi-manufatti, non si prendevano impegni più consistenti di quelli relativi ai prodotti primari e si precisava che le riduzioni si sarebbero effettuate nel corso dei futuri negoziati multilaterali. Lo stesso principio dello « standstill » veniva messo in discussione e si affermava che « quando speciali e pressanti circostanze lo avessero reso necessario » si sarebbe derogato da esso, anche se si fossero consultati i Paesi sottosviluppati direttamente interessati. Il problema delle imposte di consumo sui prodotti tropicali veniva affrontato prodotto per prodotto e ci si limitava ad auspicare la loro progressiva abolizione, prevedendo — è vero — alcune scadenze, ma rimandando il tutto a discussioni successive. Di fronte a queste e alle altre riserve e limitazioni frapposte dalle Parti contraenti sviluppate all'adozione del « Programma d'Azione », i Ministri dei Paesi sottosviluppati non potevano non esprimere il loro disappunto. « Posero l'accento — afferma il verbale della sessione — sul fatto che il Programma d'Azione conteneva le condizioni minime indispensabili per permettere ai Paesi meno sviluppati di dare il loro pieno contributo all'espansione del commercio internazionale e rappresentava un pratico compromesso tra le difficoltà dichiarate da alcuni Paesi industrializzati e le loro responsabilità in quanto Parti contraenti dell'Accordo generale. In particolare, si sottolineò il fatto che tutte le Parti contraenti erano impegnate ad adempiere le loro obbligazioni riguardo le restrizioni quantitative senza alcuna limitazione. I Ministri dei Paesi sottosviluppati, di conseguenza, richiesero che il Programma d'Azione venisse applicato nella sua interezza e con il calendario in esso insito nell'interesse dello sviluppo economico dei loro Paesi. Si dichiararono fiduciosi del fatto che i Paesi industrializzati sarebbero stati capaci di fare sostanziali concessioni tariffarie sui prodotti primari e sui manufatti e semi-manufatti esportati dai Paesi sottosviluppati prima dell'inizio dei futuri negoziati commerciali. Espressero anche la

<sup>49</sup> Cfr. *Bisd*, 1964, pp. 36-47.

speranza che i prodotti interessanti in Paesi in via di sviluppo non venissero esclusi dalle liste di offerte durante i negoziati in parola »<sup>50</sup>.

Alle riserve e alle limitazioni fraposte dai Paesi industrializzati nel loro complesso si aggiungeva il netto e deciso rifiuto della Comunità. Unitamente agli associati, i Sei affermarono che « mentre alcuni punti contenuti nel Programma potevano essere considerati come obiettivi ai quali, nella più ampia misura possibile, si sarebbero dovute adottare politiche concrete, i primi 7 punti del Programma si riferivano soltanto a misure per la eliminazione delle barriere commerciali, mentre, a loro giudizio, si sarebbero dovute adottare misure più positive per ottenere un mercato e rapido incremento dei ricavi da esportazione dei Paesi in via di sviluppo nel loro complesso ».

I primi 7 punti del « Programma d'Azione » venivano quindi rifiutati dalla Comunità e dagli associati in quanto limitati e modesti: si trattava — avrebbe scritto una fonte ufficiosa — di un approccio « puramente liberale »<sup>51</sup>. La Cee e i Sama, di conseguenza, per giustificare la loro inazione, proponevano, come alternativa al « Programma », una serie di misure da esso totalmente divergenti e improntate a una filosofia dell'aiuto commerciale allo sviluppo nettamente contrastante con quella sviluppatasi in seno al Gatt. Le « misure più positive » erano sintetizzate nei due paragrafi seguenti: « a) L'azione internazionale dovrebbe, in particolare, esser diretta verso uno sforzo deliberato per organizzare il commercio internazionale dei prodotti interessanti i Paesi meno sviluppati. Questo sforzo dovrebbe tener conto delle ineguaglianze economiche tra gli stessi Paesi meno sviluppati e del fatto che alcuni Paesi meno sviluppati non possono al momento, senza una fase transitoria, far fronte alla concorrenza di Paesi che hanno già raggiunto un certo grado di sviluppo o di Paesi industrializzati senza soffrirne danni; b) si dovrebbe, pertanto, fare uno sforzo per assicurare un incremento delle esportazioni a prezzi remunerativi, equi e stabili per i Paesi meno sviluppati produttori di beni primari. A questo riguardo, ogni auspicabile accordo a livello mondiale dovrebbe ispirarsi ad

<sup>50</sup> Cfr. *Bisd*, 1964, pp. 40-41. I riferimenti ai futuri negoziati riguardano il Kennedy Round, al momento dei suoi inizi.

<sup>51</sup> Cfr. *La Cee et l'élaboration d'une politique économique à l'égard des Pays en voie de développement*, cit. La Commissione, dal canto suo, avrebbe scritto: « Le discussioni sono state dominate da due concezioni: la prima postulava l'istaurazione di un liberalismo integrale per il commercio dei prodotti costituenti la gran parte delle esportazioni dei Paesi in via di sviluppo; l'altra, che è quella della Comunità e dei Sama, richiedeva la messa in funzione di una organizzazione dei mercati dei prodotti interessati in modo di permettere un adattamento progressivo dei Paesi meno sviluppati agli imperativi e alle difficoltà del commercio mondiale e di favorire, così, la stabilità del loro sviluppo economico ». (Cfr. *Settima relazione generale*, cit., par. 271). Dal canto suo, S. Saint Gilles, in *Les préférences aux États africains et malgache associés*, in « Les Problèmes de l'Europe », n. 20, difendeva apertamente l'associazione contro il « Programma d'Azione ».

accordi già in funzione a livello regionale, bilaterale o, anche nazionale. Per quanto attiene ai manufatti e ai semi-manufatti, si dovrebbero studiare le misure selettive, concepite in modo particolare per soddisfare i bisogni dei Paesi meno sviluppati, che potrebbero assicurare a questi Paesi i mercati necessari per i loro prodotti. In connessione con ciò, si potrebbero prendere in considerazione diverse deroghe alle regole riguardanti la non discriminazione (in particolare i suggerimenti fatti nel corso della sessione ministeriale dal Ministro del Belgio per il Commercio con l'estero e l'Assistenza tecnica, sig. Brasseur)<sup>52</sup>. Un rapido studio di queste misure da parte di un gruppo speciale di esperti dovrebbe permettere di passare senza indugi alla fase delle decisioni. Secondo i Ministri della Cee, le decisioni che si potrebbero prendere a conclusione di questo studio potrebbero eliminare molte delle ragioni che hanno impedito o che tuttora impediscono la effettiva applicazione, in una maniera fruttuosa per tutti, del Programma di Azione »<sup>53</sup>. Quindi, per ripetere le parole di Caroline Miles<sup>54</sup>, « il solo principio che sembra esser stato accettato è la necessità di un'azione unilaterale e non reciproca da parte dei Paesi avanzati ». Su questo punto, tutti, anche i Sei e i loro associati, erano d'accordo. Sul testo originale del « Programma », invece, i Paesi industrializzati disputavano fra loro, mentre i Paesi sottosviluppati non potevano che registrare il crollo delle loro speranze.

Tuttavia, tra la posizione assunta dalla maggior parte dei Paesi industrializzati aderenti all'Accordo generale e quella dei Sei vi era una notevole differenza di impostazione, di tono e di ottica.

La maggior parte dei Paesi industrializzati, infatti, non rifiutava il « Programma d'Azione »: si limitava a ridurre la portata, a procrastinarne le scadenze, a introdurre clausole di salvaguardia e valvole di sicurezza. Lo spirito, la compattezza, il significato del « Programma » restavano intatti: solo l'azione veniva o resa meno intensa o allontanata nel tempo. Paesi come gli Stati Uniti e la Gran Bretagna si mostravano disposti a fare i sacrifici loro richiesti, anche se cercavano di ridurli al minimo indispensabile. Gli stessi Paesi industrializzati esportatori di una gamma limitata di beni accettavano gli impegni anche se, al tempo stesso, affermavano che avrebbero fatto solo quello che avrebbero potuto e che si sarebbe dovuto consentire anche a loro, nonostante il loro elevato livello di sviluppo, di diversificare le loro economie e di diminuire il tasso di concentrazione delle loro esportazioni. La filosofia fondamentale « free-trader » e essenzialmente non discriminatoria

<sup>52</sup> Sul piano Brasseur si ritornerà con maggior particolari in Cap. V, Parte III di questo studio.

<sup>53</sup> Cfr. *Bisd*, 1964, pp. 39-40.

<sup>54</sup> Cfr. C. Miles, *The Markets for Manufactures of Underdeveloped Countries*, in *New Directions for World Trade*, cit., p. 126.



del « Programma » era salva nonostante le sue amputazioni come erano parimenti salve buona parte delle misure da esso previste.

La Comunità, invece, criticava proprio questa filosofia fondamentale « free-trader » ed essenzialmente non discriminatoria e tendeva a sostituirla con una filosofia di tipo ben diverso. È sufficiente scorrere le « misure piú positive » proposte dai Sei della Cee per vedere come esse si sostanziassero eminentemente in tutta una serie di meccanismi simili a quelli già illustrati nel corso dell'esame dell'associazione o della politica agricola comune: organizzazione dei mercati, accordi regionali o anche bilaterali, deroghe alle regole anti-discriminatorie, ecc., ecc.<sup>55</sup>.

L'adozione del « Programma d'Azione » avrebbe implicato, da parte dei Sei, l'eliminazione o, quanto meno, la ristrutturazione, da un lato, del regime preferenziale concesso agli associati, dato che tutti i Paesi sottosviluppati sarebbero giunti a godere sul mercato comunitario di preferenze simili a quelle stabilite nella Parte IV del Trattato, prima, e nella Convenzione di Yaoundé, poi, a vantaggio dei Sama, e la modifica sostanziale, dall'altro, del protezionismo agricolo, dato che la politica di alti prezzi sarebbe risultata alla lunga incompatibile con l'obiettivo di « favorire l'accesso ai mercati dei Paesi sviluppati da parte dei prodotti dei Paesi in via di sviluppo »<sup>56</sup>. Di fronte al « Programma », quindi, la Comunità non poteva non trincerarsi che in un rifiuto dei primi 7 punti e suggerire, prendendo lo spunto dall'urgenza di « prendere in considerazione altre misure appropriate » a cui faceva richiamo il punto ottavo, una serie di « misure positive » che proprio dell'associazione, da un lato, e della politica agricola, dall'altro, erano la conseguenza.

Quindi, da parte della Comunità non si trattò solo di inazione per il « Programma d'Azione ». Se gli altri Paesi industrializzati introducevano qualificazioni limitative e mutilavano il testo, i Sei, determinati nelle loro scelte dall'associazione e dalla politica agricola, mettevano in discussione la filosofia di base del documento e negavano ogni validità a quelle istanze « free traders » che, con tutti i limiti a cui si è fatto cenno, avrebbero potuto portare un contributo notevole alla soluzione dei problemi degli scambi dei Paesi arretrati.

L'influenza delle politiche parziali si riverberava in tutta la sua interezza nell'atteggiamento della Comunità. Era un atteggiamento conseguente con esse, causato da esse, derivante da esse. Era il solo atteggiamento possibile date le premesse esistenti. E, come queste premesse erano il frutto di una dottrina tipicamente francese dell'aiuto allo sviluppo e della politica commerciale nei confronti dei Paesi in via

<sup>55</sup> Cfr., segnatamente, quanto visto in Cap. VII, Parte I, e in Cap. IV, Parte II.

<sup>56</sup> Cfr. il punto 7 del « Programma d'Azione ».

di sviluppo, l'impronta di questa dottrina, con tutti i suoi meriti e con tutte le sue contraddizioni, si ritrovava in quasi ogni frase delle « misure positive »<sup>57</sup>.

Lo scontro di questa filosofia con quella del « Programma d'Azione » e con quella degli altri Paesi industrializzati non poteva essere piú violento. « L'Economist » avrebbe sottolineato amaramente la « *apartheid* tra ricchi e poveri » scrivendo: « Il modesto Programma d'Azione del Gatt veniva ignorato mentre l'America e il Mercato Comune disputavano fra loro. Ne risultò che i Paesi in via di sviluppo hanno cominciato a perdere ancora una volta le speranze relative alle loro possibilità di progresso e ciò ha fatto constatare sintomi di un ritorno alle posizioni estreme »<sup>58</sup>.

Quali le conseguenze di tutto ciò? Al termine della sessione ministeriale del maggio 1963, i Ministri dei Paesi industrializzati adottavano una sola misura: i dazi sui legni tropicali e sul tè sarebbero stati eliminati il piú presto possibile<sup>59</sup>. Questo risultato, se confrontato con le speranze della vigilia, non può che meglio illustrare il fallimento del « Programma d'Azione ».

È, purtuttavia, vero che si dava vita a un nuovo organo, composto di rappresentanti governativi di alto grado: un « Comitato d'Azione » incaricato di incentivare l'applicazione del « Programma »<sup>60</sup>.

Alla prima riunione del Comitato, si esaminò lo stato di attuazione del « Programma »: solo una parte limitatissima delle misure in esso previste era stata adottata<sup>61</sup>, anche se le Parti contraenti si dichiaravano pronte a prendere altri provvedimenti per agevolare i Paesi in via di sviluppo. Piú che di provvedimenti pratici, quali la riduzione di dazi, imposte e l'abolizione di contingenti, si trattava della riforma giuridico-istituzionale dell'Accordo generale, la cui elaborazione venne affidata a un nuovo Comitato<sup>62</sup>: nel novembre del 1964, si poteva adottare la Parte IV dell'Accordo, uno speciale capitolo di tre articoli, cioè, intitolato « Commercio e Sviluppo »<sup>63</sup>.

Si era realizzata la riforma dei principi, la revisione delle regole del Gatt per poter adeguare l'Accordo generale alle esigenze dei Paesi

<sup>57</sup> Cfr. quanto visto in Cap. VII, Parte I, e in Cap. VI, Parte II.

<sup>58</sup> Cfr. *Apartheid of Rich and Poor*, in « The Economist » del 10 agosto 1963.

<sup>59</sup> Cfr. *Bisd*, 1964, p. 44. Vennero in effetti, sospesi dalla Cee e dal Regno Unito (Cfr. Parte I, Cap. III, nota 23).

<sup>60</sup> Cfr., per i « terms of reference », *Bisd*, 1964, pp. 46-47. Scrive erroneamente il Gardner (Cfr. *L'Onu e la ...*, p. 107): « Forse il passo piú significativo del Gatt per aiutare i Paesi sottosviluppati è stata l'adozione del "Programma d'Azione", nel maggio 1963 ». Si è trattato, infatti, di un'adozione puramente formale che non ha avuto alcun seguito sostanziale.

<sup>61</sup> Cfr. *Bisd*, 1964, pp. 80-88.

<sup>62</sup> Si trattava del Committee on the Legal and Institutional Framework of Gatt. Cfr. *Gatt Press Release 810*, del 13 settembre 1963.

<sup>63</sup> Per il suo testo, cfr. *Bisd*, 1965, pp. 1-11.

in via di sviluppo? La lettura dei tre nuovi articoli induce a crederlo. Essi, infatti, stabiliscono, una volta per sempre, il principio della disparità di trattamento tra Paesi di differente sviluppo economico, auspicano la eliminazione degli ostacoli che frenano l'espansione delle esportazioni dei Paesi arretrati, prevedono la conclusione di accordi per la stabilizzazione dei corsi dei prodotti primari, e così via.

Tuttavia, tutte le misure che i Paesi industrializzati dovranno attuare sono richieste soltanto « to the fullest extent possible » e ad esse si potrà derogare quando « compelling reasons, which may include legal reasons, make it impossible »<sup>64</sup>. L'azione pratica, poi, viene riservata al futuro, in particolare ai negoziati Kennedy: non si prevede, e in una riforma dei principi non si poteva prevedere, alcun provvedimento concreto. Essa, infine, viene lasciata esclusivamente nelle mani dei Governi: non vi è nessuno scadenziario, nessuna data ultimativa per attuare le modifiche di politica commerciale necessarie per trasferire lo spirito del Capitolo IV nella realtà effettuale delle politiche concrete<sup>65</sup>.

Con il « Programma d'Azione » indubbiamente si era andati più oltre: si era richiesta un'azione precisa e determinata con scadenze imperative e provvedimenti dettagliati. Era stata proprio quest'azione che aveva causato il fallimento del programma: il maggior *partner* commerciale dei Paesi in via di sviluppo, la Comunità economica europea, non poteva attuarla se non al prezzo di modificare radicalmente la politica di associazione e di porre un'ipoteca sul futuro del proprio protezionismo agricolo. Si trattava di un prezzo troppo alto? Ad esso avrebbe corrisposto l'inizio di una politica commerciale comune dei Sei nei confronti dei Paesi in via di sviluppo. Sarebbe stato — è vero — un inizio parziale, che si sarebbe dovuto integrare con altre misure e con altri provvedimenti e che si sarebbe sviluppato soltanto in un quadro « free-trader ». Il rifiuto dei primi 7 punti del « Programma d'Azione » indicava invece che la Comunità preferiva restare nel limbo degli accostamenti settoriali senza iniziare una più completa, e più responsabile, azione generale. L'occasione per questo inizio gli veniva data dal « Programma »: rifiutandolo quasi in blocco la Cee l'aveva rifiutata. L'occasione — è vero — si sarebbe ripresentata, di lì a poco, ancora a Ginevra, sia nel Kennedy Round che nella Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo. Rifiutarla ancora avrebbe significato restare, alle soglie degli anni '70, nelle contraddizioni su cui si è posto l'accento nelle prime due Parti di questo studio e non eliminare le « trade diversions » a danno dei Paesi in via di sviluppo che si sono illustrate nel capitolo precedente.

<sup>64</sup> Cfr. art. XXXVII, par. 1.

<sup>65</sup> Dice efficacemente il Curzon (*op. cit.*, p. 336): « Il Gatt può soltanto esprimere la volontà dei suoi membri, e, pertanto, le azioni di ogni Paese contribuiscono al suo successo o al suo fallimento ».

## IV. Un round senza Kennedy

Nella primavera nel 1963, proprio mentre il « Programma d'Azione » stava per fallire, il « Times » commentava l'inizio della nuova Conferenza commerciale in seno al Gatt scrivendo: « Questa settimana vedrà il sorgere di quel che potrebbe essere o un possente movimento verso un piú libero commercio mondiale o ancora un altro scontro nella lotta continua tra l'America e l'Europa in seno all'Alleanza Occidentale »<sup>1</sup>.

Dopo i modesti risultati del Dillon Round, che per di piú non avevano portato a nessun miglioramento della posizione dei Paesi in via di sviluppo nel commercio mondiale<sup>2</sup>, il nuovo negoziato, soprattutto per le caratteristiche peculiari che veniva ad acquistare in quanto inizio di una nuova diplomazia commerciale internazionale, si presentava come l'occasione piú opportuna per giungere a quel « libero commercio a senso unico » che il virtuale fallimento del « Programma d'Azione » nelle sue realizzazioni pratiche aveva reso impossibile: d'altronde — come si è già accennato<sup>3</sup> — lo stesso nuovo Capitolo dell'Accordo generale rimandava ogni provvedimento concreto all'imminente Conferenza. Le attese — come meglio si vedrà tra breve —

<sup>1</sup> Cfr. *Barriers to trade*, in « The Times » del 6 maggio 1963.

<sup>2</sup> Come è noto, il Dillon Round ha portato risultati molto inferiori della proposta riduzione lineare del 20 % per i dazi sui prodotti industriali. Per un esame delle riduzioni, cfr. Gatt, *Bisd*, 1963, pp. 7-16.

All'inizio dei negoziati Kennedy, si scriveva (cfr. W. Trautman, *Neuer Angriff auf Zollbarrieren*, in « Der Volkswirt » del 1° febbraio 1963): « Per il Gatt, il Kennedy Round costituirà un banco di prova. Esso dovrà tenere in pugno tutte le trattative condotte su piani diversi e impostate sui diversi punti oltre che quelle svolte tra gli Stati Uniti e la Cee ». La frase, divenuta in seguito sempre piú frequente sulla stampa internazionale, interpretava uno stato d'animo diffuso: il completo fallimento della trattativa non avrebbe potuto non mettere in discussione il significato stesso dell'Accordo generale.

<sup>3</sup> Cfr. il Capitolo III di questa III Parte.

erano grandi e poggiavano su basi piuttosto valide. Il possente movimento verso un piú libero commercio mondiale, se ben regolato, avrebbe potuto dare notevoli vantaggi alle Parti contraenti meno sviluppate. Eppure, nonostante le aspettative della vigilia, il Kennedy Round ha portato a risultati nel complesso deludenti anche per i principali *partners* della trattativa: gli Stati Uniti e la Cee. Scrivendo subito dopo la conclusione del negoziato, l'impressione che esso sia stato, sotto molti aspetti, un insuccesso è forse influenzata dalla immediatezza degli eventi. Tuttavia, anche se tra la Comunità e gli Stati Uniti si è giunti, per alcune categorie di prodotti, a riduzioni di un certo rilievo, non si può negare che il Kennedy Round ha, forse per sempre o, quanto meno, per molto tempo, eliminato ogni speranza dei Paesi in via di sviluppo di veder migliorata concretamente, nel quadro dell'Accordo generale, la loro posizione nel commercio mondiale.

I motivi politici ispiratori del Trade Expansion Act <sup>4</sup> — è vero — avevano ben poco a che vedere con i problemi dello sviluppo del terzo mondo, anche se alcuni dei suoi articoli contenevano norme particolarmente importanti, la cui applicazione avrebbe significato una sostanziale modifica delle politiche commerciali dei Paesi aderenti all'Accordo generale.

Nato nella filosofia della *partnership* atlantica, il Kennedy Round era il parallelo economico della Forza nucleare multilaterale <sup>5</sup>. Era, da un lato, la risposta, in materia di politica commerciale, al sorgere e al rafforzarsi della Comunità <sup>6</sup> e, dall'altro, la estrinsecazione sul piano economico della dottrina dei « pilastri gemelli ». L'Alleanza atlantica, secondo la concezione kennediana, si sarebbe rafforzata militarmente con la costituzione della Forza multilaterale e si sarebbe meglio coagulata economicamente con la liberalizzazione, massiccia se non totale, dei

<sup>4</sup> Denominazione ufficiale: Trade Expansion Act of 1962. Text of Public Law 87-794, 87th Congress, 76 Stat. 872 approved October 11, 1962. Per una sua attenta descrizione ed analisi, cfr. S. Metzger, *Trade Agreements and the Kennedy Round*, Coiner Publications, Fairf., 1964.

<sup>5</sup> Cfr., su questi temi, C. Herter, *Toward an Atlantic Community*, New York, Harper and Row, 1963; D. Brandon, *American Foreign Policy*, New York, Appleton-Croft, 1966; M. Beloff, *The United States and the Unity of Europe*, Washington, The Brookings Institutions, 1963; H. Kissinger, *The Troubled Partnership*, Garden City, Doubleday, 1965; R. Kleiman, *Atlantic Crisis: American Diplomacy Confronts a Resurgent Europe*, New York, W. W. Northon, 1964; R. Steel, *The End of the Alliance: America and the Future of Europe*, Londra, André Deutsche, 1964; E. H. van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership*, New York, Elsevier, 1966; R. R. Bowie, *Tensions within the Alliance*, in « Foreign Affairs », ottobre 1963; A. Bucham, *The Changed Setting of Atlantic Debate*, in « Foreign Affairs », luglio 1965; H. van B. Cleveland, *The Atlantic Idea*, in « Atlantic Community Quarterly », inverno 1966-67; H. A. Kissinger, *Strains on the Alliance*, in « Foreign Affairs », aprile 1962; T. Summer, *For an Atlantic Future*, in « Foreign Affairs », ottobre 1964.

<sup>6</sup> Cfr. ad esempio, i suggerimenti contenuti in I. Frank, *The European Common Market ...*, cit., pp. 196-201.

commerci tra le due sponde dell'Oceano<sup>7</sup>. In questo quadro sorgeva la « sfida » americana al Mercato comune e alle altre Parti contraenti del Gatt. La Conferenza atlantica di Parigi e la trasformazione dell'Oece in Ocse erano stati i primi passi essenziali della formulazione del « Grande disegno »<sup>8</sup>. Esso avrebbe dovuto portare alla creazione di una Comunità atlantica, integrata, oltre che militarmente e culturalmente, anche e soprattutto economicamente. Se per giungere a questa integrazione economica, l'Ocse presentava alcuni elementi, per dirla alla Timbergen, di « integrazione positiva »<sup>9</sup> che, però, avrebbero potuto esser fruttuosi soltanto nel lungo, anzi nel lunghissimo tempo, il Tea e l'offerta di negoziati in seno al Gatt, pur se caratterizzati esclusivamente da principi, sempre per dirla alla Timbergen, di « integrazione negativa », ponevano le basi concrete per giungere a realizzazioni sostanziali in un breve volger di anni.

A queste realizzazioni sostanziali, però, si sarebbe potuto pervenire soltanto facendo perno su alcune assunzioni di base, sia politiche, sia economiche. Dal punto di vista strettamente politico, era necessaria, innanzitutto, la volontà unanime di rafforzare l'Alleanza. Dal punto di vista economico, era necessaria, innanzitutto, la prosecuzione dello sviluppo dei Paesi europei a un tasso di crescita analogo a quello registratosi alla fine degli anni cinquanta. Queste le assunzioni essenziali che erano alla base del Tea e del negoziato. Una loro verifica verrà fatta, brevemente, in questo capitolo. Prima di questa verifica e prima di vedere se il Kennedy Round poteva riuscire e i motivi per i quali non è riuscito, bisogna spendere ancora qualche parola sull'obiettivo finale del negoziato e sulle aspettative che l'approssimarsi della nuova Conferenza faceva sorgere nei Paesi in via di sviluppo.

L'obiettivo finale del negoziato, che si esprimeva — si è detto —

<sup>7</sup> Nel messaggio inviato, il 25 gennaio 1962, al Congresso, Kennedy affermava che la nuova legislazione era necessaria per rispondere alle « nuove sfide e opportunità di una economia mondiale in rapido mutarsi ». Le « nuove sfide » venivano riassunte in cinque punti: 1) « la crescita del Mercato comune »; 2) « la crescente pressione sulla nostra bilancia dei pagamenti »; 3) « l'offensiva comunista in materia di commercio e aiuto »; 4) « il bisogno di accelerare la nostra crescita economica »; 5) « i bisogni di nuovi mercati per il Giappone e i Paesi in via di sviluppo » (Cfr. H. R. Doc. No. 314, 87th Congress, 2d. Sess (1962), reprinted in Hearings before the Committee on Ways and Means of the House of Representatives on H. R. 9900).

<sup>8</sup> Cfr. a cura di F. Wilcox e H. Haviland jr., *The Atlantic Community ...*, cit., pp. 149 e ss.

<sup>9</sup> Cfr. J. Tinbergen, *International Economic Integration*, cit., pp. 77-78. Mentre l'« integrazione negativa » postula l'abolizione di strumenti che impediscono il benessere comune dell'area che si integra e riguarda essenzialmente le barriere agli scambi, l'« integrazione positiva » richiede il coordinamento delle politiche per impedire una falsificazione nella formazione dei prezzi e per assicurare una efficiente divisione del lavoro. Sull'Ocse, cfr. A. Miller, *The Organisation for Economic Cooperation and Development*, in *The Year Book of World Affairs 1963*, Londra, Stevens and Sons, 1963.

essenzialmente in termini di « integrazione negativa », sarebbe dovuto essere, almeno secondo le intenzioni di alcuni ambienti americani, la costituzione di una zona di libero scambio atlantica<sup>10</sup>. Le trattative non si sarebbero svolte soltanto tra la Comunità, possibilmente allargata, da un lato, e gli Stati Uniti, dall'altro: ad esse anzi avrebbero partecipato tutte le Parti contraenti dell'Accordo generale. I protagonisti assoluti del grande negoziato, però, sarebbero stati l'Europa e gli Usa: una zona di libero scambio tra i Paesi dell'Alleanza, basata su due « pilastri gemelli », ne sarebbe potuto essere il risultato più appariscente e più spettacolare.

Quali influenze avrebbe avuto la creazione di una zona di libero scambio atlantica sulla economia mondiale e, soprattutto, sui Paesi in via di sviluppo? L'interrogativo — che è stato posto altre volte — deve essere riproposto anche in questa sede in quanto la possibilità, per quanto lontana della messa in funzione di una zona di libero scambio tra i Paesi dell'Alleanza atlantica, è stata alla base di particolari atteggiamenti dei Paesi sottosviluppati.

Le influenze di una zona di libero scambio atlantica nei confronti dei Paesi in via di sviluppo sarebbero dipese, ovviamente, dal coordinamento o meno delle politiche commerciali dei Paesi membri e, nel primo caso, dal particolare tipo di politica commerciale che essi avrebbero adottato. Anzi vi è chi poteva prevedere, prima ancora del Tea, una uniformazione delle politiche commerciali dei Paesi industrializzati dell'Occidente e una correlativa riconversione economica interna per poter organizzare l'apertura dei loro mercati alle esportazioni dai Paesi in via di sviluppo<sup>11</sup> e chi raccomandava l'adozione della regola del « libero commercio a senso unico » come cardine della politica economica internazionale dell'Alleanza<sup>12</sup>.

Come conseguenza della creazione di una zona di libero scambio atlantica e del rafforzarsi dei legami economici in seno all'Alleanza, inoltre, si sarebbe potuto prevedere un migliore coordinamento delle

<sup>10</sup> Cfr., oltre agli Autori ricordati successivamente, R. Hinshaw, *op. cit.*, pp. 140-141; D. Dowd, *Conflict and Change in World Economy: Past, Present and Future*, in *America's Role in the World Economy - The Challenge to Orthodoxy*, cit., e G. Lichtheim, *Europe and America*, cit., pp. 146-168.

<sup>11</sup> Cfr. J. P. Brunet, *L'inégalité du développement économique*, in « *Economie Appliquée* », aprile-giugno 1960. In particolare, suggeriva l'adozione di contingenti crescenti a dazio ridotto all'importazione o di tasse compensative. La soluzione ottima, sarebbe stata, a suo avviso, l'adozione di tasse alla esportazione con il cui gettito i Paesi sottosviluppati avrebbero potuto contribuire alla loro industrializzazione.

Dal canto suo, J. Willman (*The European Economic Community: Its Meaning for Europe and the World*, in « *India Quarterly* », aprile-giugno 1960) concludeva la sua analisi dei primi anni di vita della Cee sottolineando che la soluzione migliore sarebbe la creazione di una Atlantic Economic Association che potrebbe aiutare « in modo più efficiente i Paesi sottosviluppati di tutti i continenti ».

<sup>12</sup> Cfr. A. C. Neal, *op. cit.*

politiche di aiuto, anche e soprattutto per quanto riguarda gli aiuti in capitale, le garanzie agli investimenti privati, le assicurazioni-credito alle esportazioni, ecc. Il Comitato di aiuto allo sviluppo dell'Ocse, che ha avuto un'efficacia molto limitata per quanto attiene alle azioni pratiche in vista del coordinamento delle politiche dei suoi membri<sup>13</sup>, sarebbe stato rinforzato, oppure si sarebbero potute creare nuove istituzioni. Il coordinamento delle politiche di aiuto, e la loro intrinseca razionalizzazione, avrebbe indubbiamente significato una loro maggiore efficacia, eliminando, almeno in parte, sprechi, inutili azioni concorrenziali, mal uso delle risorse, ecc.<sup>14</sup>. Si sarebbe potuta prevedere anche una più spinta multilaterizzazione<sup>15</sup> e, se gli effetti della zona di libero scambio atlantica fossero stati benefici sullo sviluppo delle economie dei suoi Paesi membri<sup>16</sup>, si sarebbero potuti concedere, da un lato, maggiori aiuti in capitale, sia in termini reali, sia in termini percentuali, e, dall'altro, lo stesso « effetto di reddito » avrebbe provocato maggiori acquisti dai Paesi in via di sviluppo. Questi ultimi — si scriveva otti-

<sup>13</sup> Al termine del suo approfondito esame delle attività del Comitato di Aiuto allo sviluppo e delle sue attività, S. J. Rubin, in *The conscience of the Rich Nations - The Development Assistance Committee and Common Aid Effort*, New York, Harper & Row, 1966, scrive: « L'utilità del Cad, forse la sua unica utilità, risiede nella sua abilità di discutere in quiete e confidenza importanti problemi di programmi e politica » (p. 135).

Un ex-consulente dell'Ocse, ha rilevato giustamente che « l'ambizione finale di fare dell'Ocse un organo centrale di coordinamento dei programmi bilaterali con l'insieme dei programmi multilaterali è funzione dei mutamenti politici che si avranno nel mondo » (Cfr. E. E. Papanicolaou, *Coopération internationale et développement économique*, Ginevra, Droz, 1963, p. 255).

M. F. Millikan e D. L. Blackmer scrivevano (*The Emerging Nations - Their Growth and United States Policy*, Boston, Little Brown & Co., 1961): « La recente creazione dell'Ocse presenta molte promettenti aspettative per quanto riguarda il coordinamento delle politiche di aiuto, dato che offre l'opportunità per un nuovo tipo di relazioni tra l'Europa ed i Paesi sottosviluppati su una base non colonialistica e frena un'eccessiva concentrazione di capitali europei nelle ex colonie ». Secondo i due studiosi la politica americana si sarebbe dovuta muovere in 4 direzioni: a) rinforzare l'Ocse come *forum* di Paesi creditori; b) creare una nuova organizzazione a carattere generale di Paesi creditori e debitori; c) sviluppare programmi fondati su concrete possibilità di cooperazione regionale; d) utilizzare, dove possibili, consorzi quali quelli per l'India, per il Pakistan, per la Grecia e per la Turchia.

<sup>14</sup> Cfr., ad esempio, R. Massé, *Necessità di un'azione comune verso il terzo mondo*, in « Risparmio », giugno 1960. P. B. Kennen, in *The Trade Expansion Act of 1962 and U.S. Tariff Policy*, in « The American Review », dicembre 1962, scriveva: « La zona di libero scambio atlantica contribuirebbe all'interdipendenza economica rinforzando quelle istituzioni, sul tipo dell'Ocse, che debbono risolvere problemi comuni e dirigere un'azione collettiva ».

<sup>15</sup> Cfr. il Cap. IV, Parte I di questo studio.

<sup>16</sup> Su questo punto i pareri erano, e sono, notevolmente discordi. Cfr., ad esempio, quanto scriveva M. E. Krein in, *Effects of an Atlantic Free Trade Area on the American Economy*, in « Economic Journal », luglio 1966: a) il reddito reale statunitense diminuirebbe di 1,15 miliardi di dollari a causa del deterioramento dei « terms of trade »; b) il tasso di occupazione diminuirebbe di circa 10.000 unità a causa della redistribuzione dei redditi in favore del capitale; c) sebbene l'influenza complessiva sull'economia nella sua interezza sarebbe quasi insi-



misticamente — « avrebbero potuto lavorare congiuntamente con la Comunità atlantica per i loro comuni e separati fini »<sup>17</sup>.

Questi, in estrema sintesi, gli aspetti positivi che una zona di libero scambio atlantica avrebbe potuto avere per i Paesi in via di sviluppo. Essi erano tali che permettevano a William Clark di affermare, con toni ancora più ottimistici di quelli rammentati: « basata su una scienza dello sviluppo, la Comunità atlantica potrebbe salvare i Paesi nuovi da errori e permettere all'Occidente di dare aiuti senza essere accusato »<sup>18</sup>. Il sen. Fulbright, dal canto suo, poteva sostenere, con una visione quasi idilliaca: « Nell'espletamento delle loro comuni obbligazioni nei confronti dei Paesi in via di sviluppo dell'Asia, dell'Africa e dell'America Latina, le Nazioni occidentali hanno l'opportunità sorprendente di unire verso scopi comuni una piccola parte delle loro vaste risorse sia per rinforzare i loro vincoli reciproci, sia per fondare un concerto di Nazioni libere su scala mondiale »<sup>19</sup>.

A questi aspetti positivi, però, corrispondevano anche numerosi aspetti negativi: « Il nostro Grande disegno — poteva scrivere un economista americano specializzato nei problemi dello sviluppo — contiene più minacce che promesse, sia per quanto attiene ai bisogni attuali del terzo mondo, sia per quanto riguarda quelli futuri »<sup>20</sup>. « C'è una ragione della massima importanza — gli faceva eco un altro esperto statunitense — per la quale gli Stati Uniti non dovrebbero mai e poi mai diventare membri di una zona di libero scambio atlantica "esclusivista": non sarebbe né saggio né giusto per gli Usa, in quanto *leaders* del mondo non comunista, di liberalizzare i propri scambi con i Paesi ricchi e di conservare il proprio protezionismo nei confronti di quelli poveri »<sup>21</sup>. Un altro ancora affermava che la progettata zona di libero scambio atlantica avrebbe potuto « segregare i Paesi opulenti da quelli poveri, quelli vecchi da quelli nuovi, quelli bianchi da quelli di colore »<sup>22</sup>.

« Cosa succederebbe — si domandava, dal canto suo, un esperto francese — se il Kennedy Round sboccasse nella creazione di una zona di libero scambio atlantica? La costituzione di una vasta Comunità atlantica equivarrebbe, per i Paesi nuovi, a una diminuzione delle ven-

gnificante, alcune industrie risentirebbero un effetto concentrato o benefico o dannoso. Non è questa la sede per illustrare i metodi seguiti dal Krein nella sua indagine; dobbiamo, però, notare che le sue assunzioni non ci soddisfano.

<sup>17</sup> Cfr. R. Emerson, *The Atlantic Community and the Emerging Nations*, in « International Organisation », estate 1963.

<sup>18</sup> Cfr. W. Clark, *New Europe and the New Nations*, in « Daedalus », inverno 1963.

<sup>19</sup> Cfr. W. Fulbright, *A Concert of Free Nations*, in « International Organisation », estate 1963.

<sup>20</sup> Cfr. D. Dowd, *Conflict ...*, cit., p. 36.

<sup>21</sup> Cfr. R. Hinshaw, *op. cit.*, p. 140.

<sup>22</sup> Cfr. P. B. Kennen, *The Trade Expansion Act of 1962 ...*, cit.

dite di alcune delle loro materie prime industriali che verrebbero sostituite da prodotti sintetici fabbricati *in loco*; a una restrizione ancora più forte delle vendite di derrate agricole provenienti dalla zona temperata per la semplice ragione che alcuni tra i Paesi industriali della Comunità posseggono agricolture eccedentarie e che si sforzeranno di riversare i loro *surplus* sui loro mercati e su quelli dei loro *partners* prima di indirizzarsi a fornitori esterni; infine alla impossibilità pratica di vendere in Europa o in America del Nord i prodotti finiti o semi-finiti che le loro giovani industrie cominciano a fabbricare; e per completare il quadro, dato che il ritmo elevato di espansione nei Paesi industrializzati esigerà sempre maggiori capitali per gli investimenti, il risparmio europeo e americano, accaparrato dai bisogni crescenti in capitali di questa Comunità, non avrà disponibilità sufficienti per coprire i bisogni del terzo mondo »<sup>23</sup>.

La progettata zona di libero scambio atlantica presentava, quindi, al tempo stesso minacce e promesse e — anche se forse le proiezioni tracciate peccavano o di eccessivo pessimismo o di eccessivo ottimismo — non si può negare che le prime fossero maggiori delle seconde. « Il regionalismo di oggi — è noto — può essere velenoso quanto lo fu il regionalismo di ieri »<sup>24</sup> e gli effetti del regionalismo dei Paesi avanzati sugli scambi dei Paesi arretrati sono stati chiaramente dimostrati dalle « *trade diversions* » provocate dalla stessa Cee. Di conseguenza, i Paesi in via di sviluppo non potevano non guardare con timore e con preoccupazione al progetto. Di fronte ad esso, però, non sarebbero stati soltanto spettatori: se da un lato le minacce insite in una zona di libero scambio atlantica hanno accelerato e reso più acute le richieste in favore della convocazione di una Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo, dall'altro, hanno spinto i Paesi in via di sviluppo a insistere per avere un ruolo notevolmente più significativo nel nuovo negoziato di quanto non fosse avvenuto nelle Conferenze precedenti. Anzi, questo ruolo era sorretto da speranze piuttosto concrete in quanto il Tea conteneva clausole che, per certi aspetti, avrebbero potuto fa-

<sup>23</sup> Cfr. H. Peyret, *La Conférence Mondiale sur le Commerce et le Développement*, in « L'Economie », del 28 febbraio 1964.

<sup>24</sup> Cfr. D. Dowd, *America and the World Economy*, in « Yale Review », inverno 1964. Verso la fine del negoziato, si ribadiva ancora che « la zona di libero scambio atlantica si potrebbe presentare come un amico del mondo in via di sviluppo, mentre le attuali realizzazioni del Mercato comune possono dar adito a molteplici critiche » (Cfr. H. Hanningh, *North Atlantic Free Trade Area: A Practical Alternative?*, in « The Statist » del 17 marzo 1967). Argomenti consimili venivano svolti in un articolo che illustrava, ufficiosamente, il pensiero in materia del Governo canadese (Cfr. E. H. English, *Prospects for the North Atlantic Economic Community*, in « The Atlantic Community Quarterly », inverno 1966-67). D'altronde, anche in alcuni Paesi in via di sviluppo, si giudicavano positivamente gli effetti di una zona di libero scambio atlantica, sin dall'inizio del decennio (Cfr. P. Van Zeeland, *Un mercado comun atlantico?*, in « Revista Brasileira de Política Internacional », dicembre 1960).

vorire il nascere di una nuova politica commerciale per lo sviluppo economico. Queste clausole erano alla base delle aspettative dei Paesi sottosviluppati, ma l'applicazione stessa di queste clausole dipendeva dal realizzarsi di alcune condizioni, incerte anche se probabili al momento in cui veniva elaborato il Tea.

Si è già visto come il Kennedy Round potesse far sorgere la speranza di una riduzione del protezionismo agricolo e potesse far anche prevedere l'inaugurarsi di una nuova politica agricola internazionale adatta a tutti i Paesi del mondo e, principalmente, a quelli in via di sviluppo<sup>25</sup>. In questa sede ci si vuole soffermare più sugli aspetti generali del negoziato, ponendo l'accento più sulla trattativa per i prodotti industriali, che sulla sua influenza sui prodotti primari e su quelli agricoli.

La clausola del Tea che forse maggiormente avrebbe potuto influire sulle politiche commerciali dei Paesi industrializzati nei confronti dei Paesi in via di sviluppo era quella secondo la quale per i prodotti industriali le cui esportazioni mondiali fossero coperte per l'80% dalla Comunità e dagli Stati Uniti si sarebbe potuto giungere all'abolizione totale dei diritti doganali<sup>26</sup>.

La clausola dell'80% era stata inserita nella convinzione che l'ingresso della Gran Bretagna fosse sul punto di avvenire: il negoziato di Bruxelles era considerato oltre-oceano più ottimisticamente di quanto non fosse in Europa<sup>27</sup>. Una volta entrata la Gran Bretagna nel Mercato comune, Londra sarebbe stata probabilmente seguita da altri Paesi dell'Efta di modo che la clausola dell'80%, che avrebbe già potuto trovare una vasta applicazione se la Comunità si fosse allargata sino a comprendere il Regno Unito, avrebbe riguardato quasi tutta la produzione industriale mondiale. La possibile abolizione totale delle barriere daziarie, da un lato, avrebbe reso attuabile, nel corso stesso del negoziato e come conseguenza di esso, la creazione della progettata zona di libero scambio atlantica e, dall'altro, avrebbe fatto sí che questa zona di libero scambio avesse sin dai suoi inizi assunto una forma particolarmente opportuna per le esigenze del terzo mondo.

Dato che le riduzioni sino a dazio zero si sarebbero effettuate in seno al Gatt, grazie alla clausola della nazione più favorita contenuta nell'art. 1 dell'Accordo generale, si sarebbero estese alle altre Parti contraenti. Di conseguenza, i Paesi in via di sviluppo avrebbero fruito di un accesso completamente — o, quanto meno, quasi completamente — liberalizzato ai mercati dei Paesi avanzati per le loro esportazioni

<sup>25</sup> Cfr. il Cap. IV della Parte II di questo studio.

<sup>26</sup> Si tratta della Sec. 211 del Trade Expansion Act.

