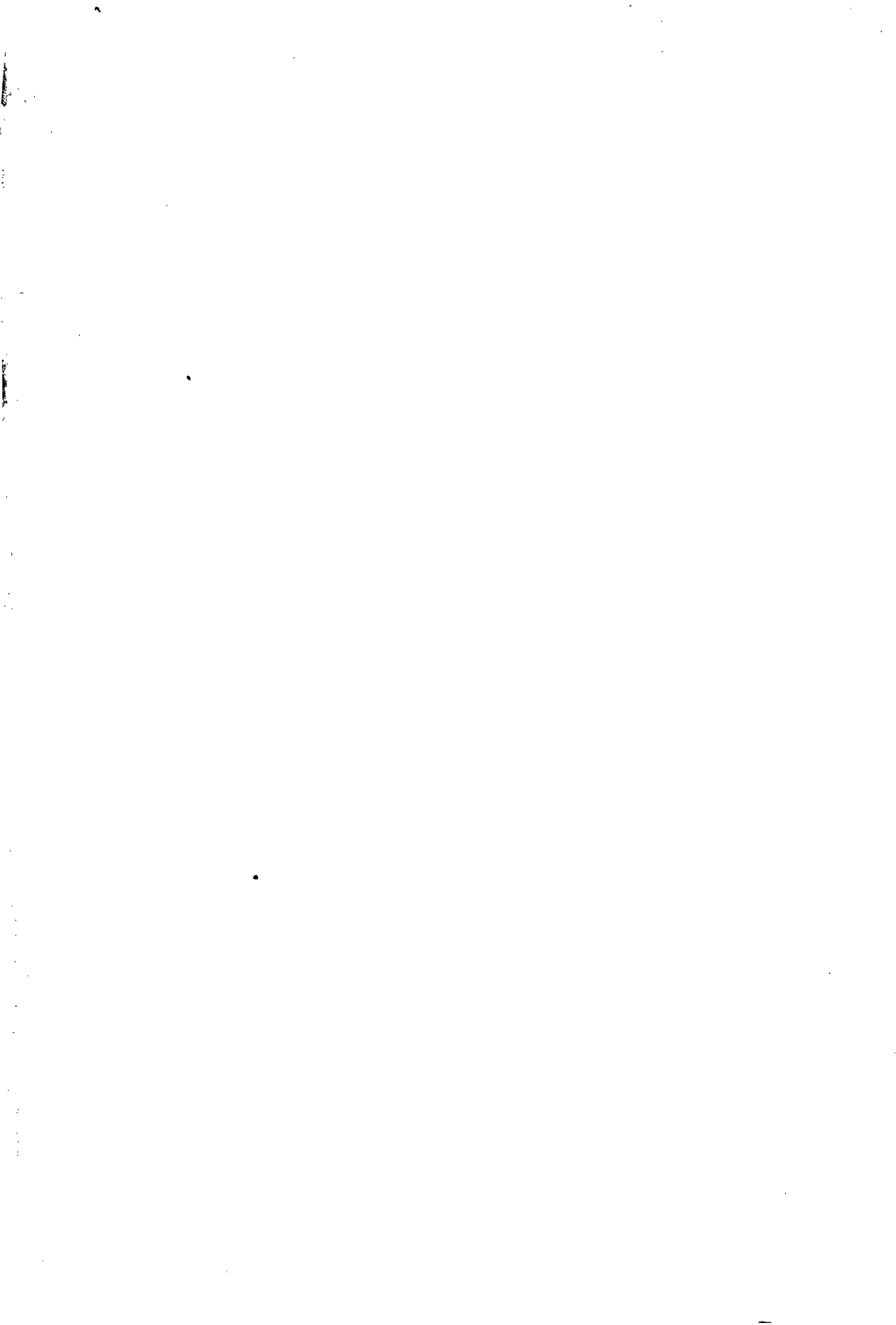


COMUNITA' EUROPEA
DEL CARBONE E DELL'ACCIAIO

Una testimonianza
sulla
Comunità dei Sei

PIERRE WIGNY
Membro dell'Assemblea Comune



COMUNITA' EUROPEA
DEL CARBONE E DELL'ACCIAIO

Una testimonianza
sulla
Comunità dei Sei

PIERRE WIGNY
Membro dell'Assemblea Comune

La Commissione per gli affari politici e le relazioni della Comunità con l'esterno, riunita a Strasburgo il 5 novembre 1956 sotto la presidenza dell'on. Hans FURLER, ha ritenuto che l'attuale evoluzione della politica europea giustificasse la redazione di una relazione che costituisse un'ampia sintesi dell'attività della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio nel 1° quadriennio e recasse la testimonianza della Comunità su se stessa.

Questa Commissione dell'Assemblea Comune è composta dagli onn. BIRKELBACH, BRACCESI, CARBONI, CARON, DEBRÉ, DEHOUSSE, VAN DER GOES VAN NATERS, GOZARD, GRANZOTTO BASSO, GUGLIELMONE, HAZENBOSCH, KIESINGER, KOPF, MARGUE, OESTERLE, PLEVEN, SASSEN, SCHEEL, STRUYE, TEITGEN, WEHNER e WIGNY.

L'on. Pierre WIGNY è stato designato per la redazione del testo della relazione.

La Commissione, nel corso della seduta del 17 dicembre 1956, e sotto la presidenza dell'on. T. GUGLIELMONE, ne ha esaminato la concezione generale.

Nel corso della seduta del 2 febbraio 1957 e sotto la presidenza dell'on. VAN DER GOES VAN NATERS la Commissione ne ha approvato il testo all'unanimità, meno un'astensione.

L'on. DEBRÉ, che si era astenuto, ha chiarito il suo atteggiamento in pubblica seduta dell'Assemblea Comune. Ha sottolineato che il relatore aveva eseguito fedelmente il mandato, ma ha fatto riserve sulla concezione del mandato stesso. L'on. DEBRÉ riteneva che il bilancio generale avrebbe dovuto partire dalle intenzioni e dagli obiettivi degli autori del Trattato e dei parlamenti, che l'hanno ratificato, e ricercare in quale misura le intenzioni stesse siano state soddisfatte, e gli obiettivi raggiunti (in particolare per quanto riguarda il controllo dei cartelli). Riteneva pure che la relazione tendesse a presentare l'organizzazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio come il modello tipo per l'organizzazione

dell'Europa, mentre, secondo lui, a causa tanto dei meccanismi chiamati sopranazionali quanto delle frontiere della Comunità, potrebbe essere auspicabile progettare altre formule di organizzazioni europee, in particolare per i problemi politici più importanti che si pongono alle nazioni.

La relazione ha costituito oggetto di una discussione pubblica all'Assemblea Comune il 12 e il 13 febbraio 1957 ed ha raccolto ampia approvazione. Per tenere conto delle riserve e osservazioni formulate da vari oratori, l'Assemblea ha approvato una mozione presentata dall'on. VAN DER GOES VAN NATERS concepita come segue :

« L'Assemblea Comune,

- 1) decide di rinviare la relazione presentata il 12 febbraio 1957 dall'on. Pierre WIGNY alla Commissione per gli affari politici e le relazioni della Comunità con l'esterno, per tener conto delle osservazioni fatte sulla predetta relazione durante la discussione ;
- 2) incarica l'Ufficio di Presidenza di garantire alla relazione, non appena sia stata redatta in forma definitiva in Commissione, la diffusione più ampia possibile ».

Il relatore, on. Pierre WIGNY, ha introdotto nel testo della relazione alcune nuove considerazioni affinché rispecchi fedelmente tutte le posizioni politiche rappresentate all'Assemblea Comune.

Tale testo segue.

Lussemburgo, 16 febbraio 1957

INDICE

INTRODUZIONE	11
Oggetto della presente esposizione	11
Divisione	12

PARTE PRIMA

Le istituzioni della Comunità

Il problema politico	15
La Comunità è una realtà politica	18
Gli organi	18
L'Assemblea Comune	18
L'Alta Autorità	19
Il Consiglio speciale dei Ministri	21
La Corte di Giustizia	22
Il Comitato Consultivo	22
Politica comunitaria	23
Il mercato comune	23
Implicazioni necessarie del mercato comune	27
Verso nuove integrazioni	29
Evoluzione della Comunità verso una democrazia di tipo parlamentare	31
Gli organi	31
L'Assemblea Comune e l'Alta Autorità	34
L'Assemblea Comune ed il Consiglio speciale dei Ministri	38
L'Assemblea Comune ed il Comitato Consultivo	39
L'Assemblea Comune e la Corte di Giustizia	40
Altri aspetti istituzionali	40
Controllo giurisdizionale	41
La politica democratica	42

Controllo	42
Impulso	43
Pubblicità	44
Conclusioni	44
La Comunità e gli Stati membri	44
Gli organi	45
Il Consiglio speciale dei Ministri	45
La Corte di Giustizia	48
Politica	50
La Comunità e gli Stati terzi	51
Gli organi	51
Il Consiglio d'Europa	51
Gli accordi con certi Stati	53
Rappresentanze diplomatiche	55
Relazioni organiche con l'O.E.C.E. ed il G.A.T.T.	55
Politica	56

SECONDA PARTE

Il mercato comune

Il problema economico e sociale	59
Il mercato comune è una realtà economica	61
Apertura del mercato comune	61
Soppressione delle discriminazioni nazionali	61
Le intese	62
Le concentrazioni	65
Trasporti	66
Conclusioni	67
Politica congiunturale	68
Obblighi permanenti	68
Regolamentazione dei prezzi e quantità	71
Conclusione	72
L'orientamento a lunga scadenza	73
Gli obiettivi generali	74
Mezzi d'azione	76
Conclusione	80
Risultati	80
Produzione	81

Gli scambi nell'ambito della Comunità	84
I prezzi	85
Conclusioni	87
Il mercato comune ed il progresso sociale	
Salari e redditi	89
La continuità dell'occupazione	91
Mobilità della mano d'opera	91
Il riadattamento dei lavoratori	93
Formazione professionale	94
Alloggi operai	94
Igiene e sicurezza del lavoro	95
Conclusione	96
Il mercato comune e le economie nazionali	
Salvaguardie	98
Aiuti positivi	100
Risultati	101
Il mercato comune e le economie estere	
Gli scambi	104
I prezzi	105

TERZA PARTE

Conclusioni

Aspetti politici e istituzionali della Comunità	108
Aspetti economici e sociali del mercato comune	111
Osservazioni finali	114

INTRODUZIONE

OGGETTO DELLA PRESENTE ESPOSIZIONE

1. La Commissione per gli affari politici e le relazioni della Comunità con l'esterno ha deciso di presentare all'Assemblea una relazione morale sulla nostra Comunità. Il momento e le circostanze sono favorevoli.

Da una parte, il 10 febbraio 1958 finirà il periodo transitorio di cinque anni, in capo al quale può avvenire una revisione secondo a una procedura semplificata ⁽¹⁾.

D'altra parte, i sei Stati membri mettono attualmente a punto nuove forme di collaborazione economica e altre potenze sono tentate di associarvisi ⁽²⁾.

I diagrammi possono essere ben calcolati e tracciati. Gli schemi dei giuristi e dei diplomatici possono convincere e attrarre.

Ma nulla sostituisce l'esperienza, nulla vale la testimonianza di quanti hanno realmente compiuto un tentativo, sono riusciti o hanno avuto un insuccesso. Ecco perchè è tanto importante il giudizio espresso dalla nostra Comunità sul suo lavoro. Siamo stati i primi a sperimentare una nuova formula d'associazione organica di Stati sovrani e finora solo noi abbiamo compiuto questo esperimento. Ha la teoria retto alla prova dei fatti? Gli equilibri giuridici non sono stati sovvertiti dalle pressioni politiche?

Non si tratta di valutare la politica finora seguita dalla Comunità. L'Assemblea Comune, esercitando il suo potere di controllo, formula annual-

⁽¹⁾ Trattato, art. 96. Cfr. le proposte di revisione del Gruppo di lavoro istituito con decisione dell'Assemblea del 9 maggio 1955. Prime relazioni presentate dall'on. Alain Poher (doc. n. 2 - 1955/1956) e dall'on. Kreyssig (doc. n. 1' - 1955/1956).

⁽²⁾ Cfr. le relazioni del Gruppo di lavoro sul mercato comune europeo e sull'Euratom presentate dall'on. van der Goes van Naters (doc. n. 7 - 1955/1956), dall'on. Pierre Wigny (doc. n. 6 - 1955/1956) e dall'on. Gilles Gozard (doc. n. 28 - 1955/1956).

mente tale giudizio. Per conoscerlo, basta rileggere le relazioni annuali dell'Alta Autorità, quelle delle Commissioni, il resoconto delle discussioni dell'Assemblea e il testo delle risoluzioni. Approfondendo l'analisi, cerchiamo di valutare la formula politica ed economica da cui abbiamo preso le mosse considerandone i risultati. Si è dimostrata veramente buona? Gli effetti sono conformi alle intenzioni dei fondatori della Comunità? Rispettano tutti gli interessi vitali impegnati, spesso contrastanti? A questi interrogativi cerchiamo di rispondere.

La risposta deve essere il più possibile oggettiva. Ricercare quanto la Comunità avrebbe dovuto fare, ricavare dalla sua azione passata le probabilità delle future attuazioni, può tentare. Ma questo significherebbe entrare nel campo delle congetture e delle controversie. Ci atterremo ai fatti incontestati, ai risultati acquisiti. Questo darà alle nostre constatazioni valore di testimonianza.

Tra tutti gli organi della Comunità, l'Assemblea è particolarmente indicata per compiere questo lavoro. Non è impegnata nelle responsabilità della gestione quotidiana e può emettere giudizi politici; è competente a farlo. Questa relazione, di cui assume la responsabilità, è però stata redatta tenendo conto delle pubblicazioni e delle dichiarazioni degli altri organi e, in questo senso, si può considerare che contenga il giudizio espresso dall'intera Comunità sulla sua opera.

DIVISIONE

2. I sei Stati dell'Europa occidentale, quando con un atto di coraggio e di fiducia nel futuro hanno deciso di costituire una Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, hanno dovuto respingere molte obiezioni particolarmente temibili in quanto si appellavano alle esperienze del passato per condannare in anticipo i futuri ardimenti. Ed è certo che non si fa nulla senza esporsi a pericoli. Ma, in certi momenti, è ancora più pericoloso non far nulla e rassegnarsi alla decadenza. Solo l'immobilità della morte dispensa dal rischio.

Una serie di obiezioni riguardava l'organizzazione politica in sé. La Comunità pretendeva di associare intimamente, organicamente, Stati sovrani. Avrebbe potuto esistere e tradursi in realtà? Non era pericolosa per gli Stati membri? Li avrebbe schiacciati, annullati sotto il suo peso politico; avrebbe limitato la sovranità, minacciato l'esistenza di ogni singolo Stato e, forse, sarebbe diventata uno strumento di dominio al servizio del più forte. Era anche pericolosa per gli Stati terzi, poichè, in un continente già diviso da una cortina di ferro, opponeva una « piccola Europa » alle altre nazioni libere e comprometteva la creazione di una più vasta comunità basata sulle realtà geografiche e storiche.

Altre critiche non riguardavano le istituzioni, ma lo scopo economico loro affidato, di creare e amministrare un mercato comune per due grandi industrie di base. Si nutrivano dubbi circa i vantaggi intrinseci di tale mercato e timori tanto per i soci quanto per gli Stati terzi. In quale modo l'integrazione europea di due industrie di base si sarebbe potuta conciliare con l'esistenza di tutti gli altri settori della produzione che rimangono nazionali, con la possibilità, per ogni Stato, di tendere in modo sovrano dal suo punto di vista, in modo anarchico nella prospettiva europea, alla sua politica generale dei prezzi, dei salari e oneri sociali, alla sua politica relativa al bilancio, al fisco e alla valuta? Un mercato comune non sarebbe stato fatale ad alcuni Stati membri, le cui economie più ristrette, meno evolute o aggravate da costi più ingenti non avrebbero potuto resistere all'urto della concorrenza? Gli Stati terzi dovevano temere la creazione di un blocco autarchico che avrebbe turbato i loro rapporti economici con i fornitori e i clienti tradizionali e che avrebbe cercato di attuare il suo equilibrio e sviluppo a loro danno.

Dal punto di vista teorico, vi erano queste duplici obiezioni. Dobbiamo cercare nei fatti la risposta pratica alle obiezioni stesse.

In una prima parte si affronterà il problema politico consistente nello stabilire se le istituzioni comunitarie abbiano funzionato in modo efficace, se opprimano o soccorrano gli Stati membri e, d'altra parte, se siano ostili o meno nei confronti degli Stati terzi. Una seconda parte sui problemi economici e sociali sarà dedicata al mercato comune. Quest'ultimo ha potuto attuare un'effettiva integrazione di due industrie di base e ha favorito la Comunità nel suo complesso? Ha avvantaggiato o danneggiato le economie nazionali e, d'altra parte, tende ad un'autarchia che isola l'Europa dei Sei ovvero ha mantenuto e sviluppato i contatti con i paesi terzi?

PARTE PRIMA

LE ISTITUZIONI DELLA COMUNITA'

IL PROBLEMA POLITICO

3. Prima di iniziare l'esame dei fatti, vale a dire delle risposte pratiche della Comunità ai quesiti politici, sembra opportuno ricordare brevemente l'esatta natura dei quesiti stessi e il carattere originale della soluzione teorica.

Gli Stati europei, che poco tempo fa erano grandi potenze, hanno progressivamente constatato di non essere più commisurati a un mondo trasformato dalla rivoluzione industriale. Certe funzioni sovrane non erano esercitate da ogni Stato europeo separatamente con bastevole efficacia. Si pensi, in particolare, alla sicurezza in tempo di guerra, al progresso tecnico ed economico negli anni di pace, alla ricerca scientifica, da cui dipendono la difesa militare e lo sforzo della produzione. Questi Stati dovevano unirsi per svolgere queste necessarie funzioni. Si è molto parlato di trasferimenti di competenza. Sarebbe più conforme alla realtà constatare l'assunzione in comune, in forma indivisa, di certe competenze praticamente non più esercitate.

Il problema era particolarmente difficile per il fatto che gli Stati, anziché volersi fondere in un'entità più grande — come per esempio, le popolazioni fusesi negli Stati Uniti — pretendevano, non solo di conservare, ma anche di sviluppare la loro individualità. L'Europa si doveva fare non contro, bensì per essi.

Questa duplice tendenza in senso contrario non è il risultato di preferenze soggettive, di scelte arbitrarie, ma è imposta da realtà che non si possono negare. Da un lato, la concentrazione è necessaria conseguenza della rivoluzione industriale che dà potenza e prosperità, ma non sviluppa i suoi effetti se non in grandi aree. Per una ricerca scientifica intensa, per una produzione in serie

e un consumo massiccio, per una produttività del lavoro, per un elevato tenore di vita, occorrono ampi mercati. D'altro canto, le nazioni storiche costituiscono pure fatti cui siamo sostanzialmente attaccati. Affondano le radici nel passato e diffondono nel presente non soltanto ombre, ma anche luci, senza il cui riflesso il futuro ci sembrerebbe privo di umanità.

4. Le formule giuridiche e politiche tradizionali mal si adattavano a questi nuovi e complessi bisogni, per soddisfare i quali è stato necessario trovare un nuovo sistema.

Da una parte, non vogliamo assolutamente una fusione. La fusione è stata la soluzione storica ogni qualvolta si sono dovute spostare frontiere troppo strette. Nazioni fiere del proprio passato e ricche di cultura non si prestano a questi mescolamenti.

Sarebbe bastata un'alleanza e una coalizione? Alleanze e coalizioni, che si basano su di una convergenza di persistenti buone volontà, sono necessariamente fragili e non si adattano a progetti a lunga scadenza. Inoltre, gli interessi comuni, in mancanza di organi specializzati concepiti per difenderli, sono mal protetti contro gli egoismi nazionali poco lungimiranti. Ora, un mercato comune presupponeva un'integrazione intima e duratura.

Ci si poteva accontentare di un trattato normativo che stabilisse, una volta per tutte, le regole cui attenersi? Più concretamente, si poteva attuare il mercato comuni, in mancanza di organi specializzati concepiti per difenderli, sono mal discriminazioni? Fare questo avrebbe significato nutrire troppa fiducia nel diritto e nel rispetto delle sue prescrizioni. La libertà è una creazione continua. Deve essere incessantemente difesa dalle manovre della concorrenza sleale, dall'influenza di una vergognosa tendenza alla protezione, sempre rinascente. Trattati normativi creano un sistema statico, mentre era evidente che occorreva una politica comunitaria dinamica.

5. Il Trattato istituisce una Comunità che si sovrappone agli Stati senza fonderli. Esso ha dotato la Comunità di organi con poteri limitati, ma reali.

Questa duplice originalità deve essere posta in rilievo. Da una parte, la Comunità conosce e protegge gli Stati membri. Istituzionalmente, è dotata di un Consiglio speciale dei Ministri, formato dai rappresentanti degli Stati membri. Ogni Stato delega un membro del suo governo ⁽¹⁾. Il consenso talvolta unanime del Consiglio è necessario in molti casi, in particolare allorchè siano in gioco

(1) Trattato, art. 27, comma 1°.

interessi vitali per uno dei membri ⁽¹⁾. Dal punto di vista funzionale, la Comunità deve assicurare lo sviluppo economico di tutto il complesso senza gravi perturbazioni per nessun Stato membro e anzi dando, in caso di necessità, gli aiuti positivi richiesti da una particolare posizione ⁽²⁾.

D'altra parte, gli organi della Comunità hanno poteri limitati, ma reali, che esercitano con indipendenza. Sarebbe pericoloso ed inutile impegnarsi in analisi giuridiche di questa novità. E' sufficiente ricordarne qui la portata politica. Nelle organizzazioni internazionali di tipo tradizionale, le decisioni sono prese all'unanimità, ossia il rappresentante di ogni nazione dispone indirettamente di un diritto di voto. Di conseguenza, gli interessi nazionali hanno la massima protezione. Ma, correlativamente, gli interessi comuni sono insufficientemente difesi.

Vi sono vari modi di rafforzare l'azione degli organi comunitari. Il primo, basato sulla procedura, implica che le decisioni non devono essere prese all'unanimità, ma a una maggioranza qualificata o semplice. Così uno Stato può essere, in definitiva, soggetto a una risoluzione che non ha appoggiata.

Un altro modo che ha tratto alla struttura della istituzione ed è più radicale, consiste nel costituire l'organo comunitario non con rappresentanti degli Stati nazionali, ma con persone che, dopo la loro nomina e nel prendere decisioni, sono indipendenti da tali Stati. In tal modo un Governo nazionale non può esercitare un'influenza decisiva sulla politica.

Infine, un terzo modo concerne l'applicazione delle decisioni, le quali, dopo essere state prese regolarmente, sono obbligatorie ed hanno forza esecutoria su tutto il territorio, senza la formalità dell'«*exequatur*». In tal modo uno Stato non può bloccare l'applicazione delle decisioni prese.

Questa costituisce la triplice originalità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. In primo luogo i suoi organi — Assemblea, Alta Autorità, Corte di Giustizia e perfino Consiglio dei Ministri — prendono in linea di

⁽¹⁾ L'importanza istituzionale degli Stati membri appare in molti altri modi: la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio è stata fondata dal Trattato (e non da un atto costituzionale) che è stato firmato da Stati sovrani e non può esser modificato se non con il loro unanime accordo (art. 96). E' però possibile una « piccola revisione » al termine del periodo transitorio (art. 95, comma 3).

Gli Stati membri, molto attivi nel Consiglio speciale dei Ministri, intervengono anche nella composizione degli altri organi (artt. 9-10 per l'Alta Autorità, art. 21 per l'Assemblea Comune, art. 32 per la Corte di Giustizia).

Spesso i governi nazionali devono essere consultati (esempio art. 66-2) o prendere l'iniziativa (esempio artt. 46-4 e 56).

Gli Stati possono ricorrere alla Corte di Giustizia (artt. 33, 35, 37, 38 e 40).

⁽²⁾ Cfr. Trattato, artt. 2, 5 e 6. Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie, parr. 11 e segg.

massima le decisioni a maggioranza ⁽¹⁾. Inoltre essi sono tutti composti, ad eccezione del Consiglio dei Ministri, da persone che, nell'esercizio delle funzioni, sono indipendenti dai governi nazionali. ⁽²⁾ Infine essi prendono decisioni, esecutive su tutto il territorio della Comunità ⁽³⁾.

Il problema consiste nell'accertare se tale costruzione, teoricamente bene equilibrata, ha praticamente ben funzionato a vantaggio della Comunità, nell'interesse di ognuno dei suoi membri e senza eccessivi inconvenienti per gli Stati terzi.

LA COMUNITA' E' UNA REALTA' POLITICA

La Comunità non è più uno schema teorico. Essa è diventata una realtà politica. Questa è la conclusione che si trae non da una descrizione dei meccanismi politico-giuridici, ma da un esame del loro funzionamento concreto per quattro anni. Nell'esposizione che seguirà ci si atterrà unicamente ai fatti acquisiti. Si comunicherà la testimonianza di quanti hanno vissuto quest'esperienza « dall'interno ».

Gli organi

6. La Comunità ha, per forza, dovuto reclutare i suoi ministri, parlamentari, funzionari e giudici nei diversi Stati membri. Ha chiamato uomini impregnati di diverse tradizioni nazionali, che spesso avevano dovuto difendere contrastanti interessi nazionali. Di conseguenza, lo scetticismo era grande e comprensibile. La Comunità avrebbe potuto diventare il « melting pot » in cui si sarebbero fusi elementi così disparati? Quest'esperimento di alchimia umana è riuscito. La pratica ha rafforzato la struttura comunitaria di ogni organo.

L'Assemblea Comune

7. L'esempio dell'Assemblea Comune colpisce. E' costituita da individui che sono parlamentari partecipanti attivamente, nei paesi rispettivi, all'azione politica. All'inizio erano costituite solo le « delegazioni nazionali ». Ma, ben

(1) Assemblea Comune, Trattato, artt. 24 e 25 — Consiglio speciale dei Ministri, Trattato, art. 28 — Statuto della Corte di Giustizia, art. 18 e Regolamento della Corte di Giustizia, art. 25, par. 5 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 7 marzo 1953, pag. 37*).