<sup>27</sup> Sui numerosi punti ancora insoluti nei negoziati tra la Comunità e la Gran Bretagna, cfr. Cee-Commissione, *Relazione al Parlamento europeo sullo stato dei negoziati con il Regno Unito*, Bruxelles, 26 febbraio 1963.

di manufatti e di semi-manufatti e non avrebbero dovuto fare concessioni reciproche.

Il veto posto il 14 gennaio 1963 da De Gaulle all'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità e la conseguente rottura del negoziato di Bruxelles ha, purtroppo, « evirato »<sup>28</sup> il Tea privandolo di questa clausola chiave. Senza il Regno Unito nel Mercato comune, soltanto pochi prodotti<sup>29</sup> potevano venir inclusi nella clausola dell'80%: l'intero schema è crollato. Se esso fosse rimasto in piedi e se la trattativa si fosse svolta secondo le speranze dei suoi fautori, i prodotti finiti e semifiniti dei Paesi sottosviluppati avrebbero avuto un accesso preferenziale unilaterale ai mercati dei Paesi sviluppati: si sarebbe trattato — e questa è la cosa più significativa — di un accesso generalizzato che, se, da un lato, non avrebbe consentito di effettuare graduazioni secondo il livello di sviluppo economico e secondo il potenziale industriale da difendere o da incentivare<sup>30</sup>, dall'altro, avrebbe eliminato le discriminazioni esistenti e avrebbe non solo permesso la conservazione, ma anche agevolato il rinvigorismento del sistema multilaterale degli scambi mondiali. Certamente avrebbe impedito la conservazione dell'associazione Cee-Sama, almeno nei suoi più pericolosi aspetti preferenziali e discriminatori, e avrebbe imposto una sostanziale modifica del sistema delle preferenze imperiali del Commonwealth.

Del regime che ne sarebbe derivato si può ripetere, in sostanza, quello che si è scritto a proposito del « Programma d'Azione »: il sistema multilaterale degli scambi mondiali sarebbe rimasto intatto, anzi sarebbe stato rinforzato, ma lo si sarebbe al tempo stesso adeguato e reso più rispondente alle esigenze dei Paesi a economia arretrata. In questo quadro e in questi termini, anche la progettata zona di libero scambio atlantica sarebbe giunta a contenere più promesse che minacce e a divenire, per ripetere le surricordate parole del sen. Fulbright, il fondamento di « un concerto di Nazioni libere su scala mondiale »<sup>31</sup>. La clausola dell'80%, infatti, unitamente alle liberalizzazioni in materia di protezione agricola e all'abolizione totale dei dazi sui prodotti tropicali e di quelli inferiori al 5%<sup>32</sup>, avrebbe caratterizzato sin dagli inizi, almeno nelle sue direttrici di base, la politica commerciale della futura zona di libero scambio atlantica nei confronti del terzo mondo. In tal modo, il « Grande disegno » sarebbe stato tale anche per i Paesi sottosviluppati: questi ultimi avrebbero trovato di fronte a sé una Co-

<sup>28</sup> Cfr. J. C. Ingram, *International Economic Problems*, New York, Wiley and Sons, 1966, p. 132.

<sup>29</sup> Si trattava, in particolare, della margarina, dei computers e degli over-crafts. Tuttavia, le interpretazioni della clausola e del suo raggio di applicazione variavano. In pratica, non ha trovato alcuna applicazione.

<sup>30</sup> Cfr. il successivo Cap. V, nota 33.

<sup>31</sup> Cfr. W. Fulbright, *A Concert ...*, cit.

<sup>32</sup> Si tratta delle Sec. 212 e 213 del Trade Expansion Act.

munità atlantica unilateralmente liberale e non richiedente reciprocità. In seno a questa Comunità, che sarebbe dovuta essere necessariamente liberale nei confronti dei Paesi in via di sviluppo se avesse voluto restare nell'ambito di quell'Accordo generale da cui sarebbe nata, si sarebbero dovuti effettuare, ovviamente, riorientamenti e ristrutturazioni sia del settore industriale che di quello agricolo: si sarebbe trattato di aggiustamenti indubbiamente difficili, quantunque, in ultima istanza, si sarebbero risolti in una maggiore produttività, ma che sarebbero stati anche politicamente più facili se li si fosse distribuiti in un ragionevole numero di anni quali quelli, sino al 1970, che, secondo le previsioni, sarebbero dovuti essere di costante e rapida crescita del reddito nazionale dei Paesi dell'Alleanza<sup>33</sup>.

Le speranze sorgenti dalla clausola dell'80% — si è detto — vennero violentemente frustrate sin da prima dell'apertura vera e propria del negoziato con la rottura delle trattative tra Gran Bretagna e Cee. Dopo la conferenza stampa del gen. De Gaulle fu chiara, da un lato, la irrealizzabilità di una zona di libero scambio atlantica e, dall'altro, la impossibilità di applicare la clausola dell'80%. Di conseguenza, non solo la zona di libero scambio tra i Paesi dell'Alleanza non sarebbe mai venuta in vita, ma lo stesso accesso unilaterale e preferenziale dei prodotti provenienti dai Paesi in via di sviluppo sarebbe stato più difficile da ottenersi. Tuttavia, le aspettative di questi ultimi nel futuro negoziato, quantunque più limitate di quanto non fossero in precedenza, erano ancora numerose. Tanto più che esse erano convalidate da alcune decisioni particolarmente significative prese dalle Parti contraenti dell'Accordo generale.

Se, infatti, — come si è visto<sup>34</sup> — in quello stesso scorcio di tempo si lavorava alla riforma istituzionale del Gatt e alla redazione del Capitolo « Commercio e Sviluppo », sin dalla prima riunione del Comitato per i Negoziati commerciali, nel maggio del 1964, i Ministri riaffermavano che nelle trattative si sarebbero fatti tutti gli sforzi possibili per ridurre le barriere alle esportazioni dei Paesi in via di sviluppo e che i Paesi sviluppati non avrebbero richiesto a questi ultimi liberalizzazioni reciproche. In particolare, si sarebbe tenuto conto dell'obiettivo di ridurre le barriere alle esportazioni dei Paesi in via di sviluppo nell'esame delle liste di eccezioni alla riduzione lineare del 50% che sarebbero state presentate; si sarebbe cercato di giungere a riduzioni tariffarie maggiori del 50% e all'abolizione totale dei dazi per i prodotti di particolare interesse per i Paesi sottosviluppati; si sarebbe dato, nel corso del negoziato, un trattamento particolare ai prodotti tropicali; e si sarebbe creato un organismo *ad hoc* per tutti i problemi delle

<sup>33</sup> Cfr., per alcune analisi di prospettiva, Cee-Commission, *Perspectives de développement économique dans la Cee jusqu'en 1970*, Bruxelles, 1966, pp. 108-110.

<sup>34</sup> Cfr. il capitolo precedente.

Parti contraenti meno sviluppate. « Il contributo dei Paesi sottosviluppati al raggiungimento dell'obiettivo generale della liberalizzazione dei commerci — affermava un passo della risoluzione ministeriale del 6 maggio 1964 — deve essere considerato alla luce dei bisogni di questi Paesi in materia di commercio e sviluppo »<sup>35</sup>.

Il Sotto-Comitato sulla Partecipazione dei Paesi sottosviluppati ai Negoziati commerciali, creato *ad hoc* per il Kennedy Round, ha stabilito, sin dall'inizio della sua attività, una procedura in base alla quale i Paesi in via di sviluppo hanno indicato i prodotti il cui inserimento nelle liste di eccezioni da parte dei Paesi industrializzati avrebbe presentato per loro una particolare importanza, e quelli per i quali avrebbero concessioni tariffarie superiori al 50%<sup>36</sup>.

Le procedure per la partecipazione dei Paesi sottosviluppati alle trattative, infine, sono state definite nella riunione del 18 marzo 1964 dal Comitato per i Negoziati commerciali. In base a queste procedure, i Paesi in via di sviluppo che avevano indicato formalmente la loro intenzione di partecipare ai negoziati avrebbero ricevuto i dettagli sulle eccezioni alle voci di loro particolare interesse prima che essi stessi avessero indicato il contributo che avrebbero potuto dare per il perseguimento degli obiettivi del negoziato<sup>37</sup>. Nel luglio del 1965, infine, si è effettuato un primo esame delle eccezioni sui prodotti di particolare interesse per i Paesi in via di sviluppo: « Questi ultimi — poteva scrivere il Segretario del Gatt nel novembre del 1965 — stanno prendendo piena parte alle riunioni riguardanti i diversi aspetti delle trattative »<sup>38</sup>.

Creazione di un Sotto-Comitato e di gruppi di lavoro *ad hoc*, applicazione della regola della non reciprocità, esame delle liste di eccezioni con procedure particolari: un complesso meccanismo sembrava messo in moto per assicurare non solo il successo del negoziato ma anche e soprattutto il suo adeguamento alle esigenze dei Paesi in via di sviluppo. Riduzione della protezione per le agricolture della zona temperata, accordi particolari per singoli prodotti, massiccio smantellamento tariffario non reciproco per i manufatti, eliminazione forse delle tariffe differenziali, nonostante la loro lunga tradizione storica<sup>39</sup>: il Kennedy Round avrebbe potuto assicurare meglio della Conferenza mondiale la nascita di quella « nuova divisione internazionale del lavoro » che il gruppo dei 75 avrebbe auspicato nella primavera del 1964 al Palais des Nations<sup>40</sup>. Anche dopo l'« evirazione » del Tea vi erano

<sup>35</sup> Cfr. Gatt, *Bisd*, 1965, p. 11 e, *Bisd*, 1964, pp. 47-49.

<sup>36</sup> Cfr. *The Activities of Gatt 1964-65*, Ginevra, 1965, p. 20.

<sup>37</sup> Cfr. Gatt, *Press Release n. 922*, del 18 marzo 1964.

<sup>38</sup> Cfr. *The Activities of Gatt ...*, cit., p. 21.

<sup>39</sup> Cfr. J. Bagwati, *L'economia dei Paesi sottosviluppati*, Milano, Il Saggiatore, 1966, p. 232.

<sup>40</sup> Cfr. il successivo Cap. V.

tutte le premesse per farlo. Si sono già accennate le speranze che la trattativa faceva sorgere perché la Comunità superasse, tramite il Kennedy Round, la propria politica agricola comune<sup>41</sup>. In questa sede si vuol porre l'accento soprattutto sulle aspettative sorgenti dal negoziato in materia di ingresso preferenziale per i manufatti e per i semi-manufatti. Era l'occasione migliore per riformare sostanzialmente, se non drasticamente, le tariffe dei Paesi industrializzati e segnatamente la tariffa esterna comune le cui asperità nelle voci riguardanti i Paesi in via di sviluppo sono tali che l'hanno fatta prendere a esempio<sup>42</sup>.

Alla possibilità che il negoziato si risolvesse nell'applicazione di un massiccio ingresso preferenziale per i prodotti dei Paesi in via di sviluppo nei mercati dei Paesi industrializzati credeva lo stesso Prebisch<sup>43</sup>. Anzi, si raccomandava ai Paesi sottosviluppati, che più accanitamente, in seno alla Conferenza mondiale, chiedevano l'adozione delle preferenze generalizzate, di attendere la conclusione della Conferenza tariffaria che stava svolgendosi nell'ambito dell'Accordo generale<sup>44</sup>. « Wait and see » (aspettate e vedrete): si diceva loro, avvertendo che le loro richieste sarebbero state soddisfatte in seno al Gatt, senza la necessità di misure radicali e grazie soltanto all'ordinato svolgersi del negoziato e al suo successo. Anche se non si fosse giunta a quella abolizione indiscriminata e non reciproca dei dazi che essi invocavano, le tariffe sarebbero state ben più che dimezzate per i prodotti interessanti il terzo mondo e ciò che di esse sarebbe rimasto non avrebbe costituito alcun ostacolo alle esportazioni. È noto che dazi inferiori al 5% assicurano, in termini reali, una protezione così modesta da poter esser considerata nulla: buona parte delle voci tariffarie interessanti i Paesi in via di sviluppo — si diceva — sarebbe scesa al di sotto di questo limite e la virtuale franchigia, di conseguenza, sarebbe stata cosa fatta.

Il mondo degli scambi internazionali dopo il Kennedy Round veniva mostrato in chiave idilliaca e in esso i Paesi a economia arretrata avrebbero visto risolta buona parte dei loro problemi commerciali<sup>45</sup>:

<sup>41</sup> Cfr. Capp. IV e V, Parte III di questo studio.

<sup>42</sup> Cfr., ad esempio, O. Gass, *The Crusade for Trade - II*, in « New Republic » del 26 marzo 1962; M. Casari, *La cooperazione internazionale*, cit., p. 93; A. Mairrel, *Import Trends in Industrial Countries*, in *New Directions for World Trade*, cit., p. 46.

<sup>43</sup> Cfr. *Vers une nouvelle ...*, cit., p. 89.

<sup>44</sup> Tuttavia, già nel 1960, E. Wyndham White concludeva una sua conferenza affermando: « L'avvenire ci potrà giustamente condannare senza pietà se il bilancio degli anni sessanta e settanta non mostrerà a raffronto con le realizzazioni dei medesimi decenni del secolo scorso, progressi infinitamente superiori verso il raggiungimento di un nuovo ordine mondiale » (Cfr. E. Wyndham White, *Les politiques commerciales des prochaines années*, Segretariato del Gatt, 1960, p. 15).

<sup>45</sup> Tra coloro che più ottimisticamente vedevano i futuri risultati del negoziato, per quanto riguarda i Paesi in via di sviluppo, cfr. G. Patterson, *Would Tariff Preferences ...*, cit., e H. G. Johnson, *Préférences commerciales ...*, cit. Dopo la fine del negoziato, tuttavia, H. G. Johnson notava: « I deludenti risultati del Kennedy

le prospettive che si tracciavano — è questo ciò che piú conta — non erano infondate. Sia che riguardassero le organizzazioni dei mercati per alcuni prodotti agricoli, sia che prevedessero la sostanziale riduzione del protezionismo, sia che preconizzassero un complessivo e globale miglioramento del sistema multilaterale degli scambi, non si trattava di previsioni al di fuori della realtà. Esse — è vero — presupponevano il successo del negoziato in tutti i suoi multiformi aspetti e fronti e le condizioni perché a questo successo si giungesse sembravano esistere.

Guardando, infatti, al negoziato strettamente dal punto di vista della politica economica internazionale — e, piú particolarmente, ponendosi nella posizione in cui si sarebbe trovato lo spettatore ai suoi inizi — risulta che il Kennedy Round poteva, e doveva, riuscire per rispondere alle esigenze dei tempi. Non sarebbe stato cosí per il Round senza Kennedy: se, infatti, vi erano tutte le condizioni per il successo del primo, vi erano anche tutte le condizioni per l'insuccesso del secondo.

Sulle probabili condizioni di successo e sulle reali condizioni di insuccesso del negoziato nel suo complesso bisogna soffermarsi sinteticamente prima di esaminare le nuove disillusioni dei Paesi in via di sviluppo.

Ad alcuni tra i probabili fattori di successo — segnatamente allo sviluppo economico dei Paesi europei nella seconda metà degli anni cinquanta e alla necessità di rinforzare l'Alleanza atlantica, rinnovandola e facendola divenire un blocco economico-commerciale aperto al terzo mondo — si è già fatto cenno. Non si è, però, ancora sottolineato quello che sarebbe potuto essere, al tempo stesso, il fattore e il mezzo di maggiore importanza per il successo del negoziato: la nuova diplomazia commerciale internazionale e la nuova tecnica negoziale internazionale inaugurata con il Kennedy Round. Quest'ultimo si presentava con caratteristiche ben diverse dalle altre cinque Conferenze tariffarie che si erano tenute nell'ambito dell'Accordo generale<sup>46</sup> proprio in quanto postulava un rinnovamento completo delle tecniche negoziali in seno al Gatt. Le Parti contraenti avrebbero adottato « regole del gioco » ben diverse da quelle di cui si era sino ad allora fatto uso ma che di questo, al tempo stesso, erano lo sviluppo piú pieno e piú compiuto. Quali erano le nuove « regole del gioco »? In cosa si differenziavano dalle precedenti? Erano o non erano piú adatte di queste ultime alla situazione della economia internazionale quale si presenta-

Round per i Paesi sottosviluppati sia per quanto riguarda l'agricoltura sia per quanto concerne i manufatti e i semi-manufatti rinforzerà la loro determinazione di giungere a preferenze industriali e ad accordi sui prodotti agricoli ed è probabile che in seno alla Conferenza dell'Unctad del 1968 ricevano una maggiore comprensione da parte dei Paesi sviluppati di quanto non avvenne nel 1964 » (Cfr. H. G. Johnson, *The Kennedy Round*, in « *The World Today* », agosto 1967).

<sup>46</sup> Per un loro esame, cfr. G. Curzon, *op. cit.*, pp. 87-107.



va all'inizio degli anni sessanta? Dalle risposte che si daranno a queste domande si vedrà come la nuova diplomazia internazionale e la nuova tecnica commerciale internazionale a essa inerente, escogitata dalla giovane *équipe* democratica al principio del decennio, era la chiave di volta del negoziato: se questa nuova diplomazia internazionale avesse retto alla prova — come tutto faceva sembrare probabile — se questa nuova tecnica negoziale internazionale avesse raggiunto i suoi obiettivi — come tutto faceva sembrare logico — si sarebbe compiuto un passo vigoroso verso un piú libero commercio internazionale e, per quanto attiene piú specificatamente ai Paesi in via di sviluppo, si sarebbe aperta la strada a una nuova divisione internazionale del lavoro piú confacevole alle esigenze della economia mondiale e soprattutto alle necessità del terzo mondo.

La tecnica sviluppata in seno al Gatt prima del Kennedy Round — si è scritto — « non ha costituito soltanto un'aggiunta agli accordi bilaterali di riduzioni tariffarie tra due *partners* commerciali: la natura multilaterale e la simultaneità degli accordi raggiunti ha dato loro una qualità addizionale che costituisce un elemento nuovo nei negoziati tariffari »<sup>47</sup>.

Se, infatti, nelle Conferenze tariffarie che hanno avuto luogo dal 1947 al 1961, le Parti contraenti « hanno svolto negoziati — come ha riconosciuto lo stesso Segretario dell'Accordo generale — essenzialmente sulla base prodotto per prodotto e Paese per Paese » e questo metodo ha preso il nome di « tecnica tradizionale »<sup>48</sup>, non si può negare che anche questa « tecnica tradizionale », pur se con molti aspetti del vecchio tipo bilaterale, presentasse delle innovazioni essenziali su questo vecchio tipo. « Nel corso dei negoziati — si è notato — non si tratta piú, come si trattava precedentemente, di mettere soltanto a fronte a fronte i principali fornitori e clienti per determinate categorie di prodotti »<sup>49</sup>: anche se la trattativa vera e propria si svolgeva Paese per Paese e prodotto per prodotto, il fatto stesso di svolgersi nel quadro di una Conferenza multilaterale faceva sí che il moto verso la liberalizzazione fosse piú intenso e che si pervenisse a riduzioni maggiori di quelle a cui si sarebbe giunti sommando semplicemente i risultati di piú accordi commerciali.

Si aveva, innanzitutto, un maggior numero di richieste, che portava a un maggior numero di concessioni. Si potevano trovare soluzioni triangolari o multiangolari per problemi che non si sarebbero potuti risolvere su basi bilaterali. Si includevano nelle trattative gli

<sup>47</sup> Cfr. G. Curzon, *op. cit.*, p. 72.

<sup>48</sup> Cfr. *The Activities of Gatt 1964-65*, cit., p. 17. Per un esame molto semplificato dell'intera materia, si veda A. Balessi, *La technique des négociations au Gatt*, in « *Revue du Marché Commun* », maggio 1962.

<sup>49</sup> Cfr. J. Weillart, *op. cit.*, p. 171.

effetti incidentali di accordi bilaterali su Paesi terzi<sup>50</sup>. Grazie alla partecipazione anche dei Paesi non strettamente interessati ai negoziati, si impediva che si giungesse a definizioni tariffarie a essi pregiudizievoli.

Si può, quindi, in sostanza condividere l'opinione del Curzon, secondo cui « l'approccio del Gatt al multilateralismo ha aggiunto una nuova dimensione alla concezione classica: oltre al commercio, abbiamo la diplomazia commerciale multilaterale »<sup>51</sup>. L'espressione del Curzon, però, deve esser qualificata. La tecnica sviluppata, infatti, si basava pur sempre su principi essenzialmente bilaterali, anche se il fatto stesso di applicarsi in un ambito multilaterale dava a essa nuovi requisiti e nuove opportunità. I negoziati si svolgevano principalmente, prodotto per prodotto, tra Paesi fornitori e acquirenti, anche se la presenza di Paesi terzi dava a essi un significato particolare e permetteva che, almeno in una certa misura, si tenesse conto degli interessi di questi ultimi. I negoziati del 1956 sono stati un insuccesso<sup>52</sup> e il Dillon Round ha portato a risultati modesti. La tecnica tradizionale inciampava perché il suo multilateralismo era soltanto marginale e perché mancava un punto di riferimento.

Con il Kennedy Round, da un lato, il multilateralismo diventava l'essenza del negoziato e, dall'altro, la trattativa trovava un punto di riferimento: la riduzione « lineare » si sarebbe dovuta effettuare simultaneamente per tutte le Parti contraenti e per quasi tutte le voci tariffarie, anche se i Paesi in via di sviluppo aderenti all'Accordo generale avrebbero fruito di uno *status* particolare.

« Il metodo posizione per posizione — scriveva il Byé — si era rivelato difficile. La principale novità del Tea è nel fatto che autorizza il Presidente Usa a fare riduzioni lineari »<sup>53</sup>. Con l'obiettivo di giungere a riduzioni lineari e con la possibilità giuridica di pervenirvi, la tecnica negoziale in seno all'Accordo generale risultava completamente rivoluzionata.

<sup>50</sup> Cfr., per valutare l'importanza quantitativa di questa inclusione, *An Analysis and Appraisal of the General Agreement on Tariffs and Trade*, published by the United States Council of the International Chamber of Commerce and prepared by William L. Clayton School of Law and Diplomacy, Medford, Massachusetts, febbraio 1955, p. 24.

<sup>51</sup> Cfr. G. Curzon, *op. cit.*, p. 77.

<sup>52</sup> Eric Wyndham White, considerando qualche tempo dopo i risultati delle Conferenze tariffarie tenutesi nell'ambito dell'Accordo generale, avrebbe detto che « molta acqua era stata strizzata dalle tariffe nazionali » e che « era tempo di vedere se le prossime Conferenze avrebbero prodotto un po' di carne » (Cfr. *Address by Eric Wyndham White to the XVIIth Meeting of the International Chamber of Commerce*, Washington, D.C., 25 April 1959).

<sup>53</sup> Cfr. M. Byé, *Rélatiões économiques ...*, cit., Ginevra, p. 346. Subito dopo l'approvazione del Tea, l'« Economist » del 13 ottobre 1962 rammentava che « esso non riduce di per se stesso le tariffe; dà soltanto al Presidente il potere di negoziare in un lasso di cinque anni tali riduzioni in base a concessioni reciproche » e che « l'autorizzazione concessa potrebbe non venire usata completamente ».

Il metodo delle riduzioni lineari era già stato sperimentato tra gruppi di Stati: il Trattato di Roma e la Convenzione di Stoccolma erano gli esempi più recenti. Nei testi surricordati, però, le riduzioni venivano effettuate tra Paesi dal livello economico piuttosto simile, e non eccessivamente distanti, quando non contigui, dal punto di vista geografico. Esse, poi, dovevano essere gradualmente e totali all'interno dell'area e le distorsioni transitorie sono accettabili in una zona di libero scambio o in una unione doganale anche e soprattutto in quanto, pur se le clausole di salvaguardia non riescono a impedirle o a limitarne gli effetti, il risultato finale dell'unione o della zona di solito le compensa. Il metodo delle riduzioni lineari trasferito su basi quasi mondiali e limitato, nella sua accezione più generale, al 50% dei dazi costituiva indubbiamente una rivoluzione, anche se si trattava di una rivoluzione che altro non era che la estrinsecazione più piena e più compiuta del multilateralismo dell'Accordo generale. Tuttavia, bisogna vedere — come avvertiva William Diebold già nel novembre del 1962 — « se i Governi erano preparati a fare i primi passi verso questo tipo di negoziato »<sup>54</sup>.

I Governi, almeno nella maggior parte dei casi, sembravano preparati. E infatti, una riduzione lineare del 50% venne adottata dal Comitato per i Negoziati commerciali come ipotesi di lavoro per la Conferenza tariffaria in procinto di iniziare<sup>55</sup>. Le Parti contraenti avevano quel punto di riferimento che era loro mancato nelle precedenti Conferenze. Negoziavano in vista di uno scopo preciso e le « liste di eccezioni », che si sarebbero venute a sostituire alle precedenti « liste di offerte e richieste » si sarebbero dovute definire sempre in vista di questo scopo<sup>56</sup>. E — cosa più importante fra tutte — questo scopo sembrava almeno in buona parte raggiungibile.

« Bisognerebbe guardare — ammoniva il Weiller — alle strutture reali degli scambi statisticamente estrapolate e non alle tariffe dogane ».

<sup>54</sup> Cfr. W. Diebold jr., *American Trade Policy and Atlantic Partnership*, in *Changing Patterns in Foreign Trade and Payments*, a cura di B. Balassa, New York, Northon & Co., 1964, p. 98.

<sup>55</sup> Cfr. *Bisd*, 1964, pp. 109-112. « Molti Paesi — scrive il Patterson (Cfr. G. Patterson, *Discrimination...*, cit., p. 178) — volevano che la riduzione del 50% fosse accettata come obiettivo finale, ma dietro le insistenze dei Sei la si accettò soltanto come ipotesi di lavoro ».

<sup>56</sup> Cfr. G. Curzon, *op. cit.*, p. 78. Gli ostacoli maggiori, in seno alla Comunità, provennero — come è noto — da parte francese. Mentre, tuttavia, il Governo tenne un atteggiamento sostanzialmente negativo nei confronti del negoziato e la Comunità perse circa un anno prima che si giungesse a una posizione comune dei Sei, il Patronat, nonostante la struttura piuttosto debole dell'industria francese e gli alti dazi protettivi esistenti prima della messa in funzione della Cee, fece meno resistenze di quelle che si sarebbero potute prevedere: ad esempio, si unì frequentemente ai voti dell'Unice in favore di un successo del negoziato (Cfr., ad esempio, *European Industry Favors Trade Pact with the U.S.*, in « Common Market », luglio 1963).

nali (o anche all'importanza delle restrizioni quantitative). Riconosceremmo che il ricorso all'arma tariffaria, anche se nelle circostanze in cui sembra giustificato e se viene presentato come temporaneo, rischia di provocare un freno eccessivo dell'evoluzione strutturale cercata nel lungo periodo »<sup>57</sup>. « Se ci situiamo risolutamente nelle condizioni economiche della seconda metà del secolo — affermava in un altro passo — il contrasto apparirà netto con quanto si è ammesso in base all'ottica tradizionale. Le tendenze di lunga durata non si sviluppano più in una evoluzione assai lenta caratterizzata da grandi movimenti ciclici. Ormai, senza dubbio, alcune opzioni deliberatamente protezioniste possono ricercarsi per un Paese o per un gruppo di Paesi. Ma la minaccia di fasi di lunga depressione sembra decisamente eliminata, cosa che permette ai dirigenti delle politiche commerciali di evitare il ricorso a freni troppo frequenti e conduce, alla fine, a un riorientamento più marcato verso l'economia aperta »<sup>58</sup>.

Questo riorientamento più marcato verso l'economia aperta sembrava una necessità universalmente condivisa<sup>59</sup>. L'evoluzione dei flussi reali degli scambi, il ricorso sempre più raro alla imposizione di restrizioni commerciali come misura di politica anticiclica, i chiari benefici ricevuti da Paesi in fase pre-depressiva o depressiva dal fatto di essere inseriti in un mercato aperto<sup>60</sup>, la sempre minor incidenza della protezione tariffaria in termini di protezione effettiva per alcune categorie di prodotti<sup>61</sup>: questi erano i principali elementi che indicavano possibile il raggiungimento dello scopo del negoziato e il successo della nuova diplomazia negoziale internazionale. Il sistema degli scambi internazionali è, al tempo stesso, sistema commerciale, sistema finanziario e sistema monetario: guardando ad esso dalla posizione dei Paesi dell'Alleanza atlantica, risulta come i progressi verso la convertibilità e la trasferibilità siano stati molto più rapidi di quelli registrati verso la liberalizzazione degli scambi<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Cfr. J. Weiller, *op. cit.*, p. 136.

<sup>58</sup> Cfr. *ibidem*, p. 138.

<sup>59</sup> Negli anni del negoziato, vi sono stati innumerevoli appelli in questo senso sia da parte della Unice che da parte della American Association of Manufacturers, anche se molti settori industriali, sia europei sia americani, hanno fatto notevoli pressioni per conservare posizioni di privilegio.

<sup>60</sup> Cfr., ad esempio, i giudizi concordi espressi da quattro economisti italiani in merito agli effetti benefici ottenuti dal nostro Paese dalla sua appartenenza alla Cee durante la depressione del 1963-64, in « Comunità Europee », gennaio 1966.

<sup>61</sup> Cfr. quanto si è visto in Cap. II di questa III parte. Cfr., inoltre, H. Johnson, *The Theory of Tariff Structure, with Special Reference to World Trade and Development*, in H. Johnson e P. Kennen, *Trade and Development*, Ginevra, Dalloz, 1965, e successiva nota 64.

<sup>62</sup> Non è questa la sede per fare un'analisi di un tema che comporterebbe un approfondito studio specifico. Non si può che rimandare ad alcuni riferimenti bibliografici: cfr., ad esempio, R. Hinshau, *Toward European Convertibility*, Essays on International Finance, Princeton, 1958; R. Triffin, *The World Money Marc.*,

Il successo del negoziato sembrava, quindi, un'esigenza: alla « sfida » del Mercato comune, gli Stati Uniti avevano risposto con un'altra « sfida », che — come la prima — riguardava tutta l'economia mondiale e soprattutto i Paesi in via di sviluppo. Se questi ultimi avevano guardato con timore alla prima, potevano guardare con speranza alla seconda. La prima aveva avuto, almeno in misura notevole, successo in quanto frutto delle esigenze dei tempi. Anche la seconda doveva, almeno in misura notevole, avere successo in quanto frutto delle esigenze dei tempi. Alla « sfida » statunitense, però, si rispose da questa parte dell'Atlantico in modo non esattamente consono alle esigenze dei tempi: la « tenebreuse querelle » delle disparità<sup>63</sup>, im-

New Hawen, Yale Un. Press, 1966; A. Hansen, *The Dollar and the International Monetary System*, New York, McGraw, 1965; H. B. Lary, *Problems of the U.S. as World Trader and Banker*, New York, National Bureau of Economic Research, 1963.

<sup>63</sup> Cfr. P. Fabra, *Les négociations tarifaires avec les Etats Unis vont s'enfocer dans la ténébreuse querelle des disparités*, in « Le Monde » dell'1-2 dicembre 1963. Un sintetico raffronto della tariffa americana con la t.e.c. portava alla seguente tabella (Cfr. Committee on Economic Development, *Trade Negotiations for a Better Free World Economy*, cit., p. 46):

Classi di dazi	% dei dazi compresi in ogni classe		importazioni per ogni classe in % sulle totali	
	Usa	Cee	Usa	Cee
0,5	26,6	16,2	57,4	46,3
5-25	58,7	80,2	36,3	50,1
oltre 25	14,7	3,6	6,3	3,6

Nel corso dei negoziati, la Comunità propose che una disparità si dovesse considerare significativa quando il dazio su un prodotto fosse in una classe tariffaria superiore al 30 % *ad valorem* e, in un'altra, inferiore del 10 % *ad valorem*: in questo caso, mentre il Paese a dazio elevato avrebbe dovuto apportare una riduzione del 50 %, il Paese a dazio modesto avrebbe soltanto apportato una riduzione del 25 %. Tuttavia, quando gli Stati Uniti esaminarono in dettaglio gli effetti che l'applicazione di una tale formula avrebbe avuto, scoprirono che essa avrebbe riguardato ben 700 delle loro 2300 voci tariffarie: pertanto, la rigettarono. La Cee, successivamente, propose una formula alternativa: essa, però, avrebbe portato effetti ancora peggiori sulla posizione degli Stati Uniti dato che avrebbe riguardato ben 1200 voci tariffarie. Blumenthal, infine, per sbloccare la situazione, propose una formula che modificava leggermente quella proposta originariamente dalla Comunità: in luogo, del 30/10 si sarebbe dovuto applicare un parametro 40/10 che avrebbe riguardato soltanto 500 voci tariffarie americane, livello questo considerato accettabile. Si sarebbe potuta applicare, secondo la delegazione americana, la formula 30/10 soltanto in caso che si fossero date particolari garanzie agli Stati Uniti. Le discussioni durarono più di un anno e bisogna rilevare che le altre Parti partecipanti al negoziato difesero, in linea di massima, la posizione americana. Si giunse alla soluzione finale del problema delle disparità, redigendo due elenchi separati: il primo includeva i prodotti per i quali le tariffe degli Usa, della Gran Bretagna e della Cee erano più o meno simili e per i quali si sarebbe potuto negoziare un taglio uniforme; il secondo, i prodotti per i quali la tariffa di un Paese era separata da almeno 10 punti percentuali da quella di un altro. Per questi pro-

stata non in termini di flussi degli scambi e di calcolo reale del grado di protezione sia doganale, sia di altro tipo<sup>64</sup>, ma essenzialmente in termini tariffari, è stato il primo trabocchetto venuto a imbrogliare le carte della nuova diplomazia commerciale internazionale. Quando il negoziato stava per iniziare concretamente, le liste ufficiali di eccezioni potevano essere considerate « né più né meno che come aperture di una partita a poker »<sup>65</sup>.

Purtroppo, tutto il negoziato si trasformò lentamente in una partita di poker: la Comunità e gli Stati Uniti sembravano perdere di vista lo scopo essenziale della trattativa — una maggiore e più adeguata divisione internazionale del lavoro e un rafforzamento dell'Alleanza occidentale. Eccezioni si aggiungevano a eccezioni, richieste a richieste. La nuova diplomazia commerciale internazionale, preconizzata dal Tea, non riusciva a trasferirsi nella realtà effettuale del negoziato: le discussioni prendevano sempre più un andamento prodotto per prodotto e a esse partecipavano quasi esclusivamente i Paesi fornitori e i Paesi acquirenti. La « tecnica tradizionale » sembrava essere l'essenza

dotti, si sarebbero definite delle riduzioni scalari grazie alle quali i dazi più alti avrebbero subito tagli maggiori (Cfr., per una completa analisi di questi problemi, R. N. Cooper, *Tariff Dispersion and Trade Negotiations*, in « Journal of Political Economy », dicembre 1964, e R. E. Baldwin, *Tariff-Cutting Techniques in the Kennedy Round*, in R. Caves, H. G. Johnson e P. B. Kenen, *Trade, Growth and the Balance of Payments: Essays in Honor of Gottfried Haberler*, Chicago, Rand McNally, 1965).

<sup>64</sup> A molti di questi temi, si è già fatto cenno nel Cap. II, Parte III di questo studio. Su di essi è però opportuno tornare brevemente a proposito del Kennedy Round. Si è già visto come un dazio non sia rappresentativo di un livello di protezione, ma soltanto di una mentalità tariffaria. Per poter misurare, in particolare, l'effetto di un dazio nel promuovere una determinata produzione industriale, bisogna calcolare il tasso effettivo di protezione sul valore aggiunto nel processo di lavorazione (Cfr. C. Barber, *Canadian Tariff Policy*, cit.) alcuni metodi studiati per effettuare questo calcolo e per misurare la protezione in termini di *input - output* sono stati già richiamati (Cfr. Cap. III, nota 14): proprio, basandosi su metodi di questo tipo si sarebbe voluto risolvere, da parte della delegazione americana, il problema delle disparità. Non si può negare il fatto che procedendo in tal modo non solo si sarebbe adottato un metodo razionalmente più corretto ma anche e soprattutto si sarebbe di molto sdrammatizzata la *querelle*.

<sup>65</sup> Cfr. *The Kennedy Round - The End of the Beginning*, in « The Financial Times » del 19 febbraio 1965. La Commissione della Cee propose una lista di eccezioni che avrebbe riguardato circa il 12% delle importazioni della Comunità; la Francia, dal canto suo, presentò una lista che avrebbe colpito ben il 40% delle importazioni della Cee; dopo un lungo negoziato tra i Sei e un compromesso tra Francia e Germania, si giunse ad una lista che avrebbe interessato il 19% delle importazioni. Essa era divisa in tre categorie: a) voci tariffarie per le quali la Comunità non era disposta a effettuare alcuna riduzione (10% circa del valore delle importazioni comunitarie); b) voci tariffarie per le quali la Comunità avrebbe negoziato una riduzione al 50% (9% del valore delle importazioni comunitarie); c) voci tariffarie considerate « eccezioni condizionali », « eccezioni » cioè che non si sarebbero invocate se gli Usa avessero eliminato le cosiddette barriere non tariffarie agli scambi. La lista americana delle eccezioni copriva circa l'8,5% del valore delle importazioni statunitensi: bisogna, però, notare che circa il 13% delle voci tariffarie era escluso dal negoziato (« peril points », « escape clause », ecc.). Di massima, quindi, le due liste si somigliavano.

del Round: quella stessa « tecnica tradizionale » che non era riuscita ad assicurare il successo dei negoziati del 1956 e di quelli del 1960-61. Avrebbe potuto questa « tecnica tradizionale » condurre alla realizzazione degli obiettivi ambiziosi con i quali si era iniziata la nuova Conferenza? Non si poteva che dubitarne.

Non ci si riuniva secondo lo spirito e secondo quelle che sarebbero dovute essere le « regole del giuoco » della nuova diplomazia commerciale internazionale. Ci si riuniva a dieci, a ventiquattro, a quaranta, a due, discutendo, prodotto per prodotto, eccezione per eccezione, in base alla « tecnica tradizionale »<sup>66</sup>: sia il « multilateralismo » della trattativa che la sua « linearità » erano ben lontani dall'essere attuati. Si era rimasti, in conclusione, su una base bilaterale anche se in un ambito multilaterale: la stessa base delle precedenti Conferenze tariffarie, che aveva consentito, con i limiti già accennati, di raggiungere gli scopi di quelle Conferenze, ma che non avrebbe potuto permettere di andare più oltre, di assicurare quella liberalizzazione degli scambi che era il necessario corollario delle liberalizzazioni in materia di movimenti di capitali e di pagamenti e che era il sostrato indispensabile per pervenire a una migliore divisione internazionale del lavoro.

Perché la nuova diplomazia internazionale e la nuova tecnica negoziale internazionale non riuscivano a trovare applicazione? Il Kennedy Round — si è detto — poteva, e doveva, riuscire, mentre il Round senza Kennedy non avrebbe potuto che fallire.

I motivi per i quali il Kennedy Round poteva, e doveva, riuscire sono stati, nelle loro linee più generali, illustrati. Su quelli per i quali il Round senza Kennedy non poteva che fallire bisogna ora soffermarsi velocemente per mostrare come e in qual misura il loro fallimento abbia coinvolto i Paesi in via di sviluppo. Prioritariamente, però, bisogna indicare cosa si intende con la formula « Round senza Kennedy ».

Anche se la « filosofia » che era alla base della nuova diplomazia commerciale internazionale aveva ricevuto a Bruxelles un'accoglienza favorevole<sup>67</sup>, la Comunità aveva rifiutato il parallelo essenziale di quella filosofia — il metodo, cioè delle riduzioni lineari — sin dall'inizio della trattativa: non si era trattato, però, di un rifiuto in blocco e la riduzione lineare, anche se considerata soltanto come « ipotesi di lavoro », avrebbe pur sempre potuto permeare di sé il negoziato. Il prestigio di

<sup>66</sup> Cfr., prevalentemente, l'« Agence Europe » come unica fonte, per quanto puramente giornalistica, sull'andamento del negoziato nelle sue varie fasi e nei suoi vari dettagli. Lo riconosceva la stessa Commissione della Cee in *Decima relazione generale*, cit., p. 359.

<sup>67</sup> Cfr. W. Hallstein, *The European Community and the Atlantic Partnership*, in « International Organization », agosto 1963.

cui godeva la *équipe* democratica guidata da Kennedy avrebbe potuto influire notevolmente tanto piú che, nell'ottica kennediana, il negoziato in seno al Gatt, oltre a essere una delle vie tramite le quali rafforzare l'Alleanza, era, anche e soprattutto, un aspetto di un piú vasto disegno di politica economica internazionale inteso a far divenire gli Stati Uniti il centro motore di un piú equilibrato ordine mondiale<sup>68</sup>: il Round con la Cee e con le altre Parti contraenti dell'Accordo generale, l'Alleanza per il Progresso, i piú consistenti aiuti allo sviluppo, erano tutte facce di un solo tema che trovavano i loro corrispettivi, in politica interna, nella battaglia per i diritti civili, nella lotta contro la povertà, nel confronto tra Amministrazione e industria dell'acciaio. Questo tema si esprimeva, in politica commerciale, in termini essenzialmente « free-trader », anche se si trattava di un « free-trader » rinnovato che, se da un lato cercava una riduzione del protezionismo, dall'altro, ammetteva le discriminazioni per lo sviluppo opponendosi, al tempo stesso, alle discriminazioni tra sottosviluppati<sup>69</sup>. A questo proposito, la « nota » sull'espansione del commercio dei Paesi sottosviluppati e l'intero atteggiamento tenuto dalla delegazione americana della *sequence* del « Programma d'Azione » avevano costituito, in seno al Gatt, due esempi eloquenti di direttrici e di orientamenti che difficilmente si sarebbero potuti sospettare da una Amministrazione diversa da quella kennediana. Lo stesso accordo per la convocazione di una Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo, che, ai suoi prodromi, poteva presentarsi soltanto come una mera iniziativa propagandistica a vantaggio dell'Unione Sovietica o, quanto meno, come un tentativo per far risuscitare l'Ito, non si sarebbe potuto avere senza il clima intellettuale che ispirava la giovane *équipe* che contornava il Presidente. Il nuovo contenuto, infine, che, anche e soprattutto sul piano della politica commerciale<sup>70</sup>, si dava al confronto Est-Ovest non sarebbe potuto nascere che in questo contesto.

Con la morte di Kennedy, anche se il suo successore manteneva

<sup>68</sup> Durante la campagna propagandistica per l'approvazione del Tea vi era chi affermava che « se la legge non fosse stata votata gli Usa avrebbero dovuto rinunciare al potere e abbandonare il loro posto nella storia: questa affermazione — ha scritto un collaboratore di Kennedy — venendo da una persona intelligente che era solita osservare le cose con molto distacco spiega l'atmosfera missionaria che circondava il progetto di legge » (Cfr. A. M. Schlesinger jr., *I mille giorni di John F. Kennedy alla Casa Bianca*, Milano, Rizzoli, 1966, p. 837).

<sup>69</sup> Durante i negoziati per il rinnovo dell'associazione, gli americani protestarono per ben due volte perché si evitasse la prosecuzione di un regime discriminatorio (Cfr. il nostro *Dal piano di Strasburgo...*, cit.).

<sup>70</sup> Bisogna ricordare in proposito come, proprio negli anni in cui in seno al Gatt si svolgeva il Kennedy Round, l'Amministrazione statunitense cominciasse la liberalizzazione degli scambi con i Paesi dell'Est.

Cfr., in materia, l'interessante articolo, denso di suggerimenti all'Amministrazione, di H. Vernon, *A Trade Policy for the 1960*, in « Foreign Affairs », aprile 1961.



immutatè le linee tracciate dal defunto Presidente, il contesto cambiava, per molti aspetti, radicalmente: dalla « nuova frontiera » si passava alla « grande società » e la seconda aveva meno promesse della prima sul piano della politica economica internazionale. Non è questa la sede per esaminare, anche se soltanto nei loro lineamenti generalissimi, le differenze tra le due Amministrazioni: tuttavia, è di queste differenze, unitamente agli altri mutamenti verificatisi sulla scena internazionale, che bisogna tener conto per comprendere l'insuccesso del negoziato.

La concezione kennediana della « *partnership* atlantica », già scossa, e notevolmente, dall'atteggiamento gollista, difficilmente si sarebbe potuta condurre in porto senza la presenza della *équipe* che la aveva ispirata. La disintegrazione della Alleanza atlantica, già in atto nell'ultimo periodo dell'Amministrazione Kennedy, si è accelerata e fatta più intensa dopo la morte del Presidente. Al tempo stesso, lo spostarsi dell'interesse della politica estera americana verso il Pacifico, le difficoltà incontrate sia nei tentativi di realizzazione che in quelli di rilancio dell'Alleanza per il Progresso, l'accentuarsi dello squilibrio della bilancia dei pagamenti e il suo prorogarsi oltre ogni limite prevedibile, gli stessi ostacoli sulla strada della coesistenza pacifica diminuivano, nel quadro generale della politica estera americana, l'importanza e il significato della trattativa in corso in seno al Gatt. Per il Kennedy Round si ripeteva, in parte, quello che era successo per l'Ito e per la Carta dell'Avana: l'Organizzazione internazionale per il commercio, nonostante che fosse scaturita da una proposta del Governo statunitense, non aveva preso vita, a causa del mutamento di interessi e della diminuzione della sua importanza nel contesto generale della politica estera americana, oltre che a causa della trasformazione che aveva subito il testo nelle sue varie edizioni. Se l'Ito era morta, almeno parzialmente, in Corea, il Kennedy Round, o meglio il Round senza Kennedy, moriva, almeno parzialmente, in Viet-nam<sup>71</sup>. Tanto più che la risposta che si era avuta da questa parte dell'Atlantico non era stata — come si è visto — la più auspicabile.

La rottura, nei fatti, se non nella organizzazione, dell'Alleanza atlantica, impediva la realizzazione di quella che sarebbe dovuta essere l'applicazione, sul piano della politica commerciale, dello spirito della Alleanza stessa e il Round diventava, in seno ad essa, un ennesimo motivo di scontro tra Stati Uniti ed Europa.

Tuttavia, il fallimento della nuova diplomazia commerciale internazionale non derivava soltanto dall'indebolirsi dell'Alleanza atlantica, dalla non adeguata risposta europea alla « sfida » americana, dal muta-

<sup>71</sup> Cfr. R. Gardner, *Sterling - Dollar ...*, cit., p. 373, e *The U.S. Look on in Surprise. Vietnam Is More Important, Not All Important*, in « Common Market », novembre 1965.

mento nella scala di valori della politica estera statunitense. Tra i motivi essenziali di esso bisogna includere le difficoltà interne incontrate dalla Comunità dal 1962 in poi. Quando il Tea venne proposto e varato, la Cee era veramente all'apogeo della sua fortuna: il « nuovo ordine costituzionale » di cui avrebbe in seguito parlato Hallstein<sup>72</sup> sembrava definito in termini abbastanza precisi e chiari<sup>73</sup>. L'accelerazione, la determinazione della t.e.c. per quasi tutti i prodotti dopo i negoziati per la lista G, l'inizio della politica agricola comune, dimostravano, tra gli altri successi della Comunità, come la sua compattezza interna in quanto unità politica stesse per raggiungersi. D'altronde, la forza di adesione del Mercato comune, il suo proiettarsi verso l'esterno, era chiaramente indicato dalle domande di adesione e di associazione, prima tra tutte dalla richiesta della Gran Bretagna<sup>74</sup>.

Dopo la « crisi di fiducia »<sup>75</sup> del 1963, la vita della Cee — come è noto — è stata travagliata da un succedersi di avvenimenti che, anche se hanno consentito nuovi traguardi<sup>76</sup>, sono sboccati nella « crisi costituzionale »<sup>77</sup> del 1965-66 e nell'« accordo del disaccordo »<sup>78</sup> di Città del Lussemburgo.

Si tratta di avvenimenti a cui in questa sede non si può neppure far cenno<sup>79</sup> non essendo attinenti al tema di questo studio. Essi, tuttavia, debbono essere tenuti presenti in quanto, con il dimostrare la scarsa compattezza dei Sei e con l'indicare come gli obiettivi del Trattato fossero ben lungi dall'esser raggiunti, facevano cadere un altro dei postulati di base del negoziato e della nuova diplomazia commerciale internazionale che, con esso, si voleva inaugurare: i Sei, anche se l'unione doganale, si sarebbe completata prima delle scadenze prefisse, anche se alcune politiche comuni si erano iniziate con successo, erano ancora ben lontani da quel grado di integrazione, sia economica che politica, che il Tea presupponeva avessero raggiunto.

<sup>72</sup> Cfr. *Sesta relazione generale ...*, cit., p. 15.

<sup>73</sup> L. Lindberg, in *op. cit.*, p. VI, scriveva: « Ho documentato il sorgere di un codice procedurale della Cee, che mi sembra costituire l'essenza vera e propria della sua integrazione politica. L'azione del generale De Gaulle sin dal gennaio 1963 sembra costituire una violazione di questo codice. È troppo presto per dire quali effetti si avranno ».

<sup>74</sup> Cfr. in proposito, M. Camps, *The European Unification in the '60s - From the Veto to the Crisis*, Oxford, Un. Press, 1967.

<sup>75</sup> Cfr. *Sesta relazione generale ...*, cit., p. 15.

<sup>76</sup> Ad esempio, la definizione della politica agricola comune, il varo della politica economica a medio termine, l'inizio della politica regionale, ecc.

<sup>77</sup> Cfr. J. Lambert, *The Constitutional Crisis*, cit., e P. A. Chevalier, *Le Kennedy Round, le Gatt e la crise du Marché Commun*, in « Moniteur Officiel du Commerce International » del 24 luglio 1965.

<sup>78</sup> Cfr. *The Night the Five Stood as One*, in « The Economist » dell'11 febbraio 1966.

<sup>79</sup> Cfr. P. Fabra, *Y-a-t-il un Marché Commun?*, Parigi, Du Seuil, 1966, e A. Spinelli, *The Eurocrats - Conflict and Crisis in European Integration*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1967.

Nella primavera del 1967, quando la validità dei poteri dati dal Tea al Presidente Usa stava per scadere e quando si tentava di giungere agli ultimi accordi, la scena internazionale era ben diversa da quella che si era presentata cinque anni prima, quando cioè la nuova politica commerciale americana veniva elaborata. Quando il Vice Presidente Humphrey compiva la sua *tournee* europea, avendo il negoziato tra gli argomenti di maggiore importanza nella sua agenda<sup>80</sup> e quando il Direttore generale del Gatt convocava i principali *partners* a un ultimo vertice per cercare di dar soluzione ai numerosi problemi ancora sul tappeto<sup>81</sup>, si poteva scrivere: « Il tempo e le circostanze, da un lato, e i barracuda-esperti, dall'altro, hanno gradualmente trasformato in un mero negoziato tariffario qualcosa che in origine nasceva da un ben più ambizioso disegno e mirava a obiettivi assai meno angusti<sup>82</sup>.

Lo stesso « mero negoziato tariffario », condotto con una tecnica molto più vicina alla « tradizionale » che alla nuova diplomazia commerciale internazionale preconizzata, era ben lontano dall'aver successo. Senza illustrare, a causa dei limiti di questa trattazione, i numerosi punti di contrasto tra le diverse delegazioni<sup>83</sup>, bisogna sottolineare, ancora una volta, che non era per le dispute prevalentemente tecniche che il Round senza Kennedy faceva fallimento.

Persi i propri obiettivi politici, il Round senza Kennedy era alle prese con un'Europa occidentale che non solo aveva molta più strada da compiere sulla via della integrazione di quanto non si pensasse agli inizi degli anni sessanta, ma il cui tasso di crescita, invece di mantenersi agli alti livelli previsti, non faceva che diminuire: si trattava di un fenomeno che contrastava con la stabilità del tasso di sviluppo americano — che, tuttavia, nel 1966 avrebbe accennato a declinare — e che non riguardava soltanto la Comunità ma tutti i Paesi europei sia singolarmente che nel loro complesso<sup>84</sup>.

Questa diminuzione del tasso di sviluppo, anche secondo le proiezioni più benevole<sup>85</sup>, sarebbe proseguita, nei suoi termini generalissimi in quanto tendenza, anche nella seconda metà del decennio. Alcuni tra i Paesi europei — ad esempio, l'Italia e la Gran Bretagna — si erano, poi, trovati ad attraversare crisi cicliche abbastanza gravi, che avevano

<sup>80</sup> Nell'aprile 1967.

<sup>81</sup> Cfr. i bollettini quotidiani dell'« Agence Europe », marzo-maggio 1967.

<sup>82</sup> Cfr. M. Casari, *Fase finale*, in « Il Resto del Carlino » del 17 aprile 1967.

<sup>83</sup> Riguardavano, in pratica, tutti i punti essenziali del negoziato e si poté giungere a un compromesso soltanto dopo una serie di incontri a porte chiuse nell'ufficio di Wyndham White.

<sup>84</sup> Cfr. Oecd, *Economic Growth 1960-1970 - A Mid Decade Review of Prospects*, Parigi, 1966. Si vedano, in particolare, i grafici a pp. 16-17 e la tabella II a p. 22.

<sup>85</sup> Oecd, *Economic Growth ...*, cit. Esse sono basate per alcuni Paesi (Francia, Norvegia, Italia, Regno Unito) sui piani di sviluppo economico elaborati dai singoli Governi e per altri (Belgio, Danimarca, Olanda e Svezia) su previsioni emesse anch'esse dalle autorità pubbliche.

duramente colpito il livello della occupazione e la stabilità monetaria; se l'Italia si era astenuta dal prendere misure anticicliche direttamente connesse con gli scambi con l'estero, in Gran Bretagna, sia il Governo conservatore sia quello laburista, avevano basato buona parte della loro politica di stabilizzazione proprio sul classico sistema delle restrizioni alle importazioni<sup>86</sup>.

Di conseguenza, veniva a cadere uno dei presupposti su cui si basavano, al tempo stesso, e il negoziato e la nuova diplomazia commerciale internazionale: non solo non si aveva il mantenimento del tasso elevato di sviluppo dell'Europa occidentale che si era avuto alla fine degli anni cinquanta, ma si faceva ricorso a mezzi — quali le restrizioni alle importazioni — che sembravano in disuso in quanto misure di politica anti-ciclica nella situazione della economia internazionale agli inizi degli anni sessanta.

L'uso di restrizioni degli scambi quale strumento di politica anti-ciclica e il « caso » della Gran Bretagna che proprio su di esso impostava il suo programma di stabilizzazione interna era una chiara contraddizione con uno dei postulati di base del negoziato: quello secondo cui i Governi dei Paesi industrializzati occidentali rifiutassero sempre più marcatamente l'uso dell'arma tariffaria per controbilanciare evoluzioni, o involuzioni, interne e preferissero a essa la manovra fisco-monetaria.

Non è questa la sede per esaminare se le restrizioni alle importazioni, nel caso particolare della esperienza inglese, abbiano raggiunto i loro scopi, se abbiano avuto effetti più modesti di quelli desiderati o se abbiano, al contrario, provocato un freno, od un'accelerazione eccessiva, all'evoluzione di medio e di lungo periodo che si voleva determinare.

Quello che giova, invece, sottolineare è l'effetto, quanto meno psicologico, che il ricorso all'arma tariffaria da parte dei Governi di S. M. Britannica ha avuto sul complesso degli orientamenti di politica economica internazionale e sul Kennedy Round. La riesumazione della manovra classica della imposizione di freni artificiali alle importazioni per motivi congiunturali sembrava indicare — o quanto meno suscitava molti « ragionevoli dubbi » — come il moto verso l'economia aperta — origine, ragione e fine della trattativa — fosse meno vivo di quanto si pensasse: avrebbe potuto subire non solo ritardi ma anche retromarcie brusche e violente.

Il ritorno all'arma tariffaria, quindi, non poteva non dare una maggiore validità a tutti gli scogli contro i quali si inceppava il negoziato: disparità ed eccezioni, innanzitutto. I « barracuda-esperti » trovava-

<sup>86</sup> Nell'ottobre del 1964, il Governo britannico ha introdotto una sovratassa del 15% sulle importazioni di manufatti e di semi-manufatti.

no in esso la ragione per l'impiego di quella « tecnica tradizionale » che la nuova diplomazia commerciale internazionale avrebbe dovuto sostituire. E ciò tanto più che i fondamenti politici su cui questa nuova diplomazia commerciale internazionale si sarebbe dovuta reggere erano venuti — come si è visto — a cadere.

Il Kennedy Round, pertanto, si era aperto con una Cee all'apogeo del suo successo, con un'America tesa a divenire il motore di una nuova politica economica internazionale, con una economia mondiale priva, almeno per quanto riguarda i Paesi industrializzati, di crisi di crescita e in cui non si faceva quasi più ricorso all'arma tariffaria come strumento di politica anticiclica, con una Comunità atlantica in fase, al tempo stesso, di rinnovamento e di rafforzamento.

Il Round senza Kennedy si avviava alla conclusione con una Cee travagliata da gravi dissidi e ferita nella sua stessa struttura costituzionale, con un'America ripiegata in parte su se stessa e rivolta in parte verso altre aree, con una economia internazionale in cui il *boom* europeo decresceva e si ritornava all'uso di restrizioni alle importazioni per controbilanciare crisi interne, con una Comunità atlantica « in disarray »<sup>87</sup>.

Il contesto in cui il negoziato si era aperto non poteva essere più diverso da quello in cui il negoziato si chiudeva. In questa congerie di motivi economici e politici, di cui si sono accennati solo i principali, più che sugli scogli tecnici, è la causa del fallimento della trattativa.

Il Kennedy Round era iniziato tra le aspettative di tutte le Parti contraenti dell'Accordo generale, e non solo di esse. Il Round senza Kennedy, quantunque ci si dichiarasse soddisfatti dei risultati<sup>88</sup>, si chiudeva con la disillusione di tutti, soprattutto dei Paesi in via di sviluppo.

Quando la trattativa si avviava al termine, W. Diebold jr. non poteva che prevedere un nuovo « round », avvertendo però che esso

<sup>87</sup> L'espressione è del Congressman Hays e la si riprende da una sua Conferenza tenuta nel dicembre 1966 presso il Bologna Center della Johns Hopkins University. Nell'ottobre-novembre 1966, abbiamo visitato, nel corso di un viaggio organizzato dal Bologna Center, le sedi della Nato, della Cee, ecc. Dalle conversazioni avute e dalle conferenze ascoltate, nonostante l'ottimismo ufficiale sulla possibilità di una soluzione della crisi, lo stato di « disarray » non poteva non risultare più evidente.

<sup>88</sup> Quasi tutte le dichiarazioni dei capi-delegazione, tranne quelle di rappresentanti di Paesi in via di sviluppo, concordano sul successo del negoziato e su di esso poneva l'accento anche il comunicato diramato al termine della trattativa (Cfr. *Gatt Press Release* del 16 maggio 1967). In una conferenza-stampa a Bruxelles il capo della delegazione comunitaria affermava che il risultato del Kennedy Round deve considerarsi « straordinario » (Cfr. « Agence Europe » del 18 maggio 1967). Questo ottimismo — come si vedrà — non era condiviso dai Paesi in via di sviluppo e lo stesso Wyndham White, nel comunicato ufficiale, scriveva che « l'azione intrapresa non corrispondeva alle loro esigenze », frase questa ripresa, il 30 giugno, nel discorso pronunciato alla cerimonia per la firma del Protocollo di Ginevra (Cfr. *Gatt Press Release* del 30 giugno 1967).

sarebbe stato « piú complicato » e « piú arduo » del precedente <sup>89</sup>.

E negoziati commerciali « piú ardui » non potevano non essere previsti dai Paesi sottosviluppati, la cui fiducia di veder migliorata sostanzialmente, nel quadro dell'Accordo generale, la loro posizione nel commercio mondiale non poteva non essere vigorosamente frustrata. Di questa frustrazione, agli inizi del 1967, poco prima cioè che le Parti contraenti dessero l'ultimo giro di boa alle trattative, si aveva la dimostrazione in tutta la sua interezza alla riunione del Comitato « Commercio e Sviluppo » da Punta del Este.

Richiesta dai Paesi latino-americani aderenti all'Accordo generale, la Conferenza di Punta del Este aveva lo scopo di fare il punto sul negoziato e sui suoi riflessi sui Paesi del terzo mondo. Questi ultimi hanno tenuto a sottolineare che le proposte fatte dai Paesi sviluppati sono state notevolmente inferiori alle aspettative: si trattava di un'affermazione a carattere generale che riguardava tutti i piú diversi aspetti delle trattative e che veniva condivisa da tutti i Paesi in via di sviluppo nel loro complesso, anche se alcuni di essi hanno posto l'accento su problemi di speciale interesse per le loro economie <sup>90</sup>. Il senso di delusione è stato unanime e le affermazioni di Blumenthal, secondo le quali, se le proposte di Washington fossero state accolte interamente, il 67% delle importazioni americane dai Paesi in via di sviluppo avrebbe goduto della completa franchigia doganale, non sono state sufficienti a limitare lo scontento per i pochi progressi registrati. Queste stesse proposte, che già in se stesse apparivano ben modeste ai delegati dei Paesi in via di sviluppo, erano ben lungi dall'essere accolte. Anzi contro una di esse che avrebbe potuto acquistare una particolare importanza — quella abolizione dei dazi sui prodotti tropicali che lo stesso Rapporto Haberler aveva consigliato <sup>91</sup> e che, in seno al Gatt, si era cercato di realizzare con il « Programma d'Azione » <sup>92</sup> — si rivolgeva, in seno al Sotto-Comitato sui prodotti tropicali, l'ostinata opposizione della Cee e dei Sama, timorosi di veder distrutta la base preferenziale e discriminatoria di quella associazione la cui influenza sulla politica commerciale della Comunità nei confronti dei Paesi in via di sviluppo non sarà mai troppo poco sottolineata.

E così, come l'associazione impediva la franchigia generale per i prodotti tropicali sui mercati dei Paesi industrializzati, come la politica

<sup>89</sup> Cfr. W. Diebold jr., *New Horizons in Foreign Trade*, in « Foreign Affairs », gennaio 1966. Al termine del negoziato i principali capi-delegazione e lo stesso Direttore generale del Gatt hanno sottolineato la necessità di aprire presto nuovi rounds su tre problemi particolari: a) ostacoli non tariffari agli scambi; b) agricoltura; c) Paesi in via di sviluppo.

<sup>90</sup> Cfr. il nostro articolo *Risultati deludenti per la riunione Gatt per i Paesi in via di sviluppo*, in « Il Sole - 24 Ore » del 28 gennaio 1967.

<sup>91</sup> Cfr. *Trends in International Trade ...*, cit., p. 10.

<sup>92</sup> Cfr. il Cap. III di questa III Parte.

agricola comune condizionava tutte le scelte della Comunità in materia di negoziati sui prodotti della zona temperata e non permetteva né che si riducesse il protezionismo né che si tentassero accordi per prodotti di particolare interesse per il terzo mondo, anche la trattativa industriale, in parte a motivo della Comunità, si era allontanata da quel modello entro il quale si sarebbero potuti accordare vantaggi sostanziali alle « nazioni proletarie ».

Tuttavia, anche facendo uso della « tecnica tradizionale », anche eliminando ogni speranza in una massiccia riduzione lineare, anche negoziando sulla vecchia base prodotto per prodotto in un quadro multilaterale, si sarebbe potuti giungere a conclusioni di rilievo per i Paesi sottosviluppati.

Sarebbe stato — è vero — piú arduo in quanto vi sarebbe dovuta essere una maggiore volontà da parte dei Governi dei Paesi industrializzati nel concentrare i negoziati sui prodotti riguardanti, direttamente o indirettamente, i Paesi in via di sviluppo.

Negoziando prodotto per prodotto, tutto dipende dai prodotti che si scelgono e dai risultati che su ognuno di essi si raggiungono. Di conseguenza, anche se vi era il certo non soddisfacente ricordo delle prime cinque Conferenze tariffarie, nel corso delle quali i negoziati si erano incentrati esclusivamente sui prodotti interessanti i Paesi industrializzati e solo per questi ultimi si era arrivati a riduzioni di una certa importanza<sup>93</sup>, si sarebbe potuto pensare che nelle nuove trattative si sarebbe cercato di dare una enfasi particolare alle discussioni sui prodotti, soprattutto ai manufatti ed ai semi-manufatti, se non a quelli agricoli e a quelli di base, di esportazione dei Paesi in via di sviluppo. Tanto piú che l'importanza di riduzioni in materia e di benefici specifici per le Parti contraenti meno sviluppate, oltre a essere sancita dal nuovo Capitolo dell'Accordo generale, era stata riconosciuta — come si è visto — sin dall'inizio della trattativa.

La volontà necessaria di dare una particolare enfasi, nei negoziati prodotto per prodotto, alle voci interessanti i Paesi in via di sviluppo non c'è stata. Nonostante la « tecnica tradizionale », vi sarebbe potuta essere se altri aspetti del negoziato si fossero mostrati piú facili. Le energie delle delegazioni dei Paesi industrializzati si sono concentrate nelle discussioni su prodotti — quali l'acciaio, i chimici e i prodotti meccanici — per i quali la trattativa era notevolmente ardua e che per essi rivestivano una importanza essenziale. Sia per la Cee che per gli Stati Uniti, ad esempio, contava molto di piú risolvere il traboc-

<sup>93</sup> Cfr. Cap. III, Parte III, nota 12. « La politica seguita dal Mercato comune nel corso del Kennedy Round — poteva scrivere A. Wall in *Der Aussenzoll der Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Drittländer*, in « *Aussenwirtschaft* », giugno 1964 — non tiene conto di interessi dei Paesi terzi al di fuori dagli Stati Uniti ».

chetto dell'American Selling Price System che prevedere, almeno per i prodotti finiti e semi-finiti di maggior rilievo per i sottosviluppati, se non l'accesso preferenziale invocato almeno uno smantellamento doganale di un certo peso. Di modo che l'ex-Vice Segretario generale del Gatt, domandandosi, verso la fine della trattativa, se il Kennedy Round si sarebbe risolto in un successo o in uno scacco, non poteva che affermare: « Le riduzioni previste per i prodotti di esportazione del terzo mondo non sono sensibili; i tessili di cotone sono in pratica esclusi; per i semi-manufatti, le concessioni saranno poco sostanziali e per i prodotti di consumo gli abbassamenti previsti non saranno certamente tali da dare un impulso alle esportazioni »<sup>94</sup>.

L'Accordo a Lungo Termine per i tessili di cotone, che scadeva proprio mentre la trattativa stava per concludersi e che necessitava di esser rinnovato dalla sua base, veniva semplicemente prorogato per altri tre anni<sup>95</sup>, le riduzioni sui manufatti e sui semi-manufatti interessanti il terzo mondo sarebbero state modestissime, i dazi differenziali, vera e propria arma contro l'industrializzazione, sarebbero rimasti in pratica intoccati. Con queste prospettive, ben diverse da quelle che si avevano quando il Kennedy Round era iniziato, ci si approssimava alla sua chiusura.

Fallita la nuova tecnica commerciale internazionale, incapace la « tecnica tradizionale » a portare a quei risultati a cui le cinque Conferenze tariffarie precedenti non erano riuscite a giungere, definire deludente il bilancio della trattativa per quanto riguarda i Paesi in via di sviluppo è il meno che si può fare.

Lo riconosceva, subito dopo il compromesso finale, tutta la stampa mondiale, unanimamente<sup>96</sup>.

<sup>94</sup> Cfr. J. Royer, *Kennedy Round: ehec ou success?*, in « Revue Politique et Parlementaire », n. 789.

<sup>95</sup> Cfr. il nostro articolo *Prorogato l'accordo sui tessili di cotone*, in « Il Sole - 24 Ore » del 26 marzo 1967. In occasione del rinnovo — bisogna ricordare — i contingenti sono stati ampliati. La Comunità, inoltre, ha concluso delle intese particolari con i Paesi in via di sviluppo esportatori.

<sup>96</sup> È opportuno ricordare alcuni commenti. Il « New York Times » del 18 maggio, notata la delusione delle Parti contraenti in via di sviluppo, scriveva: « Dato che la contrattazione coinvolge soprattutto i grandi Paesi commerciali (Stati Uniti, Mercato comune, Gran Bretagna, Gruppo scandinavo e Giappone) non avrebbe potuto essere altrimenti. L'accordo finale è costituito da un baratto di concessioni per raggiungere l'equilibrio fra uguali o quasi uguali: è stato determinato da mutuo interesse, non da altruismo ». Il « New York Herald Tribune » del 18 maggio, ricordato che uno dei grandi obiettivi del Tea era « quello di aprire i mercati dei ricchi ai poveri », rilevava: « Qui non si è fatto praticamente nulla. La maggior parte delle riduzioni tariffarie riguardano il prodotto raffinato e industriale che i poveri non fabbricano o non possono vendere a termini di concorrenza internazionale. La speranza che si spazzassero via completamente i dazi sui prodotti tropicali, che i Paesi poveri vendono in così grande quantità, è stata frustrata perché la Francia non avrebbe voluto rinunciare ai vantaggi commerciali che le sue ex-colonie africane godono nel Mercato comune. Ancora peggio, tutti i ricchi continuano a limitare i quantitativi di prodotti tessili che i poveri possono



Basta un esame sommario delle risultanze del negoziato per i prodotti interessanti i Paesi in via di sviluppo per convalidare i commenti apparsi nei giorni immediatamente dopo la fine della trattativa.

Questo esame, anche se soltanto nei suoi lineamenti generali, può farsi sulla base di una vasta documentazione approntata dal Gatt e dalla Cee subito dopo la conclusione del Round<sup>97</sup>. Considerando le tariffe dei principali Paesi industrializzati (Cee, Gran Bretagna, Giappone, Svezia, Svizzera, Stati Uniti) partecipanti alla trattativa, si giunge alle seguenti conclusioni per categorie di prodotti:

I. a) *Prodotti agricoli non trasformati, a esclusione dei cereali, delle carni e dei lattiero-caseari.*

Prima del negoziato, circa il 19% delle posizioni tariffarie relative a questi prodotti erano a dazio zero; il 39% corrispondeva a dazi tra 0 e il 10%; il 32% a dazi tra il 10 e il 20%; e il resto a dazi supe-

rendere attraverso un sistema di contingenti ampliati in misura solo marginale. L'altro grande problema dell'era degli scambi era quello di mantenere gli impegni assunti nei confronti dei poveri. Questi premeranno con rinnovata forza per un nuovo sistema di preferenze, in virtù del quale si impongano dazi speciali, più bassi, sui beni che essi possono vendere. Questo solleva un problema serio in merito alla prassi e allo stile del prossimo negoziato. I sei *rounds* di riduzioni daziarie del dopoguerra sono stati condotti dal Gatt. Questo si è trasformato, inevitabilmente, in un grazioso club di ricchi. Il suo Direttore generale, Eric Wyndham White, un avvocato inglese dai modi educati, si trova a suo agio in questa atmosfera riservata; e così pure il suo corpo di collaboratori. Inoltre, costoro sono devoti alla clausola della nazione più favorita, regola secondo cui una riduzione di dazio a un Paese dovrebbe essere estesa a tutti gli altri. Le preferenze violano questa dottrina, dato che significano che i poveri avrebbero diritto a riduzioni superiori ai ricchi. In altre parole, il Gatt e Wyndham White sono male attrezzati per far fronte al prossimo *round*. Esiste un'altra organizzazione commerciale, l'Unctad che, con il suo brillante segretario, l'economista argentino Raoul Prebisch, ha elaborato il concetto di preferenza. Se il prossimo *round* dovesse dare ai Paesi poveri solo qualche cosa di più di un trattamento marginale, il Gatt dovrebbe, in qualche modo, spartire le sue funzioni con l'organismo fratello più giovane delle Nazioni Unite». Il « Guardian » del 17 maggio iniziava il proprio editoriale affermando: « I Paesi meno sviluppati hanno avuto la peggio nel Kennedy Round; e non era questo che aveva in mente il presidente Kennedy, quando, nel 1962, coraggiosamente sperò che tutti i dazi sui prodotti industriali potessero essere ridotti del 50%. La « Frankfurter Allgemeine » del 20 maggio si limitava a rilevare: « Una cosa è sicura: il Kennedy Round rafforzerà ancor più la superiorità occidentale, la cui molla propulsiva è costituita dalla concorrenza e dalla sfida reciproca ». In pratica soltanto « Le Monde » del 18 maggio non notava che il negoziato fosse stato un fallimento per i Paesi in via di sviluppo e scriveva: « A sentire il rappresentante del Cile, Valenzuela, che parlava a nome del terzo mondo, nelle conversazioni di Ginevra i vantaggi ottenuti dai Paesi sottosviluppati non sono trascurabili come si è potuto affermare. Infatti, questi Paesi beneficeranno della riduzione sostanziale dei diritti doganali nei Paesi ricchi, senza essere stati costretti a offrire contropartite equivalenti ».

<sup>97</sup> Cfr., segnatamente, il doc. Gatt, *Comité du Commerce et du Développement - Neuvième Session - Recapitulation préliminaire des négociations Kennedy en ce qui concerne les produits présentant de l'intérêt pour les Pays en voie de développement*, Com. Td/46 restricted, passim.

riori al 20%. Dopo il negoziato, le percentuali saranno rispettivamente del 25%; 40%; 27% e 8%.

b) *Prodotti delle industrie alimentari.*

Prima del negoziato, il 31% delle posizioni tariffarie era colpito da dazi tra 0 e il 10%. Dopo il negoziato, il 44% delle posizioni tariffarie verrà inserito in questa classe; il 29% nella classe di dazi tra il 10 e il 20%; il 17% in quella tra il 20 e il 25% e il 10% avrà dazi superiori al 25%.

c) *Bevande e tabacchi.*

Mentre prima del negoziato il 67% delle disposizioni tariffarie era colpito da dazi superiori al 25%, dopo la trattativa lo sarà il 60%; circa il 25% delle posizioni tariffarie sarà soggetto a dazi tra il 10 e il 25%; e circa il 14%, invece dell'11%, a dazi tra 0 e il 10%.

d) *Prodotti tropicali.*

Circa il 13% delle posizioni tariffarie era ammesso in franchigia doganale prima col negoziato: ora lo sarà il 33%. Un altro 33% sarà colpito da dazi tra lo 0 e il 10% e il 28% da dazi superiori al 10%.

II. *Materie prime.*

Il 50% delle posizioni tariffarie era ammesso in franchigia: ora lo sarà il 61%. Un terzo delle posizioni tariffarie sarà compreso in dazi tra 0 e il 10% e il 5% sarà ancora colpito da dazi superiori al 10%.

III. *Carburanti e combustibili.*

L'87% delle posizioni tariffarie, invece del 73%, beneficerà della franchigia doganale o sarà colpito da dazi inferiori al 10%; l'8% sarà soggetto a dazi tra il 10 e il 15%; e il 5% a dazi superiori al 15%. Bisogna, però, ricordare che per questi prodotti, al pari che per i prodotti agricoli inseriti sotto la voce I in questo prospetto, i dazi doganali non hanno che un'influenza limitatissima sugli scambi.

IV. a) *Sostanze chimiche minerali e organiche.*

I prodotti principali di questa categoria che i Paesi in via di sviluppo esportano verso i mercati dei Paesi industrializzati sono il mercurio, l'alluminio, l'ossido di piombo, i composti eterociclici, gli ormoni e gli alcaloidi vegetali. Se le riduzioni tariffarie addizionali previste dall'Accordo complementare sui prodotti chimici potranno essere interamente applicate, le posizioni tariffarie ammesse in franchigia o con

dazi inferiori al 10% saranno l'88% delle totali, invece del 40% quali erano prima del negoziato. Il 12%, invece del 60%, sarà colpito da dazi tra il 10 e il 15%, e il 2% da dazi superiori al 15%.

b) *Prodotti chimici.*

Si tratta, segnatamente, del nitrato di sodio naturale, di ingredienti minerali e chimici, di tinture e di estratti di origine vegetale, di olii di base, caseine e materie plastiche. Se l'Accordo complementare sui prodotti chimici verrà pienamente applicato, circa l'82% delle posizioni tariffarie, invece del 31%, sarà colpito da dazi tra 0 e il 10%. L'11%, invece del 30%, presenterà dazi tra il 10% e il 15%, e il 7%, invece, del 39% dazi superiori al 15%.

c) *Paste e carte.*

Il 48%, invece del 24%, delle posizioni tariffarie sarà a dazio nullo o inferiore al 5%; il 26% a dazio tra il 5% ed il 10%; il 21% a dazio tra il 10% e il 15%; il 5% a dazio superiore al 15%.

d) *Ferro e acciaio.*

Il 7%, invece del 4%, delle posizioni tariffarie sarà a dazio nullo; il 21%, invece del 12%, a dazio non superiore al 5%; il 61%, invece del 47%, a dazio non superiore al 10%; l'8%, invece del 28%, a dazio tra il 10 e il 15%, e il 2% a dazio superiore al 15%.

e) *Prodotti siderurgici.*

Il 25%, invece dell'11%, delle posizioni tariffarie sarà a dazio nullo o inferiore al 5%; il 50%, invece del 33%, a dazio tra il 5 e il 10%; il 15%, invece del 33%, a dazio tra il 10 e il 15%, e il 7-8%, invece del 23-25%, a dazio superiore al 15%.

f) *Metalli non ferrosi e loro prodotti.*

Il 41%, invece del 26%, delle posizioni tariffarie sarà a dazio nullo o inferiore al 5%; il 41%, invece del 36%, a dazi tra il 5 e il 10%; l'11% a dazi tra il 10 e il 15; il 4% a dazi tra il 15 e il 20%, e il 3% a dazi superiori al 20%.

g) *Filati e tessuti di cotone.*

Il 63%, invece del 44%, delle posizioni tariffarie sarà a dazi nulli o inferiori al 10%; il 18%, invece del 26%, sarà a dazi tra il 10 e il 15%; il 14%, invece del 26%, a dazi tra il 15 e il 20%; il 4%, invece del 10%, a dazi tra il 20 e il 25%; l'1%, invece del 4%, a dazi superiori al 25%.

#### h) *Vestiti.*

Il 12%, invece del 4%, delle posizioni tariffarie sarà a dazio tra il 5 e il 10%; il 32%, invece del 6%, a dazio tra il 10 e il 15%; il 36%, al pari di prima del negoziato, sarà a dazio tra il 15 e il 20%; il 12%, invece del 30%, a dazio tra il 20 e il 25%; e l'8%, invece del 24%, a dazio superiore al 25%.

#### i) *Altri tessili.*

Si tratta, segnatamente, della iuta e delle altre fibre vegetali, la soia, i filati di soia, le borse, ecc. Il 2% delle posizioni tariffarie è rimasto a dazio nullo; il 7%, invece del 3%, sarà a dazio tra 0 e il 5%; il 30%, invece dell'11%, a dazio tra il 5 e il 10%; il 28%, invece del 17%, a dazio tra il 10 e il 15%; il 21% a dazio tra il 15 e il 20%; il 7% a dazio tra il 20 e il 25%; il 2% a dazio tra il 25 e il 30%; l'1% a dazio tra il 30 e il 35%; il 2% a dazio superiore al 35%.

#### l) *Macchine.*

Il 77%, invece del 32%, delle posizioni tariffarie sarà a dazio inferiore al 10%; il 18%, invece del 43%, a dazio tra il 10 e il 15%; il 5%, invece del 25%, a dazio superiore al 15%.

#### m) *Materiale da trasporto.*

Il 71%, invece del 35%, delle posizioni tariffarie sarà a dazio non superiore al 10%; il 18%, invece del 28%, a dazio tra il 10 e il 15%; e il 10%, invece del 29%, a dazio tra il 15 e il 20%.

#### n) *Cuoio.*

Il 32%, invece del 7%, delle posizioni tariffarie sarà a dazio nullo o non superiore al 5%; il 40%, invece del 32%, a dazio tra il 5 ed 10%; il 13%, invece del 24%, a dazio tra il 10 e il 15%; l'11, invece del 23%, a dazio tra il 10 e il 15%; e il 4%, invece del 14%, a dazio superiore al 20%.

#### o) *Calzature.*

L'11%, invece del 2%, delle posizioni tariffarie sarà a dazio tra 0 e il 5%; il 54%, invece del 14%, a dazio tra il 5 e il 10%; l'8%, invece del 33%, a dazio tra il 10 e il 15%; il 20%, invece del 40%, a dazio tra il 15 e il 20%; il 7%, invece del 4%, a dazio tra il 20 e il 25% e non vi sono più posizioni tariffarie a dazio superiore al 25%.

#### p) *Legni lavorati.*

Il 25%, invece del 6%, delle posizioni tariffarie sarà nullo o non superiore al 5%; il 50%, invece del 22%, sarà a dazio tra il 5 e il

*Distribuzione di frequenza dei dazi applicabili a prodotti interessanti i Paesi in via di sviluppo, prima e dopo i negoziati Kennedy, nell'insieme dei paesi sviluppati.*

Classi di dazi			da								Piú di 35	Inc.	
			0	0,1 a 5	5,1 a 10	10,1 a 15	15,1 a 20	20,1 a 25	25,1 a 30	30,1 a 35			
Categorie dei prodotti													
<b>I - PRODOTTI AGRICOLI</b>													
1) Prodotti agricoli, non compresi i cereali, le carni e i lattiero-caseari			Prima NK	19	17	22	16	16	5	2	1	1	1
			Dopo NK	25	19	21	16	11	4	1	1	1	1
2) Prodotti delle industrie alimentari			Prima NK	6	10	15	11	19	23	6	5	3	2
			Dopo NK	12	13	19	11	18	17	3	3	2	2
3) Bevande e tabacchi			Prima NK	5	2	2	6	9	9	12	5	48	2
			Dopo NK	6	5	5	9	8	7	18	3	37	2
4) Prodotti tropicali			Prima NK	13	20	22	11	13	9	3	3	3	3
			Dopo NK	33	16	20	11	9	3	2	1	2	3
<b>II - MATERIE PRIME</b>													
			Prima NK	50	19	16	5	4	2	1	0	1	2
			Dopo NK	61	23	10	2	2	0,5	0	0	0,5	1
<b>III - CARBURANTI E COMBUSTIBILI</b>													
			Prima NK	28	25	25	15	4	1	0	0	1	1
			Dopo NK	31	39	17	8	2	1	0	0	1	1
<b>IV - MANUFATTI E SEMI-MANUFATTI</b>													
1) Sostanze chimiche minerali e organiche			Prima NK	12	9	19	30	18	6	2	3	1	0
			Dopo NK	14	29	45	10	2	0	0	0	0	0
2) Prodotti dell'industria chimica			Prima NK	7	7	17	30	23	6	2	1	7	0
			Dopo NK	9	18	55	11	2	0	5	0	0	0
3) Carte			Prima NK	13	11	30	27	15	1	2	1	0	0
			Dopo NK	20	28	26	21	4	1	0	0	0	0
4) Ferro e acciaio			Prima NK	4	12	47	28	6	2	1	0	0	0
			Dopo NK	7	21	61	8	2	0	0	0	0	1
5) Prodotti siderurgici			Prima NK	5	6	31	33	14	3	1	1	4	2
			Dopo NK	10	15	52	15	4	1	0	0	2	1
6) Metalli non ferrosi e loro prodotti			Prima NK	12	14	36	14	11	5	3	2	2	1
			Dopo NK	14	27	41	11	4	2	0	0	0,5	0,5
7) Filati e tessuti di cotone			Prima NK	2	13	29	26	16	10,5	3	0	0	0,5
			Dopo NK	4	18	41	18	14,5	4	—	—	—	0,5
8) Vestiti			Prima NK	0	0,5	4	5,5	36,5	29,5	8,5	5,5	10	0
			Dopo NK	0	0,5	11,5	32	36,5	11,5	2	1,5	4,5	0
9) Altri tessili			Prima NK	1,5	3	11	17	29	17,5	7	5	9	0
			Dopo NK	2	7,0	30	27,5	21	7	2	1,5	2,0	0

Classi di dazi			da									Piú di	Inc.
			0,1	5,1	10,1	15,1	20,1	25,1	30,1	35	35		
Categorie dei prodotti			0	5	10	15	20	25	30	35	35		
10) Macchine	Prima	NK	0	6	26	43	12	8	1	1	3	10	
	Dopo	NK	2	24	51	18	3	2	0	0	0	0	
11) Materiale da trasporto	Prima	NK	2	3	30	28	12	17	6	1	0	1	
	Dopo	NK	4	27	40	18	5	5	0	0	0	1	
12) Cuoio e lavori in cuoio	Prima	NK	3	4	32	24	23	5	2	3	4	0	
	Dopo	NK	6	26	40	13	11	4	0,5	0	0,5	0	
13) Calzature (a)	Prima	NK	0	2	14	33	40	4	7	0	0	0	
	Dopo	NK	0	11	54	8	20	7	0	0	0	0	
14) Lavori in legno	Prima	NK	3	3	22	43	21	1	2	0	5	0	
	Dopo	NK	4	20	48	18	7	0	2	0	1	0	
15) Lavori in pietra, ceramiche, vetri, pietre e metalli preziosi	Prima	NK	10	10	23	19	12	11	5	4	6	0	
	Dopo	NK	12	24	31	17	8	5	1	1	1	0	
16) Strumenti e apparecchi di precisione	Prima	NK	2	3	7	47	20	6	4	3	7	1	
	Dopo	NK	2	8	31	33	21	4	0	0	0	1	
17) Altri manufatti	Prima	NK	5	4	16	21	29	10	5	5	5	0	
	Dopo	NK	7	16	43	16	11	3	2	1	1	0	

(a) Non è compresa la Gran Bretagna dato che non è stato possibile calcolare *ad valorem* alcuni dazi specifici relativi a questa categoria.

Fonte: Gatt, Comité Commerce et Développement, doc. Com. Td/46, pp. 13-15.

Metodo: I risultati relativi a ognuno dei Paesi sviluppati presi in esame sono stati ponderati secondo la sua partecipazione al commercio mondiale. I coefficienti di ponderazione usati sono i seguenti: Cee: 0,38; Stati Uniti: 0,38; Gran Bretagna: 0,11; Giappone: 0,11; Svezia: 0,05; Svizzera: 0,05.

10%; il 18% a dazio tra il 10 e il 15%, e il 10% a dazio superiore al 15%.

q) *Opere in pietra, ceramiche, vetri, pietre e metalli preziosi.*

Il 36%, invece del 20%, delle posizioni tariffarie sarà a dazio nullo o non superiore al 5%; il 31%, invece del 23%, a dazio tra il 5 e il 10%; il 17% a dazio tra il 10 e il 15%; il 13% a dazio tra il 15 e il 25%; il 3% a dazio superiore al 25%.

r) *Strumenti e apparecchi di precisione.*

Il 10% delle posizioni tariffarie sarà a dazio nullo o non superiore al 5%; il 31% a dazio tra il 5 e il 10%; il 33% a dazio tra il 10 e il 15%; il 21% a dazio tra il 15 e il 20%; il 5% a dazio superiore al 20%.

s) *Altri prodotti manufatturati.*

Circa due terzi delle posizioni tariffarie saranno a dazio nullo o non superiore al 10%; il 16%, invece del 21%, sarà a dazio tra il 10 e il 15%; l'11%, invece del 29%, a dazio tra il 15 e il 20%; il 7%, invece del 25%, sarà a dazio superiore al 20%.

Queste notazioni per categorie di prodotti, che possono essere sintetizzate come nella tabella a fianco, indicando soltanto lo slittamento delle diverse posizioni tariffarie da una classe di dazi all'altra, danno, ovviamente, un panorama che, oltre a essere incompleto, può indurre in errore.

Bisogna, innanzitutto, rammentare come raffronti tariffari di questo genere abbiano un valore molto relativo<sup>98</sup>. Bisogna, poi, sottolineare come, non valutando le modifiche tariffarie in correlazione con la quota degli scambi relativa ai Paesi in via di sviluppo per ogni posizione, si giunga a un giudizio eccessivamente ottimistico sui risultati del negoziato nei loro confronti. Bisogna, poi, ricordare come, nonostante i notevoli spostamenti dall'una all'altra classe di dazi, non si siano per nulla modificati tutti quegli strumenti che piú direttamente impediscono l'incremento delle esportazioni dei Paesi sottosviluppati: contingenti, tariffe differenziali, ecc. Bisogna, infine, ribadire che per buona parte dei prodotti di esportazione dei Paesi in via di sviluppo i dazi in se stessi hanno una importanza molto limitata.