(2) Trattato, art. 9, commi 5-6; artt. 21, 27, 32.

(3) Trattato, artt. 15, 24 e 44.

presto, tutti questi uomini riuniti per trattare affari europei si sono riconosciuti al di sopra delle frontiere abolite e si sono ripartiti secondo le affinità ideologiche. I Gruppi politici, che non erano nemmeno previsti nel Trattato, si sono formati spontaneamente. Hanno fatto riconoscere la propria esistenza ⁽¹⁾. Ricevono dal bilancio una sovvenzione che copre le spese amministrative ⁽²⁾. Questa decisione ha sorpreso ed è stata discussa. E' però giustificata se si crede nell'importanza dei partiti. Uomini venuti dai quattro punti cardinali dell'orizzonte europeo devono elaborare insieme una dottrina e una politica. Non è possibile far pagare le loro spese dagli elettori poichè la rappresentanza è indiretta.

L'importanza dei partiti europei cresce, a svantaggio delle delegazioni nazionali. Praticamente, queste ultime intervengono soltanto per sorvegliare che, nelle Commissioni e ai posti implicanti responsabilità, un'equa ripartizione fra le nazioni si sovrapponga al dosaggio più importante delle ideologie ⁽³⁾. Nell'attività politica intervengono solo i partiti. E' incontestabile che, per i lavori parlamentari, un belga democratico-cristiano — o liberale o socialista — incontra sempre i colleghi di altri paesi che condividono le sue concezioni politiche e li vede molto di più dei compatrioti di tendenza diversa.

Questa struttura comunitaria si riflette nell'azione dell'Assemblea Comune. Quest'ultima ha preso numerose risoluzioni da che è stata fondata la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Talvolta hanno suscitato opposizioni di partiti; i parlamentari non si sono mai divisi per delegazioni nazionali ⁽⁴⁾.

L'Alta Autorità

8. E l'Alta Autorità? Dei suoi nove membri, non più di due possono avere la stessa nazionalità. Il Trattato contiene una disposizione formale:

« I membri dell'Alta Autorità esercitano le loro funzioni in completa indipendenza, nell'interesse generale della Comunità. Nell'adempimento dei loro doveri, non sollecitano nè accettano istruzioni da parte di governi o di altre organizzazioni. Essi si astengono da ogni atto incompatibile con il carattere sopranazionale delle loro funzioni.

Ogni Stato membro si impegna a rispettare tale carattere sopranazionale e a non cercare di influenzare i membri dell'Alta Autorità nell'esecuzione del loro compito » ⁽⁵⁾.

(1) Regolamento dell'Assemblea Comune, marzo 1956, artt. 1 e 34.

(2) Decisione del 16 giugno 1953 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 21 luglio 1953*, pag. 155).

(3) Regolamento dell'Assemblea Comune, marzo 1956, art. 6, par. 6 e art. 35, par. 2.

(4) Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 13 (22 giugno 1956) pagg. 762 e segg., e resoconto stenografico n. 9 (13 maggio 1955) pagg. 386 e segg.

(5) Trattato, art. 9.

La prescrizione è sancita dalla procedura, poichè le decisioni sono prese collegialmente ⁽¹⁾. Anche qui la pratica ha rafforzato la struttura comunitaria. Fin dall'inizio, l'Alta Autorità ha rinunciato a ripartire gli affari tra i membri, a dare ad ogni membro, come si fa nei governi nazionali, la direzione di un settore amministrativo. Politica e gestione devono rimanere indivise ⁽²⁾. Col tempo, si è presa una precauzione supplementare. Il Trattato affida al Presidente l'amministrazione dei servizi e l'esecuzione delle deliberazioni dell'Alta Autorità ⁽³⁾. Tale articolo poteva dar luogo a una politica molto personale. Un Presidente troppo energico poteva prendere contatti diretti con i funzionari, elaborare con loro una politica e porre i colleghi di fronte al fatto compiuto o almeno davanti a un progetto così progredito e urgente da non poter più essere utilmente discusso. Il Regolamento interno dell'Alta Autorità, previsto dall'art. 16, è stato fissato il 5 novembre 1954 ⁽⁴⁾ e impedisce questo abuso. Dispone negli artt. 9 e 12 che le decisioni dell'Alta Autorità sono preparate da Gruppi di lavoro di quattro membri e che il Presidente non fa parte di alcun Gruppo.

Nessuno contesta che l'amministrazione reclutata nei sei paesi abbia fuso elementi disparati e dato luogo a uno spirito veramente europeo. Questa fusione si manifesta pittorescamente con la creazione di scuole comunitarie in cui l'insegnamento ai figli degli agenti è impartito in varie lingue, secondo un programma europeo ⁽⁵⁾. Tutte le nazionalità sono mescolate nella composizione dei servizi. Secondo lo Statuto del personale della Comunità ⁽⁶⁾, gli agenti sono reclutati sulla base geografica più ampia possibile tra i cittadini degli Stati membri.

Non si può insistere abbastanza sull'importanza di rendere europea l'amministrazione. Per aver successo in una grande impresa, non bastano capi convinti e capaci. E' indispensabile un corpo amministrativo con le sue tradizioni, i suoi archivi, il suo ideale insomma con quanto si può, più o meno bene, chiamare « esprit de la maison ». L'Europa, per essere una realtà, ha bisogno di un corpo di zelanti funzionari.

Se si giudica la misura dell'integrazione in base alle decisioni prese, si deve pensare che importanti risoluzioni abbiano spesso dovuto essere discusse

(1) Trattato, art. 13.

(2) Regolamento interno dell'Alta Autorità, Titolo II (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 24 novembre 1954, pag. 516*).

(3) Trattato, art. 16.

(4) Cfr. *Gazzetta Ufficiale della Comunità del 24 novembre 1954, pag. 515*.

(5) Stato di previsione delle spese amministrative della Comunità per l'esercizio 1956-1957, II, 7.

(6) Statuto del personale della Comunità, luglio 1956.

a lungo. Tuttavia nei documenti non si trova traccia di divergenze che abbiano paralizzato l'Alta Autorità. Le decisioni prese e le dichiarazioni fatte hanno sempre impegnato non soltanto giuridicamente, ma anche psicologicamente, la responsabilità collettiva di tutti i membri.

Il Consiglio speciale dei Ministri

9. Il Consiglio dei Ministri, che raggruppa i rappresentanti dei sei governi, è evidentemente nella struttura comunitaria l'organo più sensibile alle influenze nazionali: Ma deve esso pure condurre una politica comune e, in particolare, svolgere una funzione di armonizzazione e di intergrazione ⁽¹⁾. L'art. 26 è particolarmente chiaro. Il Consiglio ha non soltanto il dovere di rimanere in contatto con l'Alta Autorità ⁽²⁾, ma anche quello di prendere l'iniziativa di chiedere all'Alta Autorità « di studiare tutte le proposte e misure che esso ritiene opportune o necessarie per il raggiungimento degli obiettivi comuni » ⁽³⁾.

Si può notare l'istituzione di un comitato di sostituti, quale rafforzamento della struttura istituzionale del Consiglio.

I ministri, sempre distratti da gravi preoccupazioni nazionali, rischiano di riunirsi troppo di rado per gli affari comunitari ⁽⁴⁾ e quindi hanno costituito, anzitutto, un Segretariato amministrativo ⁽⁵⁾ e, poi, un Comitato di coordinamento ⁽⁶⁾. Quest'ultimo, formato da funzionari nazionali, si riunisce più spesso e si suddivide in sezioni. I suoi membri non suppliscono i Ministri e non sono competenti a prendere decisioni in loro vece, ma, selezionando i problemi, preparandone le soluzioni, essi conferiscono maggiore continuità ed efficacia all'azione. Ma si può anche temere che costituiscano una specie di filtro amministrativo, che impedisca agli incartamenti e ai problemi di giungere fino al Consiglio. Questo rischio sarebbe limitato se l'Assemblea Comune potesse più facilmente investire il Consiglio dei Ministri dei problemi che l'interessano.

Il carattere comunitario si afferma nelle decisioni prese. Queste ultime, nella forma in cui sono pubblicate, non rivelano nè i motivi che le giustificano, nè le maggioranze che le hanno sostenute. Si può presumere che degli uomini

(1) Trattato, art. 26.

(2) Trattato, art. 26, comma 2.

(3) Trattato, art. 26, comma 3.

(4) Il Consiglio dei Ministri ha tenuto due sessioni nel 1952, otto nel 1953, dieci nel 1954, sette nel 1955 e undici nel 1956.

(5) Il Segretariato è stato costituito alla sessione costitutiva del Consiglio dei Ministri dell'8-10 settembre 1952.

(6) La costituzione del Comitato di coordinamento (COCOR.) fu decisa il 7 febbraio 1953. Il Comitato si riunì la prima volta il 5 marzo 1953.

non si riuniscano spesso senza prender gusto a compiti comuni. Abbiamo la testimonianza di un membro ; il ministro belga Rey ha infatti dichiarato dalla tribuna dell'Assemblea Comune :

« ... ho potuto constatare che molto spesso, nelle riunioni dei ministri a Lussemburgo, dove talvolta uno di noi arrivava con l'intenzione di assumere una posizione negativa o aveva addirittura ricevuto dal suo governo istruzioni relativamente negative sull'uno o sull'altro dei problemi a cui il paese annetteva un'importanza particolare, giungevamo tuttavia quasi sempre, prima di separarci la sera, ad una soluzione comune, poichè anche quelli che erano in maggiori difficoltà avevano fatto nondimeno un passo avanti. Credo che rapporti di fiducia tra i governi e l'Alta Autorità si siano stabiliti da due anni per il maggior vantaggio della Comunità ». ⁽¹⁾

Questo è anche il giudizio formulato dalla « casa di fronte ». Il sig. Coppé, Vicepresidente dell'Alta Autorità, parlando dei lavori del Comitato misto, ha detto :

« Credo di esprimere il parere unanime dei miei colleghi dell'Alta Autorità dicendo che noi tutti desideriamo rendere omaggio allo spirito del Consiglio dei Ministri. Esso non solo si pone al di sopra dell'interesse professionale, dell'interesse di un settore, ma compie anche sforzi reali, che danno dei risultati, per porsi, nell'ambito della Comunità, al di sopra dell'interesse nazionale ». ⁽²⁾

La Corte di Giustizia

10. La Corte di Giustizia è un organo comunitario di carattere giurisdizionale che fa rispettare il Trattato. Ciò non rappresenta una novità in diritto pubblico internazionale.

Gli Stati continentali non hanno imitato la procedura che gli anglosassoni applicano ed hanno fatto adottare da varie giurisdizioni internazionali. Le sentenze impegnano l'intera Corte e non comportano note di minoranza. L'unità comunitaria si attua quindi organicamente nelle decisioni.

Il Comitato Consultivo

11. Il Comitato Consultivo non è un'istituzione autonoma della Comunità. Esso assiste l'Alta Autorità e non può pertanto restar fuori dell'influenza parlamentare ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 9 (10 maggio 1955) pag. 269.

⁽²⁾ Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 13 (18 giugno 1956) pag. 536.

⁽³⁾ Trattato artt. 7 e 19.

La sua evoluzione è parallela a quella verificatasi all'Assemblea. Produttori, consumatori e lavoratori avevano già l'abitudine, in altri organi internazionali, di riunirsi secondo le affinità professionali e non in delegazioni nazionali.

Il Comitato ha preso molto sul serio la sua missione. Esso ha, anzitutto, voluto conferire un carattere periodico alla sua attività. Il 31 gennaio 1955, ha deciso di riunirsi tre volte l'anno in sessione ordinaria e ha previsto la possibilità di sessioni supplementari su convocazione dell'Alta Autorità ⁽¹⁾. Ci si riunisce per lavorare. Il Comitato non si accontenta di dare i pareri che gli sono richiesti. Ha iscritto all'ordine del giorno per propria decisione problemi di cui non era stato direttamente investito dall'Alta Autorità ⁽²⁾.

Politica comunitaria

12. Questo indovinato meccanismo ha effettivamente funzionato; la Comunità ha giustificato la sua esistenza con la sua attività. Non si tratta di stabilire se si sono fatti molti progressi nella buona direzione; nel dare un simile giudizio, naturalmente, un'Assemblea politica può non essere unanime; ma può esserlo nel registrare i risultati raggiunti. Questa relazione si limita a ricordare i fatti.

Il mercato comune

13. Anzitutto la Comunità ha attuato l'obiettivo essenziale che è l'apertura del mercato comune praticamente entro i termini stabiliti dal Trattato. Non è stato facile, poichè ogni economia nazionale era simile ad un campo trincerato, del quale si conoscevano bene i ripari, ma non le difese sotterranee.

Queste attuazioni saranno particolareggiatamente descritte nella seconda parte di questa relazione, dedicata ai problemi economici e sociali. Insisteremo qui su tre constatazioni politiche che l'esperienza impone di fare.

14. La prima è che, per attuare l'integrazione economica, non basta l'avvio dato dal legislatore. Le economie nazionali sono già state paragonate a città fortificate. Queste mura di Gerico hanno la particolarità di non cadere con un solo colpo; dopo essere state abbattute si ricostruiscono da sole, qualora il terreno non sia occupato e ben sorvegliato.

Il regolamento dei trasporti, onde attuare un accesso eguale alle risorse, è veramente tipico. La soppressione delle spese straordinarie alle frontiere e,

(1) Cfr. art. 19 del Trattato.

(2) Relazione Poher (doc. n. 2 - 1955/1956), parr. 24 e segg.

in generale, di tutte le discriminazioni « flagranti » basate sul paese di origine o di destinazione delle merci è stata attuata entro il termine fissato (1). Le tariffe dirette internazionali sono state anch'esse introdotte entro le scadenze previste dal Trattato, per quanto concerne le ferrovie (2). Ma appena a tempo e dopo pressioni sui governi firmatari da parte dell'Alta Autorità, spinta dall'Assemblea.

Si devono ancora estendere questi provvedimenti ai mezzi di trasporto diversi dalle ferrovie. Siamo ben lontani da questo punto (3). E perchè? Perchè non è stato imposto alcun termine invocabile dall'Alta Autorità.

15. Ecco la seconda osservazione. Gli organi comunitari, il cui intervento è necessario per assicurare un'applicazione del Trattato che non è automatico, si sono bene avviati, e pur nel settore limitato del carbone e dell'acciaio, svolgono la loro azione oltre le espresse previsioni e imposizioni dei fondatori: la sede della Comunità a Lussemburgo diventa per una serie di esperti, parlamentari, ministri, industriali, sindacalisti dei sei paesi, un polo di attrazione in cui ci si incontra, in cui si studiano in comune difficili problemi. Spesso gli interessati non sono divisi da alcuna rivalità o concorrenza. Solo le frontiere e le abitudini li obbligano a cercare, ciascuno per suo conto, con fatica e forti spese, soluzioni frammentarie. Queste barriere sono cadute e tutti ne traggono vantaggio.

Dobbiamo fornire qualche esempio? In conformità con le disposizioni dell'accordo sulla fissazione delle tariffe ferroviarie dirette internazionali (4), le amministrazioni delle ferrovie dei sei paesi hanno pubblicato insieme le tariffe dirette internazionali per i prodotti della Comunità, corredate da tabelle che forniscono la distanza espressa in chilometri fra le stazioni ferroviarie della Comunità (5). Ecco un documento molto importante che non era mai stato messo a punto, che non è stato espressamente imposto dal Trattato e che renderà, ciò nonostante, notevoli servigi agli utenti.

(1) Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie, par. 10, comma 1 e Trattato, art. 70, comma 2.

Alta Autorità — Esposto (10 gennaio 1953), pagg. 70 a 77.

Idem — *Relazione generale (1952-1953)*, parr. 54-58.

(2) Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie, par. 10, comma 3, n. 2.

Accordo relativo alla fissazione di tariffe dirette internazionali ferroviarie (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 19 aprile 1955*, pagg. 701-713).

(3) Alta Autorità — Quarta Relazione generale (1955/1956), parr. 151-156.

Assemblea Comune — Relazione dell'on. P.J. Kapteyn sui problemi dei trasporti nella Comunità (doc. n. 15 — 1955/1956).

(4) Accordo concluso in seno al Consiglio speciale dei Ministri il 21 marzo 1955.

(5) Cfr. Quarta Relazione generale (1955/1956), par. 146.

Gli esperti sociali calcolano e raffrontano gli oneri salariali e il tenore di vita ⁽¹⁾. Nel campo dell'igiene e della sanità dei lavoratori, un milione e 200 mila dollari sono stati destinati a un programma comune di ricerca scientifica ⁽²⁾, la cui esecuzione è stata iniziata praticamente nel 1956. Ricercatori che non potevano incontrarsi se non in congressi e scambiare le idee nelle riviste, sono strappati al loro isolamento da un'Alta Autorità che può sopprimere le difficoltà finanziarie, risolvere i problemi dell'organizzazione materiale e appianare l'ostacolo connesso con la diversità delle lingue. Questa collaborazione deve essere giudicata notevole da chi conosca il forte individualismo degli studiosi, il segreto e la gelosa discrezione di cui molti istituti circondano la propria attività. Questa collaborazione evita lo spreco degli sforzi, agevola la ripartizione dei compiti e il confronto dei risultati.

Sempre nel settore sociale, la catastrofe di Marcinelle ha provocato la quasi immediata convocazione di una conferenza ⁽³⁾ da cui probabilmente deriverà un organo permanente che assicurerà il confronto internazionale e regolare delle regolamentazioni di sicurezza. Pubblicando monografie sulla formazione professionale ⁽⁴⁾, l'Alta Autorità ha provocato un notevole sviluppo dei contatti, dei viaggi e degli scambi di idee.

Per quanto riguarda gli investimenti, l'Alta Autorità, incaricata dal Trattato della fissazione degli obiettivi generali, ha indotto le amministrazioni nazionali e le imprese ad approfondire maggiormente lo studio dei problemi a lunga scadenza, a raffrontare metodi di calcolo e previsioni ⁽⁵⁾.

Si tratta semplicemente di esempi, di alcuni fili di una trama che è tessuta e si allunga ogni giorno. Questo tessuto, sempre più fitto, costituisce la realtà profonda della Comunità. Il suo sviluppo filo per filo non si può descrivere. Riesce perfino difficile constatarlo perchè è un'umile realtà quotidiana. Con uno sforzo quotidiano la Comunità diventa una realtà politica.

(1) Alta Autorità — Informazioni statistiche n. 5 (agosto-settembre 1955) e n. 4 (agosto 1956).

Idem — I salari e oneri sociali nelle industrie della Comunità (maggio e luglio 1956).

Idem — I salari degli operai nelle industrie della Comunità (settembre 1956).

(2) *Idem* — Quarta Relazione generale (1955/1956), par. 233.

(3) *Idem* — Bollettino mensile d'informazione, n. 8 (settembre-ottobre 1956), par. 42, e n. 9 (novembre 1956), parr. 58 e 59.

(4) *Idem* — La formazione professionale nella industria siderurgica dei paesi della Comunità — agosto 1954.

Idem — La formazione professionale nelle miniere carbonifere nei paesi della Comunità — marzo 1956.

(5) *Idem* — Memorandum sulla definizione degli obiettivi generali (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 19 luglio 1955, pag. 821 e Gazzetta Ufficiale della Comunità del 31 luglio 1954, pag. 457*).

16. Ma se si possono registrare i successi della politica comunitaria si devono anche constatare insuccessi e ritardi. Questi ultimi sono particolarmente deplorabili quando possono essere interpretati come un'inecuzione parziale del Trattato. Ecco la terza osservazione.

L'Assemblea Comune rimprovera all'Alta Autorità la sua eccessiva esitazione di fronte all'azione. Perde la pazienza, per esempio, aspettando la formulazione degli obiettivi generali e la fissazione di una politica carbosiderurgica a lunga scadenza, compiti espressamente previsti dal Trattato.

Essa si preoccupa pure dell'efficacia dei provvedimenti presi per sciogliere cartelli troppo potenti. Ma gli ostacoli sono frapposti soprattutto dal Consiglio dei Ministri e dei governi nazionali che gli si nascondono dietro. Per l'esecuzione del Trattato la collaborazione attiva dei governi nazionali è necessaria in molti casi. Non la si ottiene sempre. Molte Commissioni se ne rammaricano nelle loro relazioni. Citiamo alcuni esempi che riproporremo e svilupperemo nella seconda parte della presente esposizione.

La libera scelta del fornitore, che il Trattato assicura a tutti i compratori della Comunità, presuppone la soppressione di ogni discriminazione non soltanto per quanto riguarda le condizioni di prezzo, ma anche per quanto si riferisce alle tariffe di trasporto ⁽¹⁾.

I governi non sono giunti a mettersi d'accordo per applicare il Trattato ai trasporti stradali e fluviali.

Il mercato comune implica non soltanto il libero scambio delle merci, ma anche la libertà di movimento della mano d'opera qualificata. Si è presa una decisione al riguardo nel quadro dell'art. 69. L'Assemblea la considera insufficiente. Nonostante quest'accordo dei governi nazionali, la resistenza opposta dagli Stati continua a manifestarsi con ritardi nella procedura di ratifica.

Un aiuto per il riadattamento può essere accordato solo su richiesta del Governo cui appartiene l'industria in difficoltà ; si cita il caso in cui il Governo interessato ha trascurato di prendere l'iniziativa.

Si può dire in generale che, nell'esecuzione fedele del Trattato, le autorità veramente sopranazionali. L'Assemblea Comune e l'Alta Autorità, hanno un compito dinamico. Il Consiglio dei Ministri si preoccupa di armonizzare queste iniziative con la politica economica generale dei vari paesi. I governi nazionali si mostrano più restii. Ma si ricorda loro volentieri l'art. 86 del Trattato :

(1) Trattato, art. 4, b).

« Gli Stati membri si impegnano a prendere tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi risultanti dalle decisioni e dalle raccomandazioni degli organi della Comunità e a facilitare questa nell'adempimento dei propri compiti.

Gli Stati membri si impegnano ad astenersi da qualsiasi misura incompatibile con l'esistenza del mercato comune contemplato agli artt. 1 e 4.

Essi prendono, nei limiti della loro competenza, tutte le disposizioni utili per assicurare i pagamenti internazionali derivanti dagli scambi di carbone e di acciaio entro il mercato comune e si prestano un mutuo concorso per facilitare tali pagamenti ».

Implicazioni necessarie del mercato comune

17. Le istituzioni che devono sorvegliare il buon funzionamento della Comunità non possono limitarsi al carbone e all'acciaio, poichè la realtà economica non sopporta tagli così netti. Alcuni hanno parlato del dinamismo o della trascendenza del piano Schuman, e queste parole prive di ogni intenzione romantica sono vere.

La politica del carbone e dell'acciaio della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e la politica generale di ogni paese sono strettamente collegate.

Scegliamo esempi soltanto nella cronaca più recente: gli apprezzamenti dell'Alta Autorità sulla produzione e sulle scorte, la sua decisione di dichiarare o di non dichiarare lo stato di penuria, di fissare o meno prezzi massimi, non si ripercuotono forse su tutti i settori economici non integrati? E, inversamente, la politica di uno Stato che aumenti i salari, gli oneri sociali o riduca la giornata lavorativa non influenza forse la capacità concorrenziale delle sue industrie carbosiderurgiche nel mercato comune? Il Trattato ha previsto necessarie armonizzazioni e, in applicazione dell'art. 26, l'Alta Autorità e il Consiglio dei Ministri hanno istituito un Comitato misto per attuare l'armonizzazione delle politiche economiche degli Stati membri ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Consiglio dei Ministri — Dichiarazione del Consiglio (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 27 ottobre 1953, pag. 189*).

Alta Autorità — Seconda Relazione generale (1953/1954) parr. 108-117.

Idem — Terza Relazione generale (1954/1955), par. 150.

Idem — Quarta Relazione generale (1955/1956), parr. 203-207.

Assemblea Comune — Relazione Sabass sulla cooperazione tra l'Alta Autorità e i governi degli Stati membri secondo la Quarta Relazione generale sull'attività della Comunità (doc. n. 20 - 1955/1956).

L'on. Cortese, presidente del Consiglio speciale dei Ministri, ha sottolineato che il Comitato misto crea i contatti necessari, ma non sposta le responsabilità. Il Consiglio dei Ministri è sempre responsabile delle decisioni da esso prese. Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 13 (19 giugno 1956) pag. 547.

18. Vi sono anche zone di frontiera. Anzichè un « no man's land », sarebbe più giusto raccomandare un « condominium ». Il carbone e l'acciaio rappresentano il 40 % del complesso dei noli ferroviari. Tali trasporti devono essere sottoposti a un regime tariffario controllato dall'Alta Autorità, mentre, per il resto delle merci, la libertà degli Stati rimane completa. Come si potrebbe evitare di incontrarsi? Il Reno è una grande arteria internazionale regolata dall'Atto di Mannheim; ma i barconi che trasportano carbone e acciaio devono offrire condizioni di trasporto conformi al Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio ⁽¹⁾. Si scaverà il canale della Mosella, che costituirà una via generale di comunicazione, ma che influenzerà in modo particolare la posizione relativa di alcune industrie carbosiderurgiche. Se la Sarre cambia Statuto, si tratta soprattutto di un fatto politico da cui deriva però un'enorme ripercussione sull'economia della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e perfino sulla struttura delle istituzioni della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio!

Si tratta di esempi; non di un elenco completo. Bastano a provare che, anche se i problemi si ampliano, gli Stati membri cercano naturalmente le soluzioni in uno spirito comunitario, sollecitando in molti casi il consiglio degli organi della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, chiedendo loro di precisare alcuni dati dei problemi.