Fatte queste premesse, risulta, dal breve quadro che si è tracciato e che concerne tutte le posizioni tariffarie interessanti le esportazioni delle « Parti contraenti meno sviluppate », che gli slittamenti da una classe di dazi a un'altra a tassi inferiori sono avvenuti quasi soltanto per quei prodotti che, quantunque esportati in misura modestissima dal terzo mondo, costituiscono buona parte delle esportazioni dei Paesi industrializzati. Solo per questi prodotti, che concorrono direttamente con quelli che soltanto ora qualche Paese in via di sviluppo comincia a produrre, il negoziato ha dato risultati di rilievo<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> Cfr. Cap. II, Parte III di questo studio. Nel comunicato ufficiale diramato dal Segretariato del Gatt al termine del negoziato si affermava (Cfr. *Gatt Press Release* 992, del 30 giugno 1967): « I Paesi in via di sviluppo hanno presentato, nel corso delle trattative, una lista di prodotti interessanti le loro esportazioni. Sul 21 % delle posizioni tariffarie comprese nella lista in questione, non si è avuta alcuna riduzione; sul 26 % vi sono state riduzioni inferiori al 50 %; sul 49 % le riduzioni accordate sono giunte al 50 %; e sul restante 5 % si potrà beneficiare di riduzioni superiori al 50 %. La maggior parte degli articoli manufatturati inseriti in questa lista presentano un interesse piú virtuale che reale per i Paesi in via di sviluppo ».

<sup>99</sup> La tariffa esterna comune, per quanto attiene alle voci interessanti, i Paesi in via di sviluppo, non ha subito variazioni di rilievo. Al momento in cui questo studio viene dato alle stampe, non sono state ancora pubblicate le modifiche apportate alla t.e.c. con il negoziato. Tuttavia, da un documento interno della Comunità, (Cfr. *Comunità Economique Européenne - Delegation de la Commission pour les négociations commerciales Gatt - Cos/L/92 - 2 Juin 1967*) si può dedurre che

Il Kennedy Round — poteva dire l'« Economist » — è « un accordo per ricchi »<sup>100</sup>. Sarà possibile avere, in seno all'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio, un accordo concreto e sostanziale in favore dei Paesi in via di sviluppo? O lo si dovrà avere in un'altra sede? E che ruolo la Comunità potrà svolgere in questo quadro? A queste domande non si può rispondere che dopo aver visto che prospettive vi sono nell'altra « sede di dialogo » tra Paesi del Benessere e mondo sottosviluppato.

sui tessili vi sono state riduzioni del 20-25 %; su alcuni prodotti meccanici interessanti il terzo mondo le riduzioni hanno raggiunto il 50 %; per i giocattoli si è pervenuti a riduzioni del 15-20%; ecc. Si tratta di valori approssimati, che, quindi, dovranno in seguito venir corretti. Tuttavia — si vuole sottolineare — la struttura della t.e.c. e, segnatamente, l'incremento più che proporzionale dei dazi al crescere del grado di lavorazione è rimasto immutato. Bisogna augurarsi che il nuovo accordo anti-dumping impedisca le discriminazioni che si facevano sui mercati dei Paesi europei contro manufatti e semi-manufatti di Paesi in via di sviluppo accusandoli di « *dumping sociale* ».

<sup>100</sup> Cfr. *The Kennedy Round is a Rich Man's Deal*, in « The Economist » del 20 maggio 1967. Dato che le riduzioni tariffarie definite nel corso del negoziato verranno applicate nel corso di cinque anni, i Paesi in via di sviluppo hanno chiesto che per i prodotti di loro interesse l'applicazione venisse anticipata: hanno ricevuto una risposta praticamente negativa (Cfr. il nostro commento, *I Paesi in via di sviluppo delusi dopo il Kennedy Round*, in « Il Sole - 24 Ore » del 13 agosto 1967).



## V. Il mondo senza l'Europa

Mentre il Kennedy Round stava per iniziare e si nutriva la fondata speranza di giungere presto a un piú libero e piú ordinato commercio internazionale, a Ginevra apriva i suoi lavori la prima Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo, la piú poderosa, e la piú vasta, iniziativa delle Nazioni Unite in campo economico<sup>1</sup>.

Se il Kennedy Round doveva rappresentare il risultato piú compiuto di un lungo dialogo tra i Continenti delle due sponde dell'Atlantico<sup>2</sup>, la Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo riuniva il mondo intero in un intenso dibattito per definire una nuova politica economica internazionale, nell'ambito di nuove istituzioni, avendo come obiettivo una « nuova divisione internazionale del lavoro conformemente agli interessi di tutti i Paesi e in particolare di quelli in fase di sviluppo<sup>3</sup> ».

<sup>1</sup> Cfr. R. Gardner, *L'Onu e ...*, cit., p. 108. Tuttavia, si può amaramente ripetere il giudizio di un noto sociologo statunitense secondo il quale « pochi significanti avvenimenti — come la Conferenza — hanno ricevuto un'attenzione giornalistica così modesta » (Cfr. L. Horowitz, *Three Worlds of Development - Theory and Practice of International Stratification*, New York, Oxford University Press, 1966, p. 164).

Nel primo, peraltro piuttosto modesto, studio globale sulla Conferenza, si nota: « La diplomazia delle Nazioni Unite ha posto una pietra miliare nella evoluzione economica dei Paesi in via di sviluppo quando per la prima volta i rappresentanti dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina si sono seduti a faccia a faccia ai loro ex-colonizzatori per parlare di problemi economici » (Cfr. K. M. Hargras, *United Nations Conference on Trade and Development - A Case-Study in U.N. Diplomacy*, New York, Praeger, 1965, p. 131). Per un esame sommario dei testi principali relativi all'Unctad, cfr. *United Nations Conference on Trade and Development - Basic Documents on Its Establishment and Activities*, New York, 1966.

<sup>2</sup> Cfr., ad esempio, P. Uri, *op. cit.*, pp. 32-37, e R. Hinshaw, *op. cit.*, pp. 125-126, oltre ai richiami bibliografici fatti nel precedente capitolo.

<sup>3</sup> Si tratta del V principio generale sulle relazioni commerciali internazionali (Cfr. *Le Commerce et le Développement - Actes de la Conférence des Nations*

Dal Gatt, quindi, la nostra attenzione si deve spostare alla Conferenza e ai nuovi organismi sorti da essa per completare la nostra verifica sulla politica della Comunità nei confronti dei Paesi in via di sviluppo. Mentre in seno all'Accordo Generale, però, si negoziava in vista di riduzioni o intese concrete, in seno alla Conferenza si sarebbe cercato di definire i principi di una nuova politica. Che ruolo ha svolto la Comunità in questo processo in vista di una nuova politica internazionale per lo sviluppo economico? Che ruolo poteva, e doveva, svolgere? Per quali motivi, invece, l'Europa, in quanto Europa, è stata virtualmente assente dalla grande assise ginevrina?

A questi interrogativi si cercherà di rispondere nel presente capitolo. Prima di far ciò, tuttavia, bisogna rammentare, in estrema sintesi, le origini della Conferenza.

Alla XVIII Assemblea Generale delle Nazioni Unite, l'8 dicembre 1962, i Paesi in via di sviluppo, in pieno accordo tra loro e con l'appoggio dei Paesi dell'Est, che speravano di poter trarre dalla iniziativa notevoli risultati almeno dal punto di vista propagandistico<sup>4</sup>, riuscirono a far approvare una risoluzione intesa a far convocare per il marzo 1964 una Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo. La Conferenza doveva fornir loro la possibilità di esporre, di fronte a delegati provenienti da tutto il mondo, la necessità delle loro economie con particolare riguardo al commercio internazionale, quale fattore di base dell'aiuto<sup>5</sup>.

Se i Paesi sottosviluppati invocavano la Conferenza per giungere

Unies, Parigi, Dunod, vol. I, p. II). Esso è stato approvato con l'astensione degli Stati Uniti, della Gran Bretagna, del Canada e della Spagna.

<sup>4</sup> Oltre a questi motivi a carattere puramente politico, bisogna sottolineare che l'Unione Sovietica ha molto da guadagnare da un'espansione dei suoi commerci con i Paesi in via di sviluppo soprattutto se questa espansione rende meno stretti i legami commerciali con gli altri Paesi comunisti dell'Europa orientale. Questi ultimi potrebbero importare materie prime e prodotti di base dai Paesi in via di sviluppo invece che dall'Urss e potrebbero esportare i loro manufatti verso il terzo mondo invece di convogliarli verso Mosca. Sia l'Urss che gli altri Paesi orientali trarrebbero benefici da un simile orientamento: la prima non dovrebbe sopportare da sola il peso dell'industrializzazione di buona parte dei secondi e questi ultimi avrebbero un maggior spazio di manovra (Cfr., in materia, D. Granick, *Economic Relations with the Ussr*, in *Resources and Planning in Eastern Europe*, edited by N. J. G. Pounds e N. Spilber, Bloomington, Indiana University Publication, 1957: si tratta di uno scritto per molti aspetti anticipatori di temi che sarebbero divenuti correnti nella letteratura di questi ultimi anni).

<sup>5</sup> Cfr. le risoluzioni 1707 (XVI) e 1710 (XVI) con le quali l'Assemblea delle Nazioni Unite domandava al Segretariato di consultare i membri della Organizzazione sulla opportunità di convocare una Conferenza internazionale sui problemi del commercio mondiale. Cfr., inoltre, la risoluzione 1820 (XVII) con la quale l'Assemblea generale accoglieva la dichiarazione della Conferenza del Cairo sullo sviluppo economico tenutasi nel luglio 1962. Cfr., infine, la risoluzione 1785 (XVIII) dell'8 dicembre 1962 con la quale l'assemblea generale approvava la decisione adottata nell'agosto 1962 dall'Ecosoc — 917 (XXXIV) — di convocare la Conferenza mondiale.

alla nascita di nuove istituzioni internazionali e a una radicale modifica delle politiche commerciali nei loro confronti, e se i Paesi socialisti patrocinavano la creazione di una Organizzazione mondiale del commercio in quanto avrebbe dovuto sostituirsi al Gatt ispirato, prevalentemente, alle esigenze e alla struttura economica dell'Occidente, i Paesi industrializzati occidentali si limitavano ad accettare, per motivi politici, l'iniziativa e tenevano un atteggiamento guardingo di fronte a essa.

La creazione di un nuovo organismo internazionale per gli scambi, che avrebbe dovuto riecheggiare, anche se in forme nuove e modellate soprattutto sulle esigenze dei Paesi in via di sviluppo, quella Ito che era stata prevista dalla mai applicata Carta dell'Avana<sup>6</sup>, era vivacemente osteggiata in quanto si pensava che avrebbe significato la morte o quanto meno lo svuotamento del Gatt. Si temeva, inoltre, che l'iniziativa si sarebbe risolta soltanto in uno sfogo propagandistico: i Paesi in via di sviluppo — si chiedeva — avrebbero presentato un voluminoso « cahier de doléance » contro l'Occidente, basato su argomenti piú politici che economici, avrebbero richiesto l'adozione di misure radicali tali da impedire ogni possibilità di discussione o di negoziato, avrebbero voluto evitare ogni dibattito strettamente tecnico e si sarebbero limitati — come già al Cairo<sup>7</sup> — a lanciare accuse.

La Conferenza — era questa la previsione piú diffusa — non avrebbe portato a nulla: a monologhi si sarebbe risposto con contro-monologhi, a dichiarazioni di principio con contro-dichiarazioni di principio e l'iniziativa, data l'impossibilità di conciliare tesi tanto estreme, non avrebbe potuto che fallire. I Paesi occidentali — si riteneva — avrebbero potuto tenere soltanto un atteggiamento di difesa: non avrebbero potuto far altro, data la mancanza di volontà dei Paesi sottosviluppati di presentare richieste ragionevoli e — cosa che piú contava — trattabili.

Questo, nelle sue linee generalissime, era l'atteggiamento dei Paesi occidentali di fronte ai preparativi della Conferenza. Guardinghi, timorosi e scettici sulla possibilità di risultati concreti i Paesi occidentali davano alla futura assise una importanza molto inferiore a quella che a essa si sarebbe in seguito dovuta attribuire. Si potrebbe parlare di un vero e proprio disinteresse dell'Occidente di fronte allo scontro in preparazione tra Meridione e Settentrione del mondo. L'attento lavoro delle Commissioni economiche regionali delle Nazioni Unite nel contribuire a predisporre le posizioni dei Paesi sottosviluppati alla futura

<sup>6</sup> Cfr., in proposito, i dibattiti sui problemi istituzionali svoltisi in seno alla Quarta Commissione. Ad essi, si farà cenno in seguito.

<sup>7</sup> Cfr., in proposito, P. Rondot, *La Conférence du Caire et le Marché Commun Européen*, in « Etudes », ottobre 1962, e M. Rossi, *Paesi nuovi e politica mondiale*, Milano, Comunità, 1965, pp. 127-144.

Conferenza<sup>8</sup> sfuggiva ai loro occhi. Si pensava che, alla data fissata per il termine dei lavori, l'assise si sarebbe chiusa con un nulla di fatto.

I Paesi in via di sviluppo, dal canto loro, avevano adottato la posizione nettamente opposta: se i Paesi occidentali, ripetendosi l'affermazione stereotipata secondo la quale non si sarebbe pervenuti a nulla, peccavano di eccessivo pessimismo, i Paesi sottosviluppati, sperando nell'inizio effettivo di una nuova politica internazionale e nella creazione di una sorta di « autorità mondiale »<sup>9</sup> capace di riordinare il commercio internazionale dalle sue basi, peccavano di eccessivo ottimismo. Essi, tuttavia, tendevano tutta la loro attenzione verso la Conferenza: era la « loro » Conferenza, da cui sarebbero sorte le « loro » istituzioni internazionali che avrebbero modificato, a « loro » favore, l'evoluzione dell'economia mondiale.

Per i Paesi sviluppati d'Occidente la Conferenza *non* era la loro Conferenza, le Istituzioni preconizzate *non* erano le « loro » istituzioni, le politiche richieste *non* erano le loro politiche. Accettavano l'assise, come avrebbero accettato, almeno parzialmente, le nuove istituzioni e le nuove politiche. Ma accettazione non vuol dire consenso, e tanto meno significa appoggio.

Disinteresse e scetticismo: questi i toni prevalenti. Gli Stati Uniti, innanzitutto, presi in quegli anni dal loro disegno di politica economica internazionale che nel Trade Expansion Act e nella Dichiarazione di Punta del Este aveva trovato le prime espressioni, quasi ritenevano che il confronto al quale si sarebbe assistito nel corso della Conferenza avrebbe potuto porre degli ostacoli, pur se modesti, alla realizzazione del loro programma. La eccessiva politicizzazione, il sostegno, chiaramente propagandistico, dei Paesi dell'Est, la quasi certezza che non si sarebbe giunti a nulla rafforzavano questo convincimento e l'atteggiamento che da esso derivava.

In Europa, soltanto la Francia e, in misura piú modesta, la Gran Bretagna attribuivano importanza alla Conferenza. La seconda, a mo-

<sup>8</sup> Si tratta, in particolare, della riunione di Brasilia, convocata dalla Commissione economica delle Nazioni Unite per l'America Latina; della riunione di Alta Gracia convocata dalla Organizzazione degli Stati americani; della riunione di Niamey convocata dalla Commissione economica e sociale dell'organizzazione dell'Unità africana; e della riunione di Teheran convocata dalla Commissione economica per l'Asia e l'Estremo Oriente.

<sup>9</sup> Cfr. gli appelli in favore a una autorità mondiale contenuti, ad esempio, in F. Perroux, *La coesistenza ...*, cit., p. 481, e G. Myrdal, *I Paesi del Benessere e ...*, cit., p. 206. Al par. 78 della recente enciclica *Populorum progressio* è scritto: « Di tutto cuore Noi incoraggiamo le organizzazioni che hanno preso in mano questa collaborazione allo sviluppo, e auspichiamo che la loro autorità s'accresca. «La vostra vocazione — dicevamo ai rappresentanti delle Nazioni Unite a New York — è di far fraternizzare tutti i popoli ... Chi non vede la necessità di arrivare in tal modo progressivamente a instaurare un'autorità mondiale in grado d'agire efficacemente sul piano giuridico e politico?» » (Cfr. *Lo Sviluppo dei Popoli - Lettera enciclica Populorum progressio*, Milano, Ed. Ancora, 1967, p. 56).

tivo dei legami con i Paesi sottosviluppati del Commonwealth, avrebbe portato un contributo essenzialmente fondato sulle esperienze derivanti da questi legami: quindi, « deficiency payments », franchigia per i prodotti tropicali, moderato appoggio alle preferenze generalizzate per i manufatti e i semi-manufatti, ecc. La prima, che proprio in quegli anni stava modificando alcune delle sue linee fondamentali di aiuto allo sviluppo<sup>10</sup>, avrebbe cercato di svolgere un ruolo di terza forza tra Paesi sviluppati e Paesi sottosviluppati, in armonia con le direttrici della politica estera della V Repubblica<sup>11</sup>, e con le proprie, originali, concezioni di aiuto allo sviluppo: quindi, organizzazione dei mercati, preferenze selettive, temporee e degressive, complessi meccanismi istituzionali, ecc. La Francia avrebbe votato spesso in modo difforme dagli altri Paesi del « blocco » (quello dei Paesi industrializzati occidentali) a cui apparteneva, avrebbe suggerito misure audacissime, anche se non totalmente giustificabili, avrebbe giocato al tempo stesso su due tavoli, quello dell'Occidente e quello del terzo mondo, cercando di attirarsi le simpatie del secondo senza uscire dal primo. La Francia della V Repubblica avrebbe voluto ottenere a Ginevra una nuova *leadership* morale — quella dei Paesi in via di sviluppo — pur restando nell'ambito dei Paesi industrializzati. Si trattava di un piano ardito che è riuscito soltanto in misura molto modesta.

« La manovra francese — poteva scrivere un commentatore<sup>12</sup> — tende a realizzare sempre più un avvicinamento dei Paesi sottosviluppati alla Cee, allontanandoli sempre più dal Regno Unito e dagli Stati Uniti ». Questo avvicinamento sarebbe stato forse possibile se i Sei avessero presentato una unità, o, quanto meno, una uniformità di atteggiamenti, se la Comunità in quanto tale avesse portato la sua parola alla Conferenza e questa parola non fosse stata contraddetta da alcuni Stati membri, se l'Europa nel suo complesso avesse saputo offrire risposte e soluzioni ai problemi sul tappeto.

Così non è stato. Il mondo riunito a Ginevra<sup>13</sup> mancava del principale *partner* commerciale dei Paesi in via di sviluppo: era un mondo senza l'Europa.

La Comunità in quanto tale venne invitata alla Conferenza come

<sup>10</sup> Cfr. la Parte I, Cap. II di questo studio. Cfr., inoltre, M. Andreis, *op. cit.*, pp. 32-74 e T. Hayter, *French Aid*, Overseas Development Institute, Londra, 1967, pp. 43-84. Per un « case-study » su un « ritorno all'indietro » della politica francese di aiuto allo sviluppo, cfr. G. Pennisi e G. Würker, *The Special Partnership*, cit.

<sup>11</sup> Cfr. A. Grosser, *French Foreign Policy under De Gaulle*, Boston, Little Brown and Co., 1967, *passim*.

<sup>12</sup> Cfr. *La Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo*, Roma, Confindustria, 1965, p. 16.

<sup>13</sup> Un quotidiano economico italiano (« 24 Ore ») commentava, il 21 giugno 1964, al chiudersi della Conferenza mondiale con un editoriale significativamente intitolato « Il Mondo a Ginevra ».

osservatore: infatti, l'invito, esteso a ben 120 Paesi, venne rivolto alle organizzazioni internazionali perché inviassero rappresentanti soltanto in qualità di osservatori. La Cee, di conseguenza, ha preso parte ai dibattiti in Assemblea, nelle Commissioni e nei Comitati<sup>14</sup>, senza diritto di voto. La delegazione della Comunità, tuttavia, ha parlato a nome della Cee nel suo complesso: il punto di vista comunitario è stato espresso dal Presidente di turno del Consiglio, il belga Basseur, e dal Commissario Rey. Su questo punto di vista e sulle sue discordanze e concordanze con quelli degli Stati membri ci si soffermerà in seguito.

Prima di far ciò, bisogna vedere in qual modo e in quali misure i Sei abbiano previsto un coordinamento delle loro azioni in vista della Conferenza.

Non si può negare che il disinteresse e lo scetticismo nei confronti della futura assise, che permeava — come si è detto — un po' tutti gli occidentali, trovava, quasi, il suo acme nella Comunità. La Conferenza si sarebbe aperta il 23 marzo 1964 e solo nella sessione del 9-10 marzo del Consiglio della Cee si arrivava a una decisione a essa inerente<sup>15</sup>. Si trattava, per di più, di una decisione più formale che sostanziale con la quale ci si limitava ad affermare che si sarebbe provveduto a coordinare le azioni degli Stati membri durante lo svolgimento dei lavori della Conferenza così da giungere a una posizione comune o quanto meno a precisare posizioni coordinate e armonizzate. Indubbiamente, la Comunità giungeva troppo tardi e troppo presto alla Conferenza mondiale.

Vi giungeva troppo tardi in quanto il coordinamento delle posizioni dei Sei avrebbe richiesto un lungo lavoro preparatorio e profondi adeguamenti: le poche settimane che precedevano l'inizio dell'assise ginevrina, non avrebbero potuto certamente consentire quella armonizzazione dei punti di vista di cui parlava la decisione del Consiglio, che poteva, al massimo, esser considerata come una dichiarazione di buone intenzioni.

Vi giungeva troppo presto in quanto una unitarietà di posizioni

<sup>14</sup> Sul piano tecnico la Conferenza si è articolata in due Comitati e cinque Commissioni. I Comitati erano: *a*) Comitato delle Credenziali; *b*) Comitato generale (Comitato di Presidenza per il coordinamento dei lavori e degli altri Comitati e Commissioni). Le Commissioni erano: *a*) I Commissione (problemi internazionali concernenti i prodotti di base); II Commissione (commercio dei prodotti semi-finiti e finiti); III Commissione (miglioramento delle transazioni invisibili dei Paesi in via di sviluppo e del finanziamento dell'espansione del commercio internazionale); IV Commissione (problemi istituzionali); V Commissione (espansione del commercio e suo significato per lo sviluppo economico e incidenze dei raggruppamenti economici regionali).

<sup>15</sup> Cfr. Comunicazione alla stampa del 10 marzo 1964, doc. Consiglio 38/64. Una fonte ufficiosa ha scritto durante la Conferenza: « Per la Comunità questa riunione dovrebbe essere l'occasione per una presa di coscienza: una politica commerciale comune è urgente e importante » (Cfr. *Pour une politique commerciale commune*, in « Revue du Marché Commun », aprile 1964).

avrebbe dovuto sussumere l'inizio di una politica comunitaria nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, quanto meno nel suo aspetto fondamentale: quello commerciale. E la politica commerciale comune, a sua volta, avrebbe sussunto uno stadio molto piú avanzato della integrazione europea. In questa dicotomia si trovava la Comunità all'inizio della Conferenza mondiale. E in questa dicotomia risiede, al tempo stesso, la ragione e la spiegazione dell'assenza della Cee in quanto tale dai lavori della Conferenza.

Le concezioni della Comunità — si è accennato — sono state espresse dal Presidente di turno del Consiglio, Brasseur, e dal Commissario particolarmente incaricato delle relazioni esterne, Rey<sup>16</sup>. Nel suo intervento alla Conferenza mondiale, il primo, dopo aver fatto rilevare che la Cee ha notevolmente intensificato le proprie importazioni dai Paesi in via di sviluppo, ha dichiarato che la Comunità è favorevole, in linea di massima, a una stabilizzazione dei prezzi dei prodotti primari a un livello sufficientemente remunerativo per i Paesi produttori. Dopo aver sottolineato le riduzioni alle preferenze concesse agli associati apportate con il nuovo regime di associazione, ha precisato che la Comunità intende partecipare attivamente alla ricerca di soluzioni equilibrate per favorire l'industrializzazione dei Paesi in via di sviluppo. Fatto cenno al problema dello sviluppo degli scambi intra-regionali, il Ministro ha dichiarato che la Comunità è convinta della utilità di una cooperazione regionale, in quanto tale cooperazione attira gli investimenti stranieri, facilita una razionale utilizzazione delle risorse naturali e permette alle imprese di disporre di un mercato sufficientemente ampio per il raggiungimento di livelli produttivi conformi a criteri di economicità.

Analoghe considerazioni sono state esposte da Rey, che, in particolare, ha dichiarato: « La Cee ha dimostrato vivo interesse per quello che è stato definito il piano Brasseur. Il Ministro Brasseur, portavoce del Consiglio, non era forse il piú qualificato per far gli elogi di un piano recante il suo nome; in questa sede, vorrei quindi apportare l'appoggio pubblico della nostra Commissione. Nel proporre uno schema di preferenze selettive, temporanee e degressive il Piano Brasseur è forse meno ambizioso di quello su cui si fonda la relazione introduttiva alla Conferenza, ma noi lo giudichiamo piú realistico, piú accettabile dall'insieme dei Paesi industrializzati e, di conseguenza, atto ad apportare una prima risposta alle speranze dei Paesi in fase di sviluppo per ciò che riguarda gli sbocchi per i loro prodotti finiti. E sempre nello stesso spirito, infine, la Commissione è profondamente convinta del valore

<sup>16</sup> Per il testo integrale del discorso tenuto da M. Brasseur all'inizio dei lavori; cfr. *Le Commerce et le Développement...*, cit., Vol. II, pp. 126-132; per quello tenuto in chiusura, cfr. *ibidem*, pp. 536-539; per l'intervento di J. Rey, *ibidem*, pp. 504-508.

dell'associazione che la nostra Comunità ha concluso coi Paesi in via di sviluppo sia europei che africani. L'associazione coi Paesi africani, rinnovata, migliorata e ampliata nella Convenzione di Yaoundé, rappresenta, a nostro avviso, un modello di soluzione coerente e diversificata da apportare ai problemi in materia di aiuto allo sviluppo di una vasta regione del globo ».

Queste sono state le voci della Comunità alla Conferenza mondiale. Non sembravano esprimere che linee generalissime, anodine, buone forse a tutto. Si ritrovava in esse — è vero — buona parte di quel « realismo e rinnovamento » che ispirava l'intero rapporto di base presentato dal Segretario generale della Conferenza<sup>17</sup>: tuttavia, non si usciva dalle vaghissime dichiarazioni di principio e quasi non si toccavano quegli incandescenti temi « tecnici » che stavano suscitando intensi dibattiti sia in Assemblea che nelle cinque Commissioni. Anzi, questi temi o venivano soltanto sfiorati o — quando venivano maggiormente sottolineati sin quasi a divenire vere e proprie prese di posizione — venivano contraddetti da alcuni degli Stati membri della stessa Comunità che proponevano o fiancheggiavano tesi opposte a quelle enunciate dall'oratore comunitario. Ciò vale per quasi tutti i punti in discussione alla Conferenza mondiale<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda le materie prime, ad esempio, mentre i portavoce della Comunità si erano limitati ad affermarsi favorevoli a una stabilizzazione a prezzi sufficientemente remunerativi, la Francia riproponeva il suo piano per l'organizzazione dei mercati agricoli mondiali<sup>19</sup>, trovando in pratica soltanto l'appoggio pieno e deciso degli Stati africani e malgascio nati dai suoi possedimenti coloniali<sup>20</sup>. I Paesi in via di sviluppo nel loro complesso, infatti, riprendevano uno dei principi base del « Programma d'Azione » del Gatt — l'abolizione delle restri-

<sup>17</sup> P. Fabra riassumendo il rapporto Prebisch (cfr. P. Fabra, *Politique et développement du tiers monde*, in « Le Monde » del 22-23 marzo 1964) scriveva: « Le idee esposte hanno un tono di moderazione perfettamente ispirate a un senso di imparzialità da giustificare perfettamente il titolo della terza e ultima parte: realismo e rinnovamento ».

<sup>18</sup> In questa sede, dati i limiti del presente studio, non ci si può soffermare analiticamente su tutti i dibattiti. Nelle pagine che seguono, si accennerà soltanto alle discussioni di maggiore importanza tra quelle che si sono sviluppate in seno alla Conferenza.

<sup>19</sup> Cfr., a questo riguardo, il discorso pronunciato da V. Giscard d'Estaing in *Le Commerce et le Développement...*, cit., Vol. II, pp. 226-230. Cfr., inoltre, lo studio di J. T. Hooft-Welfras della Università di Amsterdam sottoposto all'esame della Conferenza: in esso (*L'organisation des marchés internationaux pour les produits primaires*, in *op. cit.*, Vol. III, pp. 533-609) si compie un attento esame critico del piano Pisani-Baugmartner, già analizzato in Cap. V, Parte II di questo studio. Cfr., infine, il rapporto della I Commissione su questo punto in *op. cit.*, Vol. I, p. 141.

<sup>20</sup> Cfr. per la posizione dei Paesi africani francofoni, le dichiarazioni dei loro capi delegazione in *op. cit.*, Vol. II, passim. Cfr., inoltre, i doc. E/Con. 46/C. I/L. 39, E/Conf. 46/C. I/L. 39 Rev. 2 e 3, E/Conf. 46/C. I/L. 43 et Corr. 1.



zioni agli scambi — sostenendo che la liberalizzazione dei commerci avrebbe dovuto essere il presupposto per gli accordi sui singoli prodotti: nel « Programma delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo »<sup>21</sup>, da loro proposto a questo scopo, si prevedevano riduzioni tariffarie, quantitative e fiscali, che venivano dettagliatamente precisate in un documento richiedente l'adozione di misure specifiche sia ai Paesi sviluppati a economia di mercato, sia a quelli a economia pianificata<sup>22</sup>. L'impostazione dei Paesi sottosviluppati differiva sia da quella della Francia sia da quella della maggior parte dei Paesi industrializzati. Questi ultimi, particolarmente la Gran Bretagna e gli Stati Uniti, se rifiutavano un'impostazione dirigistica di tipo francese e se preferivano ad essa una impostazione « free-trader » simile, almeno in quanto a sostrato, a quella dei Paesi sottosviluppati, non erano disposti ad accettare uno scadenziario preciso e misure specifiche<sup>23</sup>. Nella raccomandazione finale, approvata dopo un'attenta opera di mediazione svolta dal Presidente e dal Segretario generale della Conferenza, si accoglieva in sostanza una proposta della delegazione italiana secondo la quale le azioni da intraprendersi avrebbero dovuto tener conto delle differenze proprie al mercato dei prodotti di base, differenze che esigono soluzioni diverse adatte a ciascuno dei prodotti stessi e ispirate secondo i casi e in misura variabile alla liberalizzazione o ad accordi di struttura a medio e lungo termine<sup>24</sup>.

La Francia poteva ottenere soltanto la creazione di un gruppo di lavoro che studiasse ed elaborasse proposte sull'organizzazione internazionale degli scambi dei prodotti di base: gli altri Paesi della Comunità non desodellizzavano dalla delegazione francese — come avevano fatto, ad esempio, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti che avevano espresso formalmente le loro riserve<sup>25</sup> — ma indubbiamente non appoggiavano la tesi di Parigi. Anzi, se il suggerimento di compromesso italiano contrastava sostanzialmente con il Piano Pisani-Baugmartner<sup>26</sup> e ne provocava in pratica l'accantonamento, la Germania e l'Olanda parteggiavano apertamente per la tesi « liberista »<sup>27</sup>. La proposta italiana, su cui si basa buona parte della raccomandazione approvata in Assemblea, coincideva, poi, almeno in parte, con l'impostazione che al

<sup>21</sup> Cfr. *La Conferenza mondiale ...*, cit., p. 29.

<sup>22</sup> Cfr. E/Conf. 46/C. I/Rec. 8 e E/Conf. 46/C. I/L. 17 Rev. 1 et Corr. 1.

<sup>23</sup> Cfr. *La Conferenza mondiale ...*, cit., p. 30.

<sup>24</sup> Cfr. il passo del discorso del Ministro del Commercio con l'Estero, on. B. Mattarella, in *Le Commerce et le Développement ...*, vol. II, cit., p. 278, in cui la delegazione italiana propone, sin dall'inizio dei lavori della Conferenza, questo approccio particolarmente prammatico per i problemi del commercio dei prodotti primari.

<sup>25</sup> Cfr. i discorsi di G. W. Ball in *op. cit.*, pp. 213-218, e E. Heath, in *op. cit.*, pp. 395-400.

<sup>26</sup> Cfr. su di esso, Cap. IV, Parte II di questo studio.

<sup>27</sup> Cfr. *La Conferenza mondiale ...*, cit., pp. 29-30.

problema dei prodotti primari su scala mondiale aveva dato la Commissione della Cee: non si può definire *a priori* quale debba essere il regime di importazione dei prodotti di base e bisogna, di conseguenza, effettuare un esame prodotto per prodotto per accertare la possibilità di liberalizzazione nel senso piú largo o la necessità di ricorrere ad accordi sulla produzione, la commercializzazione e i prezzi<sup>28</sup>.

La Comunità, quindi, in seno alla Commissione I della Conferenza mondiale si mostrava priva della piú modesta unitarietà di impostazione: la Francia difendeva una tesi, la Germania e il Benelux ne difendevano un'altra, l'Italia un'altra ancora. Se alla fine i Sei appoggiavano concordemente il suggerimento italiano e non desodalizzavano nel far ottenere un « contentino » alla Francia, ciò non si doveva a un coordinamento o a una armonizzazione su base comunitaria ma, molto piú modestamente, alla necessità di evitare il fallimento della Conferenza e ai negoziati segreti condotti da Prebisch e da El-Kassouni.

La situazione di disaccordo tra i Sei e di contrasto tra alcuni Stati membri e le Istituzioni comunitarie era ancora piú palese in seno alla Commissione II dove si dibattevano i problemi dei prodotti finiti e semi-finiti. La Comunità nel suo insieme avrebbe voluto sostenere il cosiddetto piano Brasseur<sup>29</sup> prevedente preferenze selettive, temporanee e degressive. Anzi — ironia della sorte — era lo stesso Brasseur a parlare a nome del Consiglio della Cee e il rappresentante della Commissione, il belga Rey, faceva, nel suo intervento, un aperto appello in favore al progetto presentato l'anno prima in seno al Gatt dal Ministro del Commercio con l'Estero del Belgio.

In pratica, soltanto la delegazione belga e quella francese hanno difeso il principio delle preferenze selettive, temporanee e degressive. I Paesi in via di sviluppo lo avevano rifiutato in blocco, per motivi sia economici che politici<sup>30</sup>, e avevano presentato richieste molto piú radi-

<sup>28</sup> Cfr. l'intervento di Rey già cit., ed il suo distaccarsi dalla posizione puramente francese.

<sup>29</sup> Per la sua esposizione originale, cfr. Gatt, *Statement by Mr. Brasseur, Belgian Minister for External Trade and Technical Assistance at the Ministerial Meeting on 17th May 1963*, Press Release, Gatt/750.

Un autorevole quotidiano belga, per la penna di uno dei suoi piú noti *columnists*, ha tenuto ad auspicare, subito dopo che il Piano è stato presentato ufficialmente in seno al Benelux, che esso venisse adottato come comunitario (Cfr. C. L. Binnemant, *La solidarité économique mondiale*, in « Le Soir » del 24 settembre 1963).

<sup>30</sup> Scrive, ad esempio, lo Stanovnik, in *op. cit.*, p. 137: « La maggioranza dei Paesi in via di sviluppo respinge decisamente tale progetto, ritenendolo un tentativo di conservare il sistema coloniale con gli strumenti delle preferenze selettive. Le esperienze del passato giustificano i dubbi sull'efficacia di un tale sistema preferenziale. Le ex-colonie francesi, ad esempio, hanno usufruito di benefici preferenziali per le loro esportazioni industriali e anche per altre esportazioni, ma questa forma preferenziale "chiusa" non ha stimolato l'industrializzazione di questi Paesi che sono rimasti ad un livello molto basso di produttori di materie prime. La Francia importa dai Paesi associati alla Cee soltanto l'1 % di tutte le sue importa-

cali: i dazi sui prodotti finiti e semi-finiti di loro esportazione si sarebbero dovuti ridurre del 50% e si sarebbero dovuti abolire entro 5 anni; le imposte interne si sarebbero dovute eliminare in modo da non frapporre ostacoli alla espansione dei consumi; le preferenze si sarebbero dovute estendere a tutti i Paesi sottosviluppati e quelli che a causa del-

zioni industriali, pur offrendo a essi un trattamento preferenziale completo; a causa però del sistema preferenziale chiuso, questi Paesi non sono stati in grado di dar vita a una propria produzione industriale, per cui anche le attuali agevolazioni rimangono lettera morta. Questa è una prova evidente che tale sistema è più di ostacolo che non di stimolo allo sviluppo dell'industrializzazione, che rappresenta, cioè, spesso una concessione formale di agevolazioni commerciali a un'industria che non esiste e a esportazioni che non trovano la loro base nella produzione». Per una critica rigorosa fatta dal punto di vista dei Paesi in via di sviluppo, cfr. il memorandum presentato in materia dalla delegazione jugoslava in *Le Commerce et le Développement ...*, cit., Vol. IV, pp. 244-247. Per una critica dal punto di vista occidentale, cfr. quanto affermava H. G. Johnson (Cfr. H. G. Johnson, *Préférences commerciales, accords régionaux et développement économique*, cit.): « La pesantezza amministrativa e diplomatica che implica un tale sistema, al pari dei rischi politici ed economici di dipendenza di alcuni Paesi sottosviluppati da Paesi industrializzati, colpirono la maggior parte dei rappresentanti della Conferenza ». Per il punto di vista americano, cfr. il saggio di G. Patterson, *Would Tariff Preferences Help Economic Development?*, cit. Esso, tuttavia, si basava — come si è detto — su un successo notevole del Kennedy Round per quanto riguarda i Paesi in via di sviluppo. Per un esame sintetico delle diverse posizioni, infine, cfr. *Preferences - Review of Discussions - Report by the Secretary General at the Conference*, doc. Td/Aci/1. Dopo la Conferenza di Ginevra e grazie a una autorizzazione concessa in sede Gatt, il Governo australiano, a datare dal marzo 1966, ha adottato in favore dei Paesi in via di sviluppo un regime preferenziale che riguarda circa 60 manufatti e semi-manufatti. Sono stati stabiliti contingenti per un valore globale di 15 milioni di dollari. I nuovi diritti preferenziali sono applicati a tutti i Paesi in via di sviluppo che hanno bisogno di particolari privilegi per sostenere la concorrenza sul mercato australiano. Si sono previste misure di salvaguardia per tutelare sia le industrie nazionali da gravi danni che il mercato australiano da forti perturbazioni per quanto attiene alle correnti di rifornimento. Il governo australiano si è inoltre impegnato ad aumentare l'elenco dei prodotti e ad allargare i contingenti a mano a mano che ciò sarà possibile. L'iniziativa del governo australiano — che consiste in pratica nell'adozione di preferenze tra il selettivo e il generalizzato — ha suscitato diverse critiche in seno al Commonwealth. Negli ultimi mesi del 1966 — come si notava nello stesso documento predisposto dal Segretariato dell'Unctad sullo stato di applicazione delle raccomandazioni della Conferenza (*L'application des recommandations de la Conférence Mondiale - Etude sur le commerce international et le développement*, Td/B/82, p. 19) molti Governi, in un primo momento ostili alle preferenze, hanno cominciato ad accettare l'idea di un ingresso privilegiato dei prodotti lavorati e semi-lavorati dei Paesi in via di sviluppo. Nel corso di un viaggio fatto presso l'Ocse e la Cee nel novembre 1966, sulla base di indiscrezioni avute sui progetti in corso di elaborazione sia da parte di un Comitato composto da quattro tra i maggiori Paesi industrializzati (Usa, Francia, Gran Bretagna e Germania) sia da parte della Commissione della Cee, potevamo scrivere: « Una sintetica analisi del piano dei quattro e delle proposte della Commissione indica che Cee e Ocse baseranno le loro offerte su un sistema di preferenze selettive, temporanee e degressive » (Cfr. il nostro articolo *Torna il Piano Bresseur*, in « Il Sole - 24 Ore » del 19 novembre 1966). Nel marzo 1967, Paolo Rogers, parlando anch'egli sulla base di informazioni non ufficiali, poteva dire che « le proposte presentate dalla Commissione al Consiglio sono in linea con la raccomandazione ottava della Conferenza mondiale » (Cfr. P. Rogers, *Economic Relations of the Eec with Developing Countries*, Lecture at the Johns Hopkins University Bologna Center, 13 marzo, 1967, mimeogra-

la generalizzazione avrebbero perso i vantaggi loro concessi nel quadro di accordi regionali<sup>31</sup> sarebbero stati compensati con misure di altro genere<sup>32</sup>. La Germania e i Paesi Bassi, unitamente alla delegazione britannica, erano piú inclini ad appoggiare l'impostazione dei Paesi sottosviluppati, a cui avevano aderito anche i Sama, che il piano Brasseur, anche se volevano che fossero previste eccezioni e che si menzionasse nella raccomandazione l'ammontare della possibile riduzione dei dazi vigenti<sup>33</sup>. L'Italia sosteneva, in un primo tempo, il piano Brasseur e cercava, in un secondo momento, di favorire il sorgere di una posizione comune dei Sei, o quanto meno, un loro riavvicinamento: si sarebbe dovuto abolire dal piano il principio della selettività, contro il quale piú si erano opposti la maggior parte degli stessi Paesi sottosviluppati, e si sarebbero dovute prevedere soltanto preferenze temporanee e degressive da applicarsi su base generalizzata<sup>34</sup>. Il piano Brasseur, senza la selettività, se poteva soddisfare le esigenze della Germania, dell'Olanda e del Belgio, non poteva, almeno per le sue implicazioni politiche, essere accettato dalla Francia. Il tentativo di coordinamento dei Sei tentato dall'Italia non poteva che fallire tanto piú che un gruppo di Paesi industrializzati, diretto dagli Stati Uniti, dal Canada, dalla Svezia e dalla Svizzera, osteggiava il piano Brasseur nel suo complesso e il principio stesso della concessione di preferenze unilaterali in deroga alla clausola della nazione piú favorita<sup>35</sup>. L'irrigidimento sulle reciproche posizioni avrebbe avuto un solo risultato: quello di impedire ogni possibilità di compromesso tra le diverse tesi e di portare a un rinvio delle discussioni. Nella raccomandazione approvata dall'Assemblea, dopo i negoziati presidenziali, infatti, oltre a platonici inviti rivolti ai Paesi industrializzati ci si limitava a richiedere la creazione di un Comitato di esperti che elaborasse proposte concrete<sup>36</sup>.

La mancanza di coordinamento tra i Paesi della Comunità non poteva risultare piú chiara: il piano Brasseur, la cui causa era stata sposata dalle Istituzioni della Cee, veniva difeso soltanto dalla Francia e dal Belgio. L'Olanda e la Germania lo criticavano. L'Italia lo « evirava » dell'elemento piú originale: quella selettività, che se piaceva alla Francia per motivi politici, veniva imposta alla Comunità dall'esistenza

phed). Ancora oggi in seno all'Unctad si scontrano la concezione « anglosassone » e quella « francese »: i risultati sono molto modesti (Cfr. G. Terrizzano, *Trattamento di preferenza ai Paesi del Terzo mondo*, in « Il Sole - 24 Ore », del 23 luglio 1967).

<sup>31</sup> Si tratta, segnatamente, dei Paesi associati alla Cee e di quelli facenti parte del Commonwealth.

<sup>32</sup> Cfr. E/Conf. 46/C. 2/L. 40 et Add. 1 à 5.

<sup>33</sup> Cfr., ad esempio, E/Conf. 42/C. 2/L. 6.

<sup>34</sup> Cfr. *La Conferenza mondiale ...*, cit., pp. 15-16.

<sup>35</sup> Cfr., ad esempio, E/Conf. 46/C. 2/L. 46 /L. 47 e /L. 38. Sulla posizione americana, cfr. G. Patterson e H. Johnson, *artt. cit.*, in nota 30.

<sup>36</sup> Cfr. E/Conf. 46/L. 21.

dell'associazione con gli Stati africani e malgasci. Olanda e Germania, che si erano sempre opposte all'associazione richiedendo un accomodamento « piú largo e meno discriminatorio »<sup>37</sup>, non potevano sostenere un progetto che era scaturito proprio per permettere l'incunearsi della politica di associazione in un piú vasto quadro di politica comunitaria nei confronti del terzo mondo. La Francia, d'altronde, non poteva rifiutare il principio della selettività se non voleva abolire per sempre i legami commerciali con le sue ex-colonie e modificare radicalmente la sua politica di aiuto allo sviluppo.

Le contraddizioni scaturenti dall'assenza di una politica comunitaria erano evidenti in tutta la loro ampiezza: la *issue* del piano Brasseur dimostrava come, di fronte al mondo riunito a Ginevra, esistevano non una Comunità ma soltanto sei Paesi schierati in campi opposti e in difesa di tesi opposte e contrastanti.

D'altronde, i contrasti tra i Sei, già palesi sia in materia di prodotti primari che di manufatti e di semi-manufatti, venivano riconfermati da quanto avveniva in seno alla Commissione III incaricata dell'esame dei problemi connessi al finanziamento del commercio e dello sviluppo. Sul punto in cui maggiori erano le divergenze tra Paesi sottosviluppati, da un lato, e Paesi industrializzati sia occidentali sia orientali, dall'altro, la Francia assumeva una posizione intermedia che, se aveva l'intento dichiarato di avvicinare gli estremi, tendeva in realtà a ottenere un successo di prestigio nei confronti del terzo mondo.

La rottura da parte della Francia del fronte dei Paesi industrializzati è avvenuta nel corso delle discussioni sul punto 15 dell'o.d.g. della Conferenza<sup>38</sup>. La delegazione della Rau individualmente, prima, e unitamente ad altri Paesi sottosviluppati, poi<sup>39</sup>, aveva richiesto che l'obiettivo del « Decennio dello Sviluppo » delle Nazioni Unite prevedente un accrescimento annuo del 5% del prodotto nazionale lordo dei Paesi in via di sviluppo venisse modificato: si sarebbe dovuto operare in vista di un incremento annuo pro-capite del 5%, cioè, tenendo conto dell'accrescimento demografico, di un incremento annuo del prodotto nazionale lordo del 7,1%. A questo fine si sarebbe dovuto determinare l'ammontare dei finanziamenti annui che i Paesi industrializzati, sia a economia di mercato che a economia pianificata, avrebbero dovuto fornire ai Paesi in via di sviluppo. Infine, si sarebbero dovute prendere misure per far sí che questo ammontare venisse effettivamente versato attraverso un apposito organismo internazionale.

Il carattere marcatamente impositivo della richiesta faceva sí che

<sup>37</sup> Cfr. il nostro studio *Dal Piano di Strasburgo ...*, cit.

<sup>38</sup> Esso riguardava, in particolare, « il finanziamento destinato a permettere un'espansione degli scambi internazionali ».

<sup>39</sup> Cfr., tra gli altri, E/Conf. 46/C. 3/L. 6 Rev. 1, 2, 3; E/Conf. 46/C. 3/L. 7; E/Conf. 46/C. 3/L. 9; E/Conf. 46/ C. 3/L. 32.

contro di essa sorgesse l'aperto dissenso dei Paesi industrializzati, sia occidentali che orientali<sup>40</sup>. La Francia, dal canto suo, lanciava la proposta di accrescere gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo attraverso l'impegno di ciascun Paese sviluppato a destinare l'1% del proprio reddito nazionale all'assistenza allo sviluppo<sup>41</sup>. Si trattava di una proposta che innovava all'obiettivo del « Decennio dello Sviluppo »<sup>42</sup> e che conservava, almeno parzialmente, il carattere impositivo della richiesta dei Paesi sottosviluppati. I tentativi di dissuadere la delegazione francese, sia sul piano comunitario, sia su quello occidentale, sia su quello, ancora piú vasto, dei Paesi industrializzati, sono stati numerosi: non sono valsi a nulla in quanto l'importanza che Parigi annetteva alla sua proposta sia sul piano politico sia su quello economico<sup>43</sup> era troppo grande perché si potesse pensare che bastasse l'opposizione degli altri Paesi industrializzati a farla rientrare.

Di conseguenza, anche a ragione del mutato atteggiamento statuni-

<sup>40</sup> Per la posizione sovietica, cfr. E/Conf. 46/C. 3/L. 52.

<sup>41</sup> Cfr. E/Conf. 46/C. 3/L. 54 Rev. I con cui la Francia proponeva un emendamento al doc. E/Conf. 46/C. 3/L. 32.

<sup>42</sup> Quest'ultimo — come è noto — si riferisce soltanto all'1 % del reddito nazionale dei Paesi già prestatori d'aiuto.

<sup>43</sup> Cfr. nota 10 di questo capitolo. In *The Special Partnership*, cit., riassumono, congiuntamente a G. Würker, i motivi alla base del mutamento di indirizzi della politica francese di aiuto allo sviluppo in questi termini: « Il testo di base annunciante questo mutamento — il cosiddetto Rapporto Jeanneney — non è stato pubblicato soltanto per caso nello stesso periodo in cui in Gran Bretagna si elaborava il "Libro bianco" e negli Stati Uniti il rapporto Clay veniva inviato al Congresso: tutti e tre questi documenti dimostravano, nel 1963, la preoccupazione di giungere presto a una razionalizzazione e a un miglioramento. Ma il clima generale di insoddisfazione di fronte ai mezzi e alle tecniche usati per l'aiuto allo sviluppo era soltanto una delle ragioni del mutamento. Le ragioni principali riguardavano sia gli obiettivi politici sia quelli economici della V Repubblica, anche se alcuni elementi non erano associati al disegno di De Gaulle per una nuova Francia. Tra le ragioni politiche, il primo elemento in favore a un mutamento di rotta era l'obiettivo gollista di mostrare la Francia come una sorta di *leader* e di avvocato delle nuove forze emergenti. Dopo la Conferenza di Bandung e dopo gli incontri di Belgrado e del Cairo, il neutralismo stava diventando l'atteggiamento dominante dei Paesi in via di sviluppo indipendenti. Era un tipo particolare di neutralismo, sostenuto soprattutto da Sökarno, da Nasser e dalla Bandaranaike e caratterizzato da un forte anti-americanismo. Alcuni tratti di questo neutralismo erano particolarmente appropriati per la politica estera gollista che stava cercando di rendere l'Europa una terza forza. Di conseguenza, l'assistenza francese, che era concentrata esclusivamente verso le ex-colonie, cominciò a essere distribuita su piú vasta scala: il viaggio presidenziale in America Latina costituí uno dei primi segni di questo nuovo indirizzo. Nel quadro della nuova politica estera, l'aiuto commerciale doveva venir modificato radicalmente. Le pratiche discriminatorie avrebbero creato acredine nei Paesi sottosviluppati discriminati e avrebbero posto difficoltà allo sviluppo delle nuove direttrici. Tra le ragioni economiche, la prima era quella di "sharing the burden", "dividere il fardello". Si tratta di un *trend* che, negli anni 60, diventava sempre piú evidente. Secondo i dati dell'Ocse, che — per di piú non tengono conto dell'aiuto commerciale — circa il 2 % del reddito nazionale francese è dedicato all'aiuto allo sviluppo: è troppo per il Bilancio francese. "Le gaspillage des dons" è uno degli argomenti piú frequenti della letteratura francese in materia di aiuto allo sviluppo all'inizio degli anni '60 ».

tense<sup>44</sup>, la proposta francese, pur se attenuata e non in forma impositiva, è stata inserita nella raccomandazione<sup>45</sup>.

Anche in materia di aiuti finanziari — e soprattutto del loro ammontare — la Comunità era ben lungi dal presentare un volto unico e univoco: uno dei suoi Stati membri, anzi, rompeva la unità formatasi tra tutti i Paesi industrializzati e svolgeva una tesi propria e autonoma.

Nelle altre due Commissioni, la Cee sarebbe apparsa più compatta, ma i motivi di questa compattezza non risiedevano in un, inesistente, coordinamento comunitario.

Nella Commissione IV, tutti i Paesi industrializzati erano concordi nell'osteggiare la proposta presentata dall'Urss prevedente la scomparsa del Gatt e la creazione di un nuovo organismo a carattere universale competente per tutti i problemi connessi al commercio internazionale<sup>46</sup>, cercavano di limitare le richieste in favore della istituzionalizzazione della Conferenza in attesa della messa in funzione di una « Organizzazione delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo » provenienti dai Paesi afro-asiatici<sup>47</sup> e dall'America Latina<sup>48</sup> e presentavano un proprio documento unitario prevedente la convocazione periodica della Conferenza, la costituzione di un Consiglio e la formazione di un Segretariato permanente<sup>49</sup>. Come è noto, dopo lunghi negoziati svol-

<sup>44</sup> Cfr. *La Conferenza mondiale ...*, cit., p. 52. Cfr., inoltre, E/Conf. 46/C. 3/L. 78. Sull'atteggiamento generale della delegazione americana, H. G. Johnson (Cfr. *The World Economy at the Crossroads*, Londra, Oxford University Press, 1965, p. 93) ha scritto: « Per gli Stati Uniti, che sono arrivati alla Conferenza mal preparati e che si basavano, per avere un orientamento, come si è fin troppo spesso inclinati a fare, su pochi principi altamente moralistici e definiti soltanto in modo vago — segnatamente quello della non discriminazione e quello della immoralità degli accordi internazionali per la fissazione dei prezzi — congiuntamente all'assunzione che, dato che essi sanno che i loro motivi sono puri, anche le altre nazioni debbono aver fiducia in loro e li debbono scusare per il fatto che non prendono impegni rigorosi, la Conferenza è stata un'esperienza traumatica ». Secondo I. L. Horowitz (*op. cit.*, pp. 164-165), « gli Stati Uniti si sono trovati in uno splendido isolamento in materie concernenti la vita stessa del terzo mondo » e « la Conferenza è stata uno specchio non soltanto della crescente pressione in favore di relazioni economiche multilaterali, ma anche una dimostrazione dell'isolamento americano dalla politica economica mondiale ». Contro queste affermazioni, cfr. R. Gardner, *L'Onu e ...*, cit., p. 115, e I. Frank, *New Perspectives ...*, cit. Cfr., inoltre, il nostro articolo, *L'America valuta l'Unctad*, in « Il Sole - 24 Ore », 17 maggio 1967.

<sup>45</sup> Cfr. E/Conf. 46/C. 3/Rec. 25.

<sup>46</sup> Cfr. E/Conf. 46/50. Per i particolari della proposta sovietica, si veda, *Projet de résolution relatif à la création d'une organisation internationale du commerce*, e *Considérations préliminaires sur les principes fondamentaux d'une organisation internationale du commerce*, in *Le Commerce et le Développement ...*, cit., Vol. II, pp. 529-535.

<sup>47</sup> Cfr. E/Conf. 46/C. 4/L. 3.

<sup>48</sup> Cfr. E/Conf. 46/C. 4/L. 5. I due documenti vennero poi fusi in un unico testo (E/Conf. 46/C. 4/L. 12 Rev. I). Il Gatt, secondo questa edizione finale dei Paesi afro-asiatici e latino-americani, sarebbe divenuto soltanto un Comitato della futura organizzazione.

<sup>49</sup> Cfr. E/Conf. 46/C. 4/L. 9.

tisi sotto gli auspici del Presidente e del Segretario generale, l'Unctad ha assunto la forma istituzionale di cui gode attualmente divenendo un organo permanente delle Nazioni Unite.

Sui problemi istituzionali non c'erano che marginali divergenze di vedute tra i Paesi industrializzati occidentali. Anzi, la politicizzazione in senso anti-Gatt che la Conferenza aveva assunto proprio su questi punti consigliava il mantenimento di una salda unitarietà. Tanto più che gli interessi in gioco, sia politici, sia economici, dei Paesi industrializzati erano identici. La morte o — quanto meno — la mutilazione del Gatt non conveniva a nessuno. Avrebbe suonato a recisa condanna di vent'anni di politiche commerciali di cui nessun Paese occidentale poteva, e voleva, prendersi, anche se parzialmente, la responsabilità.

Di conseguenza, i Sei della Cee si presentavano uniti fra loro e con gli altri Paesi occidentali. Acquistava, però, la Comunità un volto in questo contesto? Non pare: restava, anzi, confusa tra gli altri Paesi del « blocco ». Non aveva una parola da dire, una virgola da aggiungere, un accento da mutare. Era assente al pari di come era assente nei dibattiti sulle materie prime, sui prodotti finiti e semi-finiti e sugli aiuti in capitale.

Per quanto attiene alla presenza della Comunità nella Commissione V può in sostanza ripetersi quello che si è detto a proposito della IV. Né nella definizione dei principi generali e particolari « che dovrebbero regolare il commercio internazionale e le relazioni commerciali fra gli Stati »<sup>50</sup> né nella definizione dei principi relativi al commercio di transito dei Paesi senza litorale<sup>51</sup>, la partecipazione della Comunità si è fatta particolarmente sentire. I Paesi industrializzati si sono mostrati particolarmente compatti nell'osteggiare le richieste di misure concrete e gli scadenziari loro presentati dai Paesi sottosviluppati: i Sei hanno fruito di questa compattezza per trovare in essa la loro compattezza. D'altronde, si trattava solo di opporsi a progetti del terzo mondo, di mostrare una posizione di difesa ed è facile — anche troppo facile — essere uniti nel respingere.

Questa unione nel respingere e nel difendersi la si ritrovava pure nelle risposte alle critiche specifiche rivolte, sempre in seno alla Commissione V, nel corso dei dibattiti sull'influenza dei raggruppamenti regionali sul commercio dei Paesi in via di sviluppo<sup>52</sup>. La Comunità — si è affermato<sup>53</sup> — è un'organizzazione aperta che tiene conto degli interessi del resto del mondo, la t.e.c. è relativamente bassa, le forme di

<sup>50</sup> Cfr. E/Conf. 46/C. 5/Rec. 8. Per gli atteggiamenti delle diverse delegazioni nei voti e nelle dichiarazioni di voto, cfr. *Rapport de la Cinquième Commission*, in *Le Commerce et le Développement ...*, cit., Vol. II, pp. 355-364.

<sup>51</sup> Cfr. ancora E/Conf. 46/C. 5/Rec. 8.

<sup>52</sup> Si trattava del punto 4 dell'o.d.g. Cfr., in particolare, E/Conf. 46/SR 30, 40 e 42.

<sup>53</sup> Cfr. *La Conferenza mondiale ...*, cit., p. 81.



protezionismo esistenti sono dettate da ragioni sociali e hanno carattere puramente temporaneo.

Solo con questi toni di difesa e senza apportare alcun contributo positivo, la Comunità trovava un suo volto.

Non è questa la sede per esaminare i risultati della Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo. Ad essa — è questo il punto che interessa il presente studio — la Comunità in quanto tale è stata macroscopicamente assente.

Anche se non si fosse voluto concedere alla Commissione un mandato simile a quello affidatole per il Kennedy Round<sup>54</sup>, i Sei avrebbero dovuto cercare di coordinare le loro posizioni e i loro punti di vista al duplice scopo di non far restare l'Europa lontana da un dibattito che la interessava direttamente e di non far mancare alla Conferenza un attivo contributo comunitario.

La Commissione per il Commercio con l'Estero del Parlamento europeo, valutando i risultati dell'assise ginevrina, poteva soltanto « rammaricarsi del fatto che l'Europa dei Sei non abbia saputo profittare di questa prima importante occasione di presentarsi al mondo come unità economica. La sua esistenza è stata ammessa di fatto, ma non ha ricevuto un riconoscimento concreto in quanto gli Stati membri non sono stati in grado di presentare un atteggiamento univoco. Non essendo ancora uniti dai vincoli di una politica commerciale comune e non avendo in tempo utile coordinato a sufficienza le proprie posizioni in vista della Conferenza, gli Stati membri si sono visti costretti a ricercare *in extremis* un terreno di intesa in seno al gruppo occidentale. Questa ricerca di un compromesso in un più vasto quadro ha naturalmente provocato un cedimento rispetto alle proposte avanzate dalle Istituzioni comunitarie e, in particolare, dalla Commissione della Cee ... Se colpa delle Istituzioni comunitaria non vi è stata, lo stesso non può dirsi degli Stati membri »<sup>55</sup>.

Quale sarebbe stata la posizione della Comunità se si fossero seguiti i suggerimenti della Commissione?

Le proposte dell'Esecutivo al Consiglio non sono state pubblicate<sup>56</sup> e — di conseguenza — una loro esatta valutazione è impossibile. Tuttavia, da un intervento di Jean Rey al Parlamento europeo<sup>57</sup> e dai dibattiti su di esso se ne possono trarre le direttrici essenziali.

<sup>54</sup> Come è noto — in base all'art. 111 del Trattato — alla Commissione sono stati affidati, su mandato del Consiglio, ampi poteri per negoziare nel corso della VI Conferenza del Gatt.

<sup>55</sup> Cfr. *Relazione presentata a nome della Commissione per il Commercio estero sui risultati della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite - Relatore: on. M. Pedini*, Pe, doc. 83, 1964, p. 9.

<sup>56</sup> Si veda, per un cenno a esse, *Settima relazione generale ...*, cit., pp. 275-276.

<sup>57</sup> Cfr. *Parlement Européen - Debats - Sessions du 20 au 25 mars 1964 - Compte Rendu des Séances*, pp. 162-164.

« La nostra Commissione — aveva detto a Strasburgo Rey mentre la Conferenza stava per iniziare — ha inviato al Consiglio nel dicembre scorso un documento che proponeva un certo numero di suggerimenti molto piú avanzati e molto piú positivi di quelli esposti a Ginevra a nome del Consiglio. In particolare, avevamo chiesto un impegno preciso e fermo nel settore delle preferenze da concedere ai Paesi in via di sviluppo, essendo inteso che, a nostro parere, tali preferenze non dovrebbero venir estese a tutti i Paesi e a tutti i prodotti e che dovrebbero, per essere efficaci, avere un carattere selettivo e degressivo. Si tratta di uno sforzo che probabilmente potrebbe essere sottoscritto da tutti i nostri Governi. Le nostre proposte non sono state respinte; piú semplicemente non sono state accettate. Sfortunatamente, l'immaginazione dei nostri Stati membri non è stata molto ricca. Soltanto uno di essi è partito lancia in resta. Il Governo francese ha depositato, alcune settimane orsono, un memorandum. Si tratta di un documento notevole che, personalmente, ammiro molto. È redatto in modo tale da rendere la lettura piacevole, cosa rara per documenti a carattere economico o politico. Si legge quasi come un romanzo. È scritto in modo chiaro e ordinato: in venti-venticinque pagine il Governo francese è riuscito a prendere una serie di posizioni che, se fossero effettivamente seguite da realizzazioni, porterebbero alla Conferenza un contributo prezioso. Il solo rimpianto che provo — lo abbiamo detto alle delegazioni francesi a Ginevra e a Bruxelles e l'ho ripetuto ieri di persona a un Ministro francese e ai suoi funzionari — è che questo documento sia francese e non comunitario. Sarebbe stato preferibile non bloccare le idee che avevamo suggerito in dicembre per riprenderle sotto vessillo nazionale in febbraio. È, infatti, evidente che i problemi di cui si tratta a Ginevra sono comunitari. È vano credere che la loro soluzione possa essere ottenuta dai nostri Governi separatamente. Le critiche che affronteremo non si rivolgeranno alla Francia, alla Germania o a un altro Stato membro singolarmente preso. Esse riguarderanno la nostra tariffa comune, la nostra posizione di fronte ai problemi dei prodotti tropicali, la nostra associazione privilegiata con i Paesi d'oltre-mare. In questi settori, la parte negativa verrà addebitata non agli Stati membri ma alla Comunità ».

Quali sarebbero stati i lineamenti dell'azione della Comunità se gli Stati membri avessero seguito le proposte della Commissione e agito di concerto?

Basta leggere le parole surriportate di Jean Rey per vedere ancora una volta l'influenza di una particolare « filosofia » di aiuto allo sviluppo — di marca tipicamente francese — sull'ottica degli organi comunitari. Lo abbiamo già notato commentando, prima, gli approcci parziali — l'associazione e la proposta estrinsecazione su piano extra-comunitario della politica agricola comune — e, poi, il rifiuto del « Programma

d'Azione » del Gatt del 1963. Lo abbiamo rilevato anche a proposito del dilemma tariffario e del Kennedy Round. Lo si ribadisce ancora in quanto l'aperto rammarico del rappresentante della Commissione riguardo al memorandum francese, che, a suo avviso, avrebbe potuto, e dovuto, essere comunitario, dà con una chiarezza maggiore di ogni altro esempio l'esatta impressione dell'influenza francese sulla « filosofia » generale della Comunità in materia di politica nei confronti del terzo mondo.

Se si esaminano, poi, i criteri in base ai quali, secondo il Parlamento europeo, ispirato probabilmente questa come altre volte dall'Esecutivo<sup>58</sup>, si sarebbe dovuto attenere l'azione della Comunità in quanto tale alla Conferenza, l'influenza dell'ottica francese — e il suo tentativo di trasferirla su piano europeo — risulta ancora più evidente.

La mozione del Parlamento europeo in proposito affermava:

a) Nel settore dei prodotti di base: d'accordo con gli altri Paesi economicamente sviluppati, la Comunità dovrebbe intervenire in favore della creazione di un'organizzazione dei mercati mondiali per il maggior numero possibile di prodotti e cercare inoltre di ottenere la soppressione delle fluttuazioni a breve termine dei redditi da esportazione grazie alla stabilizzazione dei mercati agricoli mondiali; gli Stati membri dovrebbero sopprimere le imposte interne di consumo che colpiscono il tè, il caffè, il cacao e altri prodotti tropicali; dette imposte dovrebbero essere progressivamente abolite in cinque anni, con riduzioni del 20% l'anno;

b) nel settore dei prodotti finiti e semi-finiti: la Comunità dovrebbe impegnarsi a ridurre le restrizioni quantitative; d'accordo con gli altri Paesi industrializzati, la Comunità dovrebbe prevedere la possibilità di istituire, nel quadro di raggruppamenti economici regionali, preferenze tariffarie che i Paesi sviluppati dovrebbero applicare in favore dei Paesi sottosviluppati e questi ultimi dovrebbero applicarsi fra loro;

c) nel settore delle tecniche commerciali: la Comunità dovrebbe impegnarsi attivamente, affinché venga stabilita una migliore organizzazione del commercio dei prodotti di base e di alcuni manufatti e aiutare i Paesi in via di sviluppo a raggiungere una migliore commercializzazione dei loro prodotti grazie a misure di assistenza tecnica »<sup>59</sup>.

In questi termini, anche secondo autorevoli membri dell'Assemblea di Strasburgo<sup>60</sup>, si sarebbero dovute sviluppare, tramite uno stretto coordinamento dei Sei, le linee dell'azione della Comunità alla Conferenza mondiale. In pratica, i 5 avrebbero dovuto, in linea di massima,

<sup>58</sup> Cfr. Political and Economic Planning, *The Parliament of the European Communities*, Londra, 1964, p. 50.

<sup>59</sup> Cfr. *Pe - Sessions du 20 au 25 mars ...*, cit., p. 170.

<sup>60</sup> Cfr. *ibidem* l'intervento dell'on. Margulies (pp. 166-168) e dell'on. Pedini (pp. 158-160).

sposare le tesi francesi. D'altronde solo da Parigi si erano avute proposte concrete e, se in seno agli organi comunitari erano state in parte modificate<sup>61</sup>, non si può negare che il loro impianto, la loro struttura, la loro ottica generale fossero rimasti immutati.

Accordi regionali, organizzazione dei mercati dei prodotti di base, preferenze selettive: tutti i dogmi e tutti i meccanismi dell'aiuto allo sviluppo di tradizione francese si sarebbero dovuti « europeizzare ». La loro inadeguatezza a risolvere i problemi dei Paesi a economia arretrata, il loro dipendere da condizioni storiche e politiche più che da reali esigenze economiche, il loro nascere da particolari necessità, tipicamente francesi e non comunitarie, è stato già indicato altre volte<sup>62</sup>.

In questa sede una loro critica deve esser fatta sotto due diversi punti di vista. Si deve vedere brevemente, innanzitutto, se in caso di coordinamento comunitario gli altri cinque li avessero potuto accettare. Si deve poi, esaminare se questa eventuale accettazione avrebbe portare ad un contributo concreto della Comunità ai lavori della Conferenza mondiale.

Una loro accettazione, da parte dei cinque, sarebbe stata, a nostro avviso, impossibile. L'opposizione a due accostamenti francesi in materia di rapporti con i Paesi in via di sviluppo — l'associazione e l'estrinsecazione extracomunitaria della politica comune<sup>63</sup> — e il loro « digerimento » soltanto dietro sostanziali concessioni dimostra in pieno come gli altri Paesi della Comunità, per restare coerenti nelle loro azioni, non avrebbero potuto *sic et simpliciter* recepire il progetto di linee di azione di marca tipicamente francese. Tanto più che l'accettazione di questo progetto avrebbe significato il varcare il « point of no return », il definire per sempre una politica comunitaria nei confronti del terzo mondo, prevalentemente nei suoi aspetti commerciali, e l'impedirsi ogni possibilità di tornare sui propri passi. Questo « point of no return » — e qui sta il paradossale — sarebbe stato superato prima della definizione della politica commerciale comune, ponendo una sicura ipoteca sul futuro di quest'ultima. Le linee che la politica comunitaria avrebbe avuto nei confronti dei Paesi sottosviluppati — è vero — altro non sarebbero state che lo sviluppo più completo degli accostamenti parziali già realizzati: questi stessi accostamenti, però, sarebbero divenuti inamovibili e immodificabili.

Potevano i cinque accettare sia l'ipoteca sulla futura politica commerciale comune che la inamovibilità e la immodificabilità degli accostamenti parziali messi in atto senza il loro appoggio?

La risposta non può essere che negativa.

<sup>61</sup> Cfr. nota 28 di questo capitolo per il mutamento dall'approccio francese a quello comunitario in materia di commercio internazionale dei prodotti di base.

<sup>62</sup> Cfr., segnatamente, Cap. III, Parte I e Cap. IV, Parte II di questo studio.

<sup>63</sup> Cfr. Cap. II, Parte I e Cap. III, Parte II di questo studio.

D'altronde, anche se le linee francesi fossero divenute comunitarie, l'azione coordinata dei Sei non avrebbe contribuito in misura sostanziale allo svolgersi dei lavori della Conferenza mondiale. Le linee di azione della Comunità, modellate su concezioni di marca « francese », avrebbero urtato contro l'opposizione dei Paesi in via di sviluppo non francofoni, da un lato, e contro quella degli altri Paesi industrializzati occidentali, dall'altro.

Gli Stati Uniti, il Canada, la Gran Bretagna, i Paesi scandinavi — solo per elencare alcuni tra gli eventuali maggiori oppositori — non avrebbero mai potuto accettare principi, quali quello della selettività e quello della organizzazione dei mercati mondiali per il piú gran numero possibile di prodotti, che avrebbero costituito, da un lato, la fine virtuale della multilateralizzazione del commercio internazionale, e, dall'altro, la sanzione di una politica discriminatoria tra i Paesi del terzo mondo.

L'America Latina, i Paesi asiatici, l'Africa non associata, d'altro canto, non avrebbero potuto che respingere il perpetuarsi della discriminazione nei loro confronti e la proposta organizzazione dei mercati agricoli mondiali che, in pratica, avrebbe significato un accantonamento per sempre delle discussioni in vista di una riduzione del protezionismo agricolo. La selettività delle preferenze, inoltre, avrebbe potuto voler dire non una liberalizzazione nei confronti dei Paesi già dotati di un minimo di industrializzazione e, quindi, già predisposti all'esportazione di manufatti e di semi-manufatti, ma la concessione di privilegi a quei Paesi ancora quasi assolutamente sprovvisti di strutture produttive per l'export: si sarebbe potuto trattare di privilegi assolutamente inutili e fittizi<sup>64</sup>. Il varo, anche se lontano nel tempo, di una organizzazione mondiale dei mercati modellata sul piano Pisani-Baugmartner avrebbe legalizzato, al di là di ogni istanza « free-trader », la protezione di produzioni anti-economiche, impedito il riammodernamento agricolo di numerosi Paesi arretrati, istituzionalizzato un espediente temporaneo quale l'aiuto alimentare<sup>65</sup>.

Non si poteva ragionevolmente pensare che la Conferenza avrebbe potuto sancire il trasferimento su piano mondiale di politiche che erano nate per essere applicate su piano regionale e che solo su un piano regionale di tipo coloniale — la zona del franco — avevano trovate applicazione<sup>66</sup>.

Se la Comunità, quindi, avesse sposato le tesi francesi, non si avrebbe avuto, in seno alla Conferenza, che un risultato: l'Europa si

<sup>64</sup> Cfr. J. Stanovnik, *op. cit.*, p. 137 e ss., e G. Patterson, *Would Tariff Preferences ...* Cfr., inoltre, la breve rassegna di opinioni riportata in nota 30 di questo capitolo.

<sup>65</sup> Cfr. quanto visto in Parte II, Cap. IV di questo studio.

<sup>66</sup> Cfr. i riferimenti bibliografici riportati in Parte I, Cap. III di questo studio.

sarebbe presentata come una « terza forza » tra Paesi sottosviluppati e Paesi sviluppati. Non si sarebbe trattato, però, di una « terza forza » che avrebbe fatto polarizzare su di sé la possibilità di un compromesso e che di questo compromesso avrebbe tracciato la strada. Si sarebbe trattato, invece, di una « terza forza » che avrebbe dato un contributo prevalentemente negativo allo svolgersi della Conferenza. La sua tesi, le sue linee non sarebbero parse accettabili né ai Paesi industrializzati né a quelli sottosviluppati: avrebbero provocato, forse, massicce rotture sia nell'uno, sia nell'altro campo, non facilitando però il raggiungimento di soluzioni di compromesso.

Eppure, le probabili linee di azione della Comunità, se fossero state « defrancesizzate », avrebbero realmente costituito non solo la base per un compromesso ma anche e soprattutto il punto di partenza per l'inizio di una nuova politica commerciale internazionale per lo sviluppo economico.

Se, per tornare ancora sugli esempi su cui più si è insistito, sul problema delle preferenze per i manufatti e semi-manufatti, la Comunità avesse adottato il Piano Brasseur togliendo a esso o, almeno, limitandolo nelle sue implicazioni, il principio della selettività e avesse proposto ragionevoli misure transitorie per abolire progressivamente la base preferenziale e discriminatoria dell'associazione, si sarebbe potuta aprire una strada accettabile sia per gli altri Paesi industrializzati, sia per i Paesi sottosviluppati<sup>67</sup>, e su questa strada si sarebbe potuto basare un compromesso molto più consistente di quello trovato all'ultima ora grazie agli sforzi di Prebisch e di El-Kassouni.

Se per i prodotti di base i progettati accordi in vista dell'organizzazione dei mercati per le produzioni più sensibili fossero stati inseriti in un contesto prevedente una generale riduzione della protezione e misure concrete di accesso ai mercati dei Paesi industrializzati, sia i Paesi in via di sviluppo che quelli sviluppati più ostili all'organizzazione dei mercati avrebbero finito con l'aderire alla posizione comunitaria.

Per giungere a questi risultati, ci sarebbe voluto, da un lato, il coordinamento dei Sei e, dall'altro, una più decisa iniziativa dei cinque, sui problemi dei rapporti tra la Cee e il terzo mondo, nei confronti della Francia in seno al Consiglio dei Ministri comunitario. Tuttavia, anche nella *issue* della Conferenza mondiale, la carenza di iniziativa dei cinque in una materia di tanto interesse per la vita della Comunità non può che risultare evidente.

<sup>67</sup> Bisogna sottolineare a questo proposito il mutamento di atteggiamento da parte degli Stati Uniti, che, nella Conferenza di Rio de Janeiro, prima, e in quella del 1967 di Punta del Este, poi, hanno accettato il principio dell'adozione di misure preferenziali unilaterali nei confronti dell'America Latina. Si è trattato, tuttavia, di una accettazione che, sebbene espressa in documenti ufficiali, non ha ancora dato luogo ad alcuna azione pratica.

All'« out-look » francese essi non hanno risposto con nulla di positivo. Se questa risposta ci fosse stata, da un lato, i Sei avrebbero saputo darsi un volto e, dall'altro, avrebbero trovato la loro compattezza interna e avrebbero posto le direttrici, almeno per quanto riguarda i Paesi in via di sviluppo, della politica commerciale comune.

Non lo si è fatto nel corso della Conferenza mondiale e non lo si è fatto, dopo la prima assise ginevrina, negli organi istituzionali che da essa hanno preso vita.

Dal 1965 non è quasi passata settimana che non si riunisse una Commissione, un Comitato, un Sotto-Comitato, un Gruppo di Lavoro dell'Unctad. Anche se risulta oltremodo difficile seguire con attenzione i lavori della poderosa macchina che si è messa in moto a Ginevra <sup>68</sup>, l'impressione generale che si trae dalla lettura dei comunicati e dei dispacci di agenzia è che l'atteggiamento dei Sei non è stato difforme da quello che era stato nel corso della Conferenza mondiale.

Sembra, però, che in vista della seconda Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo, che si terrà a Nuova Delhi nella primavera del 1968, la Comunità intenda presentarsi con una maggiore compattezza. I servizi della Commissione stanno lavorando alacremente nel tentativo di definire proposte che il Consiglio possa adottare in modo più sostanziale di quanto non si sia fatto nel 1964 e che possano far estrinsecare da esse una linea di azione comune dei sei Paesi nei confronti dei Paesi in via di sviluppo.

Sarà necessario un compromesso su diversi punti. Su questo compromesso, da un lato, si potrebbe delineare la politica comunitaria nei confronti dei Paesi in via di sviluppo e, dall'altro, il mondo riunito a Nuova Delhi non sarebbe un mondo senza l'Europa.

<sup>68</sup> Come fonte di informazione e di documentazione per questo studio, si sono utilizzati prevalentemente i dispacci pubblicati frequentemente dalla « Agence Europe ». Chi scrive, inoltre, ha periodicamente commentato le attività dell'Unctad sul quotidiano « Il Sole - 24 Ore » dal 1965 in poi. Tra gli studi a carattere generale, si veda A. Van Haelen, *La première année d'existence de l'Unctad*, in « Les Problèmes de l'Europe », n. 30, e I. Frank, *New Perspectives ...*, cit.

## VI. Conclusione

Terminato il Kennedy Round, potevamo scrivere che per giungere a un miglioramento della posizione dei Paesi in via di sviluppo nel quadro del commercio e dell'economia mondiale « le alternative sono tre e una di esse deve essere scelta se non si vuole accentuare l'attuale disintegrazione economica internazionale »<sup>1</sup>. La prima è costituita da una nuova e apposita Conferenza in seno al Gatt: ne ha fatto cenno lo stesso Wyndham White, sottolineando che le barriere tra i Paesi industrializzati sono cadute quasi completamente: è il momento di far cadere le barriere che impediscono l'espansione delle esportazioni dei Paesi in via di sviluppo se si vuole incrementare sostanzialmente e beneficamente il volume e il valore degli scambi mondiali. Una eventuale VII Conferenza commerciale in seno all'Accordo generale dovrebbe avere come obiettivo la riforma delle tariffe differenziali, la riduzione del protezionismo colpite i manufatti e i semi-manufatti del terzo mondo, la conclusione di accordi speciali per alcuni prodotti agricoli accompagnata da una generale riduzione del grado di protezione.

La seconda consiste nell'applicazione unilaterale da parte dei Paesi industrializzati del Cap. IV (« Commercio e Sviluppo ») dell'Accordo generale che, introdotto nel 1964, vive ancora soltanto sulla carta nonostante l'impalcatura istituzionale che è stata prevista per la sua messa in opera. Tuttavia, sembra oltremodo difficile che i Governi siano disposti a fare concessioni unilaterali senza un minimo di trattativa preliminare: il caso dell'Australia, con la sua unicità e con i suoi limiti, è di insegnamento<sup>2</sup>.

La terza è rappresentata dall'Unctad. La Conferenza di Nuova Delhi

<sup>1</sup> Cfr. il nostro articolo *La posizione dei Paesi Gatt in via di sviluppo*, in « Il Sole - 24 Ore » del 13 luglio 1967.

<sup>2</sup> Cfr. Cap. V, Parte III, nota 30.



non dovrebbe essere soltanto un foro di discussioni in vista della elaborazione di nuove politiche economiche internazionali: i 122 Paesi ad essa partecipanti dovrebbero passare alla fase della trattativa concreta.

Queste sono le tre alternative, che, piú che contrapposte, sono tra loro complementari, sulle quali si dovrà agire per migliorare la posizione dei Paesi in via di sviluppo.

Perché esse, però, possano realmente portare a risultati soddisfacenti è necessario che da parte della Comunità europea si cominci a definire una coerente politica commerciale nei confronti dei Paesi sottosviluppati. La scadenza del 1970 lo impone a norma del Trattato: tuttavia, il fatto di mancare di una « dottrina » comunitaria e di mutare, a volta a volta, da « dottrine » di Stati membri, segnatamente di uno Stato membro, ha condotto alle conseguenze che si sono illustrate: inazione per il « Programma d'Azione »; semi-esclusione, in concreto, dei Paesi in via di sviluppo dal Kennedy Round; assenza della Comunità dalla Conferenza mondiale.

Sin dal 1952, l'Esecutivo della Cee ribadisce la necessità di giungere al piú presto a una politica comune nei confronti del terzo mondo<sup>3</sup> e i servizi della Commissione, soprattutto in occasione dei lavori per il negoziato Kennedy e per la prima e la seconda Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo, hanno cominciato a elaborare i principi su cui questa politica dovrebbe basarsi. Nella loro alacre opera di coordinamento delle posizioni degli Stati membri verso una dottrina che di esse non costituisca la sola somma, hanno definito alcuni orientamenti di politica commerciale, sia per i prodotti agricoli, sia per quelli industriali che dovrebbero costituire i pilastri dell'azione della Comunità verso i Paesi in via di sviluppo.

Abbiamo già analizzato gli orientamenti comunitari in materia di politica commerciale per i prodotti agricoli. In questa sede, è opportuno soffermarsi sugli orientamenti della Commissione in materia di politica commerciale per i prodotti industriali. Si sono già illustrate le posizioni espresse dal rappresentante della Commissione in seno alla Conferenza mondiale e si è già detto quanto esse fossero ancora vaghe e nebulose. Si dispone ora di un documento completo e dettagliato che, oltre a esprimere il pensiero dell'Esecutivo in materia, costituisce la base delle discussioni tra i Sei in vista del coordinamento delle loro posizioni per la II Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo.

Si tratta della *Comunicazione* della Commissione al Consiglio del 22 novembre 1966, di cui è opportuno fornire un ampio sunto prima di analizzarla criticamente<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. l'Introduzione di questo studio.

<sup>4</sup> Si tratta del doc. Cee-Commissione, *Concessione di preferenze tariffarie da parte dei Paesi industrializzati a favore di prodotti finiti e semi-finiti dell'insieme dei Paesi in fase di sviluppo*, Comunicazione della Commissione al Consiglio Sec

In essa, dopo un richiamo all'VIII Principio generale dell'Unctad<sup>5</sup> e dopo un breve esame dei dibattiti sul problema delle preferenze per i manufatti ed i semi-manufatti svoltisi in seno alla Conferenza mondiale e al gruppo di lavoro *ad hoc* da essa istituito, si sottolinea che « per la Comunità è fuor di dubbio il fatto che debba confermarsi in favore della concessione di preferenze ai Paesi in via di sviluppo ». Si riconosce che « sul piano economico l'importanza di tali preferenze è relativamente modesta. Difatti, per quanto concerne la Cee nel 1964 le importazioni di prodotti semi-finiti e finiti dei Paesi in via di sviluppo sono ammontate soltanto a 740 milioni di u.c. su un totale di 23,5 miliardi (di cui 13,3 miliardi riguardano gli scambi intracomunitari e 10,2 miliardi le importazioni dai Paesi terzi) »<sup>6</sup>. Si ribadisce, tuttavia, l'importanza che ha la concessione di preferenze sul piano politico e si afferma che « in questa ottica, l'atteggiamento positivo della Comunità per quanto attiene al principio dovrebbe concretizzarsi nella definizione delle modalità per la concessione di queste preferenze, tanto più che i lavori in corso all'Unctad, al Gatt e all'Ocse sono sufficientemente avanzati per rendere necessaria una presa di posizione ufficiale della Cee in quanto tale »<sup>7</sup>.

Dopo aver sottolineato l'esigenza di giungere a un consenso generale per deroga in materia tariffaria alla clausola della nazione più favorita per ragioni attinenti allo sviluppo economico del terzo mondo, la Commissione illustra i metodi che possono essere applicati per dar vita alle preferenze notando che « bisogna ricercare mezzi che limitino, sul piano quantitativo, gli effetti di preferenze per prodotti che entrano in concorrenza diretta con manufatti nazionali »<sup>8</sup>. Come è noto, i metodi a cui si può far ricorso, e a cui, a volte, si è fatto ricorso per consentire l'ingresso preferenziale di prodotti di Paesi in via di sviluppo, sono essenzialmente due: a) la concessione di contingenti tariffari a dazio nullo o a dazio ridotto; b) la concessione di riduzioni o sospensioni tariffarie, per un periodo determinato, riservandosi, però, di far ricorso a misure di salvaguardia. Non vi è una scelta precisa, da parte della

(66) 3585 def., Bruxelles, 22 novembre 1966. Il documento, ovviamente segreto, è stato riassunto in una nota del Portavoce della Cee agli uffici nazionali, anch'essa riservata (Cfr. Note Bio n. 21.331 - Object: *Octroi de préférences tarifaires par les Pays industrialisés aux produits semi-finis et finis de l'ensemble des Pays en voie de développement*, Bruxelles, le 7 novembre 1966). La nota del Portavoce è molto ampia e, nella nostra esposizione, si farà cenno sia ad essa sia al testo integrale del documento.

<sup>5</sup> In base ad esso, « nuove preferenze tariffarie e non tariffarie dovrebbero accordarsi all'insieme dei Paesi in via di sviluppo senza l'esserlo ai Paesi sviluppati ».

<sup>6</sup> Cfr. doc. Sec (66) ..., *cit.*, pp. 4-5. Nell'Allegato statistico (p. 3) si ricorda che nel 1964 le importazioni intracomunitarie di manufatti e semi-manufatti di Paesi in via di sviluppo hanno rappresentato il 3,1 % delle importazioni totali.

<sup>7</sup> Cfr. note Bio n. 21.331 ..., *cit.*, p. 2.

<sup>8</sup> Cfr. *ibidem*.

Commissione della Cee, per un metodo o per l'altro: ambedue — afferma il documento — hanno pregi e difetti e bisogna cercare di elaborare un sistema che unisca i loro vantaggi<sup>9</sup>. Parimenti, nella *Comunicazione* non si rinviene nulla di definito per quanto riguarda i termini tecnici delle concessioni preferenziali da farsi. Si suggerisce, però, che esse vengano applicate per dieci anni almeno e che il margine preferenziale sia sufficientemente ampio per promuovere veramente l'esportazione dei prodotti dei Paesi in via di sviluppo che non sono ancora competitivi.

Dopo essersi affermato che le preferenze dovrebbero essere accordate da tutti i Paesi industrializzati e che sarebbe augurabile che alcuni di essi cominciasse a concederle senza attendere le decisioni di altri, la Commissione ricorda che « la Cee dovrà vigilare affinché qualsiasi presa di posizione in materia di concessione di preferenze ai Paesi in via di sviluppo salvaguardi gli interessi specifici dei Sama e non determini una modifica sostanziale della sua politica in materia, quale è definita nel Trattato di Roma, senza avere l'assoluta garanzia che un sistema su scala mondiale possa efficacemente sostituire l'attuale sistema regionale »<sup>10</sup>.

Notate le difficoltà inerenti alla elencazione dei beneficiari per la vaghezza stessa del termine « Paesi in via di sviluppo » e per le diverse classificazioni adottate a questo riguardo dagli organismi internazionali, l'Esecutivo, nella conclusione della *Comunicazione*, da un lato, pone l'accento sulla necessità di consultazioni con i Paesi interessati e, dall'altro, propone che la Comunità riaffermi chiaramente il suo parere favorevole alla concessione di preferenze per lo sviluppo sottolineando come non possa applicarsi un sistema automatico ma bisogna, invece, cercare soluzioni appropriate prodotto per prodotto<sup>11</sup>.

Nei termini che si sono riassunti, il documento, su cui stanno discutendo le delegazioni dei Sei in seno a un apposito gruppo di lavoro<sup>12</sup>, si esprime la filosofia della Commissione in materia di preferenze.