In occasione della redazione del Trattato franco-tedesco approvato il 27 ottobre 1956 che regola la questione della Sarre, le disposizioni del Trattato stesso sono state subito comunicate all'Alta Autorità. Quest'ultima ha esaminato gli articoli dell'accordo che potrebbero avere una ripercussione sulle norme del mercato comune. Nella lettera di risposta, il Governo francese e il Governo tedesco hanno confermato che il regolamento della questione sarrese non li svincolava da nessun obbligo derivante dalla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio ⁽²⁾. Un nuovo trattato ha modificato la composizione dell'Assemblea Comune e il modo di votazione del Consiglio ⁽³⁾.

La canalizzazione della Mosella, le cui modalità sono state fissate dai recenti accordi tra la Francia, la Germania e il Lussemburgo ⁽⁴⁾, rappresenta un corollario naturale dell'instaurazione del mercato comune carbosiderurgico ⁽⁵⁾.

(1) Trattato, art. 70 e Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie, par. 10.

(2) Cfr. *Gazzetta Ufficiale della Comunità del 29 novembre 1956*, pagg. 325-327/56.

(3) Trattato recante modificazione al Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio firmato il 27 ottobre 1956.

(4) Convenzione tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania e il Granducato di Lussemburgo sulla canalizzazione della Mosella.

(5) Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 13 (20 giugno 1956), pag. 637.

Questo progetto, ha avuto un'accoglienza molto favorevole negli ambienti della Comunità. Alcuni membri dell'Assemblea Comune hanno espresso dubbi sulla sua utilità economica e più precisamente sulla redditività dei capitali da investire. Hanno sottolineato che tali progetti potrebbero rafforzare in una certa misura la posizione concorrenziale della Lorena nei confronti della Sarre e della Ruhr. Tuttavia li hanno approvati in quanto atto politico che facilita il regolamento del problema sarrese e accorda alla Francia alcuni compensi giustificati.

Queste considerazioni mostrano la volontà di stringere, vincoli tra la Francia e la Germania e di consolidare così la Comunità. Si può così pensare che gli Stati firmatari abbiano potuto impegnarsi in questo progetto di grandissima portata politica con particolare ardimento in quanto hanno visto nell'esistenza della Comunità una garanzia di equilibrio e di non-discriminazione e tale Comunità li aveva familiarizzati con le aspirazioni, i problemi e le strutture economiche dei soci.

Infine, per quanto riguarda la navigazione renana, le istituzioni della Comunità non hanno mai rallentato i loro sforzi per dare, al complesso problema delle disparità tra i noli interni e i noli liberi internazionali, soluzioni compatibili con le disposizioni dell'Atto di Mannheim.

Verso nuove integrazioni

19. Nella Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, l'Europa ha trovato non soltanto esecutori, ma anche promotori. Certo, gli organi della Comunità hanno una competenza limitata. Si è molto rimproverato al primo Presidente dell'Alta Autorità d'aver detto che l'Europa gli interessava più del carbone e dell'acciaio. In questa audace formula si rispecchiano però una necessità economica e forse un obbligo giuridico. Si invoca volentieri la dichiarazione iniziale del 9 maggio 1950 :

« Sarà così realizzata semplicemente e rapidamente quella fusione di interessi che è indispensabile per creare una comunità economica e, nello stesso tempo, nuovi fermenti contribuiranno allo sviluppo di una comunità più vasta e più profonda tra paesi che per tanto tempo sono stati separati da divisioni sanguinose.

Grazie alla fusione della produzione di base e all'istituzione di una nuova alta autorità, le cui decisioni saranno vincolanti per la Francia, per la Germania e per i paesi che aderiranno, questa proposta realizzerà il primo consesso concreto per una federazione europea indispensabile al mantenimento della pace »⁽¹⁾.

(1) Cfr. Dichiarazione di R. Schuman, 9 maggio 1950 (doc. A.C. 1384) pag. 2.

Questa necessità dell'espansione è sentita tanto dal Consiglio dei Ministri quanto dall'Assemblea e dall'Alta Autorità. Ciò è notevole. Ora questi organi si occupano del « rilancio » ; ora la ricerca avviene in modo differente : un'Assemblea Comune « ad hoc » è derivata quasi per emanazione giuridica, dall'Assemblea Comune ⁽¹⁾, Ministri degli esteri si riuniscono a Messina non in Consiglio speciale, bensì in riunione straordinaria ⁽²⁾. Ma che importano queste modalità ? Coprono la stessa realtà politica. Vi sono uomini che sono riusciti a lavorare insieme e si sono abituati ad affrontare i problemi sotto l'aspetto comunitario.

Il rilancio ha avuto due fasi. Nel preparare la Comunità europea di difesa, i Ministri si preoccupavano di creare una comunità politica che coordinasse tanto questa comunità militare quanto la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e assicurasse il controllo democratico di tali istituzioni. Data la ristrettezza del tempo, hanno affidato lo studio dei lavori preparatori all'Assemblea ad hoc. ⁽³⁾ Quest'ultima ha compiuto rapidamente il suo lavoro. Ha costituito una Commissione costituzionale, che ha fatto riunire quasi ininterrottamente un Gruppo di lavoro. Al termine del semestre stabilito è stata in grado di presentare non l'abbozzo previsto, ma un progetto di trattato tecnicamente perfetto e pronto per la firma ⁽⁴⁾. Il testo è stato consegnato al Consiglio dei Ministri nella seduta solenne del 9 marzo 1953. Ma nella risposta dell'on. Bidault si sono avvertiti, sapientemente dosati, gratitudine e imbarazzo e, per dire tutta la verità, una certa mancanza di fervore ⁽⁵⁾. I parlamentari sono stati scossi. Erano stati forse mobilitati per scrivere una semplice tesi di diritto ? Hanno deciso, con una risoluzione ben ponderata, che l'Assemblea ad hoc non si sarebbe sciolta, ma sarebbe restata agli ordini dei governi per compiere la sua missione ⁽⁶⁾. Il rifiuto della C.E.D. da parte della Francia ha posto fine a questa perseveranza.

⁽¹⁾ Cfr. Risoluzione n. 4 del 13 settembre 1952 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 10 febbraio 1953, pag. 7*).

⁽²⁾ Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 9 (24 giugno 1955) — pagg. 578 a 580.

Dichiarazione Rasquin.

L'accordo relativo alla fissazione di tariffe dirette internazionali avrebbe dovuto essere concluso tra i governi (Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie, par. 10). E' stato formalmente negoziato e concluso in seduta del Consiglio speciale dei Ministri (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 19 aprile 1955, pag. 702*).

⁽³⁾ Decisione presa dai sei Ministri degli esteri della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio a Lussemburgo il 10 settembre 1952 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 12 febbraio 1953, pag. 8*).

⁽⁴⁾ Votazione definitiva del progetto da parte dell'Assemblea ad hoc il 9 marzo 1953.

⁽⁵⁾ Cfr. Assemblea ad hoc, resoconto stenografico della seduta del 9 marzo 1953, pagg. 440 a 442.

⁽⁶⁾ Cfr. Risoluzione n. 14 approvata il 10 marzo 1953 (Informazioni e documenti della Commissione costituzionale, marzo-aprile 1953).

Si tratta soltanto di una pausa, poichè non si sopprimono i problemi allorchè ci si rifiuta di risolverli. Le debolezze, la dipendenza di una Europa frazionata, l'impotenza delle ex grandi potenze talvolta drammaticamente verificata, ravvivano la volontà di unirsi. Assemblea Comune e Consiglio dei Ministri prendono parallelamente l'iniziativa. L'Assemblea il 2 dicembre 1954 approva lo studio del « rilancio europeo » e costituisce un Gruppo di lavoro ⁽¹⁾. Dal canto loro, i Ministri degli esteri, riuniti a Messina e assistiti dal Segretariato del Consiglio speciale dei Ministri, stabiliscono i principi fondamentali di questo rilancio e istituiscono un Comitato interministeriale ⁽²⁾. L'Alta Autorità ⁽³⁾ è associata ai lavori del Comitato stesso senza essere disgraziatamente autorizzata a prolungare la collaborazione sino alla fine. Il Gruppo di lavoro, tenuto al corrente degli sviluppi, riferisce all'Assemblea ⁽⁴⁾. Si sviluppa così un secondo tentativo che sfocia nei progetti di Euratom e di mercato comune.

EVOLUZIONE DELLA COMUNITA' VERSO UNA DEMOCRAZIA DI TIPO PARLAMENTARE

20. La Comunità non si è affermata soltanto come una realtà politica. Ha subito un'evoluzione interna particolarmente interessante, che ne afferma il carattere democratico. Si era rimproverato ai fondatori della Comunità di organizzare, al centro del continente, una tecnocrazia. Poteva l'Europa occidentale unirsi e rafforzarsi rinunciando alle sue più preziose tradizioni politiche? Forse proprio in questo campo si conferma più chiaramente una verità ben nota a tutti i pubblicitari; i testi importano meno del modo in cui sono applicati.

Che è la democrazia? Non perdiamoci in sottili analisi giuridiche. Riconoscendo questo regime politico dappertutto, i dirigenti sono soggetti non soltanto all'efficace controllo, ma anche agli impulsi degli amministrati e dei loro rappresentanti.

Gli organi

21. I progressi della democrazia si devono necessariamente confondere con quelli dell'influenza dell'Assemblea Comune. I membri dell'Assemblea

⁽¹⁾ Cfr. Risoluzione n. 27 approvata il 2 dicembre 1954 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità dell'11 dicembre 1954*, pag. 525) e Risoluzione n. 29, approvata il 9 maggio 1955 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 10 giugno 1955*, pag. 771).

⁽²⁾ Cfr. Risoluzione di Messina, par. II (2).

⁽³⁾ Cfr. Risoluzione di Messina, par. II (3).

⁽⁴⁾ Cfr. le relazioni del Gruppo di lavoro sul mercato comune e l'Euratom, presentate dagli onn. van der Goes van Naters (doc. n. 7 - 1955/1956), Pierre Wigny (doc. n. 6 - 1955/1956) e Gilles Gozard (doc. n. 28 - 1955/1956) e la Risoluzione n. 38 approvata il 24 giugno 1955 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 23 luglio 1955*, pag. 837).

Comune sono designati dai parlamenti nazionali ma possono anche essere eletti a suffragio diretto ⁽¹⁾. L'Assemblea ha quindi carattere rappresentativo. Ma il Trattato aveva misurato i suoi poteri in modo molto avaro.

Anzitutto le aveva rifiutato le tavole della legge: essa non ha potere legislativo, poichè tutte le norme della Comunità sono contenute nelle strumento diplomatico che fonda la Comunità stessa.

Inoltre il Trattato non le aveva nemmeno riconosciuto il potere finanziario; non le aveva dato la possibilità di disporre del denaro comune. L'Assemblea discute il bilancio, ma non vota su di esso e non può modificarlo ⁽²⁾. Tutte le fonti di entrata sono determinate tassativamente.

Infine, il potere politico di fare e disfare i governi è accordato in modo ristretto all'Assemblea. L'Alta Autorità è posta così in alto che l'azione di una maggioranza non può quasi raggiungerla. I suoi membri sono nominati dai Governi nazionali e non sono eletti dall'Assemblea ⁽³⁾. Non devono chiedere l'investitura all'Assemblea stessa. Certo, possono essere rovesciati, ma solo in occasione della presentazione della relazione generale annuale e da una maggioranza qualificata ⁽⁴⁾. Il Consiglio speciale dei Ministri è posto del tutto al riparo in un torrione giuridico che sembra inespugnabile. I suoi membri non possono essere convocati dall'Assemblea e prendono la parola soltanto se lo desiderano. Non sono obbligati a rispondere alle interrogazioni ⁽⁵⁾. L'Assemblea può dar loro pareri, ma solo qualora essi lo richiedano espressamente ⁽⁶⁾.

Gli autori del Trattato non erano cattivi democratici, ma sapevano di tentare un esperimento difficile. La Comunità appena costituita avrebbe dovuto combattere riluttanze nazionali che gli accordi internazionali giuridici non sopprimevano, nonchè i diritti acquisiti coalizzati non controbilanciati dai nuovi interessi che dovevano ancora nascere d'una Europa economicamente unificata.

D'altra parte non si trattava forse di carbone e di acciaio, di interessi materiali e di mercato comune? Sono cose che riguardano i tecnici e non gli uomini politici. La democrazia non c'entra per nulla. Certo, occorre un controllo di un'assemblea, ma era bene essere prudenti. Il successo sembrava esigere anzitutto un esecutivo forte che non dipendesse da maggioranze

(1) Trattato, art. 21.

(2) Trattato, artt. 17 e 24.

(3) Trattato, art. 10.

(4) Trattato, art. 24.

(5) Trattato, art. 23, comma 4.

(6) Trattato, art. 22.

vacillanti e che fosse capace di conciliare, nel quadro di una politica a lunga scadenza, lo sviluppo dell'economia comunitaria e gli interessi vitali degli Stati, la liberazione graduale della concorrenza di un mercato comune e le transizioni necessarie per agevolare l'adattamento delle economie nazionali.

Rispetto a questi due punti, l'esperienza ha dimostrato che le analisi non erano esatte e il pessimismo non era fondato.

Per cominciare, l'Assemblea Comune non è stata straziata dalle fazioni nazionali, ma unificata dai partiti politici. Il Presidente dell'Alta Autorità, Mayer, pratico di altri parlamenti, ha notato un giorno, spiritosamente, che l'Assemblea Comune aveva un carattere straordinario. Non rimproverava al governo della Comunità quanto aveva fatto, ma gli chiedeva sempre di agire di più ⁽¹⁾.

L'organizzazione di un mercato comune non è una questione che riguardi soltanto gli specialisti. Impegna la responsabilità di uomini politici. Il prof. Reuter ha scritto :

« Occorrerebbe molta intrepidezza per considerare che il gioco delle norme del mercato comune è semplice e si svolge con il rigore di un indovinato meccanismo. In realtà, l'introduzione più o meno soddisfacente di una certa concorrenza richiederà molti anni, molte precauzioni, molti interventi e adattamenti, connessi non soltanto con la tecnica, ma anche con interessi, combinazioni, prudenze, antiveggenze, come le azioni governative dell'ordine più elevato » ⁽²⁾.

Per questo motivo si è affermato il carattere politico della Comunità. E' significativo che i membri dell'Alta Autorità siano trattati come dei ministri. Rispondendo a un'interpellanza, il Presidente dell'Alta Autorità confermava energicamente tale qualità dalla tribuna dell'Assemblea ⁽³⁾ : « Non considero i miei colleghi e me stesso come dei funzionari... ». « Non è questa la mia concezione. Esiste una persona morale di diritto pubblico internazionale (di cui voi, onorevoli signori, costituite l'Assemblea) che si chiama la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Essa ha un esecutivo che non è composto di funzionari.

Anche l'Assemblea è convinta della sua missione politica. Il relatore on. Teitgen l'ha affermato chiaramente :

« Noi dobbiamo, gli uni e gli altri, divenire più consapevoli del nostro compito fondamentale, comprendere che l'azione quotidiana dell'Alta Autorità

(1) Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 9 (24 giugno 1955), pag. 585.

(2) Paul Reuter : « La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier », Parigi 1953, pag. 84.

(3) Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico (11 maggio 1955), pag. 495.

è connessa con scelte di importanza capitale aventi carattere politico : dirigismo e liberalismo, specializzazione e concorrenza, economia di grandi e piccole unità, preoccupazione predominante del presente e del futuro, supremazia delle preoccupazioni umane o di quelle economiche. Sull'elevatissimo livello di queste scelte essenziali deve principalmente collocarsi il controllo della nostra Assemblea. »⁽¹⁾

Colpisce notare come l'Assemblea Comune abbia rafforzato la democrazia affermando progressivamente le sue prerogative legali di fronte a tutti gli altri organi della Comunità. Per effettuare questa notevole evoluzione, ha ricordato e ricorda sempre di trarre la propria legittimità dalla rappresentanza diretta o indiretta dei popoli e degli Stati uniti nella Comunità ⁽²⁾. Vi è stato un dramma in tre tempi. Tre duelli sono stati impegnati successivamente con l'Alta Autorità, Consiglio speciale di Ministri e il Comitato Consultivo.

L'Assemblea Comune e l'Alta Autorità

22. Il primo attacco riguarda l'Alta Autorità. Quest'ultima è dotata dal Trattato di poteri reali. Ma questa forza politica del tutto nuova e non ancora utilizzata sarà sufficientemente potente per vincere il protezionismo nazionale e i cartelli internazionali? L'Alta Autorità, che non osava contare in origine sul Consiglio dei Ministri o sul Comitato Consultivo, ha cercato l'appoggio dell'Assemblea Comune, che glielo ha dato senza esitare, ma ha approfittato della collaborazione per far riconoscere prerogative implicite nel Trattato, che si fondano anche sul diritto parlamentare comune e sono state confermate dalla prassi costituzionale in evoluzione molto rapida e progressista ⁽³⁾.

L'Assemblea ha cominciato con il rendere continuo il suo controllo ⁽⁴⁾ tenendo sessioni più numerose ed instaurando Commissioni permanenti.

Il controllo politico si è rafforzato. L'Assemblea non si accontenta più di informazioni a posteriori ma chiede e ottiene di conoscere in anticipo i progetti dell'Alta Autorità ⁽⁵⁾. Ai mezzi di controllo espressamente accordati, quali le

(1) Relazione Teitgen sui poteri di controllo dell'Assemblea Comune e sul loro esercizio (doc. n. 5 - 1954/1955).

(2) Trattato, art. 20.

(3) Cfr. Relazione Teitgen sui poteri di controllo dell'Assemblea Comune e sul loro esercizio (doc. n. 5 - 1954/1955) e Relazione Poher sull'organizzazione da darsi all'Assemblea Comune per renderne più efficace l'azione nel quadro delle disposizioni attuali del Trattato (doc. n. 2 - 1955/1956).

(4) Risoluzione n. 9 del 10 gennaio 1953 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 10 febbraio 1953, pag. 7*).

(5) Dichiarazione del Presidente Monnet del 23 giugno 1953. Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 4 (23 giugno 1953), pag. 189.

interrogazioni scritte ⁽¹⁾ aggiunge altri mezzi non proibiti: nozioni, interpellanze ⁽²⁾. Pretende di riunire una documentazione indipendente consultando esperti ⁽³⁾ e invitando specialisti alle sue Commissioni ⁽⁴⁾, procedendo a indagini sul posto. ⁽⁵⁾

L'Assemblea non ha ancora fatto uso del diritto di censura che il Trattato l'autorizza ad esercitare nei confronti dell'Alta Autorità. Questo diritto è tuttavia reale. Nella seduta del 22 giugno 1956, il Gruppo socialista ha fatto una dichiarazione in termini molto severi che costituiva, si può dire, un rimprovero all'esecutivo. Il Gruppo temeva che la passività dell'Alta Autorità permettesse ad alcuni Governi nazionali e ad alcuni gruppi di produttori di esercitare funzioni spettanti alla Comunità, in particolare nel settore delle politiche dei prezzi del carbone e dei cartelli. Si doleva anche di un ritardo nel progresso sociale rispetto allo sviluppo economico di una politica carboniera che ha liberalizzato intempestivamente i prezzi del carbone, di un'eccessiva prudenza nei problemi del riadattamento, infine dell'assenza di relazioni sulla congiuntura economica, relazioni che sono necessarie all'Assemblea per l'esercizio del suo controllo parlamentare. Il Gruppo socialista si è accontentato di fare oggetto di una dichiarazione tali critiche, di una dichiarazione che non ha però la forma di una mozione di censura. Gli altri Gruppi politici dell'Assemblea, pur esprimendo varie riserve, hanno ritenuto che queste ultime avessero già trovato sufficiente espressione nelle risoluzioni precedentemente votate nel corso della sessione.

L'Assemblea compie in molti altri settori sforzi per fondare un controllo effettivo su di una informazione più precisa. Al Consiglio dei Ministri per esempio chiede la pubblicazione del resoconto delle sedute e la motivazione delle decisioni ⁽⁶⁾. Nei confronti dell'Alta Autorità, cerca di attribuire un senso preciso alla pubblicazione dei pareri che l'esecutivo dà sui progetti d'investimento ⁽⁷⁾.

(1) Trattato, art. 23.

(2) Cfr. per esempio, mozione sul prelievo, Risoluzione n. 25, approvata il 2 dicembre 1954. (*Gazzetta Ufficiale della Comunità dell'11 dicembre 1954*, pag. 534).

(3) Relazione Teitgen, pag. 13.

(4) Per esempio, la Commissione per i trasporti ha invitato specialisti per approfondire gli studi dei problemi riguardanti l'armonizzazione e il coordinamento dei trasporti ferroviari, stradali e fluviali. La Commissione per gli affari sociali crea, mediante sedute comuni, contatti diretti con i rappresentanti dei lavoratori e dei produttori. Relazione Vanrullen sul capitolo VII della Quarta Relazione generale (doc. n. 25 - 1955/1956), pag. 17.

(5) Per esempio, la Commissione per gli affari sociali ha controllato sul posto la politica seguita dall'Alta Autorità in materia di riadattamento. Trattato, art. 56 e Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie, par. 23 — Relazione Bertrand sui problemi del riadattamento (doc. n. 26 - 1955/1956).

(6) Cfr. n. 23.

(7) Relazione de Menthon sulla politica finanziaria e d'investimento della Comunità (doc. n. 21 - 1955/1956).

Infine, vuole studiare in quale misura il segreto professionale ⁽¹⁾ possa esserle opposto allorchè chiede, per esempio per le sue Commissioni ⁽²⁾, processi verbali delle deliberazioni del Comitato Consultivo ⁽³⁾.

L'Assemblea Comune tiene talmente ai suoi poteri di controllo che li estende a un settore in cui perfino la sorveglianza dei parlamenti nazionali è meno forte: quello dei negoziati internazionali. Pretende di essere al corrente dello sviluppo dei negoziati e non solo del risultato; anche se l'Alta Autorità ha ricevuto mandato dai governi e agisce per loro conto ⁽⁴⁾. Ha reclamato con insistenza, e purtroppo senza successo, che l'attività del Consiglio d'associazione ⁽⁵⁾ creato con la Gran Bretagna sia controllata da una Commissione parlamentare comune ⁽⁶⁾.

L'on. Alain Poher riassume in una formula chiara le pretese dell'Assemblea. Quest'ultima utilizzerà tutti i diritti che le sono riconosciuti espressamente e inoltre, in caso di dubbio, cercherà la soluzione nel diritto parlamentare comune e non in un raffronto ingiustificato con Assemblee internazionali non sovrane ⁽⁷⁾.

Il fatto interessante è che questa evoluzione è stata approvata dagli altri organi della Comunità. Il signor Monnet ha affermato più volte la volontà dell'Alta Autorità di avere una politica democratica che tenesse conto del parere dell'Assemblea ⁽⁸⁾.

Già in occasione del primo contatto con l'Assemblea Comune, il Presidente dell'Alta Autorità aveva iniziato la sua esposizione con le seguenti solenni frasi: ⁽⁹⁾

(1) Trattato, art. 47.

(2) Cfr. n. 24.

(3) Relazione Poher (doc. n. 2 - 1955/1956), nn. 25-27.

(4) Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie, par. 14 — interventi Furler e Mayer all'Assemblea, 8 e 9 maggio 1956, resoconto stenografico n. 13 (1955/1956), pagg. 364, 422, 424.

(5) Cfr. n. 40.

(6) Relazione Struye, (doc. n. 27 - 1955/1956), nn. 18-19 e Risoluzione del 21 giugno 1956 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 19 luglio 1956, pag. 229*).

(7) Relazione Poher, (n. 2 - 1955/1956). Questa è l'opinione che era già stata formulata nel 1952 dal Comitato dei giuristi del Consiglio d'Europa all'Assemblea Consultiva (Consiglio d'Europa, Assemblea Consultiva, IV sessione ordinaria — parere sulla partecipazione degli osservatori del Consiglio d'Europa all'Assemblea Comune e sulla conclusione di un accordo al riguardo — 1952). Questa tesi è anche stata sostenuta con successo per l'Assemblea dell'U.E.O.: Atti ufficiali dell'Assemblea dell'U.E.O., ottobre 1955, pagg. 72-77, su tale questione del diritto parlamentare comune; cfr. inoltre van der Goes van Naters, doc. n. 3 del 16 ottobre 1955 dell'Assemblea dell'U.E.O. « Progetto di Carta e di Regolamento della Assemblea ».

(8) Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 1 (11 settembre 1952 e 13 gennaio 1953), pag. 17, cap. 2-4-9-10 e pagg. 211 a 213. Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 4 (15 giugno 1953, 20 e 23 giugno 1953), pag. 18 cap. 4 e pag. 183 e pag. 188.

(9) Cfr. Discussioni dell'Assemblea Comune — resoconto stenografico n. 1 (11 settembre 1952), pag. 17.

« Il buon andamento e l'avvenire della nostra Comunità dipendono da queste nostre due istituzioni, dalla loro attività, dai rapporti che esse avranno tra loro.

Questa Comunità è fondata sulla separazione dei poteri. La Corte di Giustizia ha per missione di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nella applicazione del Trattato. Il Consiglio ha il compito fondamentale di consentire i necessari accomodamenti tra il settore del carbone e dell'acciaio che, d'ora in poi, spetta alla nostra Comunità, e gli altri settori ancora sottoposti alla sovranità degli Stati. E' all'Alta Autorità che la realizzazione dei fini fissati dal Trattato è affidata. E' dinanzi a voi che l'Alta Autorità è responsabile.

Così, nei limiti delle sue competenze, la vostra Assemblea è sovrana. E' la prima Assemblea europea investita di un potere di decisione. Queste responsabilità fanno di voi e di noi i mandatari dell'intera Comunità e, nel contempo, i servitori delle sue istituzioni.