Basta un rapido confronto con quanto visto nelle discussioni sul

<sup>9</sup> Cfr. doc. Sec. (66) ..., *cit.*, pp. 7-8.

<sup>10</sup> Cfr. doc. Sec (66) ..., *cit.*, p. 10.

<sup>11</sup> Cfr. Note Bio n. 21.331 ..., *cit.*, p. 3.

<sup>12</sup> In particolare si sono esaminati attentamente i sistemi francese e tedesco che i due Governi hanno presentato in seno al Comitato dei quattro costituito dall'Ocse (Cfr., per il sistema tedesco, Cee-Le Conseil, *Lettre de la Representation Permanente de la République Fédérale Allemagne au Secrétariat du Conseil de la Cee - 18 Avril 1967 - Object: Note verbale au sujet du caractère, du domaine d'application et de la gestion des contingents tarifaires en République Fédérale d'Allemagne*, doc. R/525/67 (Relex. 19); per il sistema francese, Cee-Le Conseil, *Question afférentes à l'octroi éventuel de nouvelles préférences tarifaires par les Pays industrialisés pour les produits semi-finis et finis en provenance des Pays en voie de développement*, R/27/67 (Relex 22) (Comer 74); per un confronto dei diversi sistemi, Cee-Le Conseil ..., R/789/67 (Relex 30) (Comer 90)). Nell'ultima riunione prima dell'estate del 1967, il tema su cui più si è insistito è la necessità di un coordinamento delle diverse posizioni prima della seconda Conferenza mondiale (Cfr. Cee-Le Conseil ..., R/978/67 (Relex 34) (Comer 105)).

« Programma d'Azione » del Gatt, nei negoziati Kennedy e, soprattutto, nei dibattiti in seno alla prima Conferenza mondiale per rilevare come questa filosofia si presenti molto piú « free-trader » e — potrebbe dirsi — molto piú avanzata verso il reale soddisfacimento delle esigenze dei Paesi in via di sviluppo di quanto non lo sia quella degli Stati membri che piú apertamente sostenevano l'adozione del Piano Brasseur.

Certamente, molti degli elementi di fondo del progetto del Ministro belga sono rimasti anche nella filosofia della Commissione: la selettività, innanzitutto. Si tratta di un elemento necessario per salvare la base dell'associazione, di un elemento che già nel corso del Kennedy Round ha fatto sí che « le concessioni accordate dalla Cee sulla propria tariffa abbiano tenuto nel massimo conto gli interessi dei Sama »<sup>13</sup>, di un elemento che potrebbe dare adito a nuove, gravi, discriminazioni. Tuttavia, bisogna pensare al fatto che nella primavera del 1963, a ragione dell'associazione, si rigettava completamente e totalmente il « Programma d'Azione » provocandone il naufragio, mentre nell'inverno 1967, in seno al gruppo di lavoro incaricato di esaminare la comunicazione della Commissione, ci si limitava a « ricordare che in base ai termini della Convenzione di Yaoundé la Comunità è tenuta a consultare gli associati prima di prendere una decisione finale in materia » e che « bisognerebbe esaminare a tempo opportuno i problemi posti dalla eventuale coesistenza di un sistema di preferenze su scala mondiale con l'associazione Cee-Sama »<sup>14</sup>. Si sta assistendo a un positivo mutamento di ottica: la coesistenza tra i due sistemi, infatti, è non solo possibile ma anche e soprattutto necessaria. Nel 1970, quando la politica commerciale comune dovrà essere una realtà, la Comunità, e gli associati, dovranno realizzarla inevitabilmente.

Per poter illustrare come questa coesistenza possa prender vita bisogna addentrarsi in un esame di prospettiva che, dopo l'analisi della impolitica, cerchi di delineare la politica della Comunità nei confronti dei Paesi in via di sviluppo. Illustrando queste prospettive future, il cui verificarsi dipende da una serie di condizioni sia politiche, sia economiche, questo studio può trovare le sue conclusioni provvisorie.

<sup>13</sup> Cfr. Associazione Cee-Sama - Il Consiglio, 17ª riunione del Comitato d'associazione (17 luglio 1967) - Nota: Punto 9 dell'o.d.g. provvisorio: risultati dei negoziati commerciali multilaterali del Gatt - Comunicazione della Comunità (doc. Cee-Sama/118/67 (Coma 73)), p. 2 dell'Allegato.

<sup>14</sup> Cee-Le Conseil, *Questions afférentes ...*, R/161/67 (Relex 5) (Comer 16), p. 7.

# Conclusione

# Conclusioni provvisorie

## Obiettivi per il 1970 e prospettive verso il 1980

Le conclusioni di questo saggio non possono che essere provvisorie. Se, infatti, si cercherà di illustrare come nelle ragioni stesse della « impolitica » della Comunità risiedono i motivi che, in un futuro non troppo lontano, potranno essere all'origine della sua politica, le prospettive che si tracceranno dipendono da numerosissime variabili, la cui realizzazione è ancora incerta quantunque sia la più verosimile tra le molte alternative possibili.

Per tracciare, in estrema sintesi, queste prospettive bisogna fare un richiamo a quello che si è visto essere uno dei temi principali di questo studio: la Comunità, mancando di una propria politica nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, ha mutuato, nei suoi approcci parziali, direttrici di impronta prettamente francese. Ovviamente, queste direttrici sono state adattate, più o meno bene, al nuovo contesto in cui si trovavano o si sarebbero trovate a operare. Nonostante tali adattamenti, però, gli approcci parziali e, soprattutto, la mancanza di volontà e di iniziativa da parte degli Stati membri nel loro complesso hanno impedito l'elaborazione e l'applicazione di una politica comune nei confronti dei Paesi in via di sviluppo.

Per quali motivi si sono mutuati schemi e direttrici di impronta tipicamente francese? Le ragioni sono molteplici: le delegazioni francesi sono state le sole a presentare proposte concrete in seno al Consiglio; tra i funzionari della Commissione interessati ai problemi dell'aiuto allo sviluppo, quelli francesi hanno posti di maggiore responsabilità; lo stesso Commissario che sovrintende ai lavori della Direzione generale « Aiuto allo Sviluppo » è francese; è dietro l'insistenza di Parigi che si è arrivati agli approcci parziali a cui si è fatto cenno. Quest'elenco, necessariamente incompleto, potrebbe essere molto più vasto. Tuttavia, la ragione di fondo della forte influenza francese nell'ottica della Comunità di fronte al terzo mondo deriva essenzialmente da una

sola causa: al momento della firma del Trattato di Roma, la Francia era il solo Stato membro che avesse un'effettiva politica di aiuto allo sviluppo, basata su concezioni originali, fondata su una lunga tradizione ed esperienza storica, articolata in una serie di organismi amministrativi e istituzionali, la cui eliminazione o modifica dall'oggi al domani era — quanto meno — imprevedibile.

Gli altri Stati membri non avevano che cenni frammentari di politica di aiuto: o mancavano di tradizioni coloniali o cercavano di favorire il passaggio indolore delle loro colonie dalla dipendenza all'indipendenza senza elaborare un sistema, una filosofia dell'aiuto allo sviluppo<sup>1</sup>. I soli che stavano cominciando a costruire una coerente politica di aiuto — segnatamente, l'Olanda e la Germania — la facevano senza alcun apporto originale: prendevano a prestito dottrine e impostazioni di origine anglosassone, senza peraltro esser capaci di giungere a realizzazioni simili a quelle dell'esperienza americana o britannica<sup>2</sup>. Il Belgio, dal canto suo, tentava di disfarsi dei suoi possedimenti oltremare e non aveva mai avuto delle direttrici proprie per la cooperazione con il terzo mondo. L'Italia, infine, soltanto nella seconda metà degli anni sessanta avrebbe iniziato a elaborare le linee per una propria politica<sup>3</sup>.

Di fronte al vuoto, di fronte alla carenza di concezioni e di iniziative degli altri Stati membri, era logico, era naturale, era consequenziale che l'*outlook* comunitario molto recepisce dall'*outlook* francese. Anzi, viene forse da meravigliarsi del fatto che l'impronta francese abbia dato vita soltanto ad approcci parziali e limitati e non sia ancora giunta a informare di sé una politica comunitaria globale nei confronti dei Paesi in via di sviluppo. Non si è ancora arrivati a questa « comunitarizza-

<sup>1</sup> Per un sintetico, ma efficace, esame comparato dell'evoluzione storica delle politiche di aiuto, cfr. G. Olhin, *Foreign Aid Policies Reconsidered*, Parigi, Oecd, 1966.

<sup>2</sup> È a questo proposito interessante un confronto che può farsi tra il rapporto presentato nel 1960 al Ministro dell'Economia tedesco dal Consiglio dei Consulenti economici (Cfr. *Gutachten des wissenschaftlichen Beirates beim Bundeswirtschaftsministerium über eine rationelle Wirtschaftshilfe an die Entwicklungsländer*) e i due Libri Bianchi redatti nel 1957 e nel 1960 dal Governo britannico (Cfr. *The U.K.'s role in Commonwealth development*, 1957, Cmnd. 237, e *Assistance from the U.K. for Overseas Development*, 1960, Cmnd. 947): in tutti e tre i documenti ricordati si pone l'accento quasi esclusivamente sul ruolo che svolgono gli investimenti privati in una politica di aiuto allo sviluppo. Per la politica di aiuto olandese, cfr. *Ontwikkelingshulp der Nederlandse Overheid*, in « Economisch-Statistische Berichten », Instituut voor Social-Economische Studie van Minder-ontwikkelde Gebieden, del 20 luglio 1964. Per lo sviluppo delle dottrine e delle politiche di aiuto degli Stati Uniti, della Francia, della Gran Bretagna e della Germania, cfr. il nostro *Assistenza tecnica e servizio volontario*, Bologna, Calderini, 1967, pp. 75-77; 106-111; 127-129; 144-147, e l'appendice bibliografica.

<sup>3</sup> Cfr. Ministero degli Affari Esteri - Il Sottosegretariato di Stato on. Zagari, *Politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo*, Roma, 9 novembre 1966 (roneo): questo è forse il primo documento complessivo con il quale si delinea la politica italiana di aiuto allo sviluppo.

zione » della politica francese non solo in quanto per l'aspetto fondamentale della politica comunitaria — quello commerciale — non si è ancora pervenuti a una comunanza di obiettivi e di azioni, ma anche e soprattutto in quanto gli approcci parziali di marca e di origine francese non potranno trasferirsi in una politica comunitaria se non perdendo molti di quelli elementi che piú li fanno assomigliare alle dottrine del Quai d'Orsay.

La Comunità non può, e non deve, limitarsi ad adattare modelli e strumenti che derivano da esperienze storiche e politiche del tutto particolari e peculiari. Deve, invece, cercare di elaborare una propria dottrina di azione che, pur se basata su elementi di dottrine dei suoi Stati membri, li trasferisca in una visione nuova e piú consona al ruolo che deve svolgere nel quadro delle relazioni economiche internazionali. È necessaria un'« azione realmente europea »<sup>4</sup>. Le diverse politiche nazionali stanno attraversando una fase di transizione alla ricerca di soluzioni piú congrue: se, ad esempio, il *Libro Bianco* del 1963 in Gran Bretagna, la *Relazione Jeanneney* in Francia, il riesame delle funzioni e dei compiti del Ministero per la Cooperazione in Germania dimostrano come in tutti i Paesi europei vi sia una decisa « volontà di miglioramento e di razionalizzazione »<sup>5</sup> per quanto riguarda le politiche di aiuto allo sviluppo, bisogna comprendere che si potranno superare le difficoltà che si incontrano nelle politiche di cooperazione con il terzo mondo soltanto uscendo da un ambito e da un contenuto puramente nazionale. Le contraddizioni che si riscontrano in ogni Paese europeo nei suoi rapporti con i Paesi in via di sviluppo « possono coerentemente essere risolte soltanto superando le politiche nazionali di aiuto allo sviluppo per passare a una effettiva ed efficace politica europea di aiuto allo sviluppo »<sup>6</sup>.

All'inizio del processo di integrazione europea lo avvertiva lo stesso Giovanni Demaria affermando: « Mi pare come studioso appassionato ma non irragionevole dei grandi problemi economici internazionali dell'Età nostra, che l'Europa unita potrà un domani essere per i Paesi coloniali e semi-coloniali extra-europei una realtà piú accettabile di quanto non fossero o non siano attualmente i Paesi europei disuniti »<sup>7</sup>.

E, infatti, se la impolitica della Comunità nei confronti dei Paesi del terzo mondo, e i suoi approcci parziali, hanno contenuto sino a ora piú minacce che promesse, il passaggio dagli approcci parziali di stampo francese a una politica globale potrà consentire all'Europa di fare quella

<sup>4</sup> Cfr. P. Mendès France, *The European Community*, in « Indian Quarterly », aprile-giugno 1964.

<sup>5</sup> Cfr. R. Gendarme, *L'évolution de la politique d'aide*, in « Développement et Civilisation », settembre 1966.

<sup>6</sup> Cfr. il nostro *Assistenza teorica ...*, cit., p. 185.

<sup>7</sup> Cfr. G. Demaria, *L'integrazione europea ...*, cit., p. 218.



« prova di immaginazione » invocata da tempo <sup>8</sup> e di porsi come elemento essenziale per una strategia di pace per lo sviluppo del terzo mondo <sup>9</sup>.

Vi sono già le premesse per giungere a questi obiettivi. Si tratta di premesse sia politiche, sia economiche, e a esse bisogna fare un cenno prima di indicare le prospettive per il futuro.

Bisogna, innanzitutto, ricordare come gli aspetti piú tipicamente francesi degli approcci parziali e che meno avrebbero ragione di esistere in una politica europea di aiuto allo sviluppo siano stati smussati dall'Esecutivo della Cee nella sua continua opera di iniziativa, compromesso e moderazione tra i Sei. Si guardi ad alcuni tra gli inizi di politica o di dottrina comunitaria che piú profondamente sono stati esaminati nel corso di questo studio: associazione, piani per la riorganizzazione dei mercati mondiali dei prodotti agricoli, preferenze per i manufatti e semi-manufatti <sup>10</sup>.

Per l'associazione, si deve alla Commissione, e alla sua proposta di compromesso del luglio 1961, la riduzione delle preferenze tariffarie e la graduale eliminazione dei *surprix*, la diminuzione, cioè, della discriminazione nei confronti dei non associati che è resa ancora piú incisiva dalla tenacia con la quale, sempre sotto lo stimolo dell'Esecutivo, si proseguono i negoziati e le conversazioni con altri Stati africani in vista di futuri accordi.

Per la riorganizzazione dei mercati mondiali dei prodotti agricoli, si deve alla Commissione l'adozione soltanto parziale del Piano Pisani-Baugmartner che la delegazione francese avrebbe voluto far divenire comunitario integralmente. L'approccio pragmatico che ne è derivato e di cui si è avuta l'esposizione piú piena nel discorso di Jean Rey alla Conferenza mondiale costituisce, se accompagnato da altri provvedimenti, una possibile base di trattativa mondiale per giungere realisticamente a una nuova divisione internazionale del lavoro.

Per i manufatti e i semi-manufatti, lo stesso Piano Brasseur e la sua « selettività » risultano posti, nel documento della Commissione del 22 novembre 1966, in « linea » con l'Atto finale della Conferenza mondiale e si cerca di giungere a una coesistenza tra preferenze generali per tutti i Paesi in via di sviluppo e preferenze particolari per gli associati.

La Commissione quindi, motore vero e proprio della Comunità, ha posto la sua impronta anche negli approcci parziali di politica comunitaria nei confronti dei paesi in via di sviluppo smussandoli nelle loro punte piú tipicamente francesi e cercando di incunearli in quelle

<sup>8</sup> Cfr. M. Bonnefous, *Europe et tiers monde*, Leida, Sytoff, 1961, p. 105.

<sup>9</sup> Cfr. M. Zagari, *Principi e direttrici di cooperazione economica e tecnica con il terzo mondo* (Conferenza tenuta il 20 marzo 1966 all'Isve di Napoli) (roneo).

<sup>10</sup> Cfr., segnatamente, Parte I, Cap. III; Parte II, Cap. IV; e Parte III, Cap. VI.

che potrebbero essere le direttrici future di una politica globale. Si tratta — è vero — di una impronta ancora modesta e tale non può che essere mancando di orientamenti generali. Tuttavia, la scadenza del 1970 alla quale il Trattato impone che sia in vigore la politica commerciale comune, rende necessario, da un lato, che si giunga agli orientamenti generali e, dall'altro, che l'Esecutivo unificato venga rafforzato in modo da poter essere il motore della Comunità anche nella elaborazione della politica nei confronti del terzo mondo <sup>11</sup>.

Senza un rinvigorismento delle Istituzioni comunitarie — segnatamente della Commissione e del Parlamento — si resterà inevitabilmente nel limbo degli approcci parziali e settoriali, le cui conseguenze, nel medio e nel lungo termine oltre che nel breve, sono state illustrate in questo studio.

Con un effettivo rinvigorismento, invece, si potrà realmente giungere a far svolgere alla Comunità un ruolo essenziale nello sviluppo del terzo mondo. Si potrà ottenere una maggiore integrazione economica nel nostro continente e — se si prenderanno le misure adeguate — si potranno far fruire di questa integrazione i Paesi in via di sviluppo.

Al termine di uno dei più recenti esami della teoria dell'integrazione economica, si dava una definizione « in termini operazionali » del fenomeno e si sottolineava che tale definizione « pone al centro del processo la necessità di un accordo sui fini. Una politica di integrazione è un fenomeno politico. La direzione data al movimento deve essere progressivamente resa esplicita. Se l'accordo sui fini non viene realizzato, il processo molto presto comincia a girare a vuoto » <sup>12</sup>.

Pertanto, per i rapporti tra Comunità e terzo mondo, al pari che per i problemi interni della Cee, è l'accordo sui fini a esser necessario. Una volta raggiunto questo accordo, una volta precisato che tipo di Europa si vuole, si potrà definire il quadro entro cui svolgere le relazioni tra l'Europa e i Paesi in via di sviluppo.

<sup>11</sup> Nel corso della sua prima conferenza-stampa in qualità di Presidente della Commissione unificata delle Comunità europee, Jean Rey ha sottolineato che il ruolo dell'Esecutivo è « al tempo stesso economico e politico » (Cfr. *Commissions des Communautés Européennes, Conférence de presse de M. Jean Rey Président de la Commission des Communautés Européennes*, Bruxelles, 13 luglio 1967 (ronéo), pp. 10-11). Sulle interconnessioni tra integrazione politica ed economica, cfr. le lucide argomentazioni di A. Marchall, in *L'Europe solidaire*, Parigi, Cujas, 1964, pp. 220-240.

<sup>12</sup> Cfr. R. Erbès, *L'intégration économique internationale*, Parigi, Puf, 1966, p. 181. Tra le opere più significative in materia di integrazione economica, cfr., oltre a quanto visto in Parte III, Cap. II, nota 1, per le unioni doganali, J. E. Meade, *Problems of Economic Union*, Londra, Allen & Unwin, 1953; B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Londra, Allen & Unwin, 1961; E. A. G. Robinson, *Economic Consequences of the Size of Nations*, Londra, Macmillan, 1960; P. Streeten, *Economic Integration*, Leida, Sytoff, 1963. Per un sintetico esame dei più recenti sviluppi della teoria dell'integrazione economica, cfr. K. Meyer, *Zur Theorie der Wirtschaftlichen Integration*, in « *Kyklos* », n. 4, 1966.

Si tratta di un problema eminentemente politico a cui in questo studio non può neppure farsi cenno. Quale che sia il tipo di Europa che si scelga, per poter avviare a realizzare una coerente politica nei confronti del mondo sottosviluppato, è indispensabile un rafforzamento delle Istituzioni comunitarie, le sole che fino ad ora abbiano insistito sulla improcrastinabilità di una politica comune verso il terzo mondo, le sole che abbiano cercato di moderare le influenze degli approcci parziali, le sole che, nella sede che i Paesi in via di sviluppo considerano la « loro », abbiano tenuto a portare la voce della Comunità.

Con un rafforzamento delle Istituzioni, con un maggior grado di integrazione intra-comunitario, con un ampliamento della Cee<sup>13</sup>, possono indicarsi le linee verso le quali, in una prospettiva di sviluppo, si potrà passare da una impolitica a una politica.

Gli aspetti più direttamente commerciali sono quelli che per primi debbono essere esaminati. Con la politica commerciale comune si definiranno necessariamente anche gli elementi fondamentali della politica della Comunità nei confronti dei Paesi sottosviluppati. Tra breve, quindi, scelte vitali dovranno farsi per i prodotti sia agricoli sia industriali di interesse per i Paesi in via di sviluppo.

Commentando la politica agricola comune e i tentativi per estrinsecarla su piano internazionale, si sono notate le contraddizioni insite in buona parte degli orientamenti comunitari. Queste contraddizioni potranno essere superate, nell'ambito della politica commerciale comune, soltanto se si avrà un grado più intenso di integrazione tra i Sei.

Un più intenso grado di integrazione, infatti, comporta necessariamente una più efficiente distribuzione delle risorse produttive: Scitovsky, Byè e Balassa, tra gli altri, lo hanno dimostrato teoricamente sin dai primordi del processo di unificazione europea<sup>14</sup>. In tal modo non è illogico prevedere un lento trasferimento dei fattori produttivi — essenzialmente del capitale e del lavoro — dalle produzioni agricole meno competitive e più intensamente protette nei confronti del terzo mondo verso quelle, altamente specializzate, più consentanee al continente o verso l'industria. Si tratta di un moto che — come è noto —

<sup>13</sup> Già nel 1962, A. I. MacBean ammoniva che l'ingresso della Gran Bretagna avrebbe potuto contribuire alla formazione di una politica realmente europea nei confronti dei Paesi in via di sviluppo in misura rilevante (Cfr. A. I. MacBean, *The Six and the Underdeveloped Countries*, in « The Banker », ottobre 1962). Indubbiamente, un allargamento della Comunità contribuirebbe alla messa in atto di approcci più razionali: l'influenza della dottrina francese verrebbe limitata e i riadattamenti che l'ingresso dei nuovi membri imporrebbe sul piano della politica di associazione e della politica agricola comune non potrebbe non agire positivamente sull'insieme della politica della Comunità.

<sup>14</sup> Cfr. T. Scitovsky, *Economic Theory ...*, cit., pp. 77-78; B. Balassa, *The Theory of ...*, cit., pp. 101-188; M. Byé, *Unions douanières et donnés nationales*, in « Economie appliquée », gennaio-marzo 1950. Cfr., inoltre, Parte III, Cap. II, nota

è già in corso. Se, invece di contrastarlo, lo si vorrà accentuare, molte barriere protezionistiche potranno venir nel tempo rimosse e si potrà aumentare il tasso degli approvvigionamenti dall'estero.

Si potrà, pertanto, in una prospettiva di sviluppo, razionalizzare il piano comunitario per una politica agricola internazionale: le organizzazioni di mercato a livello mondiale per alcuni prodotti verranno accompagnate da un consolidamento, prima, e da una riduzione, poi, della protezione. Gli agricoltori europei, diminuiti in numero ma aumentati in efficienza, potranno concentrarsi su produzioni di elevata qualità e i produttori agricoli dei Paesi in via di sviluppo troveranno nella Comunità un mercato in continua espansione per i loro prodotti, nonostante la inelasticità di domanda che caratterizza questi ultimi.

La riduzione della protezione dovrebbe riguardare un po' tutte le produzioni della zona temperata. Per alcune di esse — i lattierocaseari, ad esempio, — sarebbe particolarmente efficace se venisse correlata da una politica comune di stoccaggio e da un programma di aiuti per il terzo mondo, finanziato su base comunitaria<sup>15</sup>: si potrebbe giungere a un aiuto alimentare che, senza frenare le produzioni e la ristrutturazione agraria dei Paesi beneficiari, potrebbe realmente significare un importante contributo « europeo » per risolvere il problema della fame nel mondo.

Qualcosa del genere potrebbe prevedersi per un prodotto ancora più meridionale e che costituisce una delle principali merci di esportazione di alcuni Paesi in via di sviluppo: lo zucchero. In Europa — è noto — si assiste a una vera e propria crisi di sovrapproduzione: nell'organizzazione di mercato comunitaria gli Stati membri si sono dovuti imporre quote di produzione; molte raffinerie lavorano a metà della loro capacità; esiste quasi un embargo sulle importazioni di zucchero da barbabietole dai Paesi terzi. Nella proposta della Commissione per un'eventuale organizzazione del mercato mondiale, da negoziarsi nel quadro del Kennedy Round, si prevedeva, oltre alla fissazione di un prezzo internazionale di riferimento e a metodi per penalizzare le importazioni al di sotto di tale prezzo, il coordinamento della politica di stoccaggio, la fissazione di un tasso di auto-approvvigionamento per ogni Parte contraente, l'istituzione di un Fondo internazionale per lo zucchero in favore dei Paesi in via di sviluppo e il consolidamento dei montanti di sostegno<sup>16</sup>. Si trattava di un piano, per molti aspetti lungimirante, soprattutto se si considera che, nel medio termine, si sarebbe potuti passare da un consolidamento a una riduzione del montante di sostegno, cioè della protezione. Anche se, per una serie di concomi-

<sup>15</sup> Un piano di questo genere viene preconizzato, a titolo personale, da numerosi esperti della Commissione. Cfr. i riferimenti in Cap. V, Parte II nota 39.

<sup>16</sup> Cfr., per un sunto delle proposte della Commissione, « Agence Europe » del 23 novembre 1966.

tanze, in seno al Gatt non si è giunti alla trattativa vera e propria<sup>17</sup>, bisogna ricordare che il Consiglio ha letteralmente svirilizzato la proposta della Commissione, dato che tutti i suoi membri, unanimemente, hanno respinto qualsiasi forma di finanziamento multilaterale delle eccedenze e si sono opposti alla fissazione di tassi di auto-provvigionamento e al coordinamento delle politiche di stoccaggio<sup>18</sup>.

Per i prodotti tropicali<sup>19</sup>, infine, con un più intenso grado di integrazione europea, potrebbe prevedersi la realizzazione di un obiettivo su cui hanno già più volte insistito sia la Commissione che il Parlamento europeo<sup>20</sup>: la riduzione delle imposte di consumo sui prodotti che in alcuni Stati membri sono tassati da elevati oneri interni. Armonizzando le legislazioni fiscali dei Paesi della Cee non si vede come Germania, Italia e Francia possano continuare a riscuotere imposte tali da frenare i consumi e, quindi, le importazioni favorendo indirettamente una discriminazione contro i Paesi esportatori e a vantaggio dei produttori europei di merci analoghe e/o concorrenti.

Ovviamente, in tutte queste azioni la Comunità dovrebbe tener presenti gli interessi degli associati: quelle qui accennate non li danneggerebbero a favore di altri Paesi sottosviluppati, anzi, essendo non discriminatorie, porterebbero vantaggi anche ai Sama, sia che si trattasse di organizzazioni mondiali per lo zucchero o per i lattiero-caseari sia che si prevedesse un basso tasso di auto-provvigionamento per le materie grasse sia che si riducessero le imposte interne di consumo sul cacao e il caffè. Si tratterebbe di vantaggi che potrebbero forse anche compensarli di una inevitabile riduzione delle preferenze tariffarie a cui si dovrà in futuro assistere.

La Comunità, infatti, deve — come si è visto — riaffermare la sua volontà politica di giungere alla messa in funzione di un sistema preferenziale per i manufatti e i semi-manufatti dei Paesi in via di sviluppo<sup>21</sup>. Come giungere alla coesistenza di questo sistema con le preferenze accordate ai Sama? Per la concessione delle preferenze — si è detto — la Commissione propende per un metodo misto tra l'apertura di contingenti a dazio ridotto e la riduzione lineare per posizione tariffaria.

<sup>17</sup> Il Segretario generale dell'Onu e il Segretario generale dell'Unctad hanno rivolto un urgente appello alla Comunità invitandola a non ostacolare, con la presentazione di proposte per una « regolamentazione generale per lo zucchero » nel quadro del Gatt i tentativi di infondere nuovo vigore all'accordo esistente. L'accordo in vigore — come è noto — ha avuto risultati che si possono definire « quanto meno scoraggianti » (Cfr. *Die Problematik der internationalen Rohwarenabkommen*, in « Neue Zürcher Zeitung » del 16 settembre 1962).

<sup>18</sup> Cfr. « Agence Europe » dell'8 dicembre del 1966.

<sup>19</sup> Cfr., in proposito, i due studi pubblicati dalla Cee, *Sintesi dell'economia mondiale delle materie grasse*, Serie « Sviluppo dell'Oltremare », n. 2, 1964, e *Il mercato degli oleaginosi tropicali negli Stati membri della Cee - Evoluzione recente e situazione attuale*, Serie « Sviluppo dell'Oltremare », n. 4, 1966.

<sup>20</sup> Cfr. Parte I, Cap. III, nota 26.

<sup>21</sup> Cfr. Parte III, Cap. VI.

A nostro avviso, sarebbe preferibile optare decisamente nella maggior parte dei casi in favore della riduzione lineare per posizione tariffaria. Chi ha pratica di commercio con l'estero sa quanto costa mantenere contingenti: i costi spesso sono pari ai vantaggi offerti dalle riduzioni accordate nel quadro del contingente e, a volte, li superano<sup>22</sup>. Le complicazioni amministrative, la necessità di stretti controlli doganali e di complessi certificati provocano la messa in vigore di congegni macchinosi e onerosi che rendono molto dubbi i benefici che i Paesi in via di sviluppo potrebbero ottenere dall'apertura di contingenti a dazio ridotto per i manufatti e i semi-manufatti di loro esportazione<sup>23</sup>.

Una volta optato per un sistema basato essenzialmente su riduzioni daziarie per posizioni tariffarie, la sua coesistenza con le preferenze accordate agli associati non sembra difficile. Bisogna, innanzitutto, ricordare che, quando il sistema sarà in applicazione, le 18 zone di libero scambio imperfette e parallele esistenti tra ognuno degli associati e la Comunità si saranno completate o saranno molto prossime a esserlo. I prodotti dei Sama, pertanto, entreranno in franchigia doganale sul mercato comunitario godendo su di esso di una limitata preferenza di prezzo nei confronti degli altri Paesi in via di sviluppo esportatori di merci omologhe o concorrenti. Gli associati, poi, non esportano che in misura modesta alcuni tra i manufatti e i semi-manufatti che presentano particolare interesse per gli altri Paesi sottosviluppati: a esempio, i tessili. Per questi prodotti non sarà difficile trovare soluzioni per posizione tariffaria che siano tali da non danneggiare i Sama: si potrebbero prevedere dazi ridotti ma non nulli, che riducessero cioè la preferenza nominale e potenziale di cui godono i Sama senza eliminarla del tutto.

Ad esempio, il dazio sui tappeti di lana, che, a seguito del Kennedy Round, è stato portato dal 32% al 24%<sup>24</sup>, potrebbe essere portato al 10 o al 7% per i prodotti provenienti dai Paesi in via di sviluppo nel loro complesso. Dato che per gli associati la riduzione non presenta e non presenterà neanche in un lontano futuro un interesse sostanziale, si consentirebbe ai Paesi sottosviluppati non associati di fruire di un vantaggio di rilievo senza danneggiare i Sama.

Per i manufatti e i semi-manufatti che competono direttamente con le esportazioni degli associati si potrebbero studiare soluzioni che, pur comportando una riduzione delle preferenze, conservassero dei vantaggi

<sup>22</sup> In conversazioni con funzionari della Commissione mi è stato fatto l'esempio dei contingenti a tariffa ridotta previsti nell'Accordo di Ankara con la Turchia: il costo del loro mantenimento sembra sia pari al triplo dei vantaggi che da essi ricava il Governo turco. Sembra, tuttavia, innegabile che l'uso di contingenti si presenta necessario nel caso di prodotti esportati da Paesi in via di sviluppo a differente grado di livello economico. Bisognerebbe, però, limitare questi casi al minimo indispensabile.

<sup>23</sup> Cfr. G. Patterson, *Discrimination ...*, cit., pp. 378-379.

<sup>24</sup> Cfr. il doc. Cos/L/92, cit., p. 151.

ai Sama tenendo — quanto meno — in vita le preferenze nei loro aspetti psicologici. Ad esempio, il dazio sui legnami placcati, che, a seguito del Kennedy Round, è stato portato dal 14% al 13%<sup>25</sup>, potrebbe essere ancora ridotto sino a raggiungere il 6%. In questo modo, i Sama conserverebbero ancora una preferenza sul mercato della Comunità, ma anche gli altri Paesi in via di sviluppo godrebbero di un accesso privilegiato nei confronti dei Paesi industrializzati. Si avrebbe la coesistenza, così, tra i due sistemi preferenziali, uno, piú intenso, per gli associati e l'altro, piú modesto ma sempre in grado di apportare vantaggi concreti, per i Paesi in via di sviluppo non associati.

Indubbiamente, la coesistenza dovrebbe operare nel tempo verso la progressiva abolizione delle preferenze per i manufatti ed i semi-manufatti degli associati se non si vuole incorrere nei pericoli accennati nella prima parte di questo studio. Si dovrebbe trattare di un'abolizione nel lungo termine, da correlarsi con compensi di vario genere. Essa è tanto piú facile in quanto quasi tutti i Sama rientrano nel gruppo dei 79 Paesi in via di sviluppo che complessivamente forniscono appena il 6% delle esportazioni di manufatti dirette ai Paesi industrializzati contro il 94% fornito dagli altri 39 Paesi sottosviluppati presi in considerazione dalle statistiche delle Nazioni Unite<sup>26</sup>. Per le loro modeste esportazioni di manufatti e di semi-manufatti, poi, gli associati verrebbero a fruire delle riduzioni tariffarie che verrebbero inevitabilmente attuate dagli altri Paesi industrializzati. Se, infatti, la Comunità accorderà le preferenze commerciali per i lavorati e i semi-lavorati dei Paesi in via di sviluppo, si avranno indubbiamente concessioni di importo pari, se non superiore, da parte degli altri Paesi sviluppati, primi tra tutti gli Stati Uniti.

Le preferenze per i manufatti e i semi-manufatti provenienti dal terzo mondo, poi, saranno tanto piú significative quanto piú nei mercati europei ci sarà posto per le importazioni di tali prodotti. Riusciranno ad acquistare un'importanza tanto piú rilevante quanto piú la politica economica della Comunità incoraggerà quei mutamenti strutturali che comportano il risanamento e il ridimensionamento di tutti quei rami secchi dell'industria europea che piú direttamente competono con le produzioni dei Paesi in via di sviluppo<sup>27</sup>. Nei capitoli precedenti, si è

<sup>25</sup> Cfr. il doc. 10720/VIII/67-7, cit. Il tasso della t.e.c. era il 15 % anche se quello effettivamente applicato era il 14 %.

<sup>26</sup> Cfr. Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, *Document rédigé par la Division des tendances et politiques économiques générales des Nations Unies au sujet de Mesures destinées à favoriser l'expansion dans les Pays industrialisés des marchés pour les articles manufacturés et les articles semi-finis exportés par les Pays en voie de développement*, E/Conf. 46/6, p. 8.

<sup>27</sup> Nel *Programma di politica economica a medio termine (1966-1970)*, cit., p. 5 si rileva che « le condizioni generali dello sviluppo economico si sono profondamente modificate nel corso degli ultimi anni in quasi tutti i Paesi membri. Questo fenomeno è dovuto principalmente all'alto livello di occupazione raggiunto e all'accrescersi del livello di vita ».

fatto spesso cenno alla protezione accordata dalla t.e.c., a volte accompagnata da misure contingentali e da sovvenzioni pubbliche, alle « industrie morenti ». Se nel quadro della programmazione comunitaria si rifiuterà l'argomento dell'« industria morente » e si cercherà di giungere a una migliore distribuzione delle risorse, l'Europa integrata potrà essere realmente « un'opportunità di sviluppo » per i Paesi a economia arretrata<sup>28</sup>.

Certamente, alcune industrie europee — alcuni rami dei tessili, della meccanica, della siderurgica, ad esempio — ne soffrirebbero. Bisognerebbe trovare, con misure appropriate, il modo di impedire il sorgere di una disoccupazione tecnologica prevedendo apposite provvidenze per il riadattamento dei lavoratori e per il loro trasferimento da un settore all'altro. Bisognerebbe agevolare gli investimenti nelle branche che, al tempo stesso, più promettono nel medio e nel lungo termine e non temono la concorrenza dei Paesi a bassi salari. Bisognerebbe eliminare le sovvenzioni e le facilitazioni che, invece, consentono ancora investimenti di rilievo in settori tenuti in vita con misure artificiose che impediscono l'industrializzazione verso l'esterno<sup>29</sup> dei Paesi in via di sviluppo. In questo modo, con provvedimenti che potrebbero — è vero — urtare questo o quel gruppo di pressione, si agirebbe al fine di stimolare, al tempo stesso, la crescita economica del nostro continente e di favorire quella delle « Nations prolétaires ».

Lo si potrà fare? Lo si dovrà fare inevitabilmente se si vorrà passare da una impolitica a una politica della Comunità nei confronti del terzo mondo. E lo si dovrà cominciare a fare inevitabilmente nel 1970 quando si dovrà iniziare la politica commerciale comune.

Allora, sarà necessario tener presenti anche tutti quegli aspetti non propriamente commerciali della politica comunitaria verso i Paesi in via

<sup>28</sup> Cfr. R. H. Cahn, *L'Europe Unie: une chance pour le tiers monde*, in « Revue politique des idées et des institutions », novembre 1966.

<sup>29</sup> È a questo proposito interessante ricordare il mutamento di ottica avutosi da parte di Prebisch. Anche se l'economista argentino « ha sempre evitato di far uso dell'argomento dell'industria nascente alla maniera di Singer » (Cfr. M. J. Flander, *Prebisch on Protectionism: An Evaluation*, in « The Economic Journal », aprile 1964); non si può negare che, al pari di Myrdal (Cfr. *Teoria economica e Paesi sottosviluppati*, Milano, Feltrinelli, 1961, passim, sia stato un acceso sostenitore dell'industrializzazione verso l'interno protetta da alte barriere protezionistiche (Cfr., ad esempio, *Commercial Policy in the Underdeveloped Countries*, in « American Economic Review », maggio 1959; *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, in « Economic Bulletin for Latin America », febbraio 1962, nonché l'ormai classico *Theoretical and Practical Problems of Economic Growth*, New York, Onu, 1961). In tale direzione, anzi, aveva indirizzato tutta una scuola di studiosi latino americani (Cfr. H. Baes, *La economia de Prebisch y de la Cepal*, in « Trimestre Economico », gennaio-marzo 1963). Nel rapporto presentato come documento di base per la Conferenza mondiale (Cfr. *Vers une nouvelle politique commerciale ...*, cit.) si è fatto, invece, propugnatore della tesi opposta, si scaglia contro l'industrializzazione in « vas clos » e sostiene la necessità di una industrializzazione rivolta ai mercati sviluppati.



di sviluppo, che in questo studio non si sono esaminati se non per vaghi cenni. Nel quadro della politica commerciale comune verso i sottosviluppati, la Comunità dovrà completare l'armonizzazione delle politiche di credito all'esportazione degli Stati membri e quelle di assicurazione di tali crediti: in tal modo, potrebbero prevedersi non solo condizioni migliori in quanto a termini e a tassi di interesse<sup>30</sup> ma anche la messa in atto di una garanzia comunitaria per gli investimenti privati, ristretta — semmai — in un primo momento all'area dell'Africa associata<sup>31</sup>, in un secondo momento, a tutti i Paesi in via di sviluppo.

Sembra, poi, impensabile una politica commerciale comune verso il terzo mondo senza uno stretto coordinamento delle politiche di aiuti finanziari e di assistenza tecnica data la interconnessione esistente tra gli scambi e il loro finanziamento. Uno stretto coordinamento delle politiche di cooperazione finanziaria e tecnica, destinato a sfociare anch'esso in una politica comune, è indispensabile se si vogliono evitare quelle distorsioni al commercio che sono gli stessi Paesi europei meno attivi nel settore dell'aiuto allo sviluppo a temere<sup>32</sup>. Lo stretto coordinamento dovrebbe tendere, da un lato, a una più efficace distribuzione degli aiuti tra le diverse aree e, dall'altro, a un generale miglioramento dei termini, sia per quanto riguarda la concessione dei prestiti e delle sovvenzioni non rimborsabili, sia per quanto attiene ai tassi di interesse ed alla durata dei periodi per il rimborso.

Tutte queste sono azioni e iniziative che si dovranno cominciare a prendere con il 1970 e con l'inizio della politica commerciale comune.

Per le prospettive future, verso il 1980 e oltre, il discorso si fa

<sup>30</sup> Dai rapporti del Cad possono trarsi i seguenti rilievi per quanto riguarda le caratteristiche generali dei termini degli aiuti pubblici accordati dai Sei in via di sviluppo. In Germania, si fa uso quasi esclusivamente di crediti, il cui tasso di interesse è in media del 3 % e i cui rimborsi vengono effettuati in 25 anni dopo un « periodo di grazia » di 7 anni. In Francia, l'80 % degli aiuti all'estero è costituito da doni e il restante 20 % da crediti a condizioni, in linea di massima, molto favorevoli. I crediti concessi a Paesi che non derivano dagli ex-possedimenti coloniali, tuttavia, sono molto onerosi e hanno riscosso vivaci critiche sia in seno all'Ocse, sia nella stessa *Relazione Jeanneney*. Una politica simile è seguita dai Paesi Bassi: « soft loans » per i Paesi che facevano parte del Regno e « hard loans » (interesse = 5,5 %) per i Paesi non di estrazione olandese. Il Belgio concede crediti a termini non molto dissimili da quelli previsti in Germania. L'Italia è il Paese che accorda prestiti ai Paesi in via di sviluppo alle condizioni peggiori: il tasso di interesse si aggira quasi sempre sul 5,5 %, lo stesso, quindi, praticato dalla Banca mondiale. Nel luglio del 1965 è stata adottata in seno al Cad una raccomandazione sulle condizioni e i termini dell'assistenza finanziaria che, per la prima volta nella storia dell'organismo, include specifici obiettivi quantitativi per gli Stati membri (Cfr. *Development Assistance Efforts and Policies - 1965 Review*, Parigi, Oecd, 1965, pp. 107-112). L'anno successivo — si poteva notare — otto Stati membri avevano soddisfatto le richieste della raccomandazione (Cfr. *Development Assistance Efforts and Policies - 1966 Review*, Parigi, Oecd, 1966, p. 104).

<sup>31</sup> Cfr. Parte I, Cap. IV.

<sup>32</sup> Cfr. Ministero degli Affari Esteri - Il Sottosegretario di Stato on. Zagari, *Politica di cooperazione ...*, cit., p. 11.

piú complesso in quanto molto dipenderà dall'evoluzione che si avrà su piano mondiale, in seno all'Unctad e al Gatt, oltre che dagli sviluppi interni della Comunità.

Tuttavia, anche nella triste ipotesi che in seno all'Unctad si restasse alla fase dei monologhi alterni e che in seno al Gatt non si giungesse a una effettiva liberalizzazione non reciproca per i prodotti dei Paesi sottosviluppati, l'Europa potrà, una volta avviata la politica commerciale comune e una volta iniziato il coordinamento delle politiche di aiuto allo sviluppo, mettere in atto una coerente politica verso il terzo mondo e aggiungere nuove azioni e iniziative a quelle che si sono tratteggiate.

Si potrà, ad esempio, attuare su piano europeo la proposta Horowitz per la costituzione di un fondo multilaterale per gli aiuti alimentato da obbligazioni lanciate sui mercati dei capitali privati<sup>33</sup>. I lavori per dar vita a un mercato europeo dei capitali<sup>34</sup>, se avranno — come si spera — risultati positivi, potranno essere il punto di partenza per avviare nuovi lavori in vista della messa in funzione di un fondo di tal genere che, operando su scala piú ridotta di quello previsto dal Governatore della Banca di Israele, potrebbe essere di piú facile funzionamento, e, alimentandosi su un unico mercato dei capitali, potrebbe venir finanziato con maggior sicurezza di continuità.