Ma, indipendentemente dalle sessioni, noi sentiamo inoltre il bisogno di discutere liberamente con voi, a mano a mano che il nostro lavoro si andrà sviluppando. L'Alta Autorità vorrebbe che già nel corso di questa sessione la vostra Assemblea eleggesse una numerosa Commissione generale con la quale ci riuniremmo ad intervalli regolari, non per discutere determinati problemi tecnici, ma per abituarci gli uni e gli altri a considerare i problemi della Comunità nel loro assieme e per obbligare noi, Alta Autorità, a chiarire esaurientemente con voi l'attuazione della politica che dobbiamo seguire conformemente al compito affidatoci dal Trattato. Esamineremo allora con la vostra Commissione, man mano che l'organizzazione dell'Alta Autorità si svilupperà a contatto con i problemi stessi, quale sarà la forma più completa della nostra collaborazione »⁽¹⁾.

Il secondo presidente dell'Alta Autorità, René Mayer, ha ripetuto più volte la stessa idea e ha dichiarato tra l'altro :

« Cio' che vorrei dirvi oggi è che l'Alta Autorità è fermamente decisa a fissare la propria azione, nel corso dei prossimi mesi, nella linea tracciata dalle risoluzioni che nel mese scorso la vostra Assemblea ha approvate »⁽²⁾.

La precisazione del Presidente del Consiglio speciale dei Ministri, Cortese, è altrettanto chiara ⁽³⁾ :

« In questi dibattiti si esplica la funzione di stimolo e di controllo che è tradizionale dei parlamenti.

I miei colleghi ed io siamo felici di averne nuova ispirazione per la continuazione dei nostri lavori, nello spirito di collaborazione democratica e parlamentare che presiede alla nostra opera giornaliera, sia come membri dei rispettivi governi che come membri di un organo della Comunità ».

(1) La Commissione generale non è stata costituita perchè tutte le Commissioni della Assemblea non si sono limitate all'esame tecnico dei problemi, ma hanno esercitato in modo vario e continuo questo controllo politico.

(2) Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 9 (1954/1955) pag. 471.

(3) Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 13 (19 giugno 1956) pag. 544.

L'avvicinamento dell'Assemblea ai parlamenti, il riferimento alle tradizioni e al diritto consuetudinario colpiscono.

L'Assemblea Comune ed il Consiglio speciale dei Ministri

23. Manifestamente, il Trattato rende il Consiglio speciale dei Ministri indipendente dal controllo dell'Assemblea, ma non insensibile alle sue pressioni. Il Ministro Rasquin esprimeva, con alcune riserve, l'idea che un Consiglio specialmente incaricato di salvaguardare e di armonizzare gli interessi nazionali non doveva essere responsabile davanti all'Assemblea ⁽¹⁾. Questa ultima esercita soltanto attribuzioni consultive nei confronti del Consiglio.

Influenze reciproche possono intervenire ⁽²⁾, anche se non vi è un controllo nello stretto senso della parola. Il Ministro belga degli affari economici Rey, membro del Consiglio, ha proposto all'Assemblea di concentrare in un giorno o due la sua discussione politica per consentire ai ministri di assistervi e collaborarvi. Alcuni ministri seguono le sedute effettivamente, vi prendono la parola, pronunciano discorsi, rispondono a interrogazioni e accettano di esaminare i voti espressi. Una Commissione dell'Assemblea ha inviato una delegazione che è stata ricevuta da membri del Consiglio ⁽³⁾. Si elabora così lentamente un diritto consuetudinario.

I fatti hanno affermato questo compito dell'Assemblea. Allorchè i belgi hanno deciso di ridurre la durata del lavoro, il ministro belga degli affari economici ha chiesto ai colleghi del Consiglio dei Ministri di progettare la stessa riforma nei loro paesi. E' tornato due volte alla carica senza successo. Il ministro, in conformità del suo diritto, dalla tribuna dell'Assemblea ha esposto i problemi. L'Assemblea ha accolto con applausi l'abile discorso e ha deciso lo studio internazionale della questione ⁽⁴⁾. Che cosa prova questo? Allorchè i ministri non si accordano, l'istanza di ricorso è normalmente l'Assemblea; il suo impulso politico si afferma, mentre la sua influenza è limitata ⁽⁵⁾.

Il Consiglio speciale dei Ministri ha assistito, al completo per la prima volta, alla seduta del 19 giugno 1956 all'Assemblea. Il Presidente in esercizio, Cortese,

(1) Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 9 (24 giugno 1955). Discorso del sig. Rasquin, pag. 580.

(2) Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 7 (30 novembre 1954) e n. 9 (10 maggio 1955), pag. 40.

(3) Commissione per gli affari sociali. 10 novembre 1954.

(4) Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 13 (8 maggio 1956), pagg. 377, 380.

(5) Cfr. n. 33.

ne ha approfittato per affermare di nuovo il desiderio di tutti i suoi colleghi di « rafforzare i legami fra le diverse istituzioni della Comunità e di intensificare l'armonico e coordinato sviluppo dei loro lavori... » (1). Come prova pratica e immediata di una volontà di collaborazione egli ha accettato di sottoporre alle deliberazioni del Consiglio un voto dell'Assemblea (2). Questo voto è importante. Contenuto nella relazione dell'on. Sabass, riguarda la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale della Comunità* di un resoconto delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri e di una esposizione più circostanziata dei motivi delle decisioni. Rappresenterebbe evidentemente, per l'Assemblea, un elemento di apprezzamento di prim'ordine.

Ma dietro il Consiglio dei Ministri si trovano i Governi nazionali, la cui buona volontà è necessaria e la cui attiva collaborazione è talvolta prevista dal Trattato (3). Per esempio incombe ai Governi nazionali, dal momento che l'integrazione è parziale, armonizzare la loro politica economica con quella della Comunità. Devono permettere l'esecuzione, nei loro territori, delle decisioni dell'Alta Autorità e delle sentenze della Corte; devono permettere i trasferimenti di fondi. In generale si sono impegnati a prendere tutti i provvedimenti generali o speciali atti ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dalle decisioni e raccomandazioni delle istituzioni della Comunità e ad agevolare alla Comunità stessa lo svolgimento della sua missione. Ciò implica una cooperazione positiva.

Si deve riconoscere che su questi governi l'Assemblea non ha alcun potere. Questo rappresenta un vuoto, una lacuna nella organizzazione del controllo democratico (4). La lacuna non può, dato lo stato attuale dei testi, essere colmata se non mediante una maggiore vigilanza da parte dei parlamenti nazionali.

L'Assemblea Comune ed il Comitato Consultivo

24. I 51 membri del Comitato rappresentano i datori di lavoro, i lavoratori, gli utilizzatori. Gli esperti danno pareri su problemi essenzialmente tecnici. Le attività del Comitato sono importanti ma non sono politiche. Potrebbero inquie-

(1) Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 13 (1955/1956), pagg. 543-544.

(2) *Idem* — pag. 546.

(3) Cfr. per esempio, Trattato artt. 10-11; 52; 59/3; 69; 71/3; 75; 86; 88 e 92.

(4) Relazione Poher (doc. n. 2 — 1955/1956), pag. 16 n. 15.

tare l'Assemblea? Questa ultima non si addormenta nella falsa sicurezza che possono dare i testi.

Sono sorte alcune difficoltà. Il Comitato Consultivo, istituito, come dice la denominazione, per dare i pareri che gli sono richiesti ⁽¹⁾, interroga, a sua volta, l'Alta Autorità su alcuni progetti e programmi, nel quadro delle discussioni generali. L'Assemblea reagisce. Ricorda che essa ha l'esclusivo controllo della politica e non intende dividere con nessuno questa responsabilità ⁽²⁾. Sono date spiegazioni che tranquillizzano. Si è sostenuto che i problemi presentati avevano una portata puramente tecnica.

Un altro incidente riguarda la comunicazione dei resoconti delle sedute del Comitato Consultivo ai membri dell'Assemblea Comune. Si è loro opposto il segreto professionale. Ma l'Assemblea risponde che questa documentazione le è necessaria, che può essere limitata all'esposizione delle tesi che si contrappongono senza menzione delle opinioni personali, che, inoltre, i membri del Comitato Consultivo, secondo la lettera del Trattato, devono essere scelti a titolo di esperti e non come rappresentanti dell'organizzazioni professionali ⁽³⁾ e, infine, che un organo consultivo dell'Alta Autorità rimane, nella logica del nostro sistema politico, sottoposto al suo controllo democratico.

Questi incidenti sono significativi. Alcuni temono che, sotto la parvenza di un Comitato Consultivo anodino, si precisi un più temibile parlamento professionale o corporativo. Si deve constatare che l'attività del Comitato Consultivo non giustifica finora questo timore.

L'Assemblea Comune e la Corte di Giustizia

25. In un'organizzazione democratica, l'organo giurisdizionale deve godere nell'esercizio della sua funzione della piena indipendenza. Quella della Corte di Giustizia è ancora più accentuata di quella di cui godono in tribunali nazionali. Infatti, un parlamento non soddisfatto dell'interpretazione giurisprudenziale di un testo legislativo ha sempre la possibilità di modificarlo. L'Assemblea Comune non ha ricevuto dal Trattato questo diritto.

Altri aspetti istituzionali

26. L'Assemblea Comune esamina lo Stato di previsione che contiene il bilancio preventivo dei vari organi, vale a dire non soltanto quello dell'Alta

⁽¹⁾ Trattato, art. 19.

⁽²⁾ Relazione Poher (doc. n. 2 — 1955/1956), op. cit. n. 26, Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 11 (25 novembre 1955) — interventi Poher, Kopf e Kreyszig, pagg. 138, 153, 154.

⁽³⁾ Trattato, art. 18.

Autorità, ma anche quelli della Corte di Giustizia e del Consiglio speciale dei Ministri ⁽¹⁾. Copre lo Stato di previsione, nonchè i crediti supplementari ⁽²⁾.

In questa occasione, si è constatato che l'art. 78 del Trattato, che regola i problemi amministrativi e finanziari, non era facilmente applicabile. Tuttavia, l'azione della Commissione per la contabilità e l'amministrazione della Comunità e dell'Assemblea Comune, in particolare presso la Commissione dei 4 Presidenti, ha provato le competenze e i poteri dell'Assemblea e le ha consentito di esercitare un controllo più reale, se non di diritto, almeno di fatto. Gli altri organi si sono prestati volentieri all'esercizio di tale controllo.

Il controllo finanziario si estende non soltanto alle spese amministrative, ma anche alla gestione finanziaria: investimenti, ricerca scientifica, spese di utilità sociale.

L'Assemblea pretende di esser sovrana nella sua organizzazione interna. Designa i membri della sua presidenza, fissa il suo regolamento interno, convoca sedute straordinarie, stabilisce il suo ordine del giorno ⁽³⁾.

Ha tenuto a sottolineare che intendeva organizzare liberamente il suo segretariato e i suoi servizi. Un incidente piuttosto vivace con il revisore dei conti ha dissipato qualsiasi malinteso su questo punto ⁽⁴⁾.

Controllo giurisdizionale

27. E' utile ricordare qui che la democrazia viene realizzata non solo attraverso il controllo politico dell'Assemblea, ma anche mediante il controllo giurisdizionale di una Corte di Giustizia. Senza dubbio l'aver sottoposto il Potere stesso alla norma giuridica rappresenta uno dei più grandi progressi contemporanei. La protezione fissata dal Trattato ⁽⁵⁾, è stata utilizzata, come

⁽¹⁾ Trattato, art. 78.

⁽²⁾ Relazione Blank, giugno 1956 (doc. n. 22 — 1955/1956); discorso di René Mayer all'Assemblea Comune; cfr. Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 13 (20 giugno 1956), pag. 599.

⁽³⁾ Trattato, artt. 22 e 25.

⁽⁴⁾ Relazione Kreyssig a nome della Commissione per la contabilità e l'amministrazione della Comunità e dell'Assemblea Comune sulla relazione del revisore dei conti della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio riguardante il secondo esercizio finanziario — (doc. n. 17 1954/1955). Risoluzione dell'Assemblea del 12 maggio 1955, (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 19 giugno 1955*, pag. 776). Sentenza Corte di Giustizia (19 luglio 1955).

⁽⁵⁾ Trattato, artt. 33 a 45, 63, 66, 88.

è provato dalla giurisprudenza ⁽¹⁾. Quest'ultima, che non può essere esaminata nel suo assieme sarà in seguito analizzata in un punto particolare ⁽²⁾. L'attività della Corte di Giustizia è stata considerevole. Dal momento della sua costituzione alla fine del 1956 sono stati presentati 37 ricorsi. Molto spesso l'istanza giurisdizionale è stata il punto di partenza per negoziati fra le parti. 12 ricorsi sono stati ritirati e la Corte ha pronunciato 15 sentenze.

La politica democratica

Gli organismi istituzionali così congegnati seguono, di fatto, una politica democratica? Evidentemente l'aggettivo non è inteso qui nel suo significato sociale, ma esprime che la politica è sottoposta al controllo dell'Assemblea, ne subisce l'impulso ed è oggetto di un'ampia pubblicità.

Controllo

28. Abbiamo già detto che il controllo si esercita anteriormente e posteriormente all'azione.

Spiriti critici potranno senza dubbio osservare che l'Assemblea non si riunisce troppo spesso, le sue sessioni sono corte e le ultime sedute riuniscono un effettivo ridotto. Si tratta di una difficoltà peculiare di qualsiasi organizzazione internazionale, i cui membri provengono da tutti i posti d'Europa. I parlamentari devono non soltanto effettuare grandi spostamenti, ma sono anche sottoposti ad obblighi quasi permanenti nei rispettivi paesi. Da questo punto di vista occorrerebbe coordinare i calendari dei vari Parlamenti nazionali ⁽³⁾. D'altra parte non si deve confondere la cerimonia e l'atto politico stesso. I membri di un'Assemblea politica, internazionale o nazionale, recitano una parte doppia. Molto spesso essi assistono, da comparse, ad una discussione di cui si conoscono anticipatamente i protagonisti, le loro parti, le fasi, le peripezie e la fine. Credere che in tutti i casi la discussione possa far cambiare le opinioni ed i voti è un'illusione. Spesso le decisioni sono state prese. L'Assemblea è, in un certo senso, un altoparlante che diffonde, mediante pubbliche discussioni, l'eco di discussioni precedenti, permette loro di arrivare all'orecchio del pubblico ed impegna la responsabilità dei partiti politici. Si tratta di una funzione molto importante. Si comprende che in questa prospettiva i parlamentari siano talvolta tentati di considerare la loro presenza auspicabile, ma non indispensabile. Si può essere sicuri che la maggioranza dei membri del Parlamento sarà presente se la riunione presenta un particolare interesse, perchè è veramente in gioco una politica, e minacciato un governo o si discute un voto.

⁽¹⁾ Raccolta della Giurisprudenza della Corte (Rif. Corte di Giustizia, Raccolta della Giurisprudenza, Vol. I (1954/1955) Lussemburgo, Villa Vauban).

⁽²⁾ Cfr. n. 34.

⁽³⁾ Cfr. Relazione Poher (doc. n. 2 — 1955/1956), nn. 53-61.

Non si può esercitare bene un controllo efficace in seduta pubblica. Esso viene esercitato preliminarmente nelle Commissioni. E' là che si fa il vero lavoro ed è lecito meravigliarsi, con soddisfazione, dell'assiduità dei membri che vengono da posti così lontani per partecipare a riunioni che si svolgono fra poche persone e senza pubblicità. L'attività dell'Alta Autorità è oggetto di un esame particolareggiato e di una minuziosa discussione. Le relazioni delle Commissioni ne fanno fede; sono in generale qualitativamente eccellenti. Consultandole, il lettore si convincerà della realtà del controllo politico.

Impulso

29. Per quanto concerne gli impulsi politici si può esitare poichè, come sappiamo, i poteri dell'Assemblea sono stati strettamente limitati. Come si afferma la sovranità di una Camera nazionale? Se essa desidera una politica, invita il governo ad eseguirla e l'obbligherà, eventualmente, a chiedere il voto di fiducia. Più spesso una proposta di legge sarà presentata alla presidenza della Camera e metterà in moto il meccanismo. Ove la maggioranza dell'Assemblea lo voglia, la macchina continuerà a funzionare fino alla conclusione: discussione in Commissione ed in Assemblea plenaria, voto finale di una legge, obbligo per il governo di applicarla e di riunire le risorse, finanziarie occorrenti.

L'Assemblea Comune dispone soltanto del primo mezzo. Essa ha fortemente sviluppato il diritto di porre delle domande, formulare dei voti, procedere ad interpellanza; tuttavia il diritto di rovesciare l'Alta Autorità è limitato dal Trattato. Senza dubbio questa pressione politica viene esercitata con perseveranza. Un enorme lavoro è compiuto per impressionare l'Alta Autorità ed i governi non è rimasto senza effetto. E' ad esempio certo che nel settore dei trasporti, dei cartelli e delle concentrazioni, degli affari sociali, della formulazione degli obiettivi generali, l'Assemblea ha esercitato un'influenza notevole senza essere però decisiva⁽¹⁾. Per riprendere un paragone di cui ci siamo serviti, è vero che l'Alta Autorità, come ogni Esecutivo, è il motore della Comunità e che il Consiglio dei Ministri ne rappresenta il freno⁽²⁾. Una Camera rappresentativa che non volesse esercitare un governo d'assemblea, dovrebbe almeno, in questa macchina politica, essere l'organo di direzione generale. Date le disposizioni del Trattato, l'Assemblea Comune avverte l'importanza di questa missione, ma non la attua ancora se non imperfettamente.

(1) Cfr. Risoluzione n. 32 relativa ai problemi dei trasporti del 12 maggio 1955 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 10 giugno 1955*) e la Risoluzione relativa ai problemi sociali del 13 maggio 1955 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 10 giugno 1955, pag. 780*).

(2) Cfr. osservazioni del Ministro Rey nella seduta del 10 maggio 1955. Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 9, pag. 269.

Pubblicità

30. La pubblicità democratica è ampiamente assicurata. Tuttavia delle critiche sono state espresse quanto alla scarsa diffusione della pubblicità nella stampa e presso il pubblico ⁽¹⁾.

Accertare se questa pubblicità è efficace, ossia se essa convince la massa dei popoli della Comunità dell'importanza della attività della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e se spinge i cittadini a conoscere e a giudicare questa politica, è un problema. Occorre naturalmente fare una distinzione. Una integrazione parziale interessa soltanto una frazione della popolazione. Certo gli amministrati sono al corrente di tutto quel che accade e concerne i loro interessi materiali o spirituali. Il gran pubblico si sente meno direttamente interessato, ciò che spiega in parte la sua apatia e la sua ignoranza. Tuttavia l'Europa, per riuscire, deve ampliare la sua competenza territoriale e materiale. Essa potrà far ciò soltanto nella misura in cui nei vari paesi gli uomini politici ed i loro elettori saranno convinti che l'esperienza di una integrazione parziale è riuscita ed incoraggiante. Bisogna permettere loro di esprimere questo giudizio ponendo a loro disposizione una congrua documentazione.

Conclusione

31. Senza dubbio la posizione dell'Assemblea nei confronti delle varie istituzioni della Comunità e della loro politica è complessa. L'on. Poher ha osservato a giusto titolo che essa è stata dotata dal Trattato di poteri reali nei confronti dell'Alta Autorità di attribuzioni insufficienti nei confronti del Consiglio dei Ministri, mentre i suoi mezzi di azione sui governi degli Stati membri sono nulli ⁽²⁾. A nome del Gruppo di lavoro, il relatore presenta delle proposte giudiziose atte a rendere il controllo più efficace nell'ambito delle disposizioni attuali del Trattato. La presente relazione morale non si propone lo stesso scopo. Essa deve fare il bilancio dei risultati già ottenuti. Si può constatare la rapida e favorevole evoluzione di un costume costituzionale che rafforza il carattere democratico della nostra Comunità.

LA COMUNITA' E GLI STATI MEMBRI

32. La Comunità dispone dunque di organi solidamente costituiti che hanno effettivamente perseguito una politica comunitaria. Il problema consiste

⁽¹⁾ Relazione Carboni (doc. n. 10 — 1956/1957).

⁽²⁾ Relazione Poher (doc. n. 2 — 1955/1956) n. 15.

nell'accertare se questa forte struttura non è divenuta troppo pesante per gli Stati membri e se l'equilibrio voluto dai fondatori non è stato rotto a svantaggio degli Stati.

Senza dubbio il Trattato stesso ha previsto i contrappesi.

Gli Stati intervengono nella composizione degli organi ⁽¹⁾.

Il Consiglio dei Ministri è stato specialmente concepito per assicurare la loro salvaguardia. Molte decisioni sono subordinate al parere o all'approvazione che il Consiglio dà a maggioranza semplice, qualificata o anche all'unanimità.

Questa era la volontà degli Stati firmatari. La macchina, accuratamente concepita era bene equilibrata. Ma un bozzetto non rivela nulla e per poter giudicare un meccanismo occorre vederlo in attività. E' questo il punto di vista costante di questa relazione ed il valore reale della testimonianza che esso implica. Quattro anni di funzionamento hanno squilibrato il meccanismo ?

Gli organi

Consideriamo in primo luogo l'organizzazione istituzionale. Si è essa adattata alle necessità pratiche ?

Il Consiglio speciale dei Ministri

33. Istituzionalmente, la protezione degli Stati si situa presso il Consiglio dei Ministri. E' qui che i delegati degli Stati, rifiutando la loro approvazione, possono impedire decisioni importanti che potrebbero essere pregiudizievoli per alcuni Stati.

Tale missione protettrice, lo abbiamo detto, non è esclusiva, ma è stata adempiuta coscienziosamente. Basta constatare l'impazienza dell'Assemblea per esserne persuasi ⁽²⁾. Il cattivo umore è esploso quando si è creduto rilevare un cambiamento istituzionale. Dopo lo scacco della Comunità Europea di Difesa, l'Europa e le sue istituzioni che già esistono sono in pericolo. Ancora più acutamente di prima l'Alta Autorità sente di aver bisogno dell'appoggio dei governi nazionali per un'azione efficace. Pertanto essa chiede sempre più

(1) Rappresentanza delle varie nazionalità : Assemblea Comune, art. 21 ; Alta Autorità, art. 9. Intervento dei governi nelle nomine : Corte di Giustizia, art. 32 ; Alta Autorità, artt. 10 e 11 ; Assemblea Comune, art. 21.

(2) Relazione Sabass (doc. n. 20 - 1955/1956) sulla cooperazione fra l'Alta Autorità e i governi degli Stati membri, secondo la Quarta Relazione generale sull'attività della Comunità.

spesso il parere del Consiglio dei Ministri anche in casi per i quali non è obbligata a farlo dal Trattato. Si mormora perfino che, prima di passare alla azione, essa ricerchi presso il Consiglio dei Ministri un parere non solo conforme, ma unanime. Un incidente ha drammatizzato il problema. Secondo il Trattato la Comunità può fissare un prelievo a carico delle imprese. L'Alta Autorità è competente per imporre il prelievo ove esso non sorpassi l'1 % del valore medio della produzione (1). Ora, nel 1954 essa ha ridotto l'ammontare a 0,45 %. Essa vi si è decisa senza aver consultato l'Assemblea e, sembra, soltanto su parere conforme del Consiglio dei Ministri (2). L'Assemblea si infiamma: i suoi oratori temono una pericolosa deviazione delle istituzioni. I fondatori della Comunità avevano voluto dotarla di un potere sopranazionale ed ecco che si scivola sempre di più verso la forma internazionale, in quanto l'Alta Autorità si copre, senza necessità, con l'accordo unanime dei ministri in casi nei quali poteva assumere da sola la responsabilità della decisione. Si era organizzato, in forma più o meno embrionale, un controllo democratico e l'Alta Autorità, così rispettosa nei confronti del Consiglio, neglige di prendere contatto con l'Assemblea.

Le pubbliche discussioni hanno permesso di rilevare il carattere ibrido del Consiglio dei Ministri (3). L'on. Rasquin, Ministro dell'economia del Granducato del Lussemburgo e membro del Consiglio, parlando a titolo personale ha dichiarato che: « la scopo essenziale del Consiglio dei Ministri è di salvaguardare gli interessi nazionali nel quadro di una Comunità sopranazionale... » e che si tratta di « un organo a carattere piuttosto nazionale... » (4). Affermazione eccessiva, contraria alla lettera dell'art. 7 ed anche al pensiero dell'oratore. Infatti, rispondendo alle interrogazioni egli ha affermato che « il Consiglio dei Ministri non deve adempiere la sua missione salvaguardando gli interessi nazionali, prendendo una posizione di immobilismo, una posizione particolaristica », ma «... armonizzando le decisioni in modo da evitare che provvedimenti troppo precipitosi o radicali diano, ad un certo momento, un risultato negativo e che si riponga in giuoco tutto il complesso della questione » (5).

Il sig. Mayer da parte sua ha espresso il punto di vista dell'Alta Autorità. Dopo aver constatato che la collaborazione fra l'Alta Autorità e i governi è

(1) Trattato, art. 50.

(2) Cfr. *Gazzetta Ufficiale della Comunità dell'11 maggio 1955*, pag. 738.

(3) La questione fu dibattuta il 13 maggio 1955 — Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 9 (1954/1955), pag. 362 e segg. e fu ripresa in un discorso dell'on. Wigny del 24 giugno 1955 (Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 9, pag. 556 e segg.).

(4) Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 9 (24 giugno 1955) pag. 580.

(5) Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 9 (24 giugno 1955) pag. 580.

necessaria e che i contatti e le richieste di pareri erano utili anche al di fuori dei casi imposti dal Trattato, il Presidente ha concluso dicendo: « Signorina, signori, non abbiate alcun timore per l'indipendenza dell'Alta Autorità nei confronti del Consiglio. Su tale punto potete essere completamente sicuri. Un punto sul quale potreste essere meno sicuri è quello dell'abilità dell'Alta Autorità di persuadere il Consiglio dei Ministri a dare un parere unanime. Ma questo è il suo mestiere e spero che in futuro saremo in grado di mostrarvi che la sua abilità è stata pari alla sua indipendenza (1). »

I rapporti fra Alta Autorità e Consiglio dei Ministri sono un po' misteriosi, non solo perchè complessi, ma anche perchè non sono oggetto di resoconti pubblici e perchè le decisioni o le approvazioni ottenute non sono motivate. Le sole informazioni certe che possediamo sono le testimonianze che i membri stessi fanno alla tribuna dell'Assemblea. Per questa ragione citeremo ancora una volta l'on. Rey, Ministro dell'economia belga, secondo il quale « la prospettiva dei ministri degli affari economici differisce da quella dell'Alta Autorità, come lo si è visto in modo molto preciso nelle ultime nostre discussioni in seno al Consiglio speciale dei Ministri. L'Alta Autorità ha il compito di applicare il Trattato e di perseguirne gli obiettivi generali e particolari. Al contrario, i ministri degli affari economici sono anzitutto preoccupati dalla politica economica generale di cui essi sono incaricati... (2). » Come precedentemente il suo collega on. Rasquin, il membro belga del Consiglio ha concluso a favore della necessità di un'armonizzazione, voluta espressamente dall'art. 26 del Trattato, ma che deve estendersi alla politica economica generale di ogni Stato ed anche alla politica che sarebbe seguita dalle nuove Comunità europee da istituire.