Si potrà — per fare un altro esempio — dar vita su scala europea ad un Centro per l'assistenza tecnica in materia di *marketing* simile al Centro per il commercio internazionale del Gatt che offre consulenze gratuite a tutti i Paesi in via di sviluppo, siano o non siano Parti contraenti dell'Accordo generale, che a esso si rivolgono<sup>35</sup>. Per espor-

<sup>33</sup> La « proposta Horowitz » era stata già accennata dal Governatore della Banca di Israele nel 1962, nel corso della riunione annuale del Board of Governors della Banca mondiale. Per accurato esame critico dei dibattiti e degli studi svoltisi su di essa, cfr. S. Boskey, *The Horowitz Proposal* in « Finance and Development », settembre 1965.

<sup>34</sup> I lavori hanno portato a una relazione elaborata da un gruppo di esperti indipendenti sotto la presidenza del prof. Segré (Cfr. *La formazione di un mercato europeo dei capitali*, Bruxelles, novembre 1966). In essa, dopo un'approfondita sintesi dottrinale, si enunciano proposte concrete che concernono: a) l'allargamento dei circuiti del credito, problema che riguarda soprattutto i crediti per gli investimenti industriali a medio e a lungo termine e i crediti per la costruzione di alloggi e di infrastrutture locali; b) l'integrazione dei mercati dei valori mobiliari e l'incremento della loro funzione nel finanziamento degli investimenti; c) l'eliminazione degli ostacoli di carattere essenzialmente tecnico, che possono intralciare lo sviluppo equilibrato di un mercato europeo e riguardanti le disparità dei regimi di funzionamento e di controllo delle istituzioni finanziarie, l'esistenza di rischi di cambio e le differenze tra i regimi fiscali. Già nel 1963, un banchiere europeo notava che la divisione dei mercati dei capitali frena il raggruppamento di mezzi di azione per una efficace attività di aiuti in capitali (Cfr. L. Camu, *Le rôle de l'Europe dans le financement des Pays en voie de développement*, in « Revue politique et parlementaire », maggio 1963).

<sup>35</sup> Per una sua descrizione, cfr. H. L. Jacobson, *Il Centro per il Commercio internazionale* (relazione presentata al Convegno dell'Istituto per la Ricostruzione

tare, infatti, bisogna sapere a chi, dove e come vendere. Creando un Centro di questo tipo<sup>36</sup> i Paesi in via di sviluppo troverebbero il ponte necessario per giungere ai loro clienti e la Comunità avrebbe in esso uno dei suoi bracci operativi per l'attuazione della sua politica commerciale nei confronti del terzo mondo. Non si tratterebbe di una mera duplicazione dell'International Trade Center del Gatt in quanto quello comunitario, agendo su un mercato realmente unico e di dimensioni ben delimitate, potrebbe offrire non soltanto la propria consulenza in materia di *marketing* ma anche una continua opera di assistenza nelle trattative tra esportatori e società importatrici europee.

Si potrà — per fare un ultimo esempio dei molti che si potrebbero addurre — organizzare programmi comuni di assistenza finanziaria e tecnica, fruendo di capitali effettivamente « europei » e di tecnici di diverse nazionalità e di differenti specializzazioni per giungere alla combinazione ed alla *équipe* ottimale.

Queste sono le prospettive in cui potranno evolvere i rapporti tra Comunità e terzo mondo. Perché ciò avvenga è indispensabile un maggior grado di integrazione. Una più accentuata interpenetrazione tra i Sei è la premessa necessaria sia per giungere a mutamenti strutturali verso una maggiore efficienza produttiva e verso un più alto tasso di crescita sia per dar vita a una politica comunitaria verso i Paesi in via di sviluppo realmente efficace.

Il Rapporto Prebisch si concludeva con queste parole: « Queste pagine sono un atto di fede: fede nella possibilità di persuadere, di far penetrare queste idee là dove debbono penetrare e nella possibilità di suscitare reazioni costruttive. I fatti sono là, irrecusabili. Se i mezzi per farvi fronte che sono suggeriti qui non sono accettabili, bisognerà cercarne altri che lo siano. Non si può, infatti, eludere il problema. Mai si era posato al mondo sotto questa forma né con una tale ampiezza. Ma, parimenti, mai il mondo poteva disporre delle immense risorse di cui dispone; mai il mondo aveva avuto la convinzione, oggi sempre più diffusa, che si può agire coscientemente e deliberatamente sulle forze della tecnica e dell'economia per la realizzazione dei grandi disegni »<sup>37</sup>.

Queste parole debbono essere ricordate al termine del nostro studio sulla Comunità e i Paesi in via di sviluppo in quanto anche queste pagine sono un atto di fede nella possibilità di suscitare reazioni co-

industriale, « L'industrializzazione dei Paesi in via di sviluppo e il ruolo della cooperazione tecnica », maggio 1967) (roneo).

<sup>36</sup> Lo si potrebbe incorporare, come unità amministrativa, nei servizi della Commissione o inserire in un apposito Istituto europeo per lo sviluppo, qualora si giungesse a un ampliamento e a una modifica del Fed. Un'ulteriore alternativa potrebbe essere l'istituzione di un'apposita agenzia, sul tipo dell'Associazione europea per la cooperazione che è stata creata dalla Commissione della Cee per redigere e conservare l'elenco degli esperti europei per i Paesi in via di sviluppo.

<sup>37</sup> Cfr. *Vers une nouvelle politique commerciale ...*, cit., p. 156.

struttive e in quanto anche l'Europa mai prima di oggi si era trovata a disporre delle immense opportunità di cui dispone per dar vita a una coerente politica di aiuto. I fatti, illustrati nei tre « case-studies » che compongono questo volume, sono anch'essi irrecusabili e i mezzi per farvi fronte che si sono accennati, qualora non sembrino accettabili, dovranno anch'essi essere sostituiti da altri che lo siano. « *Non si può, infatti, eludere il problema* ».

# Appendice

# Selezione bibliografica

Con la presente selezione bibliografica non si vuole offrire al lettore né un panorama completo della letteratura sui temi di questo studio né una rassegna esauriente di tutte le opere che si sono consultate o che si è ritenuto opportuno citare.

Un'adeguata analisi delle fonti avrebbe richiesto un lavoro *ad hoc*, molto più vasto di questo stesso saggio. Brevi selezioni bibliografiche sui singoli argomenti possono trovarsi in numerose note. In questa sede, con criteri essenzialmente restrittivi, si è inteso indicare unicamente quei documenti, quei libri e quegli articoli che presentano una maggiore utilità per l'approfondimento dei diversi temi trattati.

Nei « documenti », oltre a non classificarsi le importantissime relazioni presentate al Parlamento europeo, che a volte costituiscono degli studi veri e propri interamente compiuti, e che sono state ricordate, con tutti i loro estremi, nelle note, non si è ritenuto opportuno includere il materiale di più difficile consultazione, o perché riservato o perché non pubblicato, che, tuttavia, si è citato, nel corso del lavoro, con tutti gli elementi atti a permetterne il reperimento. Lo stesso deve dirsi per gli utilissimi « comunicati stampa » del Gatt, accessibili soltanto a una ristretta schiera di studiosi e, in parte, resi pubblici grazie alle opere del Curzon (73) e del Patterson (166). La documentazione Unctad, invece, risulta di agevole consultazione, almeno per quanto riguarda gli atti della prima Conferenza mondiale, pubblicati da Dunod; per il resto, oltre a brevi studi, bisogna rifarsi essenzialmente agli articoli di stampa e ai dispacci di agenzia.

Nelle « opere a carattere generale e monografico » non si sono ripresi, nella presente selezione, molti lavori che, pur citati nelle note di questo studio, presentano un carattere assolutamente irrilevante o di dettaglio. Ad esempio, non si è fatto alcun cenno alla letteratura sulle cosiddette « teorie dinamiche » del commercio internazionale, anche

se un'efficace rassegna può trovarsi nell'opera del Corden (71). Parimenti, i libri che si è ritenuto opportuno includere in materia di unità o cooperazione africana o di *partnership* atlantica sono stati ristretti all'essenziale.

La sezione dove si sono dovuti operare i tagli piú cospicui è quella relativa agli « articoli ». La pubblicistica, prevalentemente di parte, che è apparsa in questi anni, è immensa. Molti lavori, pur interessanti e che si sono citati, non ricompaiono in questa selezione per il loro spiccato carattere « di tendenza ». Inoltre, non si è inteso offrire un panorama della stampa quotidiana (annate 1957-1967) che si è consultata e a cui si sono fatti cenni in nota. Il lettore potrà ricavare da sé quali sono stati i giornali maggiormente utilizzati. Per l'Italia, si sono tenuti presenti prevalentemente « 24 Ore » (1957-65) e « Il Sole - 24 Ore » (1965-67); per la Francia, « Le Monde » e « Les Echos »; per la Germania, la « Frankfurter Allgemeine Zeitung »; per la Gran Bretagna, « The Times » e « The Financial Times »; per la Svizzera, « Le Journal de Genève » e la « Neue Zürcher Zeitung »; per gli Stati Uniti, il « New York Herald Tribune »; per i Paesi africani, si è potuto far uso della vasta emeroteca esistente presso i servizi della Commissione della Cee.

Tuttavia, questo lavoro — come ogni altro studio in materia comunitaria — deve molto alla precisione, completezza e rapidità dei dispacci della « Agence Europe », fonte veramente indispensabile e unica, al cui creatore, Com. Emanuele Gazzo, e ai suoi collaboratori va il nostro ringraziamento.

## Documenti.

### COMUNITÀ EUROPEA

*Atti del Parlamento Europeo.*

*Relazioni Generali sull'Attività della Comunità (vari anni).*

Cee-Le Conseil, *Note sur le financement de la politique agricole commune*, R/232/66-Agri 78.

Comm. des Communautés Européennes, *Conférence de presse de M. Jean Rey Président de la Commission des Communautés Européennes*, 13 luglio 1967.

Délégation de la Commission pour les négociations commerciales au Gatt COS/L/92 - 2 juin 1967.

Cee-Commissione, *Perspective de développement économique dans la Cee jusqu'en 1970*, Bruxelles, 1966.

Cee-Commissione, *Concessione di preferenze tariffarie da parte dei Paesi industrializzati a favore di prodotti finiti e semi-finiti dell'in-*

- sieme dei Paesi in via di sviluppo - Comunicazione della Commissione al Consiglio, Sec (66) 3585 def.*
- Cee-Commissione, *Proposte della Commissione al Consiglio riguardanti la fissazione e la revisione dei prezzi per taluni prodotti agricoli, Com (67) 290 def.*
- Cee-Commissione, *Informations internes sur l'agriculture - Comparaison entre les trends actuels de production et de consommation et ceux prevues dans l'étude des perspectives 1970: 1) Produits laitiers; 2) Viande bovine; 3) Céréales, giugno 1966.*
- Cee-Commissione, *Nota della Commissione ai Governi degli Stati membri sulla situazione e sui problemi dell'industria tessile comunitaria, Com (66) 27 def.*
- Cee-Commissione, *Raccolta dei documenti della Conferenza agricola degli Stati membri della Comunità Economica Europea a Stresa dal 3 al 12 luglio 1958.*
- Cee-Commissione, *Relazione al Parlamento europeo sullo stato dei negoziati con il Regno Unito, 26 febbraio 1963.*
- Cee-Commissione, *Proposals for the Working-out and the Putting into Effect of the Common Agricultural Policy in Application of the Art. 43 of the Rome Treaty, Com (60) 105.*
- Cee-Commissione, *Document de travail sur la situation de l'agriculture dans la Communauté, settembre 1958.*
- Cee-Commissione, *Commento alle direttive sulle modalità d'applicazione progressiva del diritto di stabilimento per i Paesi e Territori d'oltre-mare approvate dal Consiglio della Cee, 1960.*
- Cee-Commissione, *I finanziamenti mediante prestiti nel regime di associazione della Convenzione di Yaoundé, 1653/VIII/Fes/65-I.*
- Cee-Commissione, *Nota complementare alla relazione sulla gestione del Fes al 31 dicembre 1963, 6392/VIII/Fes/64-I.*
- Cee-Commissione, *L'aide publique octroyée aux Pays en voie de développement par les Pays industrialisés, 296/VIII/Fo/65-F.*
- Cee-Commissione, *Le marché des oléagineux tropicaux dans les Etats membres de la Cee - Reinsegnements statistiques de base, novembre 1965.*
- Cee-Commissione, *Evolution des échanges commerciaux Cee-Eama 1958-1966, giugno 1967.*
- Cee-Commissione - Marmulla H., *La politica agraria e le relazioni esterne della Cee, 15538/PI/65-I.*
- Cee-Commissione, *Aide concernant les besoins alimentaires des Pays en voie de développement, 3362-60/F.*
- Cee-Commissione, *Aide aux Pays en voie de développement dans le secteur alimentaire, VI/80/61-F.*
- Cee-Commissione, *Livraison d'engrais dans des conditions de faveur aux Pays en voie de développement, VI/352/62-F.*



- Cee-Commissione - Ferrandi J., *L'association: aventure ou nécessité?*, 6099/VIII/Fed/67-F.
- Cee-Commissione - Stampa e Informazione, *Prodotti e scambi commerciali di Paesi in via di sviluppo*, gennaio 1966.
- Cee-Commissione - Stampa e Informazione, *Notizie della politica agricola comune* (varii numeri; in particolare, maggio 1964, marzo 1965 e gennaio 1967).
- Cee-Commissione - Stampa e Informazione - Hendus H., *L'Africa e il Mercato comune*, 1964.
- Cee-Commissione - Stampa e Informazione - Rochereau H., *Les problèmes soulevés par les relations entre les Etats africains et malgache et la Cee*, 1963.
- Cee-Commissione - Studi, *Il mercato del caffè, del cacao e delle banane nei Paesi della Cee*, 1963.
- Cee-Commissione - Studi, *I criteri di valutazione dei progetti presentati al Fondo europeo di Sviluppo*, 1965.
- Cee-Commissione - Studi, *Sintesi dell'economia mondiale delle materie grasse*, 1964.
- Cee-Commissione - Studi, *Il mercato degli oleaginosi tropicali negli Stati membri della Cee - Evoluzione recente e situazione attuale*, 1966.
- Cee-Commissione - Studi, *Il problema della concentrazione nel Mercato comune*, 1966.
- Cee-Commissione - Studi, *Inchiesta sulla situazione delle piccole e medie imprese nei Paesi della Cee*, 1966.
- Cee-Commissione - Studi, *Il mercato comune dei prodotti agricoli - Prospettive 1970*, 1963.
- Cee-Commissione - Studi, *L'organisation des marchés mondiaux - Une action commune des Pays économiquement développés et des Pays en voie de développement*, 1964.
- Cee-Commissione - Gruppo del Portavoce, *Informazioni alla stampa* (varie).
- Cee-Comitato Economico e Sociale, *Verbale sommario della 3ª riunione del Gruppo di Lavoro Convenzione di Associazione*, R/Ces/229/63.
- Cee-Sama - Il Consiglio, *Relazioni annuali di attività del Consiglio di associazione alla Conferenza parlamentare* (varii anni).
- Cee-Sama - Conferenza Parlamentare dell'Associazione, *Atti* (varie riunioni).
- Cee-Bei, *Relazioni annuali* (varii anni).
- Cee-Isce, *Statistiche mensili* (varii numeri).
- Cee-Isce, *Renseignements de base sur les Etats Africain et malgache associés*, 1962.
- Cee - « Quaderni di Comunità Europea », *La politica agricola comune*, 1967.

Cee - « Quaderni di Comunità Europee », *Programma di politica economica a medio termine (1966-1970)*, 1967.

#### GATT

*Rapporti annuali* (varii anni).

*Basic Instruments and Selected Documents* (Bisd) (varii supplementi).

*Trends in International Trade - Report by a Panel of Experts*, 1958.

*What Gatt Is and What Gatt Has Done*, 1961.

*The Activities of Gatt 1964-65*, 1965.

Comité du Commerce et du Développement - Neuvième Session, *Recapitulation préliminaire des négociations Kennedy en ce qui concerne les produits présentant de l'intérêt pour les Pays en voie de développement*, Com Td/46.

Wyndham White E., *Les politiques commerciales des prochaines années*, 1960.

Wyndham White E., *Address to the XVIIth Meeting of the International Chamber of Commerce*, 1959.

*Trade in Agricultural Products, Second and Third Report of the Comité II.*

*Trade in Agricultural Products, Report on the Consultations with the Eec.*

*Gatt - Press Releases* (vari).

#### ONU

*Measures for the Economic Development of the Underdeveloped Countries*, New York, 1961.

*National and International Measures for Full Employment*, New York, 1949.

*Commodity Trade and Economic Development*, New York, 1953.

*International Compensation for Educations in Commodity Trade*, New York, 1961.

*Commodity and Trade Problems of the Developing Countries*, Ecosoc, E/3756.

*World Economic Survey 1962*, New York, 1963.

*World Economic Survey 1963*, New York, 1964.

Unctad, *Le commerce et le développement - Actes de la Conférence des Nations Unies*, Parigi, Dunod, 1965.

Unctad, *United Nations Conference on Trade and Development - Basic Documents on Its Establishment and Activities*, New York, 1966.

Unctad, *Examen de l'application des recommandations de la Conférence - Etude sur le commerce international et le développement 1966*, Td/B/82.

- Unctad, *Document rédigé par la Division des tendances et politiques économiques générale des Nations Unies au sujet de mesures destinées à favoriser l'expansion dans les Pays industrialisés des marchés pour les articles manufacturés et les articles semi-finis exportés par les Pays en voie de développement*, E/Conf. 46/6.
- Unece, *Economic Survey of Europe in 1956*, Ginevra, 1957.
- Unece, *Economic Survey of Europe in 1960*, Ginevra, 1960.
- Uneca, *The United Nations and Africa*, New York, 1962.
- Uneca, *Les échanges interafricains - Cea, Comité Permanent du Commerce - II Session - Niamey, 20-28 mars 1963*.
- Ecosoc, *The Impact of the Eec-Aams Association on African Trade and Development*, E/Cn 14-72.
- League of Nations, *Industrialisation and Foreign Trade*, Ginevra, 1945.

#### OECE - OCSE

- Oece, *Commentaire du Plan de Strasbourg*, Parigi, 1954.
- Oece, *Tendances de politique agricole depuis 1955*, Parigi, 1961.
- Ocse-Cad, *Annual Report* (varii anni).
- Ocse-Cad (Olhin G.), *Foreign Aid Policies Reconsidered*, 1966.
- Ocse-Cad, *Aide alimentaire - son rôle dans le développement économique*, Parigi, 1963.
- Ocse, *Economic Growth 1960-1970 - A Mid - Decade Review of Prospects*, Parigi, 1966.

#### OUA

- Conférence au sommet des Pays indépendents africains, Présence Africaine*, Parigi, 1964.

#### FAO

- The World Coffee Economy*, Roma, 1961.
- The World Meat Economy*, Roma, 1965.
- Enquête sur l'Afrique*, Roma, 1962.
- Les produits agricoles et la Communauté Economique Européenne*, Roma, 1964.
- National Grain Policies*, Roma, 1964.
- Uses of Agricultural Surpluses to Finance Economic Development in Underdeveloped Areas - A Pilot Study in India*, Roma, 1955.
- Agricultural Commodities and the European Common Market*, Roma, 1962.
- Agricultural Commodities Trade and Development - Prospects, Problems and Policies*, Roma, 1964.

*The State of Food and Agriculture 1965 - Review of the Second Post-War Decade*, Roma, 1966.

(Pawley W.), *Possibilities of Increasing World Food Production*, Roma, 1963.

Fao-Unece, *European Agriculture in 1965*, Ginevra, 1965.

#### CONSIGLIO, D'EUROPA

*Le Plan de Strasbourg*, Strasburgo, 1952.

*Le développement de l'Afrique - Rapport d'un group d'experts*, Strasburgo, 1957.

#### BIRS

*Statuts de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement*, Parigi, 1951.

*Banque Mondiale, Sfi et Ida - Principes et opérations*, Washington, 1964.

*Annual Reports* (varii anni).

*Private International Investments in Under-Developed Countries*, Washington, 1953.

#### INTERNATIONAL WHEAT COUNCIL

*Review of World Wheat Situation*, 1963.

#### COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

*Comparative Tariffs and Trade*, New York, 1963.

*Trade Negotiations for a Better Free World Economy*, New York, 1964.

#### POLITICAL AND ECONOMIC PLANNING

*Agricultural Integration in Western Europe*, Londra, 1963.

*Agricultural Policy in the European Economic Community*, Londra, 1958.

*Commodity agreements and the Eec Farm Policy*, Londra, 1964.

*Trade Diversion in Western Europe*, Londra, 1960.

*Atlantic Tariffs and Trade*, Londra, Allen & Unwin, 1962.

#### STATI UNITI D'AMERICA

*Study of Factors Limiting American Private Foreign Investments - Summary of Preliminary Findings and Reccomandations*, Department of Commerce, 1953.

- Proposals to Establish an International Food Bank and International Rau Materials Reserve*, Senate Hearings, maggio, 28-29, 1956.
- (Klein T. M., *The Eec's Common Agricultural Policy and Its Impact on U.S. Exports*, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, 1965.
- (Brown L. R.), *Increased World Food Output - Problems and Prospects*, Department of Agriculture, 1965.
- Agriculture Protection by Non-Tariff Barriers*, Department of Agriculture, 1965.
- U. S. Congress - Joint Economic Committee, *Factors Affecting the U. S. Balance of Payments*, 1962.
- U. S. Congress, *Hearings on the Balance of Payments*, 1965.
- U. S. Congress, I.T.O. - *An Appraisal of the Havana Charter in Relation to U. S. Foreign Policy*, Committee on Foreign Affairs, 1948.
- Development of Price-Support Programs in « Congressional Digest »*, aprile 1962.
- U. S. Proposals for Expansion of World Trade and Employment*, Department of State, 1965.

#### FRANCIA

- Minister d'Etat chargé de la réforme administrative, *Rapport sur la politique française de coopération avec les pays en voie de développement*, Parigi, 1963.
- La coopération entre la France, l'Afrique Noire d'expression française et Madagascar*, Parigi, 1966.
- Rapport sur la zone franc en 1961*, Parigi, 1962.

#### GRAN BRETAGNA

- The UK's role in Commonwealth Development*, Londra, 1957, Cmnd 236.
- Assistance from the UK for Overseas Developments*, Londra, 1960, Cmnd. 947.
- The Colombo Plan*, Central Office of Information, Londra, 1964.
- Britain and the European Communities*, Central Office of Information, Londra, 1963.

#### ITALIA

- Ministero degli Affari Esteri - Il Sottosegretario di Stato on Zagari, *Politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo*, Roma, novembre 1966.
- Atti parlamentari*
- Confederazione Generale dell'Industria Italiana, *La Conferenza mondiale sul commercio e lo sviluppo*, Roma, 1965.

## DANIMARCA

*L'agricoltura danese*, Copenaghen, 1957.

## OLANDA

*Ontwikkelingshulp der Nedarlandse Overheid*, in « Economisch-Statistische Berichten » del 20 luglio 1964.

### **Opere a carattere generale e monografico.**

- 1) AA. VV., *America's Role in the World Economy. The Challenge to Orthodoxy*, Boston, Heath and Co., 1966.
- 2) AA. VV., *Changing Patterns in Foreign Trade and Payments*, New York, Northon & C., 1964.
- 3) AA. VV., *Commentario Cee*, Milano, Giuffrè, 1966.
- 4) AA. VV., *Commercio internazionale e sviluppo economico*, Genova, 1963.
- 5) AA. VV. *Demain, l'Europe sans frontières*, Parigi, Plon, 1958.
- 6) AA. VV., *Die Europäische Wirtschaftintegration in Bonne des Gemeinsamen Markets*, Schweirsiche Intitut für Aussenwirtschafts und Marketforschung an der Handels-Hochschunge St. Gallen, 1959.
- 7) AA. VV., *Economic Consequences of the Size of Nations*, Londra, Macmillan, 1960.
- 8) AA. VV., *Economic Systems of the West*, Basilea, Kyklos Verlag, 1961.
- 9) AA. VV., *France and the European Community*, New York, Ohio State Un. Press, 1964.
- 10) AA. VV., *Integration européenne et réalité économique*, Bruges, Du Temple, 1964.
- 11) AA. VV., *International Manual of the European Communities*, Missouri, Saint Louis Un. Press, 1963.
- 12) AA. VV., *International Trade Theory in a Developing World*, New York, Aea, 1963.
- 13) AA. VV., *La modernisation de l'agriculture*, Parigi, Colin, 1964.
- 14) AA. VV., *La politica della Cee nei confronti dei Paesi in via di sviluppo*, Firenze, Vallecchi, 1961.
- 15) AA. VV., *La zone franc*, Parigi, Puf, 1957.
- 16) AA. VV., *Les Banques de développement dans le monde*, Parigi, Dunod, 1964.
- 17) AA. VV., *Les institutions internationales et transnationales*, Parigi, PUF, 1961.

- 18) AA. VV., *Les investissements privés dans les Pays en voie de développement*, in « Les Problèmes de l'Europe », n. 21.
- 19) AA. VV., *L'Europe et l'Amérique Latine*, Strasburgo, Centre d'Hautes Etudes Européennes, 1966.
- 20) AA. VV., *L'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 1957.
- 21) AA. VV., *L'integrazione europea all'inizio della II tappa*, Roma, Jandi Sapi, 1962.
- 22) AA. VV., *L'organisation des marchés et l'aide au développement Politique générale à suivre sur le plan international*, Parigi, Développement et Civilization, 1963.
- 23) AA. VV., *New Directions for World Trade*, Londra, Oxford Un. Press, 1964.
- 24) AA. VV., *Resources and Planning in Eastern Europe*, Bloomington, Indiana Un. Press, 1957.
- 25) AA. VV., *Sciences humaines et intégration européenne*, Leida, Sythoff, 1960.
- 26) AA. VV., *The Atlantic Community*, New York, Praeger, 1963.
- 27) AA. VV., *The Common Market: Friend or Competitor?*, New York, New York Un. Press, 1964.
- 28) AA. VV., *The Economics of Australian Industry*, Melbourne, Melbourne Un. Press, 1963.
- 29) AA. VV., *The Improvement of Commercial Relations Between Nations*, Parigi, Carnegie Endowments-International Chamber of Commerce, 1953.
- 30) AA. VV., *The U. S. Balance of Payments in 1980*, Washington, Brookings Institutions, 1963.
- 31) AA. VV., *Trade, Growth and the Balance of Payments*, Chicago, MacNally, 1965.
- 32) AA. VV., *Traguardo Europa*, Firenze, Vallecchi, 1966.
- 33) Afana O., *L'économie de l'Ouest africain*, Parigi, Maspéro, 1966.
- 34) Agarwal J., *Die Assoziierung der überseesschen Staaten und Gebiete mit der Ewg und die Auswirkung auf die Ausföhrer der nichtasoziierten Entwicklungsländer in diese Gemeinschaft*, Tübingen, Kieleer Studien, 1966.
- 35) Albinowski S., *La politique commerciale de la Cee*, Varsavia, Zachodna Agencja Prasówa, 1966.
- 36) Allais M., *L'Europe Unie: route de la prospérité*, Parigi, Calman-Lévi, 1960.
- 37) Allen J. J., *The European Common Market and the Gatt*, Washington, The University Press, 1960.
- 38) Andreis M., *L'Africa e la Comunità Economica Europea*, Torino, Einaudi, 1967.
- 39) Andreis M., *Gli Stati Uniti e i Paesi sottosviluppati*, Torino, Einaudi, 1962.

- 40) Anguillé A. e David J., *Afrique sans frontières*, Monaco, Bory, 1966.
- 41) Antonelli E., *L'Europe et l'économie africaine*, Parigi, Sirey, 1939.
- 42) Ardant G., *Le monde en friche*, Parigi, Puf, 1963.
- 43) Arnold J. P., *Aid for Developing Countries - A Comparative Study*, Chester Spring, Dufour, 1962.
- 44) Bagwati J., *L'economia dei Paesi sottosviluppati*, Milano, Il Saggiatore, 1966.
- 45) Bailey R., *Tarifs et commerce en Europe Occidentale - Les Six et les Sept*, Torino, Giappinchelli, 1961.
- 46) Balassa B., *The Theory of Economic Integration*, Londra, Allen & Unwin, 1961.
- 47) Bandini M., *Politica agraria*, Bologna, Edagricole, 1966.
- 48) Barnérias, *L'équilibre économique international - Nouveaux aspects de la théorie*, Parigi, Colin, 1959.
- 49) Beguel (van der) E. H., *From Marshall Aid to Atlantic Partnership*, New York, Elsevier, 1966.
- 50) Beloff M., *The United States and the Unity of Europe*, Washington, The Brookings Institutions, 1963.
- 51) Benham F., *Economic Aid to Underdeveloped Countries*, Londra, Oxford Un. Press, 1961.
- 52) Bertrand R., *Comparison du niveau des tarifs douaniers des Pays du Marché Commun*, Parigi, Isea, 1958.
- 53) Black E., *The Diplomacy of Economic Development*, Cambridge, Mass., Harvard Un. Press, 1960.
- 54) Bonnefous E., *Les milliards qui s'envolent*, Parigi, Fayard, 1963.
- 55) Bonnefous M., *Europe et tiers monde*, Leid, Sytoff, 1961.
- 56) Bourinnet J., *Le problème agricole dans l'intégration européenne*, Parigi, Cujas, 1963.
- 57) Braibant M. H., *Vocation agricole de la France*, Parigi, Berger-Levrault, 1959.
- 58) Brandon D., *American Foreign Policy*, New York, Appleton-Craft, 1966.
- 59) Brown W. A., *Us and the Restoration of World Trade*, Washington, The Brookings Institutions, 1950.
- 60) Byé M., *Rélations économiques internationales*, Parigi, Puf, 1965.
- 61) Camps M., *Britain and the European Community*, Londra, Oxford University Press, 1964.
- 62) Camps M., *What Kind of Europe?*, Londra, Oxford University Press, 1965.
- 63) Camps M., *The European Unification in the '60s - From the Veto to the Crisis*, Londra, Oxford University Press, 1967.



- 64) Casari M., *La cooperazione internazionale per lo sviluppo economico*, Padova, Cedam, 1963.
- 65) Clarck C., *British Trade in the Common Market*, Londra, Stevens & Sons, 1962.
- 67) Clerc F., *Le marché commun agricole*, Parigi, Puf, 1964.
- 68) Condiliffe J. B., *The Welfare in New Zealand*, Allen & Unwin, 1959.
- 69) (Coppola d'Anna F.), *L'organizzaxione internazionale per il commercio - Ito*, Roma, Associazione Italiana fra le Società per Azioni, 1947.
- 70) (Coppola d'Anna F.), *L'accordo generale sulle tariffe e il commercio - Gatt*, Roma, Associazione Italiana fra le Società per Azioni, 1950.
- 71) Corden W. M., *Recent Developments in the Theory of International Trade*, Princeton, Princeton University Press, 1965.
- 72) Cousté P. B., *L'association des Pays d'outre-mer à la Cee*, Parigi, Libreries Techniques, 1959.
- 73) Curzon G., *Multilateral Commercial Diplomacy - The General Agreement on Tariffs and Trade and Its Impact on National Commercial Policies and Techniques*, New York, Praeger, 1965.
- 74) Decraene P., *Le panafricanisme*, Parigi, Puf, 1959.
- 75) Delagneau B., *L'association des Pays d'outre-mer à la Cee: son influence sur les exportations des Pays d'outre-mer*, Lovanio, Dewallens, 1961.
- 76) Dell S., *Trade Blocs and Common Markets*, Londra, Constable, 1963.
- 77) Deniau F., *The Common Market*, New York, Bornie & Rockliff, 1963.
- 78) Diabaté B., *L'Afrique Noire et l'Europe dans le cadre de la nouvelle Convention d'association*, Ginevra, Institut d'Hautes Etudes Internationales, 1965.
- 79) Diebold W. jr., *The End of the Ito*, Princeton, Princeton, University Press, 1952.
- 80) Drag N., *Pays sous-développés et co-opération technique*, Parigi, Spes, 1963.
- 81) Drouin P., *L'Europe du Marché Commun*, Parigi, Juillard, 1964.
- 82) Duesembery J. S., *Income, Saving and Theory of Consumer Behavior*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1949.
- 83) Dumont R., *L'Afrique Noire est mal partie*, Parigi, Du Seuil, 1962.
- 84) Durant Reville, *L'assistance de la France aux Pays en voie de développement*, Parigi, Genin, 1961.
- 85) Eicher C. e Witt L., *Agriculture in International Development*, New York, McGraw-Hill, 1964.

- 86) Erbès R., *L'intégration économique internationale*, Parigi, Puf, 1966.
- 87) Fabra P., *Y-a-t-il un Marché Commun?*, Parigi, Du Seuil, 1966.
- 88) Fabre F. C., *La politique céréalière de l'Europe au seuil de l'unification*, Leida, Syroff, 1960.
- 89) Fauchon J., *Economie de l'agriculture française*, Parigi, Médicis, 1964.
- 90) Feis H., *Foreign Aid and Foreign Policy*, New York, Saint Martin Press, 1964.
- 91) Frank I., *The European Common Market - An Analysis of Commercial Policy*, New York, Praeger, 1961.
- 92) Fromont P., *Problèmes d'économie rurale*, Paris, Génin, 1962.
- 93) Galbraith J. K., *La società opulenta*, Milano, Comunità, 1963.
- 94) Gardner R., *Sterling - Dollar Diplomacy*, Londra, Oxford University Press, 1956.
- 95) Gardner R., *L'Onu e la politica mondiale*, Bologna, Cappelli, 1966.
- 96) Gillet J. F., *Les organismes communs aux quatre Etats de l'Afrique Equatoriale*, Brazzaville, Secrétariat de la Conférence des Chefs d'État, 1963.
- 97) Graham B., *Storage and Stability*, New York, McGraw-Hill, 1937.
- 98) Grosser A., *French Foreign Policy Under De Gaulle*, Boston, Little Brown, 1967.
- 99) Guelfat I., *Doctrine économique et Pays en voie de développement*, Parigi, Puf, 1961.
- 100) Haberler G., *Survey of International Trade Theory*, Princeton, Princeton University Press, 1961.
- 101) Habsbourg (de) O., *Européens et africains: l'entente nécessaire*, Parigi, Hachette, 1963.
- 102) Hagman A. M., *Le Marché Commun et les Pays tiers - Incidence de la Cee sur le commerce international*, Losanna, Centre de Recherches Européennes, 1963.
- 103) Hagrais K. M., *United Nations Conference on Trade and Development - A case-study in United Nations diplomacy*, New York, Praeger, 1965.
- 104) Hallstein W., *United Europe: Challenge and Opportunity*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962.
- 105) Hansen A., *The Dollar and the International Monetary System*, New York, McGraw-Hill, 1965.
- 106) Hayter T., *French Aid*, Londra, Overseas Development Institute, 1967.
- 107) Herter C., *Toward an Atlantic Community*, New York, Harper & Row, 1963.

- 108) Hevery (de) P., *Le problème mondial du blé*, Parigi, Felix Alcin, 1934.
- 109) Hinshaw R., *The European Community and American Trade*, New York, Praeger, 1966.
- 110) Hinshaw R., *Toward European Convertibility*, Princeton, Princeton University Press, 1958.
- 111) Horowitz I. L., *Three Worlds of Development - Theory and Practice of International Stratification*, New York, Oxford University Press, 1966.
- 112) Ingram J. C., *International Economic Problems*, New York, Wiley and Sons, 1966.
- 113) Jacobson H. L., *Il centro per il commercio internazionale*, Relazione presentata al Convegno Iri « L'industrializzazione dei Paesi in via di sviluppo e il ruolo della cooperazione tecnica », Roma, maggio 1967.
- 113) Jacod H. E., *Histoire du grain depuis 6000 ans*, Parigi, Du Seuil, 1958.
- 114) Jalée P., *Le pillage du tiers monde*, Parigi, Raspéro, 1966.
- 115) Johnson H. G., *The World Economy at the Crossroads*, Londra, Oxford University Press, 1965.
- 116) Johnson H. G., *The Theory of Tariff Structure with Special Reference to World Trade and Development*, Ginevra, Droz, 1965.
- 117) Kindleberger P. C., *The Terms of Trade - An European Case of Study*, Londra, Chatman House, 1956.
- 118) Kissinger H., *The Troubled Partnership*, Garden City, Doubleday, 1965.
- 119) Kitzinger U., *The Politics and Economics of European Integration*, New York, Praeger, 1963.
- 120) Kleiman R., *Atlantic Crisis*, New York, Northon, 1964.
- 121) Kravis J. B., *Domestic Interests in International Organisations - Safeguards in International Trade Organisations*, Philadelphia, Pennsylvania University Press, 1963.
- 122) Lacharrière (de) Guy, *Commerce extérieur et sous-développement*, Parigi, Puf, 1964.
- 123) Lamartine Yates P., *Forty Years of Foreign Trade*, Londra, Allen & Unwin, 1959.
- 124) Lamartine Yates P., *Food, Land and Manpower in Western Europe*, Londra, Macmillan, 1960.
- 125) Lamfalussy A., *The United Kingdom and the Six*, Londra, Macmillan, 1963.
- 126) Lamfalussy A., *Intra-European Trade and Competitive Position of the Eec*, Manchester Statistical Society, Paper Read on March 13th 1963.

- 127) Larry H. B., *Problems on the U.S. as World Trader and Banker*, New York, National Economic Research, 1963.
- 128) Legun C., *Panafricanism*, Londra, Penguin Books, 1962.
- 129) Lefebvre J., *L'originalité de l'apport européen au progrès économique et sociale des Pays en voie de développement*, Parigi, Puf, 1963.
- 130) Lefebvre J., *Afrique et Communauté Européenne*, Bruxelles, Ed. du Treuremberg, 1957.
- 131) Lemaigen R., *L'Europe au berceau - Souvenirs d'un technocrate*, Parigi, Plon, 1966.
- 132) L'Huillier J., *Théorie et pratique de la coopération économique internationale*, Ginevra, Génin, 1955.
- 133) L'Huillier J., *La coopération économique internationale 1960-1961*, Ginevra, Génin, 1961.
- 134) Lichteim G., *Europe and America*, Londra, Thames & Hudson, 1963.
- 135) Lindberg L., *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963.
- 136) Linder S. B., *An Essay on Trade and Transformation*, New York, Wiley and Sons, 1961.
- 137) Luchaire F., *L'aide aux pays sous-développés*, Parigi, Puf, 1966.
- 138) Manoilescu M., *The Theory of Protection and International Trade*, Londra, King, 1931.
- 139) Marchall A., *L'Europe solidaire*, Parigi, Cujas, 1964.
- 140) Marrama V., *Saggio sullo sviluppo economico dei Paesi arretrati*, Torino, Einaudi, 1958.
- 141) Marry R., *L'intégration européenne*, Parigi, Sirey, 1958.
- 142) Mc Key V., *Africa in World Politics*, New York, Harper and Row, 1963.
- 143) Meade J., *Problems of Economic Unions*, Londra, Allen & Unwin, 1953.
- 144) Meade J., *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam, North Holland Publishing Company, 1955.
- 145) Menegazzi G., *I principi del solidarismo*, Milano, Giuffrè, 1964.
- 146) Metzger S., *Trade Agreements and the Kennedy Round*, Fairfax, Coiner Publications, 1964.
- 147) Meyer F., *The European Free Trade Association*, New York, Praeger, 1960.
- 148) Meyer G., *International Trade and Development*, New York, Harper and Row, 1964.
- 149) Meynaud J., *Les groupes de pression internationaux*, Parigi, Colin, 1961.
- 150) Mikesell R., *Agricultural Surplus and Export Policy*, Washington, Enterprise Association, 1958.

- 151) Millikan M. F. e Blackmer D. L., *The Emerging Nations - Their Growth and U.S. Policy*, Boston, Little Brown, 1961.
- 152) Millikan M. F. e Rostow W. W., *A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1967.
- 153) Monaco R., *Lezioni di organizzazione internazionale*, Torino, Giapinchelli, 1965.
- 154) Moussa P., *L'économie de la zone franc*, Parigi, Puf, 1960.
- 155) Moussa P., *Les chances économiques de la Communauté Franco-Africaine*, Parigi, Colin, 1957.
- 156) Myrdal G., *Teoria economica e Paesi sottosviluppati*, Milano, Feltrinelli, 1962.
- 157) Myrdal G., *I Paesi del benessere e gli altri*, Milano, Feltrinelli, 1962.
- 158) Myrdal G., *Une économie internationale*, Parigi, Puf, 1958.
- 159) Neres P., *French Speaking West Africa from Colonial Status to Independence*, Londra, Oxford University Press, 1963.
- 160) N'Kruma K., *Africa Must Unite*, Londra, Heimann, 1963.
- 161) Ohlin B., *La politique du commerce extérieur*, Parigi, Dunod, 1955.
- 162) O'Coppock J., *Atlantic Agricultural Unity - Is It Possible?*, New York, McGraw-Hill, 1966.
- 163) O'Coppock J., *North Atlantic Policy - The Agricultural Gap*, New York, 20th Century Fund, 1963.
- 164) Oury B., *L'agriculture au seuil du Marché Commun*, Parigi, Puf, 1959.
- 165) Papanicolaou E. E., *Coopération internationale et développement économique*, Ginevra, Droz, 1963.
- 166) Patterson G., *Discrimination in International Trade - The Policy Issue*, Princeton, Princeton University Press, 1966.
- 167) Pedini M., *Il Kennedy Round nella politica della Cee*, Roma, Banco di Roma, 1967.
- 168) Pennisi G., *L'associazione Cee-Sama: un esame critico*, Como, Caroli, 1967.
- 169) Pennisi G., *Assistenza tecnica e servizio volontario*, Bologna, Calderini, 1967.
- 170) Perroux F., *L'Europe sans rivages*, Parigi, Puf, 1954.
- 171) Perroux F., *L'économie des jeunes Nations*, Parigi, Puf, 1962.
- 172) Perroux F., *La coesistenza pacifica*, Torino, Einaudi, 1961.
- 173) (Prebisch R.), *Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement économique*, Parigi, Dunod, 1964.
- 174) (Prebisch R.), *Theoretical and Practical Problems of Growth*, New York, Onu, 1951.
- 175) Rainero R., *Il nuovo volto dell'Africa*, Firenze, Sansoni, 1963.

- 176) Rehben E., *Essor et problèmes de l'agriculture danoise*, Parigi, Génin, 1957.
- 177) Ricardo D., *The Principles of Political Economy*, Londra, Dont, 1911.
- 178) Richter J. H., *Agricultural Protection and Trade - Proposals for an International Policy*, New York, Praeger, 1964.
- 179) Rivkin A., *Africa Presence in World Affairs: National development and Its Role in Foreign Policy*, New York, Macmillan, 1963.
- 180) Rivkin A., *Africa and the European Community - A Perspective*, The Social Science Foundation, Denver, University of Denver, 1964.
- 181) Rogers P., *Economic Relations of the Eec with the Developing Countries*, Lecture at the Johns Hopkins University Bologna Center, March 13, 1967 (mimeographed).
- 182) Röppe W., *L'économie mondiale aux XIX et XX siècles*, Parigi, Minard, 1959.
- 183) Röpke W., *International Economic Disintegration*, Londra, Allen & Unwin, 1942.
- 184) Rossi M., *Paesi nuovi e politica mondiale*, Milano, Comunità, 1965.
- 185) Rubin S. G., *The Conscience of the Rich Nations - The Development Assistance Committee and Common Aid Efforts*, New York, Harper & Row, 1966.
- 186) Samwold R. e Stohler J., *Economic Integration - Theoretical Assumptions and Consequences of European Integration*, Princeton, Princeton University Press 1959.
- 187) Schlesinger A. R., *I mille giorni di John Fitzgerald Kennedy alla Casa Bianca*, Milano, Rizzoli, 1966.
- 188) Schmeltz G. W., *L'économie contemporaine*, Parigi, La Colombe, 1965.
- 189) Scitovsky T., *Economic Theory and Western European Integration*, Londra, Allen & Unwin, 1958.
- 190) Scott M. F., *A Study in the United Kingdom Imports*, Londra, Cambridge University Press, 1963.
- 191) Serpieri A., *Scritti di economia agraria*, Firenze, Le Monnier, 1957.
- 192) Shepherd G. S., *Farm Policy: New Directions*, Ames Iowa, State University Press, 1964.
- 193) Simonet H., *La formation de capital dans les Pays sous-développés*, Bruxelles, Institut de Sociologie de l'Ulb, 1959.
- 194) Sloan H. e Zurcher A., *Dictionary of Economics*, New York, Barnes and Nobles, 1953.
- 195) Spector C., *Agriculture and the Kennedy Round* (Term Paper for Johns Hopkins University Bologna Center, 1967, mimeographed).

- 196) Spinelli A., *The Eurocrat Conflicts and Crisis in European Integration*, Baltimore, John Hopkins Press 1967.
- 197) Staley E., *The Future of the Underdeveloped Countries*, New York, Harper & Row, 1954.
- 198) Stanovnik J., *I Paesi sottosviluppati nell'economia mondiale*, Milano, Feltrinelli, 1965.
- 199) Steel R., *The End of the Alliance: America and the Future of Europe*, Londra, Deutsch, 1964.
- 200) Stramacci M., *Le costituzioni africane*, Milano, Giuffrè, 1963.
- 201) Stuart Mill J., *Principles of Political Economy*, Londra, Longmans, 1929.
- 202) Tames R., *Formacion y desarrollo del Mercado Comon Europeo*, Madrid, Amer, 1966.
- 203) Thiam D., *La politique étrangère des Etats africains*, Parigi, Présence Africains, 1962.
- 204) Timbergen J., *Shaping the World Economy*, New York, 20th Century Fund, 1962.
- 205) Timbergen, *International Economic Integration*, Amsterdam, North Holland, Publishing Co., 1964.
- 206) Tracy M., *Agriculture in Western Europe*, New York, Praeger, 1964.
- 207) Travis W. P., *The Theory of Trade and Protection*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1964.
- 208) Triffin R., *The World Money Maze*, New Haven, Yale University Press, 1966.
- 209) Uri P., *Dialogue de continents*, Parigi, Plon, 1963.
- 210) Vaccara B., *Employment and Output in Protection Manufactured Industries*, Washington, Brookings Institutions, 1960.
- 211) Vedovato G., *Studi africani e asiatici*, Firenze, Biblioteca della Rivista di Studi Politici Internazionali, 1965.
- 212) Viner J., *The Customs Union Issue*, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1960.
- 213) Zagari M., *Principi e direttrici di cooperazione economica e tecnica con il terzo mondo* (conferenza tenuta il 20 marzo 1966 all'Isve-roneo).
- 214) Zcheinder A., *Politique extérieure et politique du commerce extérieur*, Ginevra, Droz, 1957.
- 215) Waelbroeck J., *Une nouvelle méthode d'analyse des matrices des échanges internationaux*, Bruxelles, Cahiers Economiques de Bruxelles, 1964.
- 216) Weiller J., *L'économie mondiale depuis 1950 - Du Plan Marshall aux grandes negociations commerciales entre Pays inégalement développés*, Parigi, Puf, 1965.

- 217) Wilcox C., *A Charter for World Trade*, New York, Macmillan, 1949.
- 218) Wolf C. e Suvfrin S., *Capital Formation and Foreign Investments in Underdeveloped Areas*, Syracuse, Syracuse University Press, 1955.
- 219) *Populorum progressio - Lettera enciclica*, Milano, Ancora, 1957.

### Articoli.

- 1) Abel M. E., *Discrimination in the World Trade of Agricultural commodities*, in « Journal of Farm Economics », maggio 1966.
- 2) Anguillé G., *Civilisation du plan dans l'Afrique et l'Europe de demain*, in « Politique Etrangère », n. 3 del 1963.
- 3) Archamband J., *Heurts et malheurs du Marché Commun agricole*, in « Bulletin de l'Administration Centrale des Finances », luglio-agosto 1964.
- 4) Ardant G., *La réforme des échanges internationaux par la création d'un fond de stabilisation des matières premières*, in « Tiers Monde », giugno 1962.
- 5) Asher R. E., *Multilateral versus Bilateral Aid: An Old Controversy Revisited*, in « International Organisation », autunno 1962.
- 6) Bachet R., *Les produits primaires, l'Amérique Latine et la Cee*, in « Tiers Monde », n. 19.
- 7) Baes H., *La economia de Prebisch y de la Cepal*, in « Trimestre Economico », gennaio-marzo 1963.
- 8) Balassa B., *European Integration: Problems and Issues*, in « American Economic Review », maggio 1963.
- 9) Balassa B., *Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation*, in « The Journal of Political Economy », dicembre 1965.
- 10) Balassa B., *The Future of Common Market Imports*, in « Weltwirtschaftliche Archives », n. 2 del 1963.
- 11) Balassa B. e Camu A., *Les effets du Marché Commun sur les courants d'échanges internationaux*, in « Revue d'Economie Politique », n. 2 del 1966.
- 12) Baldwin R. E., *A New Trade Policy for Developing Countries*, in « Review of Social Economy », marzo 1966.
- 13) Balogh T., *Influence des institutions monétaires et commerciales sur la structure économique africaine*, in « Revue Economique », maggio 1963.
- 14) Bandera V. N., *Tied Loans and International Payments Problems*, in « Oxford Economic Papers », luglio 1965.



- 15) Basevi G., *The U. S. Tariff Structure: Estimates of Effective Rates of U. S. Industry and Industrial Labor*, in « Review of Economics and Statistics », maggio 1966.
- 16) Barbé R., *Le Marché Commun, instrument de la politique néo-colonialiste en Afrique*, in « Economie et Politique », gennaio 1963.
- 17) Barber C. L., *Canadian Tariff Policy*, in « Canadian Journal of Economics and Political Sciences », novembre 1965.
- 18) Beauquene P., *Les agricultures européens ne veulent pas perdre le Round Kennedy*, in « Les Echos » del 16 maggio 1963.
- 19) Beloff N., *Why the Six Fell out with the Africans*, in « Observer » del 7 luglio 1962.
- 20) Bentwick B. L., *Estimating Trade Creation and Trade Diversion*, in « Economic Journal », giugno 1963.
- 21) Berard J. P., *La coopération française avec les Etats africains et malgache: état actuel, perspectives d'avenir*, in « Développement et Civilisation », marzo 1963.
- 22) Berchen R., *Nigeria Joins the Eec-Chance of Aid by Trade*, in « Inter-Economics », settembre 1966.
- 23) Biarnès, *La laborieuse naissance de l'Uamce*, in « Le Monde » del 12 maggio 1964.
- 24) Bennemant C. L., *La solidarité économique mondiale*, in « Le Soir » del 24 settembre 1963.
- 25) Blau G., *International Commodity Agreements*, in « Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics », settembre 1962.
- 26) Boleusi A., *La technique des négociation au Gatt*, in « Revue du Marché Commun », maggio 1962.
- 27) Bolton G., *Problems of Economic Development in Latin America*, in « Foreign Affairs », aprile 1962.
- 28) Boonk J. J. e Ramaer J. C., *La politique commerciale de la Cee*, in « Revue du Marché Commun », maggio 1963.
- 29) Boskey S., *The Horowitz Proposal*, in « Finance and Development », settembre 1965.
- 30) Bowie R. R., *Tension within the Alliance*, in « Foreign Affairs », luglio 1965.
- 31) Brown R., *Y-a-t-il trop de céréales dans le monde?*, in « Perspectives » del 4 febbraio 1961.
- 32) Brunet J. P., *L'inégalité au développement économique*, in « Economie Appliquée », aprile-giugno 1960.
- 33) Brunthaver C., *U.K. Grain Agreement: Format for an International Grain Agreement?*, in « Journal of Farm Economics », febbraio 1965.
- 34) Bué C., *Nouvelles conditions internationales de la croissance*, in « Cahiers de l'Isea », n. 10 del 1965.

- 35) Buchan A., *The Changed Setting of Atlantic Debate*, in « Foreign Affairs », luglio 1965.
- 36) Butler W., *Trade and Underdeveloped Areas*, in « Foreign Affairs », gennaio 1963.
- 37) Byé M., *Unions douanières et données nationales*, in « Economie Appliquée », gennaio-marzo 1960.
- 38) Cahn R. H., *L'Europe unie: una chance pour le tiers monde*, in « Revue Politiques des Idées et des Institutions », novembre 1966.
- 39) Caine S., *Commodity Agreements: A New Look*, in « Lloyd's Bank Review », gennaio 1963.
- 40) Caine S., *The Common Market: the Consequences for the Commonwealth and the Underdeveloped World*, in « Political Quarterly », gennaio-marzo 1962.
- 41) Calchi-Novati G., *Il patto del neo-colonialismo*, in « Comunità », dicembre 1963.
- 42) Camargo A. S., *The Alliance for Progress: Aims, Distorsions, Obstacles*, in « Foreign Affairs », ottobre 1963.
- 43) Camu L., *Le rôle de l'Europe dans le financement des Pays en voie de développement*, in « Revue Politique et Parlementaire », maggio 1963.
- 44) Carney D., *The Prospects for an Intra-African Trade System*, in « Economic Bulletin », febbraio 1964.
- 45) Cartier R., *Attention, la France dilapide son argent*, in « Paris-Match » del 29 febbraio, del 7 e del 14 marzo 1964.
- 46) Casadio G., *Fase finale per il Kennedy Round*, in « Agri-Forum », ottobre 1961.
- 47) Casari M., *Gli scambi tra la Cee e i Paesi terzi: un'analisi teorico-empirica*, in « Rivista di Politica Economica », dicembre 1965.
- 48) Casari M., *Fase finale*, in « Il Resto del Carlino » del 17 aprile 1967.
- 49) Chaban-Delmas, *Perspectives Euro-Africaines*, in « Communauté France-Eurafrique », ottobre-novembre 1959.
- 50) Chevalier P. A., *Le Kennedy Round, le Gatt et la crise du Marché Commun*, in « Moniteur Officiel du Commerce International » del 24 luglio 1965.
- 51) Clarck W., *New Europe and the New Nations*, in « Daedalus », inverno 1963.
- 52) Cleveland (van) H., *The Atlantic Idea*, in « Atlantic Community Quarterly », inverno 1966-67.
- 53) Cooper C. A. e Mossef B., *Toward a General Theory of Customs Unions for Developing Countries*, in « Journal of Political Economy », ottobre 1965.
- 54) Cooper R. N., *Tariff Dispersion and Trade Negotiations*, in « Journal of Political Economy », dicembre 1964.

- 55) Crea V., *L'agricoltura dopo Ginevra*, in « Il Sole - 24 Ore » del 25 giugno 1967.
- 56) Dassa-Zouma, *Esprit, es-tu là?* in « Afrique Express » del 25 dicembre 1963.
- 57) Delejan T., *L'Afrique et la Communauté Européenne*, in « Communauté France-Eurafrique », giugno 1962.
- 58) Diebold W. jr., *The Community African Trade Preferences*, in « Common Market », maggio 1967.
- 59) Diebold W. jr., *New Horizons in Foreign Trade*, in « Foreign Affairs », gennaio 1967.
- 60) Dieterlen P., *La politique agricole commune: chance ou malchance pour l'Europe*, in « Aussenwirtschaft », settembre 1966.
- 61) Devos S., *L'organisation des marchés et l'aide au développement*, in « Les Problèmes de l'Europe », n. 25.
- 62) Diori Hamani, *La Convention de Yaoundé après ans de fonctionnement*, in « Nations Nouvelles », dicembre 1966.
- 63) Domenach J. M., *La choix de l'Europe*, in « Esprit », febbraio 1963.
- 64) Dōwd D., *America and the World Economy*, in « Yale Review », inverno 1964.
- 65) Drouin P., *Comment sauver le commerce avec les Pays tiers malgré le Marché Commun agricole?*, in « Le Monde » del 10-11 novembre 1963.
- 66) Drouin P., *Les Six s'interrogent sur les possibilités d'associer les jeunes Pays d'Afrique au Marché Commun*, in « Le Monde » del 31 maggio 1960.
- 67) Drouin P., *La naissance des jeunes Etats africains va modifier les rapports des Pays africains et du Marché Commun*, in « Le Monde » del 31 luglio 1960.
- 68) Drouin P., *L'ombre du Commonwealth et la pression américaine compliquent les négociations des Six avec les Pays d'outre-mer*, in « Le Monde » del 4 marzo 1962.
- 69) Drouin P., *Un nouveau dossier divise les Six: l'association de l'Afrique au Marché Commun*, in « Le Monde » del 23 luglio 1961.
- 70) Dubey V., *The Marketed Agricultural Surplus and Economic Growth*, in « The Economic Journal », dicembre 1963.
- 71) Duquesne de la Vinelle L., *La création du commerce attribuable au Marché Commun et son incidence sur le volume du produit national de la Communauté*, in « Informazioni Statistiche », n. 4 del 1965.
- 72) Duquesne de la Vinelle L., *Nouvelle recherche sur la création du commerce attribuable au Marché Commun*, in « Informazioni Statistiche », n. 1 del 1967.

- 73) Durant-Reville L., *La France au carrefour de deux Communautés*, in « Revue de l'Académie des Sciences Morales et Politiques », n. 1 del 1960.
- 74) Durant-Reville L., *Le régime des investissements dans les Etats africains d'expression française et au Madagascar*, in « Politique Etrangère », n. 4 del 1962.
- 75) Elmer L. W., *Long Term Effects of Common Market Grain Policies*, in « Foreign Agricultural Trade of the U.S. », gennaio 1967.
- 76) Emerson R., *The Atlantic Community and the Emerging Nations*, in « International Organisation », estate 1963.
- 77) English E. H., *Prospects for a North Atlantic Economic Community*, in « The Atlantic Community Quarterly », inverno 1966-67.
- 78) Etienne G., *Perspective économique de l'Afrique au sud du Sahara*, in « Revue d'Economie Sociale », settembre 1960.
- 79) Fabra P., *La Commission expose son projet d'organisation du marché mondial des céréales*, in « Le Monde » del 9 aprile 1965.
- 80) Fabra P., *Les négociations tarifaires avec les Etats Unis vont s'enfoncer dans la ténébreuse querelle des disparités*, in « Le Monde », dell'1-2 dicembre 1963.
- 81) Fabra P., *Politique et développement du tiers monde*, in « Le Monde » del 22-23 marzo 1964.
- 82) Faist T., *La protezione degli investimenti*, in « Mondo Aperto », giugno 1961.
- 83) Farnworth H. C., *American Wheat Export Policies and Prospects*, in « Food Research Institute Studies », maggio 1960.
- 84) Ferrandi J., *Aide perdue, aide liée, aide-boomerang*, in « Le Monde » del 24-25 luglio 1966.
- 85) Ferrandi J., *Le problème de la garantie des investissements privés*, in « Les Problèmes de l'Europe », n. 19.
- 86) Ferreira Reis A. C., *Africa, complemento de Europa*, in « Revista Brasileira de Political Internacional », marzo 1963.
- 87) Ferrero R. A., *Problemi di scambio dei Paesi produttori di beni primari*, in « Rivista di Politica Economica », marzo 1966.
- 88) Flander M. J., *Prebisch on Protectionism: An Evaluation*, in « The Economic Journal », novembre 1966.
- 89) Frank I., *New Perspectives on Trade and Development*, in « Foreign Affairs », aprile 1967.
- 90) Frisch R., *Forecasting a Multilateral Balance of Payments*, in « American Economic Review », settembre 1947.
- 91) Fulbright W., *A Concert of Free Nations*, in « International Organisation », estate 1963.
- 92) Fuller V. e Mensie E., *Trade Liberalization Versus Agricultural Imports Restrictions*, in « Journal of Farm Economics », febbraio 1964.

- 93) Galbraith J. K., *A Positive Approach to Economic Aid*, in « Foreign Affairs », aprile 1961.
- 94) Garaud A., *La garantie des investissements dans les Pays en voie de développement*, in « Les Problèmes de l'Europe », n. 19.
- 95) George A., *Evolution institutionnelle et structurelle de la zone franc*, in « Bulletin de Liason de l'Information de l'Administration Centrale des Finances », dicembre 1963-gennaio 1964.
- 96) George A., *Coopération monétaire en Afrique*, in « Bulletin de Liason et d'Information de l'Administration Centrale des Finances », giugno 1964.
- 97) Gern J. P., *Le voies ouvertes à la politique monétaire dans un Pays d'Afrique*, in « Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik », marzo 1963.
- 98) Gendarme R., *L'évolution de la politique d'aide*, in « Développement et Civilisation », settembre 1966.
- 99) Giers H., *The Trade Optimum: A Contribution to the Theory of Economic Policy*, in « International Economic Papers », n. 7 del 1957.
- 100) Gorman W. M., *Tariffs, Retailation and the Elasticity of Demand for Imports*, in « Review of Economics and Statistics », giugno 1965.
- 101) Gonchorov A., *Colonialism Behind the Screen of the Common Market*, in « International Affairs », giugno 1961.
- 102) Götz H. H., *Gelingt die Kennedy Runde noch?*, in « Frankfurter Allgemeine Zeitung » del 15 febbraio 1965.
- 103) Götz H. H., *Die Agrarpolitik in der Kennedy Runde*, in « Frankfurter Allgemeine Zeitung » del 2 aprile 1964.
- 104) Goudriaan A., *Vers une technique monétaire rationnelle*, in « Economie Appliquée », gennaio-marzo 1966.
- 105) Guerra E., *Anti-Gatt e filo-Onu*, in « Mondo Economico », n. 33 del 1963.
- 106) Haberler G., *Integration and Growth of the World Economy in Historical Perspective*, in « American Economic Review », marzo 1964.
- 107) Hagen E. E., *An Economic Justification of Protection*, in « Quarterly Journal of Economics », novembre 1958.
- 108) Hallstein W., *The European Community and Atlantic Partnership*, in « International Organisation », estate 1963.
- 109) Hanningh H., *North Atlantic Free Trade Area: A Pratical Alternative?*, in « The Statist » del 17 marzo 1967.
- 110) Hartmann H. J., *Das Dilemma der Ewg Assoziierungspolitik*, in « Wirtschafsdients », aprile 1965.
- 111) Hendus H., *Exposé présenté au Cercle France-Outremer, Paris le 16 décembre 1966*, in « Afrique Express » del 1° gennaio 1967.

- 112) Hendus H., *Unctad, Ewg und Ewg-Assoziierung*, in « Aussenwirtschaft », dicembre 1966.
- 113) Hinshaw R., *Prof. Frisch on Discrimination and Multilateral Trade*, in « Review of Economic Studies », novembre 1948.
- 114) Jacquot J. J., *Les aspects douaniers de l'association des Pays africains et malgache à la Cee*, in « Recueil Penant », settembre 1964.
- 115) Jalée P., *La Communauté Economique Européenne et l'Afrique*, in « Partisans », luglio-settembre 1963.
- 116) Janton H., *L'organisation des marchés des produits de base*, in « Développement et Civilisation », dicembre 1965.
- 117) Johnson H. G., *Agriculture and Foreign Economic Policy*, in « Journal of Farm Economics », dicembre 1964.
- 118) Johnson H. G., *Optimum Tariffs and Retaliation*, in « Review of Economic Studies », 1953-1954.
- 119) Johnson H. G., *The Economic Gains from Free Trade with Europe*, in « Three Banks Review », settembre 1958.
- 120) Johnson H. G., *Trade Preferences and Developing Countries*, in « Lloyds Bank Review », aprile 1966.
- 121) Johnson H. G., *Préférences commerciales, accords régionaux et développement économique*, in « Revue Economique », novembre 1966.
- 122) Johnson H. G., *The Kennedy Round*, in « World Today », agosto 1967.
- 123) Kennen M. E., *Effects of an Atlantic Free Trade Area on the American Economy*, in « Economic Journal », luglio 1967.
- 124) Kissinger H. A., *Strains on the Alliance*, in « Foreign Affairs », aprile 1962.
- 125) Kloman H. E., *African Unification Movements*, in « International Organization », primavera 1962.
- 126) Kohn R. F., *Tariffs and the Terms of Trade*, in « Review of Economic Studies », 1947-1948.
- 127) Korreman R., *La France précise l'aide que devraient apporter les Pays riches au tiers monde*, in « Les Echos », 5 marzo 1964.
- 128) Krüger H., *Die Zusatzbeschaffung der agrischen Handels politik der Ewg*, in « Agrarwirtschaft », marzo 1966.
- 129) Lacharrière (de) G., *La Conférence Mondiale sur le Commerce et le Développement - Bilan et perspectives*, in « Revue du Marché Commun », ottobre 1964.
- 130) Lalanne P., *Le facteur temps travaille-t-il pour ou contre l'Eurafrique?*, in « Occident », n. 10 del 1959.
- 131) Lambert J., *The Eec and Associated African States*, in « World Today », agosto 1961.
- 132) Lambert J., *The Constitutional Crisis*, in « Journal of Common Market Studies », settembre 1966.

- 133) Lamfalussy A., *Europe's Growth: Due to the Common Market?*, in « Lloyd's Bank Review », ottobre 1961.
- 134) Lampué P., *Les groupements d'Etats africains*, in « Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération », n. 1 del 1964.
- 135) Le Brun Kérés G., *Leurres et réalités de l'indépendance économique*, in « Europe France-Outremer », gennaio 1965.
- 136) Le Gros C., *Les échanges interafricains*, in « Europe France-Outremer », gennaio 1965.
- 137) Legun C., *What Kind of Radicalism for Africa?*, in « Foreign Affairs », gennaio 1965.
- 138) Lemaitre P., *L'association du Nigeria à la Cee sera probablement acquise dès 1965*, in « Le Monde Diplomatique », marzo 1965.
- 139) Lewis A., *Economic Development with Unlimited Supply of Labour*, in « Manchester School of Economics and Social Studies », maggio 1954.
- 140) Levi M., *L'agricoltura francese nel Mercato Comune*, in « La Scuola in Azione », 1961-1962, 5/II.
- 141) Lipsey R. G., *The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare*, in « Economica », febbraio 1957.
- 142) Lipsey R. G., *The Theory of Customs Unions: A General Survey*, in « Economic Journal », settembre 1965.
- 143) Loyd E. M. H., *Europe's Farm Policy and World Trade*, in « The Banker », marzo 1962.
- 144) Luchaire F., *Influence du Marché Commun sur le fédéralisme africain*, in « Académie des Sciences d'Outre-Mer », tome 22.
- 145) Lussan C., *Le droit d'établissement des ressortissants et des sociétés d'outre-mer dans la Communauté Economique Européenne*, in « Revue du Marché Commun », n. 14.
- 146) Lussan C., *Le droit d'établissement outre-mer des ressortissants des Six*, in « Revue du Marché Commun », n. 16.
- 147) Mac Bean I., *The Six and the Underdeveloped Countries*, in « The Banker », ottobre 1962.
- 148) Major R. L., *The Common Market: Production and Trade*, in « National Institute Economic Review », agosto 1962.
- 149) Malich S., *Unzulänglichkeit der Handelshilfe für Entwicklungsländer*, in « Wirtschaftsdienst », maggio 1960.
- 150) Mansholt S., *Un nouveau pas avant vers la politique agricole commune*, in « Bulletin Cee », n. 2 del 1964.
- 151) Marschall A., *A propos de la stabilisation des cours des produits de base*, in « Développement et Civilisation », settembre 1964.
- 152) Marschall A., *La Communauté Economique Européenne et les Pays de recent développement*, in « Annales de l'Economie Collective », gennaio-marzo 1963.

- 153) Martin F., *L'Est africain et la Communauté Economique Européenne*, in « Revue du Marché Commun », agosto 1964.
- 154) Martin F., *Les intérêts des Etats africains et malgache dans la politique agricole commune*, in « Revue du Marché Commun », n. 64.
- 155) Massé R., *Necessità di un'azione comune verso il terzo mondo*, in « Risparmio », settembre-dicembre 1964.
- 156) Menderez J., *Europa, una de los tres partes en que actualmente està dividido el mundo*, in « Rivista de Política Internacional », novembre-dicembre 1962.
- 157) Mendès France P., *The European Economic Community*, in « Indian Quarterly », aprile-giugno 1964.
- 158) Mesnage M., *Comparaison statistique du tarif douanier commun de la Cee du tarif des Etats Unis d'Amérique et du tarif du Royaume Unie de Grande et d'Irlande du Nord*, in « Informazioni Statistiche », n. 3 del 1963.
- 159) Meyer K., *Zur Theorie der Wirtschaftlichen Integration*, in « Kyklos », n. 1 del 1966.
- 160) Michaely M., *On Customs Unions and the Gains of Trade*, in « Economic Journal », settembre 1965.
- 161) Mladèck S., *Evolution des monnaies africaines*, in « Finances et Développement », settembre-dicembre 1964.
- 162) Muzzui A. A., *African Attitudes to the European Economic Community*, in « International Affairs », dicembre 1963.
- 163) Myrdal G., *The Un, Agriculture and World Economic Revolution*, in « Journal of Farm Economics », novembre 1965.
- 164) Neal A. C., *Economic Policies for the West*, in « Foreign Affairs », gennaio 1961.
- 165) Nicolescu B. M., *Protection and Tariff*, in « Economic Record », dicembre 1963.
- 166) O'Gass, *The Crusade for Trade - II*, in « New Republic », del 26 marzo 1962.
- 167) Olivi B., *Rapports entre la Conférence Mondiale sur le Commerce et le Développement et la négociation Kennedy*, in « Les Problèmes de l'Europe », n. 26.
- 168) Opperman T., *Eurafrika: Idee und Wirklichkeit*, in « Europa Archiv » del 5 dicembre 1960.
- 169) Patterson G., *Would Tariff Preferences Help Economic Development?*, in « Lloyd's Bank Review », aprile 1965.
- 170) Pedini M., *Il Fondo Europeo di Sviluppo nell'associazione tra la Cee e i Paesi africani e malgascio*, in « Rivista di Politica Economica », novembre 1966.
- 171) Pedini M., *La Cee e la sua politica commerciale*, in « Rivista di Politica Economica », aprile 1967.



- 172) Pennisi G., *Dal Piano di Strasburgo alla Convenzione di Yaoundé*, in « Rivista di Studi Politici Internazionali », n. 2, 1966.
- 173) Pennisi G., *Lineamenti giuridico-istituzionali dell'associazione Cee-Sama*, in « Rivista di Diritto Europeo », nn. 2-3 del 1966.
- 174) Pennisi G., *Recentes tendences des échanges commerciaux Cee-Eama*, in « Les Problèmes de l'Europe », n. 36.
- 175) Pennisi G., *Colletta per l'India*, in « Libera Iniziativa », maggio 1966.
- 176) Pennisi G., *I confini dell'intervento pubblico*, in « Africa Nuova », novembre 1965.
- 177) Pennisi G., *Si riaccendono le polemiche sulle preferenze comunitarie*, in « 24 Ore » del 7 settembre 1965.
- 178) Pennisi G., *Interdipendenza dell'economia asiatica*, in « Il Sole - 24 Ore », del 5 novembre 1966.
- 179) Pennisi G., *Torna il Piano Brasseur?*, in « Il Sole - 24 Ore » del 19 novembre 1966.
- 180) Pennisi G., *Prospettive Cee per i lattiero-caseari*, in « Il Sole - 24 Ore » del 27 dicembre 1966.
- 181) Pennisi G., *Risultati deludenti della riunione Gatt per i Paesi in via di sviluppo*, in « Il Sole - 24 Ore » del 28 gennaio 1967.
- 182) Pennisi G., *La riforma dei mercati agricoli e delle materie prime*, in « Il Sole - 24 Ore », del 4 giugno 1967.
- 183) Pennisi G., *Prorogato l'accordo sui tessili di cotone*, in « Il Sole - 24 Ore », del 26 marzo 1967.
- 184) Pennisi G., *La posizione dei Paesi Gatt in via di sviluppo*, in « Il Sole - 24 Ore », del 13 luglio 1967.
- 185) Pennisi G., *Delusi i Paesi in via di sviluppo dai risultati del Kennedy Round*, in « Il Sole - 24 Ore » del 13 agosto 1967.
- 186) Pennisi G., *L'America valuta l'Unctad*, in « Il Sole - 24 Ore » del 17 maggio 1967.
- 187) Perret G., *Le sous-développement des Pays d'outre-mer et la politique française*, in « Revue d'Economie Politique », luglio-settembre 1960.
- 188) Peyret H., *La Conference Mondiale sur le Commerce et le Développement*, in « L'Economie » del 28 febbraio 1964.
- 189) Piatier A., *La Conference de Genève devant les problèmes de stabilisation des prix des matières premières*, in « Développement et Civilisation », marzo 1964.
- 190) Pierson J. H. G., *An International Economic Code: A Suggestion*, in « Kyklos », aprile-giugno 1960.
- 191) Pincus J. A., *The Cost of Foreign Aid*, in « Review of Economics and Statistic », novembre 1963.
- 192) Pincus J. A., *What Policy for Commodities?*, in « Foreign Affairs », gennaio 1964.

- 193) Pisani R., *L'organisation mondiale des marchés agricoles*, in « Revue de Defense Nationale », agosto-settembre 1962.
- 194) Pöl K. O., *Nigeria - Hoffnung auf Öl und Ewig - Duestrecke bis 1967 - Chancen für private Investitionen*, in « Der Volkswirt » del 10 settembre 1965.
- 195) Posner M. V., *International Trade and Technological Change*, in « Oxford Economic Papers », ottobre 1961.
- 196) Pöyhönen T., *Towards a General Theory in International Trade*, in « Ekonomista Samfundets tidskrift » n. 2 del 1963.
- 197) Prebisch R., *Commercial Policy in the Underdeveloped Countries*, in « American Economic Review », maggio 1959.
- 198) Prebisch R., *The Economic Development of Latin American and Its Principals Problems*, in « Economic Bulletin for Latin America », febbraio 1962.
- 199) Pullianen K., *A World Trade Study: An Econometric Model of the Patterns of Commodity Flows in International Trade*, in « Ekonomiska Samfundets tidskrift », n. 2 del 1963.
- 200) Razafimbahiny J., *L'Oamce*, in « Politique Etrangère », n. 2 del 1963.
- 201) Razafimbahiny J., *L'association des Pays d'outre-mer à la Cee*, in « Revue de l'Oamce », agosto 1964.
- 202) Reyard M., *Le Plan Mansholt II: plus vite et plus loin*, in « Revue du Marché Commun », ottobre 1963.
- 203) Reymier H. e Bachet H., *Les effets du protectionisme communautaire seront-ils durables?*, in « Analyses et Prévisions », del 1° novembre 1966.
- 204) Richter J. H., *The Pisani Plan*, in « International Journal of Agrarian Affairs », giugno 1963.
- 205) Robson P., *Africa and the Eec*, in « Bulletin of Economics and Statistics », novembre 1965.
- 206) Rom M., *Customs Unions and Third Countries in Gatt*, in « Kyklos », n. 2 del 1964.
- 207) Rondot P., *La Conférence du Caire et le Marché Commun Européen*, in « Études », ottobre 1962.
- 208) Royer J., *Kennedy Round: echec ou success?*, in « Revue Politique et Parlementaire », n. 789.
- 209) Royer J., *Les obstacles à l'établissement d'un marché mondial des produits agricoles e des produits industriels*, in « Economie Appliquée », aprile-giugno 1960.
- 210) Saint Gilles S., *Les préférences aux Etats africains et malgache associés*, in « Les Problèmes de l'Europe », n. 20.
- 211) Salin P., *L'association des Pays d'outre-mer à la Communauté Economique Européenne*, in « Etudes Juridiques et Politiques », n. 28.

- 212) Sawens A., *La politique agricole commune, pierre d'achoppement de l'éloignements de la Cee?*, in « Revue du Marché Commun », settembre 1966.
- 213) Scherle X., *La préférence communautaire*, in « Revue du Marché Commun », aprile 1964.
- 214) Scitovsky T., *A Reconsideration of the Theory of Tariffs*, in « Review of Economic Studies », estate 1942.
- 215) Segal A., *Africa Newly Divided?*, in « The Journal of Modern African Studies », marzo 1964.
- 216) Segre L., *L'associazione della Comunità Afro-Malgascia al Mercato comune*, in « Politica degli Scambi », n. 16.
- 217) Senghor L., *West Africa in Evolution*, in « Foreign Affairs », gennaio 1961.
- 218) Senti R., *Grenzen der Sozialpolitik in der Landwirtschaft*, in « Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft », settembre 1963.
- 219) Servoise R., *L'Union Française devant l'intégration économique européenne*, in « Politique Etrangère », settembre-ottobre 1953.
- 220) Shonfield A., *The Commonwealth and the Common Market*, in « World Today », dicembre 1961.
- 222) Singher H. W., *External Aid: For Plans or For Projects*, in « Economic Journal », settembre 1965.
- 223) Smets P., *La Charte d'Addis Abeba ou l'Afrique des Patries*, in « Revue de l'Institut de Sociologie de l'UlB », n. 2 del 1964.
- 224) Spraos J., *The Conditions for a Trade-Creating Customs Union*, in « Economic Journal », marzo 1964.
- 225) Stern R. M., *International Compensation for Fluctuations in Commodity Trade*, in « Economic Journal », marzo 1964.
- 226) Strassart J., *Les surplus agricoles et l'avenir de l'agriculture*, in « Annales de l'Economie Collective », gennaio-marzo 1961.
- 227) Sulzeberger, *A New Kind of Marshall Plan*, in « The New York Times » del 13 marzo 1961.
- 228) Summer T., *For an Atlantic Future*, in « Foreign Affairs », ottobre 1964.
- 229) Swerling B. C., *Financial Alternatives to International Commodity Stabilisation*, in « Canadian Journal of Economics and Political Sciences », novembre 1964.
- 230) Teitgen P. H., *Principes et règles générales de la politique agricole commune*, in « Droit Social », nn. 9-10 del 1964.
- 231) Terrizzano G., *Trattamento di preferenza ai Paesi del terzo mondo*, in « Il Sole - 24 Ore » del 23 luglio 1967.
- 232) Terves P., *Pré-investissements et investissements dans les Pays en voie de développement*, in « Banque », ottobre 1965.

- 233) Toscano T., *L'associazione degli Stati africani e malgascio alla Cee*, in « Rivista di Politica Economica », marzo 1963.
- 234) Trautmann, *Neuer Angriff auf den Zollbarrieren*, in « Der Volkrist » del 1° febbraio 1963.
- 235) Triulzi A., *L'associazione della Nigeria alla Cee*, in « Rivista di Studi Politici Internazionali », n. 1 del 1967.
- 236) Tweeten L. G., *A Proposed Mechanism for U.S. Food-Aid*, in « Journal of Farm Economics », novembre 1966.
- 237) Vaizey J., *International Aid and International Organization*, in « Pakistan Horizon », n. 2 del 1960.
- 238) Van Haelen A., *La première année d'existence de l'Unctad*, in « Les problèmes de l'Europe », n. 30.
- 239) Van Slobben S., *Aspecten van Gemmeenschappelijke landbouwpolitiek van Eeg*, in « Tijdschrift voor Economic », n. 4 del 1960.
- 240) Van Thin Tran P., *Les propositions de la Cee pour un accord général sur les céréales*, in « Développement et Civilisation », dicembre 1965.
- 241) Van Zeeland P., *Un mercado comun atlantico?*, in « Rivista Brasileira de Politica Internacional », dicembre 1960.
- 242) Vedovato G., *L'Africa e il Mercato Comune*, in « Rivista di Studi Politici Internazionali », n. 1 del 1958.
- 243) Vedovato G., *Cooperazione economico-finanziaria in Africa*, in « Rivista di Studi Politici Internazionali », n. 2 del 1962.
- 244) Vedovato G., *La politica agricola nei rapporti di associazione tra la Cee e gli Stati africani e malgascio*, in « Rivista di Studi Politici Internazionali », n. 3 del 1966.
- 245) Verdoon P. J., *A Customs Union for Western Europe: Advantages and Feasibility*, in « World Politics », n. 4 del 1954.
- 246) Vernon A., *A Trade Policy for 1960*, in « Foreign Affairs », aprile 1965.
- 247) Vievra J., *Nouacchott: elixir ou toxique?*, in « Jeune Afrique » del 14 febbraio 1965.
- 248) Vignès D., *L'association du Nigéria à la Cee*, in « Afrique Contemporaine », settembre-ottobre 1966.
- 249) Yalem R., *Regionalism and World Order*, in « International Affairs », ottobre 1961.
- 250) Zanelletti R., *Sul concetto di equità nella distribuzione della assistenza finanziaria*, in « Rivista di Politica Economica », maggio 1961.
- 251) Wall A., *Der Aussenzoll der Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Krittländer*, in « Aussenwirtschaft », giugno 1964.
- 252) Ward B., *Free Africa and the Common Market*, in « Foreign Affairs », aprile 1962.

- 253) Ward B., *Problèmes africains*, in « Politique Etrangère », n. 2 del 1962.
- 254) Weemer L., *The New Agricultural Protectionism and Its Effects on Trade Policy*, in « Journal of Farm Economics », novembre 1960.
- 255) Wells S., *The Eec and Trade with the Developing Countries*, in « The Journal of Common Market Studies », dicembre 1964.
- 256) Würker G. e Pennisi G., *A Special Partnership - The Franco-Algerian Agreement on Oil and Industrial Development: The Policy Issue*, in « Africa », n. 4 del 1967.
- 257) *Agriculture in the Kennedy Round*, in « Common Market » del 12 dicembre 1966.
- 258) *Accord mondial céréales*, in « Revue du Marché Commun », maggio 1965.
- 259) *Apartheid of Rich and Poor*, in « The Economist », del 10 agosto 1963.
- 260) *Barriers to Trade*, in « The Times », del 6 maggio 1963.
- 261) *Côte des investissements*, in « Industrie et Travaux », dicembre 1962.
- 262) *Common Market and Overseas Territories*, in « The National and Glinday Review », ottobre 1961.
- 263) *Commodity Price Problems*, in « Overseas Review », giugno 1962.
- 264) *Die Problematik der internationalen Rohwarenbkonnens*, in « Neue Zürcher Zeitung » del 16 settembre 1962.
- 265) *East Germany and Africa*, in « New Africa », agosto 1964.
- 266) *Eurafrica and Their Africa*, in « The Economist » del 27 novembre 1966.
- 267) *Europe-Afrique: une erreur?*, in « Afrique-Express », n. 46.
- 268) *European Industry Favors Trade Pact with the U.S.*, in « Common Market », luglio 1963.
- 269) *Gatt and European agriculture*, in « The Economist » del 10 agosto 1963.
- 270) *Il mondo a Ginevra*, in « 24 Ore » del 2 giugno 1964.
- 271) *Is Aid Out?*, in « The Economist » del 19 febbraio 1966.
- 272) *La Bird et l'Afrique*, in « Révolution Africaine », dell'11 ottobre 1962.
- 273) *La Cee et l'élaboration d'une politique économique à l'égard des Pays en voie de développement*, in « Revue du Marché Commun », febbraio 1964.
- 274) *La politique française d'aide au développement*, in « Etudes Financières », maggio 1963.
- 275) *Le Gatt et la liberalisation des échanges*, in « Bulletin Economique de la Société Générale du Belgique », gennaio 1964.

- 276) *Le Kennedy Round et l'industrie textile*, in « Bulletin Hebdomadaire de la Kredietbank » del 5 luglio 1964.
- 277) *Le projet d'accord mondial céréales*, in « Revue du Marché Commun », giugno 1965.
- 278) *L'organisation africaine et malgache de coopération économique*, in « Bulletin de la Banque Centrale de Tunisie », gennaio 1963.
- 279) *L'organizzazione inter-africana e malgascia*, in « Comunità Internazionale », n. 1 del 1963.
- 280) *Kennedy Round Heats Up*, in « European Communities », luglio 1964.
- 281) *Politique agricole commune*, numero speciale di « Revue d'Economie Politique », 1962.
- 282) *Positive conclusion del Kennedy Round*, in « Comunità Europea », giugno 1967.
- 283) *Prebisch in Genève: kritiek op Eeg preferenties*, in « De Nederlandse Industrie » del 15 settembre 1965.
- 284) *Prebisch attacks Eec preferences system*, in « The Financial Times » del 2 settembre 1965.
- 285) *Price Support Programs Now in Operation*, in « Congressional Digest », aprile 1962.
- 286) *Pour une politique commerciale commune*, in « Revue du Marché Commun », aprile 1964.
- 287) *Qui est menacé par l'association du Nigéria au Marché Commun?*, in « Afrique », maggio 1965.
- 288) *The Kennedy Round and Beyond*, in « World Business », gennaio 1967.
- 289) *The Kennedy Round is a Rich Man's Deal*, in « The Economist » del 20 maggio 1967.
- 290) *The Kennedy Round - The End of the Beginning*, in « The Financial Times » del 19 febbraio 1965.
- 291) *The Common Market Threat to Us Farm Exports*, in « The Morgan Guarantee Survey », aprile 1963.
- 292) *The International Class System*, in « The New Statesman » del 21 settembre 1962.
- 293) *The U.S. Look on in Surprise - Vietnam Is More Important, Not All Important*, in « Common Market », novembre 1965.
- 294) *Trade, Ages and Employment in Textile*, in « International Labour Review », gennaio 1963.
- 295) *U.S. and U.K. Conclude Grain Agreement*, in « Department of State Bulletin » del 4 maggio 1964.

# Indice del volume

pag.	7	Prefazione, di Mario Pedini
	13	Premessa
	15	Introduzione
		<b>Parte prima: Discriminati e discriminanti</b>
	23	I. Introduzione
	27	II. « Eurafrica », o cos'altro?
	43	III. La discriminazione commerciale
	65	IV. Il fondo europeo di sviluppo
	83	V. Non c'è posto per i privati
	95	VI. Conclusione
		<b>Parte seconda: Oltre l'« Europa verde »</b>
	103	I. Introduzione
	107	II. Dal protezionismo nazionale al protezionismo comunitario
	123	III. Un nuovo dizionario economico per l'agricoltura dei Sei
	137	IV. Al di là della politica agricola comune
	163	V. La delusione « verde »
	183	VI. Conclusione
		<b>Parte terza: Verso una politica commerciale comune</b>
	191	I. Introduzione
	195	II. Il dilemma tariffario
	233	III. Inazione per il programma di azione

253	IV. Un round senza Kennedy
291	V. Il mondo senza l'Europa
315	VI. Conclusione
323	Conclusioni provvisorie: obiettivi per il 1970 e prospettive verso il 1980
341	Selezione bibliografica



# **Lo spettatore internazionale**

Bimestrale di politica estera, dell'Istituto Affari Internazionali - Roma

Direttore responsabile: Altiero Spinelli

Comitato di direzione: Francesco Compagna, Nicola Matteucci,  
Umberto Serafini

Redattore-capo: Massimo Bonanni

Direzione e redazione: Istituto Affari Internazionali, Viale Mazzini 88,  
Roma - tel. 315.892

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è stato costituito su iniziativa del Centro Studi della Fondazione Adriano Olivetti, dell'Associazione di cultura e politica « Il Mulino » e del Centro Studi « Nord e Sud », con il patrocinio della Fondazione Adriano Olivetti.

L'IAI, senza fini di lucro, promuove la conoscenza dei problemi della politica internazionale mediante studi, incontri, pubblicazioni e altrimenti, allo scopo di contribuire ad accrescere le possibilità di una evoluzione di tutti i paesi del mondo verso forme di organizzazione sovranazionale, verso le libertà democratiche, verso il progresso economico e la giustizia sociale (dall'art. 1 dello Statuto).

Prezzo di ogni fascicolo: Lire 500 (arretrato il doppio)

Abbonamento annuo: Lire 2.500. Sostenitore Lire 25.000.

Amministrazione: Società editrice il Mulino  
Via S. Stefano 6, Bologna - tel. 277.800

# **Quaderni dello Spettatore internazionale**

Sono usciti:

- I. L'America nel Vietnam, Il dibattito alla Commissione d'inchiesta del Senato americano, a cura di A. Benzoni**
- II. Introduzione alla strategia, del Generale Beaufre**
- III. La Nato nell'era della distensione, di E. Ceccarini, G. Calchi Novati, A. Benzoni, L. Calogero La Malfa**
- IV. Per l'Europa, Atti del Comitato per gli Stati Uniti d'Europa, a cura di J. Monnet**
- V. Investimenti attraverso l'Atlantico, di Christopher Layton**
- VI. L'Europa e il sud del mondo, di Giuseppe Pennisi**

I Quaderni sono inviati gratuitamente agli abbonati sostenitori dello « Spettatore internazionale ». I soci dell'Istituto Affari Internazionali possono richiederli con lo sconto del 50 %. Tutte le richieste vanno indirizzate alla Società editrice il Mulino. Su domanda invio contrassegno.

finito di stampare il 20 dicembre 1967  
presso l'azzoguidi società tipografica editoriale  
via emilia ponente 421 b 40132 Bologna Italy

**L'Europa e il sud del mondo**

**Quaderni IAI / 6**

**Prezzo lire 4000**