Qual'è la realtà? Il Consiglio dei Ministri deve assicurare la salvaguardia degli Stati, ma è anche l'organo della Comunità e deve collaborare anche al successo di quest'ultima. L'Alta Autorità ha in primo luogo preoccupazioni comunitarie, ma per riuscire non può ignorare le difficoltà nazionali. Una collaborazione s'impone.

Istituzionalmente la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio è stata dotata di organi che corrispondono alla doppia realtà di una comunità da realizzare e di Stati da rispettare. L'esperienza prova che gli ingranaggi, necessariamente complessi, funzionano bene e che la macchina si è effettivamente messa in moto.

Questa esperienza ci induce a formulare una conclusione molto importante. In fondo, la celebre discussione che oppone i fautori della sopranazionalità e

(1) Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 9 (24 giugno 1955) pag. 583.

(2) Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 13 (8 maggio 1956) pag. 377.

degli organi comunitari ai difensori della formula internazionale e delle organizzazioni intergovernative, è abbastanza vana, o meglio oppone due tesi giuste, ma entrambe incomplete, della realtà politica. Avere solo un Consiglio dei Ministri significa dare alla politica della Comunità un motore molto più debole; prevedere solo una Alta Autorità significa ignorare che giuridicamente l'Alta Autorità è al servizio degli Stati membri e non il loro liquidatore, che essa non può esercitare un'azione efficace se non rispettando contemporaneamente i limiti del Trattato e gli interessi che gli Stati membri giudicano vitali. La prassi della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio ha provato la necessità di una sintesi ed i fondatori di future comunità farebbero bene a ricordarsene.

La Corte di Giustizia

34. La salvaguardia politica degli Stati si accompagna ad una protezione giurisdizionale; il rispetto del diritto del Trattato è assicurato dalla Corte di Giustizia.

Gli Stati membri dispongono (come il Consiglio speciale dei Ministri) di un « ricorso di annullamento per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del Trattato o di qualsiasi norma giuridica relativa alla sua applicazione, o sviamento di potere, proposti contro le decisioni e le raccomandazioni — o le astensioni — dell'Alta Autorità » ⁽¹⁾. In modo più semplice ciò significa che l'Alta Autorità non può eccedere la sua competenza o esercitarla per fini non previsti dal Trattato senza rischiare la censura giudiziaria. Del pari, i ricorsi per incompetenza o violazione delle forme sostanziali, possono essere proposti da uno Stato membro (o dall'Alta Autorità) contro le deliberazioni dell'Assemblea o del Consiglio ⁽²⁾. Ricorsi giurisdizionali speciali in questi casi importanti sono anche previsti ⁽³⁾. Un ricorso generale per indennizzo è organizzato quando si è verificato un danno illecito ⁽⁴⁾.

Ma gli Stati membri hanno anche dei doveri. Se la partecipazione alla costituzione degli organi attraverso nomine è una protezione, essa è pure un obbligo ⁽⁵⁾. Gli Stati membri debbono rispettare la personalità giuridica e i privilegi della Comunità ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Trattato, artt. 33 e 35.

⁽²⁾ *Idem* — art. 38.

⁽³⁾ *Idem* — art. 40.

⁽⁴⁾ *Idem* — art. 34, comma 2, artt. 36, 37, 63 e 88.

⁽⁵⁾ Cfr. in particolare l'art. 10 del Trattato che prevede il controllo giurisdizionale per l'abuso del diritto di veto per quanto concerne la nomina dei membri dell'Alta Autorità.

⁽⁶⁾ Trattato, artt. 6 e 76 e protocollo sui privilegi e le immunità della Comunità.

In generale essi si sono impegnati ad astenersi da provvedimenti incompatibili con l'esistenza del mercato comune e, positivamente, « a prendere tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi risultanti dalle decisioni e dalle raccomandazioni degli organi della Comunità e a facilitare questa nell'adempimento dei propri compiti » (1). In caso di mancanza a questi impegni si è previsto anche un controllo giurisdizionale (2).

Questo è il diritto. Poichè ci interessiamo ai fatti, quale è stata la giurisprudenza? Nella sua prima sentenza (3), la Corte doveva giudicare circa una decisione dell'Alta Autorità, che aveva ammesso la possibilità di scarti limitati rispetto ai listini pubblicati dalle imprese (« ribasso Monnet »). La Corte non ha contestato la opportunità della decisione; ma il testo dell'art. 60, par. 2 a), sulla pubblicità dei listini, le è sembrato troppo tassativo perchè si potesse ammettere la minima deroga alla norma della pubblicità. Ecco perchè essa ha pronunciato l'annullamento.

La Corte, che ha condannato il « ribasso Monnet » a causa di una disposizione imperativa del Trattato, non ha esitato a riconoscere alcuni poteri dell'Alta Autorità, che pur non essendole attribuiti da un testo specifico, possono essere logicamente dedotti dalle sue attribuzioni generali e dalla struttura dei meccanismi (4). E la Corte si rifiuta persino di intervenire nella libertà d'azione lasciata all'Alta Autorità (5), quando è posta in presenza di un testo la cui redazione ha carattere generale. D'altra parte la Corte assicura la protezione giurisdizionale degli Stati membri. Se uno di questi è colpito da una decisione motivata dell'Alta Autorità che constata una pretesa inosservanza del Trattato, questo Stato dispone di un ricorso (6). E se questa inosservanza non è sanzionata dall'Alta Autorità, questa può essere sollecitata dagli altri Stati membri in base all'art. 35.

Breve, sembra che la Corte cerchi di osservare un sempre difficile equilibrio tra il rispetto dei testi e la necessità dell'azione.

(1) Trattato, art. 86.

(2) *Idem* — art. 88.

(3) Sentenza n. 1-54 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità dell' 11 gennaio 1955, pag. 547*).

(4) La sentenza n. 8-55, concernente la perequazione, è interessante da citare (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 24 settembre 1955, pag. 256*).

(5) Per esempio, i poteri accordati all'Alta Autorità dagli artt. 60 e 61 non sono strettamente limitati all'oggetto degli articoli ma possono essere impiegati per perseguire obiettivi definiti dagli artt. 2, 3 e 4 del Trattato.

Sentenze nn. 1, 2 e 6-54 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità dell'11 gennaio e del 28 marzo 1955, pag. 547 e pag. 666*).

(6) Trattato art. 88. Dei ricorsi sono stati presentati ma finora non hanno dato luogo ad una sentenza. Ricorsi n. 3-55 e n. 7-55 (L'Office Commercial du Ravitaillement du Luxembourg ha chiesto una proroga che è stata accordata). Il ricorso n. 5-56 (A.T.I.C.) è attualmente pendente.

Politica

35. La politica comunitaria si sviluppa regolarmente al servizio dell'Europa e non ha nuociuto agli Stati membri.

Per il mercato comune carbo-siderurgico questo argomento sarà sviluppato nella seconda parte della relazione.

Per quanto concerne i settori connessi, che arrivano fino al rilancio europeo ed all'integrazione totale, si constata che le decisioni sono state sempre prese all'unanimità dai ministri responsabili e che le prerogative dei parlamenti nazionali sono state rispettate, il che è molto importante. Taluni hanno infatti temuto che un'Europa solidamente radicata su un terreno propizio fiorisse soffocando progressivamente gli Stati membri. E' un timore non fondato. Senza dubbio l'Europa non è statica, ma dinamica come qualsiasi costruzione politica. Non si può ricondurla ad uno schema immobile giuridico; essa deve necessariamente svilupparsi, se diviene una realtà, in un'azione. Ma i suoi organismi, che hanno bisogno dei poteri di apprezzamento e di decisione, rimangono nei limiti della loro competenza. Se essi sentono il carattere limitato di questi poteri, si dolgono di una mancanza di poteri che impedisce loro di risolvere a fondo i problemi ⁽¹⁾. Tuttavia essi non interferiscono nell'autorità degli Stati.

La tentazione era stata forte per alcuni membri dell'Assemblea ad hoc. Di fronte alla debolezza degli Stati storici, che secondo la cruda frase di Tito Livio non avevano più nè la forza di sopportare i loro mali, nè quella di rimediarvi, ci si doveva trasformare in assemblea costituente per un nuovo 10 agosto? L'impazienza e la delusione spiegano le esagerazioni. Ma sono rimaste senza eco. Al contrario, nel progetto di comunità politica, preparato da questa Assemblea ad hoc, si dispone espressamente che i poteri sono limitati e che la loro estensione è possibile soltanto con l'accordo unanime di tutti gli Stati membri. Accordando l'integrazione parziale, i parlamenti non abdicano; non firmano in bianco, non volendosi esporre a sorprese. Pongono in comune competenze ben determinate che gli Stati non possono più utilizzare efficacemente se isolati e di cui riprendono in comune e in modo indiviso l'esercizio. Non si tratta di sacrifici, ma di limitati recuperi. Le funzioni che gli Stati storici svolgono bene, adattandosi alle aspirazioni e alle necessità nazionali, rimangono molto più numerose e non sono minacciate ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Attualmente l'Assemblea Comune si preoccupa della così detta « piccola » revisione del Trattato che può avere inizio alla fine del periodo transitorio (Trattato, art. 95); delle relazioni sono state preparate dagli onn. Poher (doc. n. 2, 1955/1956) e Kreyssig (doc. n. 1, 1955/1956). Cfr. anche i pareri degli onn. Nederhorsit (doc. AC. 1637) e von Merkatz (doc. AC. 1795).

⁽²⁾ Vedi nota precedente.

36. Si deve concludere che gli organi comunitari, che hanno una conveniente struttura, hanno condotto efficacemente una politica. Sarebbe assurdo dire che tutti i problemi sono stati risolti correttamente e completamente. Constatiamo soltanto che sono stati affrontati; il mercato comune del carbone e dell'acciaio è una realtà indiscutibile.

Questa azione politica è stata coraggiosa, talvolta audace. Ma, se è al servizio dell'Europa, non ha ignorato i diritti degli Stati. Le frontiere non sono state violate.

LA COMUNITA' E GLI STATI TERZI

37. La Comunità, rafforzatasi e opportunamente collegatasi con gli Stati membri, si è opposta agli Stati terzi?

Il quesito si esprime anzitutto in forma collettiva; gli Stati dell'Europa libera sono già riuniti in seno al Consiglio d'Europa, in realtà più per confrontare le opinioni che per coordinare l'azione. Tale Consiglio è un centro attivo la cui coesione potrà rafforzarsi con il tempo. L'esistenza di una Comunità dei Sei non ha introdotto in questa grande famiglia una scissione e forse anche un'opposizione?

Ogni Stato terzo, in particolare, può porre il problema per suo conto. Non si trova forse di fronte a un blocco in cui è difficile penetrare e la cui presenza può opprimere i vicini?

Anche a questo proposito il problema deve essere considerato anzitutto dal punto di vista delle istituzioni e poi da quello della loro politica. Sono stati perseguiti e instaurati vincoli organici; la politica è stata aggressiva o amichevole?

Gli organi

Il Consiglio d'Europa

38. Rapporti organici con il Consiglio d'Europa sono previsti dal Trattato (1). Un Protocollo speciale, firmato contemporaneamente al Trattato, invita gli Stati membri a raccomandare ai parlamenti nazionali di designare

(1) Trattato, art. 94.

gli stessi membri per l'Assemblea Comune e l'Assemblea Consultiva. La prima Assemblea deve comunicare all'altra una relazione sulla sua attività ⁽¹⁾. L'Alta Autorità trasmette all'Assemblea Consultiva e al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa la sua relazione generale ⁽²⁾. Può ricevere dal Comitato dei ministri raccomandazioni e fa conoscere i passi compiuti in seguito alle medesime raccomandazioni ⁽³⁾. Accordi possono prevedere altre forme di collaborazione.

Questo in diritto. La pratica ha organizzato e rafforzato questi collegamenti.

La cronaca riferisce con qualche compiacenza gli incidenti iniziali. Vi sono stati conflitti relativi agli uscieri, agli interpreti, ai servizi di informazione. Tutto ciò non era imputabile a suscettibilità, ma esprimeva, da parte della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, una volontà di indipendenza amministrativa.

La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, nonostante queste difficoltà d'accordo di scarsa importanza, ha sempre attivamente voluto organizzare relazioni con il Consiglio d'Europa.

Riunioni annuali dei membri dell'Assemblea Comune e dei membri dell'Assemblea Consultiva sono state decise e organizzate ⁽⁴⁾. Un rappresentante dell'Assemblea Comune fa annualmente la relazione sull'attività dell'Assemblea; queste relazioni, molto estese, sono interessanti ⁽⁵⁾. L'Alta Autorità assiste alla seduta e fa, se lo ritiene opportuno, una dichiarazione ⁽⁶⁾. L'Assemblea Consultiva, alla luce delle discussioni in seduta comune, approva una risoluzione che è trasmessa all'Assemblea Comune ⁽⁷⁾.

Questi necessari contatti mostrano molta buona volontà reciproca e anche molta sapienza politica. Poichè si deve trovare la via di mezzo. Le relazioni non possono essere formali e prive di realtà. Non possono nemmeno rendere

⁽¹⁾ Protocollo sulle relazioni con il Consiglio d'Europa, art. 2.

⁽²⁾ *Idem* — art. 3.

⁽³⁾ *Idem* — art. 4.

⁽⁴⁾ Doc. n. 3 (marzo 1953) e Risoluzione n. 10 del 10 gennaio 1953 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 10 febbraio 1953, pag. 9*) e n. 17 del 15 gennaio 1954 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 12 marzo 1954, pag. 241*).

⁽⁵⁾ Cfr. art. 2 del Protocollo sulle relazioni con il Consiglio d'Europa. Cfr. pure le relazioni all'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa: Poher, (doc. n. 319 - 28 ottobre 1954), Motz, (doc. n. 396 - 28 luglio 1955), Struye, (doc. n. 523 - 8 ottobre 1956).

⁽⁶⁾ Cfr. Assemblea Consultiva, resoconto stenografico delle discussioni, seduta comune (22 giugno 1954 — 20 maggio 1954 — 27 ottobre 1955 — 20 ottobre 1956).

⁽⁷⁾ Risoluzione n. 31 (1953) e Risoluzione n. 65 (1954).

l'Alta Autorità responsabile di fronte all'Assemblea Consultiva o spingere quest'ultima a occuparsi delle questioni interne della Comunità. I brancolamenti iniziali hanno consentito di trovare rapidamente il conveniente equilibrio.

Altri contatti meno spettacolari rafforzano ulteriormente la collaborazione. Si tratta degli scambi di informazioni, della partecipazione dell'Alta Autorità ai lavori di certe Commissioni del Consiglio d'Europa ⁽¹⁾ ecc.

Gli accordi con certi Stati

39. Si è sempre affermato nettamente il principio che la Comunità è dispostissima ad accogliere gli Stati dell'Europa Occidentale che ne accettino vantaggi e oneri. Il Trattato prevede questa adesione di nuovi membri e la subordina a un parere dell'Alta Autorità e a una decisione unanime del Consiglio dei Ministri ⁽²⁾. Si è sempre effettivamente seguita la politica consistente nel lasciare la porta spalancata. Le assenze provocano rimpianti nostalgici. Nel momento in cui prendeva atto, a nome dei ministri dei sei paesi, del progetto di Trattato di Comunità politica, il ministro Bidault dichiarava, con formula che riassume fedelmente la posizione permanente degli Stati associati :

« Noi abbiamo intrapreso il compito di fare l'Europa. Noi l'abbiamo voluta alle frontiere della geografia. Qui, a Strasburgo, l'abbiamo accettata alle frontiere della libertà. In questo momento senza prendere in considerazione che questi limiti possono essere duraturi, noi la iniziamo alle frontiere della volontà. Questa Europa, noi non pensiamo a costituirla per essa sola. Essa non è qui in disparte, essa è al servizio del mondo. Sulla riva del Reno, a piedi della guglia del duomo di Strasburgo, un'antichissima tradizione ci mostra che il nostro sforzo odierno prolunga e magnifica l'esperienza dei secoli » ⁽³⁾.

Se degli Stati non vogliono assumersi la responsabilità di una affiliazione completa, la Comunità si è sempre preoccupata di trovare formule elastiche conformi ai loro particolari desideri. In due casi è giunta ad un risultato.

40. Col Regno Unito, sono stati allacciati rapporti molto stretti e continuati fin dall'insediamento dell'Alta Autorità a Lussemburgo. Una delegazione britannica è stata accreditata presso l'Alta Autorità e il 17 novembre 1952 è stato istituito un « joint committee », di cui facevano parte tanto questa delegazione quanto l'Alta Autorità, con la missione di procedere a scambi di informazioni e di preparare un'associazione molto stretta e durevole tra la Comunità ed il Regno Unito ⁽⁴⁾. I negoziati hanno condotto ad un accordo

⁽¹⁾ Cfr. pure Annuario-Manuale dell'Assemblea, Lussemburgo 1956, parr. 288-290.

⁽²⁾ Trattato, art. 98.

⁽³⁾ Assemblea ad hoc, discussioni, resoconto stenografico delle sedute, 9 marzo 1953.

⁽⁴⁾ Esposto dell'Alta Autorità 1953, pagg. 32 e segg.

d'associazione tra la Comunità ed il Regno Unito, firmato il 21 dicembre 1954 e la cui procedura di ratifica era portata a termine il 23 dicembre 1955 ⁽¹⁾.

Tale accordo prevede la creazione di un Consiglio d'associazione che costituisce un organo permanente di consultazione su tutte le questioni di interesse comune relative al carbone ed all'acciaio. Possono aver luogo delle riunioni del Consiglio speciale dei Ministri con la partecipazione dei ministri britannici e dell'Alta Autorità. Infine, per quanto concerne gli scambi l'accordo prevede non solo degli studi miranti a sopprimere gli ostacoli, ma stabilisce inoltre che nessuna nuova restrizione nel commercio del carbone e dell'acciaio può essere introdotta da una delle parti contraenti, senza consultazione preliminare.

Il Consiglio di associazione si è già riunito quattro volte in seduta plenaria ed ha permesso di risolvere certi problemi concreti.

Così è stato esaminato e riveduto, in uno spirito di reciproca comprensione, il programma d'esportazione di carbone inglese per il 1956. Nel settore dell'acciaio, l'approvvigionamento di rottame e la struttura dei prezzi sono oggetto di studi che non erano mai stati svolti in comune fino ad ora. Gli obiettivi generali ed i programmi d'espansione sono esaminati nell'intento di raggiungere un avvicinamento dei metodi e dei punti di vista.

Si può presumere che tale prima esperienza abbia influito favorevolmente sulle tendenze che si manifestano in Gran Bretagna nei confronti di una zona di libero scambio generale da costituire intorno al mercato comune.

41. Per quanto riguarda la Svizzera, il collegamento è stato diverso. Un Accordo di consultazione tra l'Alta Autorità ed il Consiglio federale svizzero è stato firmato il 7 maggio 1956 e ratificato dal Governo elvetico il 4 gennaio 1957. Pur essendo più ristretto dell'accordo di associazione, crea tuttavia un collegamento organico.

Scambi di opinioni sono obbligatori, se l'Alta Autorità prevede sia provvedimenti di ripartizione e di restrizione, sia prezzi minimi e massimi all'esportazione. Correlativamente la Confederazione elvetica si pone in contatto con l'Alta Autorità prima di prendere decisioni che influenzino gli scambi tradizionali.

⁽¹⁾ Testo dell'Accordo, vedi Annuario-Manuale dell'Assemblea Comune, Lussemburgo 1956.

Rappresentanze diplomatiche

42. Rappresentanze diplomatiche permanenti sono assicurate a Lussemburgo dal Regno Unito, dagli Stati Uniti d'America, dalla Svezia, dalla Norvegia, dalla Danimarca, dalla Svizzera, dall'Austria e dal Giappone.

Dal canto suo, l'Alta Autorità è rappresentata presso il Governo britannico da una delegazione. Ha instaurato pure collegamenti permanenti con molte organizzazioni internazionali. Quelli con il G.A.T.T. e l'O.E.C.E. meritano di essere illustrati.

Relazioni organiche con l'O.E.C.E. ed il G.A.T.T.

43. L'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (G.A.T.T.) e l'Organizzazione europea di cooperazione economica (O.E.C.E.) sono organizzazioni che tendono alla liberalizzazione degli scambi in zone molto più vaste dell'Europa occidentale. Esse proibiscono, fra l'altro, alcune discriminazioni tra i membri. Tali disposizioni avrebbero potuto impedire ai sei Stati dell'Europa occidentale la creazione, tra essi, di un mercato comune, ossia di procedere ad una liberalizzazione totale. Un'organizzazione del genere sarebbe stata impossibile ove si fosse costretti ad accordare automaticamente i vantaggi ai terzi che rifiutano di far parte della Comunità. In seguito a negoziati si sono ottenute deroghe che hanno permesso agli Stati interessati di costituire la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio senza abbandonare il G.A.T.T. e l'O.E.C.E. (1).

Per quanto concerne il G.A.T.T. questi Stati non debbono applicare automaticamente la clausola della nazione più favorita e il principio che proibisce qualsiasi discriminazione nelle restrizioni quantitative. Come contro partita essi si sono impegnati a fornire ogni anno, durante il periodo transitorio, una relazione sulle disposizioni prese per assicurare l'integrale applicazione del Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e l'apertura di un vero mercato comune.

Per l'O.E.C.E. la soluzione è stata la stessa. Gli Stati membri della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio hanno potuto sopprimere fra di loro tutte le restrizioni quantitative nel settore carbossiderurgico, senza essere obbligati ad estendere il beneficio della liberalizzazione agli altri paesi dell'O.E.C.E. L'Alta Autorità ha una missione permanente presso l'O.E.C.E. e si sono messe a punto procedure di coordinamento.

(1) Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie, par. 1.

Politica

44. Questi contatti istituzionali hanno delineato una politica che tiene conto dei legittimi interessi degli Stati terzi ?

Sul piano economico, il problema sarà affrontato nella seconda parte, dedicata al mercato comune.

Basti citare ora, per quanto riguarda gli strumenti giuridici e diplomatici i negoziati che hanno dato luogo ad accordi.

Con la Svizzera è stato concluso un accordo relativo all'istituzione di tariffe ferroviarie dirette internazionali ⁽¹⁾ per il traffico di prodotti della Comunità in transito sul territorio elvetico, accordo che si sta negoziando anche con l'Austria.

Accordi per mutui sono stati conclusi con gli Stati Uniti ⁽²⁾ e con la Svizzera ⁽³⁾.

La procedura di coordinamento con l'O.E.C.E. e con il G.A.T.T. è stata fruttuosa.

In seno al G.A.T.T. si sono svolte, in occasione della presentazione della Relazione annuale degli Stati membri, discussioni a volte accese; è naturale infatti che i paesi terzi tradizionalmente tributari della Comunità per le loro importazioni e le loro esportazioni, si interessino vivamente alle discussioni sul volume degli scambi e sui prezzi. Tuttavia, tanto gli Stati membri quanto l'Alta Autorità si sono sempre dimostrati disposti ad accettare il dialogo ed a fornire informazioni e chiarimenti. Da due anni, l'Alta Autorità ha preso l'abitudine di accludere alla relazione degli Stati membri, elaborata in seno al Consiglio dei Ministri, un esposto scritto complementare sui problemi del mercato comune che interessano particolarmente i paesi terzi.

Un fatto nuovo nel campo internazionale: i negoziati che, all'inizio del 1956, hanno avuto luogo in seno al G.A.T.T. in merito alle tariffe sono stati condotti dall'Alta Autorità per mandato degli Stati membri ⁽⁴⁾.

All'O.E.C.E., i lavori del Comitato carbosiderurgico sono seguiti con particolare interesse. Prima delle riunioni plenarie si svolgono contatti con i delegati dell'Alta Autorità onde esaminare l'armonizzazione delle politiche. Gli osservatori dell'Alta Autorità seguono anche i lavori di numerosi altri Comitati.

⁽¹⁾ Accordo per l'istituzione di tariffe dirette internazionali per il traffico C.E.C.A. in transito attraverso la Svizzera del 28 luglio 1956.

⁽²⁾ Contratto di prestito del 24 aprile 1954.

⁽³⁾ Contratto di prestito del 6 giugno 1956.

⁽⁴⁾ Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie par. 14.

SECONDA PARTE

IL MERCATO COMUNE

45. Dopo aver fatto il bilancio politico della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, dobbiamo, in questa seconda parte, fare la sintesi degli effetti economici e sociali del mercato comune.

Il Presidente dell'Alta Autorità, Monnet, prendendo per la prima volta contatto con l'Assemblea Comune, iniziava la sua esposizione con queste frasi solenni: ⁽¹⁾

« Il buon andamento e l'avvenire della nostra Comunità dipendono da queste nostre due istituzioni, dalla loro attività, dai rapporti che esse avranno tra loro.

Questa Comunità è fondata sulla separazione dei poteri. La Corte di Giustizia ha per missione di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato. Il Consiglio ha il compito fondamentale di consentire i necessari accomodamenti tra il settore del carbone e dell'acciaio, che, d'ora in poi, spetta alla nostra Comunità, e gli altri settori ancora sottoposti alla sovranità degli Stati. E' alla Alta Autorità, che la realizzazione dei fini fissati dal Trattato è affidata. E' dinanzi a voi che l'Alta Autorità è responsabile.

Così, nei limiti delle sue competenze, la vostra Assemblea è sovrana. E' la prima Assemblea europea investita di un potere di decisione. Queste responsabilità fanno di voi e di noi i mandatari dell'intera Comunità e, nel contempo, i servitori delle sue istituzioni.

Ma, indipendentemente dalle sessioni, noi sentiamo inoltre il bisogno di discutere liberamente con voi, a mano a mano che il nostro lavoro si andrà sviluppando. L'Alta Autorità vorrebbe che già nel corso di questa sessione la vostra Assemblea eleggesse una numerosa Commissione generale con la quale ci riuniremmo ad intervalli regolari, non per discutere determinati problemi tecnici, ma per abituarci gli uni e gli altri a considerare i problemi della Comunità nel loro assieme e per obbligare noi, Alta Autorità, a chiarire esaurientemente con voi l'attuazione della politica che dobbiamo seguire conformemente al

⁽¹⁾ Cfr. Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 1 (11 settembre 1952) pag. 17.

compito affidatoci dal Trattato. Esamineremmo allora con la vostra Commissione, man mano che l'organizzazione dell'Alta Autorità si svilupperà a contatto con i problemi stessi, quale sarà la forma più completa della nostra collaborazione ».

Il mercato comune non è stato concepito da visionari attratti da quanto è grandioso. E' una necessità imposta dalla tecnica moderna.

La condizione materiale dell'umanità è poco cambiata dai tempi dei primi Faraoni sino alla fine dell'Ancien Régime, durante tutto lo svolgimento del periodo storico. Un'economia artigianale assicurava alla massa un tenore di vita poco elevato, sempre minacciato dalla carestia. La sostituzione del cavallo vapore al cavallo da tiro (preceduto dallo schiavo) è un avvenimento eccezionale, più importante di una rivoluzione che muti un regime politico o di un cataclisma storico che ponga fine a una civiltà. L'umanità ha moltiplicato indefinitamente le sue forze produttive. Già oggi i popoli che hanno approfittato della rivoluzione industriale sono molto più ricchi di una volta: essi sanno però che domani potranno generalizzare e aumentare questo benessere secondo un ritmo ancora più rapido. La più facile soddisfazione dei bisogni attuali suscita il legittimo desiderio di coprirne altri e fa pensare, a ragione, che è possibile un miglioramento incessante e generalizzato.

Ma il cavallo vapore ha bisogno, per sviluppare tutta la sua potenza, di spazi molto più ampi di quelli richiesti dal cavallo da tiro. La divisione del lavoro costituisce oggi il fondamento non soltanto dell'attività produttiva, ma anche del lavoro scientifico che la precede e condiziona. Le tecniche moderne sono redditizie soltanto se il peso di enormi investimenti si ripartisce su di una produzione in serie più ampia. Il mercato deve essere sufficientemente vasto, stabile, protetto dagli ostacoli artificiali perchè i predetti quantitativi siano assorbiti dal consumo. Gi occorrono grandi numeri e grandi spazi.

Certo si può vivere come un tempo in piccole economie divise. Ma questo avverrebbe con la rinuncia alle tecniche più moderne, per l'incapacità di scoprirle e di metterle a punto o per l'impossibilità di ricavarne la resa migliore. In altre parole, ci si dovrebbe rassegnare a un inferiore tenore di vita ovvero a un tenore di vita in troppo lento miglioramento.

Dei raffronti indicano il grado di concentrazione che, allo stato attuale della tecnica, consente una ricerca e una produzione efficace. Gli Stati Uniti hanno 160 milioni di abitanti. L'Unione Sovietica 200 milioni. Tali grandi Stati non sono i soli. Altri hanno pure dimensioni che permetteranno loro di svolgere domani una parte importante. Paesi più giovani, nella fase iniziale dell'evoluzione economica, l'India, la Cina hanno popolazioni altrettanto abbondanti; il Canada, l'Australia, alcuni paesi dell'America del Sud sono altrettanto ampi.

IL PROBLEMA ECONOMICO E SOCIALE

L'integrazione economica dell'Europa consegue quindi dalla rivoluzione industriale e non fa che dare al nostro continente la struttura economica di cui godono altre parti del mondo.

Ma il problema europeo è complicato da elementi che lo distinguono e che devono essere ben capiti.

46. Anzitutto, noi non possiamo accontentarci di un'espansione dell'economia europea considerata nel suo complesso; è anche necessario che ogni paese membro ne approfitti. Questa è la differenza — essenziale — tra il mercato comune e il grande mercato.

Per esempio, negli Stati Uniti, la libertà degli scambi è completa per le merci, i capitali e gli uomini. La nazione è sufficientemente integrata per ammettere questo mescolamento e questa competizione senza riserve e anzi per imporli con una disposizione costituzionale. Si ammette che lo Stato di New York o della California si sviluppino economicamente a svantaggio di un altro. In Europa la prosperità del complesso non può essere pagata con il regresso di un paese membro. Tutti devono approfittare dell'integrazione.

Da questo punto di vista si instaura un parallelismo tra il problema politico studiato all'inizio della prima parte e il problema economico ora illustrato. L'Europa è una realtà complessa che esige, per farsi, immaginazione e formule nuove. Come la Comunità deve essere una realtà politica attiva, che rispetti però gli Stati membri, così il mercato comune deve svilupparsi senza recare nocimento alle economie nazionali.

I redattori del Trattato sono stati molto attenti a questa complessità. L'hanno chiaramente definita sia per quanto riguarda l'aspetto economico, sia per quanto concerne le conseguenze sociali. L'art. 2 tende positivamente all'espansione economica, all'incremento dell'occupazione e al miglioramento del tenore di vita *negli Stati membri*. Negativamente, esso tende ad evitare nelle economie di tali Stati, tanto la disoccupazione, quanto le perturbazioni fondamentali e persistenti.

47. Un secondo elemento del problema europeo è rappresentato dal fatto che l'integrazione economica è soltanto parziale. Si estende a due importantissime industrie di base, ma si limita alle industrie stesse.

Il Trattato, formale nel sopprimere le discriminazioni in materia carbosiderurgica ⁽¹⁾, riconosce altrettanto esplicitamente che, anche per le industrie del carbone e dell'acciaio, rimangono soggetti alla responsabilità dei singoli Stati i modi di determinazione dei salari e degli oneri sociali ⁽²⁾, la politica dei trasporti ⁽³⁾, in particolare le tariffe, la politica commerciale generale ⁽⁴⁾, il regime di proprietà delle imprese ⁽⁵⁾.

Per la competenza materiale, come per l'estensione geografica, ci si è necessariamente dovuti fermare alle « frontiere della buona volontà ». Ma, già nel preambolo del Trattato, i governi firmatari esprimevano la speranza che, per contagio economico, con gli incoraggiamenti dell'esperienza, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio avrebbe costituito la prima assise di una comunità più vasta e profonda. Gli stessi governi sono attualmente investiti dei progetti riguardanti l'Euratom e il mercato comune generale.

E' erroneo affermare, come hanno fatto alcuni avversari dell'Europa, dopo il naufragio della C.E.D., che la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio isolata non può vivere. I risultati ottenuti finora smentiscono questa affermazione, ma certo un'integrazione parziale fa sorgere particolari difficoltà di armonizzazione tra settori integrati e settori rimasti nazionali, tra politica europea e politica degli Stati membri.

Abbiamo illustrato le varie realizzazioni della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, in particolare la politica dell'Alta Autorità, che ha provocato controversie, naturali in un'organizzazione democratica e che è probabile continueranno. E' impossibile addentrarsi in queste discussioni, sia pure per analizzarle ⁽⁶⁾. Si è dovuto adottare un metodo rigoroso per la presentazione. L'esposizione degli avvenimenti della politica, e la giustificazione di quest'ultima, avrà luogo conformemente alle indicazioni dell'Alta Autorità responsabile. Ogni sezione terminerà con una conclusione basata, in generale, sulle relazioni delle competenti Commissioni dell'Assemblea Comune e che fornisce l'indicazione delle principali riserve.

⁽¹⁾ Trattato, art. 4.

⁽²⁾ Trattato, art. 68.

⁽³⁾ Trattato, art. 70.

⁽⁴⁾ Trattato, art. 71.

⁽⁵⁾ Trattato, art. 83.

⁽⁶⁾ Annuario-Manuale dell'Assemblea Comune 1956, pag. 111 e segg.

IL MERCATO COMUNE E' UNA REALTA' ECONOMICA

Apertura del mercato comune

48. Non si apre un mercato comune come un'esposizione universale con una cerimonia accademica. Apertura in questo caso significa: decisione di mettere in applicazione un coordinato complesso di provvedimenti. Alcuni provvedimenti tendono a rimuovere dalle frontiere tutti gli ostacoli protettivi eretti dagli Stati contro la concorrenza estera. Altri provvedimenti tendono ad eliminare le barriere private che non coincidono necessariamente con le frontiere politiche e che le associazioni, i cartelli, le grandi imprese hanno stabilite per ripartire i mercati, disciplinare il volume della produzione e il livello dei prezzi. Il mercato è liberato, fatta questa duplice rimozione. Ma deve essere salvaguardato dalla reintroduzione di divisioni.

Soppressione delle discriminazioni nazionali

49. Le discriminazioni nazionali sono state abolite nel momento stesso dell'instaurazione del mercato comune: il 10 febbraio 1953 per il carbone, il minerale di ferro e il rottame, il 1° maggio 1953 per l'acciaio, e il 1° agosto 1954 per gli acciai speciali (1).

Se in pratica non esistevano più dazi, per es, per il carbone (2), le restrizioni tanto all'importazione quanto all'esportazione erano numerose. Non si pagava un dazio all'entrata o all'uscita, ma la porta era tenuta rigorosamente socchiusa. Tutti questi contingenti, licenze, autorizzazioni e divieti sono stati immediatamente soppressi.

Doppi prezzi erano praticati correntemente. In quel momento creavano uno svantaggio per l'acquirente straniero, ma, in altre circostanze, avrebbero fondato un *dumping*. Una politica di ristorni commerciali agli intermediari e altre pratiche favorivano l'utilizzatore nazionale. Tutte queste discriminazioni sono state abolite di colpo.

(1) Lettera dell'Alta Autorità ai sei governi in data 7 febbraio 1953 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 10 febbraio 1953, pag. 5*).

Lettera dell'Alta Autorità ai sei governi in data 29 aprile 1953 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 4 maggio 1953, pag. 112*).

Decisioni del Consiglio dei Ministri del 10 aprile e del 24 giugno 1954 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 28 aprile e del 29 giugno 1954, pagg. 311 e 427*).

Lettera dell'Alta Autorità ai sei governi del 29 luglio 1954 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 1° agosto 1954, pag. 478*).

(2) Solo la Francia maggiorava i prezzi di alcune categorie di carbone importato per metterle al livello del carbone locale.

Le tariffe di trasporto consentivano pure di avvantaggiare l'utilizzatore nazionale. I divari principali sono stati aboliti sin dall'apertura del mercato comune. Si è stabilito uno scaglionamento per la soppressione delle rotture di carico alla frontiera e per la fissazione di tariffe dirette internazionali ⁽¹⁾.

Sono state soppresse tutte le restrizioni relative al rilascio delle valute.

Altre barriere erano più sottili. Moltiplicando le formalità amministrative, uno Stato può circondarsi di un riparo che, pur essendo di carta e protetto soltanto da opere d'arte procedurale, è molto difficile da varcare. Per esempio, si sopprime il contingente, ma si mantiene la licenza; la consegna del documento può essere ritardata molto ingegnosamente. Notevoli progressi sono già stati ottenuti per quanto riguarda la semplificazione delle complicazioni amministrative, ma una vigilanza continua è necessaria per ridurre queste difese.

Infine, sono stati soppressi numerosi sistemi di sovvenzioni, di perequazione di prezzi o di vantaggi speciali. Alcune eccezioni previste dal Trattato sono destinate a sparire nel corso o alla fine del periodo transitorio ⁽²⁾.

Ed ecco come sono stati smantellati i ripari che proteggevano le economie nazionali. Ma, come si è già detto, il campo deve essere occupato, sorvegliato, affinché i sistemi difensivi non siano ricostruiti in modo meno visibile, ma efficace. ⁽³⁾

Le intese

50. Ma a che servirebbe sopprimere un dirigismo se si lasciasse sussistere una direzione autoritaria dell'economia da parte di potenze private? Ci riferiamo contemporaneamente alle intese che creano coalizioni troppo potenti e alle concentrazioni che danno troppo potere economico a una sola impresa. Consideriamo anzitutto le prime.

Il Trattato vieta ogni decisione, accordo, pratica, tendente sul mercato comune, direttamente o indirettamente a impedire, ridurre o falsare il gioco normale della concorrenza. A tal fine il Trattato attribuisce all'Alta Autorità poteri di informazione. Le attribuisce anche la competenza di autorizzare gli accordi che sono necessari per contribuire al miglioramento della produzione e

(1) Per i combustibili e il minerale — prima tappa 12 maggio 1955 e regime definitivo 1° maggio 1956 —, Per i prodotti siderurgici e il rottame vi è lo scarto di un anno; 1° maggio 1956 e 1° maggio 1957.

(2) Per i particolari: Cfr. Alta Autorità, Quarta Relazione generale, capitolo IV.

(3) Per l'intervento dell'Alta Autorità in questo campo: Cfr.: Alta Autorità, Quarta Relazione generale, capitolo V, parr. 1-3.

della distribuzione, ma non lasciano ai partecipanti la possibilità di bloccare o di falsare i meccanismi normali della concorrenza. Infine, esso accorda all'Alta Autorità il diritto di infliggere ammende e penalità ⁽¹⁾.

Si vede chiaramente perchè le norme non possano essere applicate automaticamente con la sola garanzia di un controllo giudiziario. La materia economica è troppo complessa e fluida per adattarsi a metodi così semplici. E' necessario l'intervento di un'autorità che eserciti un potere di valutazione, che, in ogni singola fattispecie, confronti il caso considerato con lo scopo della legge e, di conseguenza, autorizzi o vieti l'operazione.

L'Alta Autorità ha condotto per quattro anni una politica che tende a limitare le « posizioni dominanti ». Essa ha cominciato con il fissare al 31 agosto 1953 — pochi mesi dopo l'apertura del mercato comune — l'entrata in vigore dei divieti di cui nell'art. 65, par. 1 ⁽²⁾. Le intese contemplate sarebbero in futuro vietate, salvo autorizzazione. Gli accordi in corso avrebbero potuto essere provvisoriamente mantenuti se la domanda d'autorizzazione fosse stata presentata prima della data stabilita.

In pratica sono state presentate, al 31 dicembre 1956, più di 80 domande.

Le più importanti riguardavano l'acquisto e la vendita in comune di carbone. L'Alta Autorità ha incontrato una particolare difficoltà in questo campo. Non era sufficiente pronunciare la liquidazione di queste organizzazioni allorchè dominavano il mercato e falsavano la concorrenza. Un così brusco sfasciamento di un apparato commerciale rischiava di provocare, nelle economie regionali, disastrose perturbazioni. In particolare, se le commesse che gli uffici ripartivano tra le miniere si concentrano troppo in alcuni bacini, mentre altri bacini possono conoscere la disoccupazione ed essere costretti a chiudere dei pozzi. Il par. 12 della Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie impone all'Alta Autorità di sorvegliare la distribuzione e l'utilizzazione più economica delle varie categorie e qualità di carbone, un'equa ripartizione dell'occupazione e il mantenimento degli impianti carbonieri.

Di fronte a un problema così complesso, l'Alta Autorità ha cominciato con il temporeggiare e la sua prudente saggezza ha impazientito l'Assemblea. Alcune domande di autorizzazione hanno dovuto essere modificate e completate prima

⁽¹⁾ Trattato, art. 65 — Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie, par. 12.

⁽²⁾ Cfr. *Gazzetta Ufficiale della Comunità del 21 luglio 1953*, p. 153.

di essere accolte ⁽¹⁾. La questione più importante riguardava la GEORG tedesca. Questa potente organizzazione è stata divisa in tre parti.

L'organizzazione francese dell'A.T.I.C. ha costituito anche oggetto di discussioni che hanno posto in rilievo, ad un certo punto, divergenze di opinioni abbastanza profonde fra l'Alta Autorità e il Governo francese.

Secondo l'Alta Autorità, l'influenza esercitata dai cartelli sulla produzione è stata eliminata, una regolamentazione commerciale uniforme e non discriminatoria è stata introdotta e si è imposta un'ampia pubblicità.

Infine, un controllo garantisce che i tre uffici autorizzati rispettino il Trattato e i regolamenti particolari che li riguardano.

Questo ottimismo non è stato condiviso da tutti i membri dell'Assemblea. Sono state espresse molte riserve. Si desidera attendere gli effetti di una politica ancora troppo recente. Un gruppo politico ha proposto una soluzione radicalmente diversa che comporta l'istituzione di un organo di interesse pubblico, cui si affiderebbero la distribuzione e l'utilizzazione dei prodotti carboniferi, in conformità del paragrafo 12 della Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie. Alcuni membri ritenevano che la prudenza dell'Alta Autorità in tale questione avrebbe consentito a organizzazioni private di assumere poteri attribuiti dal Trattato all'Alta Autorità. Sembrava loro che i provvedimenti presi in materia dall'Alta Autorità non rispettassero le norme della pubblicità che consentono un controllo efficace.

Ecco la politica seguita per il carbone. Per alcune organizzazioni di vendita in comune dell'acciaio, l'Alta Autorità ha accordato la sua autorizzazione dopo aver constatato che avevano carattere regionale, controllavano soltanto una produzione limitata e non facevano correre rischi alla libertà del mercato.

Quanto al rottame, il problema era diverso. La Comunità deve completare i suoi approvvigionamenti con importazioni. Gli utilizzatori che temono la penuria e in ogni caso temono di dover pagare prezzi elevati all'estero sono tentati di controllare e ripartire le disponibilità interne. L'Alta Autorità ha dovuto intervenire per impedire la formazione di cartelli illeciti.

(1) Le decisioni finali danno luogo a processi davanti alla Corte di Giustizia, cosa che prova l'importanza e la complessità degli interessi in gioco: per l'Office Commercial de Ravitaillement du Luxembourg si è ottenuta una dilazione che ha permesso al Governo lussemburghese di dar corso alla decisione dell'Alta Autorità (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 10 luglio 1956, pag. 169 e segg.*). Sentenza della Corte del 23 aprile 1956. Per il ricorso relativo all'A.T.I.C. il Governo francese ha comunicato di essere d'accordo con l'Alta Autorità per non dar seguito alla causa. La Corte dovrà decidere.

Le concentrazioni

51. Le concentrazioni sono soggette ad autorizzazione preliminare, ma le situazioni acquisite prima dell'apertura del mercato comune non possono essere poste di nuovo in discussione.

Si deve vedere se la concentrazione è tale da falsare la concorrenza, sia assicurando il controllo dei prezzi, della produzione e della distribuzione, sia creando un accesso artificialmente privilegiato agli approvvigionamenti o agli sbocchi. Se l'Alta Autorità è del parere che non vi è pericolo, l'autorizzazione deve essere accordata. ⁽¹⁾

Il Trattato non è ostile a concentrazioni che, in un'Europa troppo a lungo divisa, rimangono necessarie. Ma consente di conciliare questa necessità tecnica della produzione con le esigenze della libertà. I dirigenti di un'economia nazionale hanno due preoccupazioni. Ammettono la formazione di grosse unità produttive atte a trarre dalla tecnica moderna tutti i vantaggi, di fabbricare a basso prezzo, di sostenere la concorrenza sul mercato, di contribuire alla diminuzione del costo della produzione e al miglioramento del tenore di vita. Ma temono che queste grandi imprese, chiuse in frontiere troppo strette, assumano necessariamente nel paese una posizione monopolistica. Un mercato comune europeo attenua questa contraddizione, poichè è troppo vasto per lasciarsi facilmente dominare da alcune imprese, anche quando hanno raggiunto le dimensioni richieste dai moderni metodi di produzione.

Ancora una volta, si tratta di una questione di valutazione. L'Alta Autorità, che ha ricevuto dal Trattato il diritto di essere informata, di autorizzare o di interdire, di annullare o di imporre ammende, deve quindi applicare una politica nell'ambito ben definito dei criteri previsti nel Trattato stesso ⁽²⁾.

Le domande finora presentate sono state esaminate caso per caso. Hanno riguardato in particolare concentrazioni orizzontali tra imprese di produzione e

⁽¹⁾ Trattato, art. 66.

⁽²⁾ Trattato, art. 66, par. 2.

L'interpretazione giuridica di questi criteri è stata discussa. Cfr. le interrogazioni all'Alta Autorità dell'on. Debré :

Interrogazione 25 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità dell'11 maggio 1955, pagg. 742 e 743*) ;

Interrogazione 36 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 16 dicembre 1956, pagg. 319/56 e 320/56*) ;

Interrogazione 37 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 27 novembre 1956, pagg. 412/56 e 413/56*).

concentrazioni verticali, tra produttori di carbone e acciaio o tra produttori di acciaio e industrie trasformatrici (cantieri navali, fabbriche di trafilati e tubi).

Trasporti

52. Perchè il mercato comune funzioni bene, non basta sopprimere tutte le discriminazioni che gravano o sgravano il prezzo pagato da alcuni acquirenti. Per merci pesanti quali il carbone, il minerale di ferro, l'acciaio, il rottame, il nolo ha una grande importanza. L'accesso eguale alle risorse, che il mercato comune deve attuare, non esiste se, per la stessa distanza, utilizzatori che si trovano ai lati opposti di una frontiera nazionale interna alla Comunità, non pagano lo stesso prezzo. Il normale giuoco della concorrenza è alterato.

« E' riconosciuto che l'istituzione del mercato comune rende necessaria l'applicazione di tariffe di trasporto del carbone e dell'acciaio di natura tale da offrire condizioni di prezzo paragonabili agli utilizzatori situati in condizioni paragonabili⁽¹⁾.

Il Trattato prevede un'applicazione progressiva di questo principio in tre tappe.

L'Assemblea Comune si è rallegrata dei primi progressi attuati entro i termini previsti dalla Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie. Ha poi dovuto constatare con rincrescimento notevoli ritardi.

Le discriminazioni più evidenti sono state soppresse fin dal 1953. In seguito, con riduzioni progressive, si sono fissate le tariffe dirette internazionali ferroviarie. Sono state così eliminate le spese per rottura di carico, tassa supplementare rappresentante il costo di un fittizio trasbordo alla frontiera.

Finora in tutti i paesi si soleva considerare soltanto il percorso effettuato sui rispettivi territori; varcando una frontiera si ripartiva, per il calcolo del prezzo, dal livello massimo. Le tariffe dirette internazionali applicano la degressività ai percorsi internazionali, tenendo conto della distanza totale⁽²⁾. Esse sono ormai in vigore per le ferrovie. La stessa soluzione non ha potuto essere accettata finora per la navigazione fluviale o i trasporti stradali.

La terza tappa dovrebbe consistere nell'armonizzazione delle tariffe. Questa espressione tecnica concerne l'applicazione di due principi al trasporto dei prodotti della Comunità. In primo luogo, ogni paese deve considerare nello stesso

(1) Trattato, art. 70, comma 1; ciò costituisce l'applicazione degli artt. 3 b e 4 b.

(2) Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie, par. 10.

modo il suo traffico interno e quello con gli altri Stati membri. In secondo luogo, nelle tariffe il rapporto fra i prezzi applicabili ai vari prodotti deve essere comparabile in tutti i sei paesi. Ad esempio, il rapporto fra il costo del trasporto del coke e quello del carbone deve essere lo stesso in tutta la Comunità. In questo campo sono iniziate le delusioni che, purtroppo, continuano ancora oggi. Forse gli autori del Trattato erano stati troppo ottimisti fissando i termini del par. 10 della Convenzione relativa alle disposizioni transitorie. Comunque l'Alta Autorità ha incontrato una vigorosa resistenza da parte dei governi. Modificando le condizioni di trasporto per prodotti che rappresentano il 40 % del complesso dei noli, i governi temono a squilibrare — o di squilibrare maggiormente — la situazione finanziaria delle ferrovie dei loro paesi. Una conferenza dei Ministri nazionali dei trasporti non ha finora dato risultati ⁽¹⁾.

Conclusioni

53. Tutti questi provvedimenti sono stati prudenti ed efficaci ?

Per quanto riguarda le discriminazioni nazionali, i progressi sono evidentemente considerevoli, ma la vigilanza non può allentarsi. La Commissione per il mercato comune nota attentamente tutti i provvedimenti degli Stati membri che possano nascondere una discriminazione ⁽²⁾. La Commissione per i trasporti resta sul « chi vive » ⁽³⁾ ed ha fatto approvare dall'Assemblea una risoluzione urgente ⁽⁴⁾.

Quanto ai monopoli, l'Assemblea ha sempre attribuito grande importanza alla lotta dell'Alta Autorità contro i loro abusi ⁽⁵⁾. Non si finisce di discutere se si è agito abbastanza in fretta e se si è andati abbastanza lontano. L'Assemblea esige di più. L'Alta Autorità, che affronta i problemi pratici, la mette in guardia contro i « miti » ; annette una particolare importanza alle spiegazioni pubbliche che sostituiscono i veri problemi a quelli falsi e i giudizi alle leggende ⁽⁶⁾. Inoltre il periodo di alta congiuntura non permette una libera azione della pressione della concorrenza. Si vende quello che si vuole, a chi si

⁽¹⁾ Cfr. anche, al riguardo, la relazione Kapteyn sul problema dei trasporti (doc. n. 15 - 1955/1956).

⁽²⁾ Esempio : relazione Pohle per la Commissione per il mercato comune (doc. n. 18 - 1955/1956) n. 54.

⁽³⁾ Relazioni Kapteyn (doc. nn. 15 e 36 - 1955/1956).

⁽⁴⁾ Risoluzioni nn. 32 e 39 del 12 maggio 1955 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 10 giugno 1955, pag. 777*) e del 24 giugno 1955 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 23 luglio 1955, pag. 846*).

⁽⁵⁾ Cfr. Trattato, art. 67, par. 7 e risoluzione 23 del 19 maggio 1954, parr. 17-23 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 9 giugno 1954, pag. 410*).

⁽⁶⁾ Discorso del sig. Mayer, Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 11 (23 novembre 1955), pag. 21.

vuole. Non l'organizzazione delle imprese, ma lo stato del mercato porta a questo.

Fin d'ora però è ragionevole affermare che, senza la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, non si sarebbe ottenuta l'abolizione dei cartelli anche nei limiti attuali, le concentrazioni non sarebbero state sorvegliate e l'approvvigionamento eguale, equo e regolare dei consumatori avrebbe incontrato difficoltà pressochè insuperabili.

Ma è giusto anche aggiungere che questi primi risultati sono ben lungi dell'essere definitivi e completi. L'Alta Autorità dovrà essere perseverante per assicurarli. L'Assemblea è decisa a esercitare una particolare vigilanza.

Politica congiunturale

54. Il mercato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio è regolato dai meccanismi della concorrenza. Se ne deve dedurre che le istituzioni comunitarie hanno solo il dovere di far rispettare la libertà e l'eguaglianza di tutti i concorrenti e possono astenersi serenamente da tutto il resto? Non sarebbe esatto poichè il Trattato impone loro in modo permanente doveri generali e dà loro, in casi eccezionali, precisi poteri di decisione autoritaria. Questa teoria di una libertà della produzione e degli scambi, fondamentale ma sorvegliata e, in certi casi, disciplinata, è chiaramente indicata nell'art. 5 del Trattato :

« La Comunità adempie al suo compito, nelle condizioni previste dal presente Trattato, con interventi limitati.

A tale fine essa :

«

Assicurare l'istituzione, il mantenimento e il rispetto di normali condizioni di concorrenza e non esercita un'azione diretta sulla produzione e sul mercato se non quando le circostanze lo esigano ».

Obblighi permanenti

55. E' necessario « sapere » con precisione, per poter « volere » in modo efficace. E' una norma del buon senso, non sempre rispettata in politica. Il Trattato incarica l'Alta Autorità di fissare periodicamente programmi preventivi aventi carattere indicativo sulla produzione, il consumo, l'importazione e

l'esportazione. Le attribuisce all'uopo i necessari poteri di consultazione e informazione ⁽¹⁾.

Queste previsioni globali devono facilitare la politica congiunturale delle imprese e dell'Alta Autorità. Senza la Comunità, questa preziosa documentazione non sarebbe raccolta; anche con la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio è stato necessario qualche tempo per averla. L'Assemblea ha esercitato pressioni sull'Alta Autorità che, dopo numerose consultazioni, ha, in definitiva, deciso di fissare programmi preventivi trimestrali. Il primo pubblicato riguarda il secondo trimestre del 1956. ⁽²⁾

I programmi preventivi sono stati fissati con la collaborazione di un gruppo di esperti appartenenti alle amministrazioni pubbliche nazionali e agli istituti di ricerche. Essi hanno anche ben beneficiato dell'appoggio del Consiglio dei Ministri e del Comitato misto. ⁽³⁾

Infine essi devono essere necessariamente in relazione con i rapporti congiunturali che hanno per oggetto non il carbone e l'acciaio, ma l'economia generale dei sei Stati membri. Le ultime relazioni previste in una mozione del Consiglio dei Ministri in data 13 ottobre 1953 diventeranno regolari a partire dal marzo 1957, dopo un periodo di esitazioni. Tutto ciò spinge ad ampliare l'esame in comune. Non ci si limita più a previsioni a breve scadenza nel settore carbosiderurgico, ma si studia anche la politica economica generale che ogni Governo intende svolgere per livellare le fluttuazioni congiunturali.

Non si può valutare esattamente quale sia stata l'effettiva collaborazione dei governi. L'Assemblea Comune ha espresso gravi dubbi al riguardo.

56. In base a queste informazioni, l'Alta Autorità adempie gli obblighi permanenti. Il Trattato impone infatti espressamente varie missioni agli organi della Comunità nel quadro delle rispettive attribuzioni e nell'interesse comune. Essi devono provvedere al regolare approvvigionamento del mercato comune, tenendo conto dei bisogni dei paesi terzi, vigilare che i prezzi si stabiliscano

⁽¹⁾ Trattato, artt. 46 e 47.

⁽²⁾ Cfr. *Gazzetta Ufficiale della Comunità del 30 aprile 1956*, pag. 123/56 e *Gazzetta Ufficiale della Comunità del 2 gennaio 1957*, pag. 1/57.

⁽³⁾ Relazione dell'on. Sabass sulla cooperazione tra l'Alta Autorità e i governi degli Stati membri secondo la Quarta Relazione generale sull'attività della Comunità (doc. n. 20 — 1955/1956).

al livello più basso possibile consentendo gli ammortamenti necessari e assicurando normali possibilità di remunerazione ai capitali. Devono inoltre sorvegliare il razionale sfruttamento delle risorse naturali, promuovere le condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera, lo sviluppo degli scambi internazionali e la fissazione di prezzi equi sui mercati esteri ⁽¹⁾. Queste prescrizioni non sono la pia espressione di buone intenzioni. Una decisione della Corte di Giustizia ha precisato che esse costituiscono disposizioni fondamentali di cui l'Alta Autorità deve tener conto nell'esercizio dei poteri conferitile dal Trattato ⁽²⁾.

L'Alta Autorità si ispira a tali direttive nella gestione quotidiana, esplica un'azione costante di sorveglianza e di buoni uffici, di pareri e di consultazioni, di ravvicinamento degli interessati. Questa attività quotidiana è importante quanto le decisioni di autorità. Ogni Governo, per essere efficace, conta sulla buona volontà degli amministrati più che sui suoi poteri coercitivi.

Come ha detto il sig. René Mayer: « l'arte di governare esiste anche per l'Alta Autorità e la sua applicazione modesta, ma costante, costituisce anche per essa nelle attuali circostanze un modo di assumere, come è spesso invitata a fare, le proprie responsabilità » ⁽³⁾.

L'approvvigionamento regolare di carbone è minacciato? L'Alta Autorità sta trattando con la Gran Bretagna per il tramite del Consiglio d'associazione un aumento delle importazioni di carbon fossile inglese. Analoghi contatti sono instaurati con il Governo americano a proposito del rottame. Inversamente, se la tensione sul mercato dell'acciaio rischiasse di far alzare i prezzi all'esportazione al di là di limiti equi, l'Alta Autorità interverrebbe presso i produttori per raccomandar loro la moderazione ⁽⁴⁾. Si tratta di qualche esempio di sorveglianza costante.

(1) Trattato, art. 3.

(2) Raccolta della Giurisprudenza della Corte, vol. I, 1954-1955, sentenza 21 dicembre 1954.

(3) Discorso del sig. René Mayer, Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico (8 maggio 1956), pag. 351.

(4) Discorso del sig. René Mayer, Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico (8 maggio 1956), pag. 352.

Regolamentazione dei prezzi e quantità

57. In linea di massima i prezzi si formano liberamente. Per escludere ogni discriminazione si devono pubblicare i listini ⁽¹⁾. Ciò costituisce, nelle pratiche abituali, una rivoluzione che tende a instaurare una concorrenza leale. Ma questa lealtà non basta sempre a ottenere un buon equilibrio economico. Sotto la pressione dell'offerta e della domanda, una penuria o una plethora di certi prodotti o di tutti i prodotti della Comunità può dichiararsi.

L'Alta Autorità ha allora il potere di decretare prezzi minimi o massimi a seconda delle circostanze. In caso di grave penuria essa ha il potere di imporre precedenze di utilizzazione e di ripartizione fra utilizzatori; in casi di crisi manifesta, essa può fissare quote di produzione e di ripartizione tra produttori ⁽²⁾. L'Alta Autorità è pure abilitata a fissare compensazioni, perequazioni e meccanismi finanziari per evitare che i prezzi si stabiliscano al livello più alto, contrariamente alle direttive impartite dall'art. 3 ⁽³⁾.

Questi poteri sono stati esercitati? Si è instaurato un sistema di compensazione per il rottame. Si è già detto che la Comunità, il cui deficit è forte, deve importare questa materia prima a prezzi molto elevati. Se la concorrenza fosse libera, gli utilizzatori si contenderebbero le scorte interne sino a che i prezzi raggiungessero quelli esteri. Per evitare questo livellamento verso l'alto, l'Alta Autorità esplica una costante azione di controllo e di disciplina del mercato per il tramite dell'Ufficio comune dei consumatori di rottame e della Cassa di perequazione dei rottami importati ⁽⁴⁾.

Prezzi massimi sono stati fissati all'apertura del mercato comune per il carbone. L'Alta Autorità ha poi limitato tale regolamentazione al bacino della Ruhr, la cui influenza sul mercato è determinante. Essa l'ha soppressa totalmente e si è rifiutata successivamente di ristabilirla ⁽⁵⁾.

L'espansione del consumo di carbone e di acciaio dopo la fondazione della Comunità è assai forte. Alcuni hanno richiesto la dichiarazione dello stato di penuria, un sistema di ripartizione e la fissazione di prezzi massimi. L'Alta Autorità vi si oppone per vari motivi. Anzitutto contesta la gravità

(1) Trattato, art. 60, decisioni n. 4-53 e n. 31-53 completate dalla decisione n. 32-53 e modificate dalla decisione n. 2-54 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 12 febbraio 1954, 4 maggio 1953, 21 maggio 1953 e 13 gennaio 1954, pagg. 218, 111, 130, 218*).

(2) Trattato, artt. 58 e 59.

(3) Trattato, artt. 53 e 62.

(4) Cfr. (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 28 gennaio 1957, pag. 61 e segg.*

(5) Cfr. *Gazzetta Ufficiale della Comunità del 28 marzo 1955, pag. 658*, decisione n. 12-55 che non è stata prorogata.

della situazione. Certo sul piazzale delle miniere non vi sono più depositi e l'elenco delle ordinazioni si allunga nei registri dei siderurgici.

Questo è segno di prospera attività, non di tensione pericolosa. L'Alta Autorità sostiene che il legislatore, se dice qualcosa, lo fa per un motivo ben preciso e non aggiunge alle sue prescrizioni inutili aggettivi per ottenere una forma ridondante. Ora, gli articoli del Trattato contemplano la penuria «grave» e una « crisi manifesta » ⁽¹⁾. E precisano che le istituzioni della Comunità devono compiere la loro missione soltanto con interventi limitati ⁽²⁾.

Conclusionione

58. Nella politica congiunturale, l'Alta Autorità ha preferito agire con la persuasione anzichè impiegare i poteri di decisione. Sembra esser stata ostacolata dal fatto che l'integrazione è solo parziale e la collaborazione con i governi incaricati della politica economica generale non è sufficientemente intensa.

In seno all'Assemblea Comune, come dappertutto nel mondo, si impegna una discussione che continuerà a lungo, tra i partigiani della libertà economica e coloro che desiderano un orientamento a opera dei pubblici poteri. Molto spesso l'Alta Autorità è rimproverata di eccessiva passività. Per assicurare, secondo i termini del Trattato, un regolare approvvigionamento di carbone e di acciaio, le due industrie di base dovrebbero essere sottoposte a direttive più ferme da parte dell'Alta Autorità. Per quanto riguarda in particolare il carbone, si sostiene che la coltivazione è condizionata dai giacimenti, che questa ricchezza naturale è oggetto di concessioni e che la sforzo sociale è particolarmente gravoso. Anche in periodo di alta congiuntura, interventi più frequenti, profondi e decisivi si impongono per correggere tensioni pericolose, che si manifestano, in particolare, con aumenti di prezzo.

Altri rispondono che la situazione economica della Comunità è favorevole e che il Trattato prevede soltanto interventi limitati e necessari.

Si deve inoltre riconoscere che, nello scorso quadriennio, vi è stato un importante avvenimento che non si poteva prevedere con sicurezza nel 1951. Gli scambi commerciali di merci diverse dal carbone e dall'acciaio hanno costituito oggetto di provvedimenti di liberalizzazione che superano le frontiere della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Questo è stato, in parti-

(1) Trattato, artt. 58, 59, 60 e 61.

(2) Trattato, art. 5.

colare, il risultato dell'attività del G.A.T.T. e dell'O.E.C.E. Tali scambi più intensi hanno facilitato l'equilibrio della bilancia commerciale e dei conti nei vari paesi membri.

Gli artt. 58 e 59 contengono però poteri strategici limitati, ma importanti. La Comunità troverà la sua utilità se, in caso di necessità, li saprà utilizzare consapevolmente.

Nella seduta del 30 novembre 1956, l'Assemblea Comune, studiando particolarmente il problema dell'approvvigionamento di carbone ha ritenuto, tra l'altro, « che l'Alta Autorità non abbia esaurito tutte le possibilità d'azione offerte dal Trattato, che essa potrebbe sviluppare maggiormente la sua azione, prevista dal Trattato, presso i governi, specie tenendo conto degli artt. 26, 46, 53, 55 e 57 del Trattato, che non è stato finora necessario ricorrere all'applicazione dell'art. 59 del Trattato, ma che l'Alta Autorità non dovrà esitare a farvi ricorso ed a prendere tutti gli opportuni provvedimenti se la situazione dovesse aggravarsi ».

Considerando anche che l'approvvigionamento d'energia pone un problema globale che va oltre la politica carboniera, e auspicando che l'Alta Autorità dia prova di iniziativa, ha raccomandato vivamente all'Alta Autorità « di invitare i governi degli Stati membri ad affrontare con essa il problema dell'approvvigionamento, sia nell'ambito di una sessione speciale del Consiglio dei Ministri, sia di preferenza nell'ambito di una conferenza intergovernativa » ⁽¹⁾.

L'orientamento a lunga scadenza

59. Gli economisti usano formule stereotipate contenenti però immagini efficaci. Una « strozzatura » può compromettere tutta una serie di produzioni interdipendenti. Ma quando si tratti di industrie di base quali anzitutto le industrie del carbone e dell'acciaio, tutta l'economia, se poggia su di una base troppo ridotta è minacciata nella sua espansione.

Queste industrie esigono investimenti e programmi a lunga scadenza. Si devono fare previsioni, si deve indovinare il probabile volume dei futuri fabbisogni. In quale modo un'impresa isolata o anche uno Stato potrebbe fare correttamente queste previsioni? L'accentramento di informazioni, i confronti di ipotesi sono indispensabili e non sono stati resi possibili che dalla creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio.

(1) Risoluzione del 30 novembre 1956 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 12 dicembre 1956, pag. 402 e segg.*)

Gli obiettivi generali

60. Il Trattato impone all'Alta Autorità di « definire periodicamente gli obiettivi generali riguardanti l'ammodernamento, l'orientamento delle produzioni a lunga scadenza e l'espansione delle capacità di produzione » (1).

Come ha adempiuto a quest'obbligo l'Alta Autorità? Assorbita dall'apertura del mercato comune e dall'inizio dell'attività dei suoi servizi, non se ne è occupata nei primi mesi della sua attività. Ma è pungolata da una Assemblea che si interessa molto di queste lunghe prospettive.

Alcune decisioni devono prendersi con grande anticipo per evitare sprechi e penuria. Occorrono per esempio 17 anni e 250 milioni di marchi perchè una nuova sede di estrazione, attualmente in costruzione nella Ruhr, raggiunga la sua capacità totale di 2,5 milioni di tonnellate l'anno.

L'Alta Autorità ha presentato un primo memorandum (2) che riguarda un breve periodo triennale. L'Assemblea è poi stata investita del memorandum sulla definizione degli obiettivi generali (3) che spinge le previsioni sino al 1960 - 1965 e sino al 1975 nei limiti in cui l'impongono gli investimenti carboniferi. Si tratta di un documento fondamentale ma non definitivo, poichè, per sua natura, deve essere sottoposto a continue revisioni. Basti insistere sulla sua utilità. Gli esperti basano i loro calcoli sulla previsione di uno sviluppo delle economie globali della Comunità a un ritmo inferiore a quello degli anni più recenti, ma che supera, ciò nonostante, ampiamente la nostra esperienza storica. Poichè le popolazioni e le loro necessità aumentano, le tecniche di produzione miglioreranno se l'Europa finalmente organizzata in modo razionale ricupererà i ritardi accumulatisi. Queste sono le incoraggianti prospettive che si presentano; occorre però saperne approfittare. Fin d'ora sorgono problemi di struttura la cui soluzione deve essere affrontata senza indugio. Per esempio, per quanto riguarda l'acciaio, le risorse di rottame sono già insufficienti e l'approvvigionamento di minerale rischia di diventare difficile dopo il 1960. La capacità di produzione di ghisa e di coke dovrà essere molto sviluppata per risolvere una strozzatura. Quanto al carbone, una espansione necessaria, nonostante l'esistenza di altre fonti di energia, pone problemi di sfruttamento di giacimenti, di assunzione e di rendimento della mano d'opera, d'orientamento della domanda e di valorizzazione dei prodotti.

(1) Trattato, art. 46-3°.

(2) Cfr. *Gazzetta Ufficiale della Comunità del 19 luglio 1955, pag. 822.*

(3) Relazione de Menthon sugli obiettivi generali (doc. 11 — 1956/1957); relazione Mutter sugli aspetti sociali del memorandum dell'Alta Autorità sulla definizione degli obiettivi generali (doc. n. 12 — 1956/1957).

Nel quadro di questi obiettivi generali, l'Alta Autorità ha preparato un primo memorandum sulla politica carboniera ⁽¹⁾. Non esiste ancora per la siderurgia un documento analogo.

Si tratta di lodevoli lavori per quanto naturalmente rechino traccia dell'umana debolezza. E' sempre arrischiato cercare di squarciare la nebbia che avvolge il futuro e cercare di ricavare una tendenza generale da molteplici orientamenti. Ma è più arrischiato affidarsi al caso. Tali questioni sono difficili anche perchè non sono di competenza dei soli esperti che calcolano l'aumento delle produzioni, le adattano all'aumento dei consumatori, che devono tener conto dei costi e dei prezzi delle importazioni e delle esportazioni, dei prodotti sostitutivi. Si presentano delle scelte politiche da effettuarsi preliminarmente ⁽²⁾. La principale riguarda l'indipendenza economica che la Comunità desidera attuare. Certo il Trattato esclude una politica autarchica ⁽³⁾. L'Europa non si assegna come ideale la indipendenza economica nei confronti degli altri continenti, ma non si è nemmeno impegnata a un libero scambio assoluto che la porrebbe, per gli approvvigionamenti essenziali, in balia degli Stati terzi. Quale grado di sicurezza e, di conseguenza, quale obiettivo di produzione (o di capacità di produzione) deve raggiungere la Comunità?

Per la siderurgia, tutti sono d'accordo per l'aumento massimo della produzione al più basso prezzo possibile. Ma il futuro delle industrie carboniere è discusso. Dal momento che i nostri fabbisogni di energia aumentano in modo rapido e continuo, si deve o non si deve prevedere un forte sviluppo della produzione di carbon fossile? Alcuni rispondono negativamente poichè il costo aumenta, il lavoro è pericoloso e ripugnante; è meglio volgersi verso altre fonti locali di energia — derivanti in particolare da reattori nucleari — e contare anche sul carbone importato. Altri temono per la sicurezza economica, spingono a sviluppare la produzione anche a un prezzo più elevato. Si tratta della difficile scelta « tra una politica carboniera che mantiene il principio della concorrenza e una politica protezionista. Ecco infatti la posta di ciò che è stato chiamato pudicamente approfondire gli obiettivi generali » ⁽⁴⁾.

Queste scelte sono rese ancor più difficili dal fatto che l'integrazione economica europea è soltanto parziale. La ricerca sarebbe già complicata anche se non si trattasse che di definire l'espansione razionale delle imprese della Comunità, la cui condizione fosse considerata separatamente, da un punto di vista

⁽¹⁾ Memorandum dell'Alta Autorità sulla politica carboniera, Lussemburgo, 1 febbraio 1955 (doc. n. 155 — febbraio 1955) e nota sulla politica carboniera, Lussemburgo 20 luglio 1956 (doc. n. 6073 — 1956).

⁽²⁾ Relazione introduttiva de Menthon sugli obiettivi generali e sulla politica carboniera (doc. n. 17 — 1955/1956).

⁽³⁾ Trattato, art. 3.

⁽⁴⁾ Relazione de Menthon, pag. 16.

egoistico. Ma il Trattato ha prescritto all'Alta Autorità di definire gli obiettivi generali, non solo per assicurare il futuro migliore alle industrie di carbone e dell'acciaio dei sei Stati membri, ma anche per contribuire, in armonia con la economia generale degli Stati membri, allo sviluppo dell'impiego e al miglioramento del tenore di vita ⁽¹⁾. Ora, la politica economica generale rimane di competenza degli Stati membri e, in mancanza di un mercato comune generale, gli Stati membri possono avere interessi molto contrastanti.

Ciò prova ancora una volta l'utilità di una maggiore solidarietà economica degli Stati europei.

Ad ogni modo, queste ricerche sono interessanti e devono giungere a un risultato. Non ci si può affidare al caso. E' chiaro che, se non ci fosse la Comunità, questi non ci sarebbero. Alcuni Stati membri non li facevano nemmeno su scala nazionale. Altri vi si dedicavano già, ma l'ampliamento del campo d'azione e il confronto dei metodi sono stati proficui.

La miglior prova forse dell'utilità di questi studi è che gli inglesi, gente pratica, hanno deciso di collaborarvi. Una delle attività del Consiglio di associazione ⁽²⁾ consiste precisamente nel raffrontare le congetture del Regno Unito con quelle della Comunità aumentandone così la precisione.

Ciò che è già stato detto a proposito della politica congiunturale deve essere ripetuto a proposito dell'orientamento a lunga scadenza. Gli studi non possono essere rigorosamente limitati al carbone e all'acciaio. In materia di carbone, è necessario fare un bilancio generale dell'energia, vale a dire paragonare le possibilità di produzione delle varie fonti di energia e i rispettivi prezzi. Per il carbone e per l'acciaio si deve anche, per quanto riguarda il consumo, necessariamente valutare lo sviluppo economico generale. Anche per questo, i lavori del Comitato misto ⁽³⁾ sono indispensabili. Grazie alla collaborazione dei Ministri e dei governi nazionali, si può dare la necessaria ampiezza alle ricerche.

Mezzi d'azione

61. L'Alta Autorità che ha obblighi, dispone di mezzi d'azione. Anzitutto, deve avere le necessarie informazioni ⁽⁴⁾. Una indagine diventata annuale fornisce, in cifre, gli elementi per tutti gli investimenti in corso o previsti dalle

⁽¹⁾ Trattato, art. 2.

⁽²⁾ Cfr. par. 40 precedente.

⁽³⁾ Cfr. par. 18 precedente.

⁽⁴⁾ Trattato, artt. 47 e 54.

imprese entro un termine di tre-cinque anni ⁽¹⁾. Decisioni che si basano sull'art. 54 obbligano le imprese a fare la dichiarazione preventiva dei programmi di investimento di un dato importo ⁽²⁾.

L'Alta Autorità può esprimere un parere su questi programmi ⁽³⁾. Ma annette particolare importanza ai contatti instaurati con i suoi servizi tecnici e la direzione delle imprese in occasione della procedura relativa al parere o indipendentemente da tale procedura. Uno sviluppo armonico delle capacità di produzione risulta più da queste informazioni e discussioni tra tecnici che da decisioni d'autorità. Nello stesso spirito, « pareri generali » sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale ⁽⁴⁾, e delle relazioni rendono noto il risultato di studi o indagini ⁽⁵⁾.

L'Alta Autorità deve dare un parere se ne è richiesta dall'impresa o se ritiene che l'impianto progettato non potrà essere compiuto o sfruttato che grazie a sovvenzioni, aiuti, protezioni o discriminazioni contrarie al Trattato. In quest'ultimo caso, deve dare parere sfavorevole o corredato da una sanzione. L'impresa può non tenerne conto, ma non potrà ricorrere per il finanziamento a risorse diverse dai suoi fondi. Finora non si è presentato alcun caso del genere.

Un altro mezzo di azione a disposizione dell'Alta Autorità è un aiuto finanziario positivo per i programmi di investimento. A tal fine ha contratto vari mutui tra cui uno di 100 milioni di dollari negli Stati Uniti e un altro in Svizzera per 50 milioni di franchi svizzeri ⁽⁶⁾. Queste somme sono state destinate a investimenti industriali ⁽⁷⁾.

Su parere conforme del Consiglio dei Ministri, l'Alta Autorità può utilizzare i prestiti per finanziare i lavori e le installazioni che contribuiscono

⁽¹⁾ Trattato, art. 46. L'elenco dei pareri (e non i pareri) è pubblicato regolarmente nella *Gazzetta Ufficiale della Comunità* — Trattato, art. 54, comma 4 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 15 marzo 1956 e del 5 maggio 1956, pagg. 83/56 e 131/56*).

⁽²⁾ Decisione n. 27-55 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 26 luglio 1955 e Gazzetta Ufficiale della Comunità del 18 luglio 1956, pagg. 872 e 209*).

⁽³⁾ Trattato, art. 54, comma 4.

⁽⁴⁾ Per esempio, parere sul pericolo di un esagerato sviluppo degli impianti per la produzione di acciaio in base al rottame (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 19 luglio 1956, pag. 210*).

⁽⁵⁾ Per esempio, relazione sugli investimenti nelle industrie del carbone e dell'acciaio della Comunità — luglio 1956.

⁽⁶⁾ Cfr. *Gazzetta Ufficiale della Comunità del 31 luglio 1954, pag. 460* e Alta Autorità — Bollettino mensile di informazione n. 6 — giugno 1956, par. 41.

⁽⁷⁾ Alta Autorità — Quarta Relazione generale (1955/1956), par. 19.

Alta Autorità — Bollettino mensile d'informazione, n. 7 — luglio 1956, par. 58.

(Seguito della nota pag. 78.)

(Seguito della nota (7) pag. 77)

Ripartizione del prestito americano

(in milioni di dollari)

	Progetti presentati dalle imprese (1)	Alta Autorità (2) Progetti presi in considerazione	Crediti concessi
Zone d'estrazione			
Ruhr	58,14	48,79	14,44
Aix-la-Chapelle	18,55	18,55	6,50
Nord et Pas-de-Calais	30,68	10,07	2,43
Lorena	30,96	26,72	3,30
Aquitania	1,67	1,67	0,57
Sarre	11,83	11,83	4,20
<i>Totale</i>	<i>151,83</i>	<i>117,63</i>	<i>31,44</i>
Cokerie :			
Germania	15,77	9,78	3,00
Lorena	9,43	—	—
Sarre	23,45	1,54	0,70
<i>Totale</i>	<i>48,65</i>	<i>11,32</i>	<i>3,70</i>
Centrali minerarie :			
Ruhr	56,54	56,54	18,91
Belgio meridionale	79,22	56,00	14,00
Campine	9,66	—	—
Nord et Pas-de-Calais	13,56	13,56	3,85
Lorena	40,00	40,00	3,85
Sarre	17,14	17,14	5,50
Sulcis(2)	11,20	—	—
<i>Totale</i>	<i>227,32</i>	<i>183,24</i>	<i>46,11</i>
Estrazione e preparazione del minerale di ferro :			
Germania	13,19	12,54	4,55
Lorena	31,72	31,72	8,00
Italia	11,22	9,87	5,20
Lussemburgo	4,20	4,20	1,00
<i>Totale</i>	<i>60,33</i>	<i>58,33</i>	<i>18,75</i>
Totale generale	488,13	370,52	100,00

(1) Spese posteriori al 1° gennaio 1955.

(2) Costo totale del progetto.

Ripartizione del prestito svizzero

L'Alta Autorità, nella sua seduta del 12 luglio, ha deciso la ripartizione dei fondi provenienti dal prestito svizzero che ammonta a 50 milioni di franchi svizzeri.

Le imprese beneficiarie del prestito sono :

- Hüttenwerke Ilsede-Peine, PEINE, Repubblica federale ;
- Hüttenwerke Oberhausen, A.G., OBERHAUSEN, Repubblica federale ;
- Ilva, Alti Forni Acciaierie d'Italia, GENOVA, Italia ;
- Cornigliano, s.p.a., GENOVA, Italia ;
- Acciaierie e Ferriere Lombarde Falk, MILANO, Italia ;
- S.A. des Forges et Acières de Dillingen, DILLINGEN, Sarre.

direttamente, e a titolo principale, ad aumentare la produzione, a diminuire i costi, a facilitare la vendita dei prodotti⁽¹⁾.

E' nell'ambito di questa disposizione che essa ha potuto contribuire a finanziare le centrali minerarie miste belghe ⁽²⁾.

Ma questo rappresenta soltanto un primo passo. I progetti sono più arditi o più previdenti. Essa tende ad un finanziamento più esteso. Soltanto per il 1956, ha valutato gli investimenti fatti nella Comunità ad 1 miliardo di dollari. Dove trovare tutto questo denaro e come potrà l'Alta Autorità continuare a dare il suo contributo? Essa può procurarsi i fondi necessari per la sua missione fissando prelievi sul rendimento della produzione carbo-siderurgica ⁽³⁾. Essa ha sempre provveduto a fissare un'imposta abbastanza elevata per costituirsi un « fondo di garanzia » di 100 milioni di dollari ⁽⁴⁾. Ciò deve permetterle di contrarre prestiti ben più elevati. Infatti i creditori sanno che la Comunità ha in cassa denaro liquido e disponibile per far fronte alle eventuali inadempienze e dispone inoltre di un potere di tassazione che funziona normalmente. In questo modo l'Alta Autorità pensa di poter ottenere condizioni finanziarie molto più interessanti che non una società o uno Stato, e di farne beneficiare le imprese della Comunità. Per ripartire i prestiti, essa deve risolvere difficili problemi di cambio (garanzia di cambio e libertà di trasferimento) ⁽⁵⁾.

Ecco un ultimo mezzo d'azione: il dovere essenziale delle istituzioni della Comunità, a lungo termine è di promuovere l'espansione regolare e l'ammodernamento della produzione, nonché il miglioramento della qualità ⁽⁶⁾. Più precisamente, l'Alta Autorità ha l'obbligo di incoraggiare la ricerca tecnica ed economica che interessa la produzione e lo sviluppo del consumo di carbone e d'acciaio ⁽⁷⁾. E' infatti l'ampiezza delle conoscenze tecniche e scientifiche che determina la produttività dell'industria moderna; è l'intensità di queste ricerche che rappresenta la condizione del suo progresso.

(1) Trattato, art. 54, comma 2.

(2) Cfr. Terza Relazione generale (1954/1955), par. 107 e segg.

(3) Trattato, art. 49 e segg.

(4) Cfr. *Gazzetta Ufficiale della Comunità del 31 luglio 1954*, pagg. 457 a 459, nonché Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 9 (10 maggio 1955) pag. 274 (esposizione del Presidente Monnet). Alcuni oratori dell'Assemblea sono stati del parere che il fondo di garanzia avrebbe potuto utilmente superare 100 milioni di dollari e che il prelievo avrebbe dovuto rimanere al tasso precedente.

(5) Discussioni dell'Assemblea Comune, resoconto stenografico n. 13 (8 maggio 1956) pagg. 381 e 382 (esposizione del Presidente Mayer), nonché Alta Autorità, Bollettino mensile d'informazione n. 6 — giugno 1956, par. 39.

(6) Trattato, art. 3 g.

(7) Trattato, art. 55.

In questo intento l'Alta Autorità ha interrogato gli esperti ed ha cercato di promuovere la ripartizione del lavoro e la messa in comune dei risultati. Sono state create molte commissioni ⁽¹⁾. Utilizza inoltre una parte dei fondi provenienti dal prelievo per conferire aiuti finanziari ⁽²⁾.

Conclusioni

62. Quando si tratta di industrie base, è indispensabile svolgere una politica a lungo termine. Definire gli obiettivi generali è un compito difficile e finora soltanto abbozzato. L'Assemblea Comune ha sempre dimostrato grande interesse per questi progetti a lungo termine. Essa incita continuamente l'Alta Autorità ad assumere le proprie responsabilità e si inquieta del ritardo che non sempre appare giustificato. Ma essa stessa non è ancora riuscita a fissare le grandi opzioni politiche che dovranno determinare l'orientamento economico della Comunità.

Risultati

63. Quali sono i primi risultati di questa azione? E' questo che i realisti vorrebbero sapere per poter meglio valutare gli effetti dell'integrazione europea. Ma, sempre guidati da questo spirito obiettivo, essi tengono conto, nel loro giudizio, del fatto che l'integrazione è appena incominciata e soltanto parziale.

E' difficile stabilire il nesso logico. Bisogna evitare l'errore del ragionamento « post hoc, propter hoc ». Si deve cercare di precisare in quale misura una congiuntura, indiscutibilmente favorevole, è da attribuirsi all'esistenza di una comunità. Un raffronto con le industrie carbosiderurgiche dei grandi paesi terzi è istruttivo a tale riguardo.

Ciò renderà necessariamente la nostra esposizione più arida, ma anche le cifre hanno la loro eloquenza. Evidentemente, anche questa eloquenza aritmetica e statistica non è meno confutabile dell'altra. Tutto può essere discusso. In questa relazione morale, non cerchiamo di portare un giudizio su una gestione, ma soltanto di fornire una documentazione.

(1) Commissione per la tecnica delle miniere, Commissione per la cokefazione e la valorizzazione del carbone, ecc.

(2) Trattato, art. 50, 1) e 52, 2, c. Cfr. per esempio *Gazzetta Ufficiale della Comunità del 26 luglio 1955*, pag. 876 ; *Gazzetta Ufficiale della Comunità del 28 novembre 1955*, pag. 909/56 ; *Gazzetta Ufficiale della Comunità del 24 settembre 1956*, pag. 255/56.

Esaminiamo separatamente la produzione, gli scambi ed i prezzi. Per ognuno di questi punti analizziamo l'evoluzione economica dal 1952 al 1955/1956 (1).

Produzione

64. Grazie alla soppressione delle barriere e dei contingentamenti, all'istituzione di tariffe dirette internazionali ed alla eliminazione di certe discriminazioni nel settore delle tariffe, la Comunità ha usufruito dei vantaggi di un grande mercato; essa ha potuto pertanto aumentare notevolmente il volume della propria produzione.

Nel complesso, la produzione di prodotti del Trattato nella Comunità nel 1955/1956 è stata del 18,5 % superiore a quella del 1952, anno di alta congiuntura. La tabella seguente indica i particolari di questi dati.

Produzione della Comunità nel 1952 e nel 1955/56

in milioni di tonnellate

Prodotto	Produzione		Aumento dal 1952 al 1955/56	
	1952	1955/56	in milioni di tonn.	in %
Carbon fossile	238,9	249,1	+ 10,2	+ 4 %
Coke di carbon	62,4	72,0	+ 9,7	+ 15 %
Minerale di ferro	65,3	79,4	+ 14,1	+ 22 %
Acciaio grezzo	41,8	54,7	+ 12,9	+ 31 %
Risorse interne di rottame . .	19,2-20,2	22,7	+ 2,5-3,5	+ 12-18 %

Queste cifre assumono tutta la loro importanza soltanto se paragonate al ritmo di aumento realizzato negli altri grandi centri di produzione, come gli Stati Uniti d'America, la Gran Bretagna e l'Unione Sovietica. Se si addiziona la produzione di carbone e quella di acciaio (2), si constata che la Comunità si trova al primo posto tra i produttori del mondo occidentale; essa è superata soltanto dall'Unione Sovietica che concentra tutti i suoi sforzi

(1) Tutte le statistiche che seguiranno stabiliscono un raffronto tra l'anno civile 1952 e l'esercizio che va da luglio 1955 a giugno 1956.

(2) In media ponderata per paese o per gruppo di paesi e prendendo come base, in tutti i casi, prezzi unitari. E' inutile considerare qui il minerale di ferro ed il rottame, i quali, dal punto di vista del valore, hanno molta minore importanza e sono già più o meno compresi nella produzione di acciaio grezzo.

sulle industrie di base. Infatti, prendendo come base l'anno 1952 (indice = 100), si arriva tre anni dopo a 118,5 per la Comunità, 105,5 per la Gran Bretagna, 110,0 per gli Stati Uniti e 135 per l'Unione Sovietica.

Se invece delle percentuali di aumento si raffrontano i quantitativi stessi della produzione, quale sarà il risultato? Nel 1955/56, la produzione di carbon fossile e d'acciaio grezzo nella Comunità ha raggiunto approssimativamente la metà della produzione americana, contro il 46 % del 1952. Durante lo stesso periodo, la percentuale di produzione dell'Inghilterra è leggermente diminuita, mentre quella dell'Unione Sovietica si trova in progresso (1).

Per la prima volta, la Comunità è in progresso rispetto agli Stati Uniti. La produzione dell'Unione Sovietica che nel 1952 rappresentava quasi il 23 % delle produzioni sommate degli Stati Uniti, della Comunità e della Gran Bretagna, raggiunge nel 1955/56 il 28 %.

Si può anche stabilire la cifra della produzione pro capite. Si ottiene allora per il 1955/1956, la seguente tabella :

**Raffronto della produzione di carbone e d'acciaio per abitante
in prezzi paragonabili per il 1955**

	\$	U.S.A. = 100
Comunità	41	51
Gran Bretagna	76	95
Stati Uniti	80	100
U.R.S.S.	33	41

(1) Le tabelle statistiche si presentano come segue :

Raffronto della produzione di carbone e d'acciaio in prezzi comparabili per il 1955

Stati Uniti = 100

Paesi	1952	1955-1956
Stati Uniti d'America	100 %	100 %
Comunità	46,4 %	50,1 %
Gran Bretagna	30,2 %	29,0 %
U.R.S.S.	40,1 %	49,4 %

La produzione della Comunità, calcolata pro capite, raggiunge almeno metà della produzione americana di carbone e d'acciaio; l'Unione Sovietica produce circa il 40 % della produzione americana e l'80 % di quella della Comunità ⁽¹⁾.

(1) Ecco l'aumento per prodotto indicato nei particolari:

a) *Carbon fossile*: diversamente dalla Gran Bretagna, la Comunità ha aumentato la propria produzione dal 1952 al 1955/56. Evidentemente, essa non ha raggiunto la percentuale d'aumento dell'Unione Sovietica che ha concentrato tutte le proprie forze sulle industrie di base, ma può tuttavia sostenere il paragone con gli Stati Uniti d'America, benchè in questo paese le condizioni d'estrazione siano assai più favorevoli e molto più elastiche.

Estrazione di carbon fossile dei principali paesi nel 1952 e nel 1955/56

in milioni di tonnellate

Paesi	1952	1955/56	Differenza in %
Comunità	238,9	249,1	+ 4 %
Gran Bretagna (a)	225,7	216,6	- 4 %
Stati Uniti d'America	460,3	483,9	+ 5 %
U.R.S.S.	215,0	289,5	+ 35 %

(a) Per il 1952, ridotto a 52 settimane per motivi di comparabilità.

b) *Minerale di ferro*: Anche qui la percentuale d'aumento della produzione della Comunità, pur rimanendo inferiore a quella dell'Unione Sovietica, supera sensibilmente quella degli Stati Uniti, della Svezia e della Gran Bretagna.

Produzione di minerale di ferro dei principali paesi nel 1952 e nel 1955/56

in milioni di tonnellate

Paesi	1952	1955/56	Differenza in %
Comunità	65,3	79,4	+ 22 %
Gran Bretagna (a)	16,2(a)	16,9	+ 4 %
Svezia	16,9	18,5	+ 10 %
Stati Uniti d'America	99,2	111,2	+ 12 %
U.R.S.S.	52,6	75,1	+ 43 %

(a) Per il 1952, ridotto a 52 settimane per motivi di comparabilità.

c) *Acciaio grezzo*: la percentuale della Comunità è appena inferiore a quella della Unione Sovietica e supera quelle di tutto gli altri grandi centri di produzione di acciaio del mondo occidentale.

Produzione di acciaio grezzo dei principali paesi nel 1952 e nel 1955/56

in milioni di tonnellate

Paesi	1952	1955/56	Differenza in %
Comunità	41,8	54,7	+ 31 %
Gran Bretagna (a)	16,4	20,6	+ 26 %
Stati Uniti d'America (b)	98,3	111,1	+ 13 %
U.R.S.S.	34,8	47,1	+ 35 %

(a) Per il 1952, ridotto a 52 settimane per motivi di comparabilità.

(b) In seguito allo sciopero degli operai dell'industria siderurgica nel 1952, è stata presa come base la media degli anni 1951 e 1953.

Gli scambi nell'ambito della Comunità

65. Un altro fattore dell'indice del progresso è l'intensificazione degli scambi tra gli Stati membri.

La tabella seguente mostra lo sviluppo degli scambi per i principali gruppi di prodotti sempre con un raffronto tra il 1952 e il periodo luglio 1955-giugno 1956 ⁽¹⁾. Ne risulta che gli scambi sono aumentati per tutte le categorie di prodotti.

Sviluppo degli scambi tra i paesi della Comunità secondo i quantitativi ricevuti

in milioni di tonnellate

Categorie di prodotti	Scambi 1952	Scambi 1955/56	Differenza in %
Carbon fossile	19,55	24,13	+ 23 %
Coke	8,93	9,71	+ 9 %
Agglomerati	0,46	1,25	+ 173 %
<i>Totale carbone</i>	<i>28,94</i>	<i>35,09</i>	<i>+ 21 %</i>
Minerale di ferro	11,81	15,04	+ 27 %
Rottame	0,43	1,56	+ 262 %
Prodotti siderurgici	2,76	5,91	+ 114 %

Il miglioramento realizzato può essere misurato in vari modi. In primo luogo, gli scambi sono aumentati più rapidamente delle stesse produzioni. Nell'Europa occidentale è un fenomeno senza precedenti in periodo di alta congiuntura, soprattutto per l'acciaio. Finora ogni Stato conservava gelosamente, per le sue industrie di trasformazione, i prodotti di cui queste avevano urgente bisogno. Ora la seconda tabella mostra che nel 1952 gli scambi tra i paesi membri aumentano più rapidamente delle loro produzioni.

Aumento della produzione e aumento degli scambi di prodotti della Comunità dal 1952 al 1955/56

Prodotti	Aumento dal 1952 al 1955-1956 in %	
	Produzione	Scambi
Carbone, coke, agglomerati	+ 4 %	+ 21 %
Minerale di ferro	+ 22 %	+ 27 %
Rottame	+ 12-18 %	+ 262 %
Prodotti siderurgici	+ 31 %	+ 114 %

⁽¹⁾ Nelle tabelle si sono suddivisi per paese gli scambi nella misura del possibile. E' così che gli scambi di carbon fossile, coke e agglomerati tra Sarre e Francia sono stati rilevati separatamente, così come gli scambi di minerale di ferro e prodotti siderurgici tra Belgio e Lussemburgo.

Il raffronto è anche favorevole se si comparano gli scambi di prodotti della Comunità e gli scambi commerciali riguardanti le altre merci. Per i primi, l'aumento è del 92 %, contro 68 % per le altre merci. (1)

Questo sviluppo degli scambi si giustifica in parte con una ridistribuzione geografica degli approvvigionamenti. In un mercato comune liberato dalle barriere protettive nazionali, ogni consumatore si rivolge al produttore situato per lui più favorevolmente. La razionalizzazione delle correnti commerciali non ha cessato di accentuarsi. In tal modo, la Francia e la Sarre hanno aumentato le loro forniture di carbone alla Germania del sud, mentre la Ruhr e la Bassa Sassonia forniscono di più all'Olanda e i bacini del Limburgo olandese e del Belgio si indirizzano piuttosto verso sud e particolarmente verso la Francia.

Altra conseguenza è una maggiore stabilità del mercato, dato che i consumatori non sono più spinti ad accumulare scorte eccessive nel timore di restar tagliati fuori dalle loro fonti esterne di approvvigionamento.

I prezzi

66. I primi effetti del mercato comune non si sono limitati al volume della produzione e degli scambi, ma si fanno sentire anche nel livello dei prezzi. Questi, nel commercio fra gli Stati membri, sono rimasti inferiori ai prezzi medi delle altre merci. Prendendo per base = 100 il livello del 1952, l'indice scende nel 1955 a 81,3 per i prodotti della Comunità, contro 92,9 per le altre merci. Ciò è comprensibile, poichè l'apertura del mercato comune ha determinato la soppressione dei doppi prezzi, la riduzione del costo dei trasporti e una migliore ripartizione geografica degli approvvigionamenti (2).

(1) Questi calcoli sono di più lenta elaborazione e si fermano a una data anteriore. Si confrontano gli anni civili 1952 e 1955.

(2) **Evoluzione dei prezzi medi negli scambi fra i paesi della Comunità**

Prodotti	1952	1955
Carbon fossile, coke, agglomerati	100	92,9
Minerale di ferro	100	88,7
Rottame	100	69,4
Prodotti siderurgici	100	73,1
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>81,3</i>
A titolo comparativo: tutti gli altri prodotti	100	92,9

Due altre caratteristiche del livello dei prezzi vanno segnalate: i prezzi in primo luogo si sono avvicinati tra i vari Stati membri, specialmente per il carbone (1). Essi inoltre hanno fatto prova di una relativa stabilità: fino al 1955, non hanno presentato altro che variazioni limitate.

(1) Tabella comparativa dell'evoluzione dei prezzi del carbone nei principali bacini della Comunità sulla base dei prezzi della Ruhr = 100

	Maggio 1952 (a)	Ottobre 1956
<i>Belgio</i>		
Antracite	141	129
Carbone magro	167	151
Carbone semigrasso	148	117
Carbone grasso	132	121
Carbone a lunga fiamma	161	124
Agglomerati	132	117
<i>Nord/Pas-de-Calais</i>		
Coke grosso	134	114
Antracite	136	116
Carbone magro	161	132
Carbone semigrasso	169	127
Carbone grasso	128	109
Carbone a lunga fiamma	154	130
Agglomerati	155	125
<i>Lorena</i>		
Coke grosso	144	119
Carbone grasso	115	105
Carbone a lunga fiamma	156	125
Agglomerati	101	94
<i>Sarre</i>		
Coke grosso	144	117
Carbone grasso	122	109
Carbone a lunga fiamma	162	134
<i>Paesi Bassi</i>		
Coke grosso	114	102
Antracite	119	124
Carbone magro	116	116
Carbone semigrasso	111	105
Carbone grasso	115	101
Agglomerati	108	99

(a) Per i Paesi Bassi, maggio 1953.

Nel 1956 si delinea un rialzo, peraltro meno accentuato che in Gran Bretagna (per il carbone) e negli Stati Uniti (per l'acciaio) (1).

La liberalizzazione dei prezzi ha fatto sentire i suoi effetti nella selezione delle domande. Si tratta di un meccanismo che fino al 1952 era bloccato entro i mercati nazionali disciplinati. Non si può ancora dare un giudizio definitivo, poichè il periodo di osservazione è troppo breve e non abbraccia neppure un ciclo congiunturale completo.

Questa è l'interpretazione della situazione economica da parte dell'Alta Autorità. Ha costituito oggetto di discussioni all'Assemblea. Una parte dei parlamentari si allarma per l'aumento dei prezzi, lo giudica pericoloso e si basa su di esso per chiedere all'Alta Autorità l'applicazione degli artt. 58 e 59.

Conclusioni

67. Dalle statistiche che coprono un periodo estremamente breve si ricavano risultati incoraggianti, che non è possibile però attribuire completamente all'apertura del mercato comune. Essi sono, in parte, la conseguenza di una progressiva liberalizzazione nell'ambito del General Agreement on

(1) Prezzi all'ingrosso del carbone e dell'acciaio 1953 = 100

Anno	Germania (R.f.)	Belgio	Francia	Italia	Paesi Bassi	Gran Bretagna	Stati Uniti
<i>I. Carbone</i>							
1951	73	98	87	123	89	85	96
1952	85	101	100	112	99	94	96
1953	100	100	100	100	100	100	100
1954	100	100	100	98	104	104	94
1955	101	100	100	106	111	114	93
ott. 1956	113	111	109	109	—	133	107
<i>II. Industria siderurgica (eccettuato rottame)</i>							
1951	69	93	81	116	115	81	94
1952	96	101	97	119	122	98	95
1953	100	100	100	100	100	100	100
1954	97	97	96	93	95	101	101
1955	100	106	98	98	107	106	107
ott. 1956	107	(116-20) (a)	107	100	—	115	123

(a) Stima.

Tariffs and Trade (G.A.T.T.) e dell'O.E.C.E. (Organizzazione Europea di Cooperazione Economica) e derivano in parte da una congiuntura mondiale favorevole. Si deve tuttavia rilevare che l'espansione generale è stata più accentuata rispetto agli altri grandi centri produttori di carbone e d'acciaio; inoltre, una congiuntura ascendente non presenta soltanto vantaggi, ma produce anche tensioni particolari tra gli Stati i quali cercano di conservare le materie ed i prodotti divenuti rari. Il mercato comune ha attenuato le difficoltà di approvvigionamento e quelle dovute alle pressioni sui prezzi, fra gli Stati membri della Comunità.

Per questa ragione l'Assemblea Comune è del parere che il mercato comune carbossiderurgico per produrre tutti i suoi effetti deve ampliarsi in un mercato comune generale; deve inoltre compenetrarsi con le zone progressivamente liberalizzate dell'O.E.C.E. e del G.A.T.T.

IL MERCATO COMUNE E IL PROGRESSO SOCIALE

68. Il Trattato, che stabilisce un'integrazione economica, purtuttavia ha espresso delle preoccupazioni sociali. Novità, questa, straordinaria in diritto internazionale e che ha fatto sorgere nelle masse operaie grandi speranze. « E' la prima volta che una rivoluzione economica si compie tenendo conto dei lavoratori e non soltanto delle condizioni del mercato ». (1)

Questo intento traspare di già nell'enunciazione degli scopi fondamentali. Vengono giustamente collegati fra loro « l'espansione economica, lo sviluppo dell'occupazione e l'elevazione del livello di vita » (2) Gli organi della Comunità devono « promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera, consentendone la parificazione verso l'alto » (3).

Questa preoccupazione si ritrova anche nell'organizzazione delle istituzioni. L'Alta Autorità è assistita da un Comitato Consultivo (4). Vero è che quest'organo deve limitarsi a formulare dei pareri. Ma i pareri di un simile Comitato, che comprende i rappresentanti del mondo del lavoro, in pari numero, accanto a quelli dei produttori e a quelli degli utilizzatori e dei commercianti, hanno gran peso e influiscono necessariamente sulla politica svolta (5).

(1) Relazione Bertrand sui problemi del riadattamento della mano d'opera nelle industrie della Comunità (doc. n. 26, 1955/1956).

(2) Trattato, art. 2.

(3) Trattato, art. 3.

(4) Trattato, art. 18.

(5) Cfr. retro n. 21 e Relazione Kreyssig cit., par. 40 (doc. n. 1 - 1955/1956).

Infine, l'Alta Autorità ha ricevuto, in materia sociale, alcuni poteri. Certo l'Assemblea ha costantemente lamentato la ristrettezza di tali poteri e l'eccessiva timidezza del loro esercizio ⁽¹⁾. Ciò non toglie che questa relazione morale può registrare dei primi e interessanti risultati.

Salari e redditi

69. Anzitutto, è stata realizzata l'armonizzazione verso l'alto, prevista all'art. 3?

Il Trattato attribuisce all'Alta Autorità una competenza ristretta. Esso infatti precisa che la politica dei salari e della previdenza sociale resta di competenza degli Stati membri ⁽²⁾. Come potrebbe essere altrimenti? L'integrazione è solo parziale e non si può fare ai lavoratori di due industrie un trattamento troppo diverso rispetto ai loro compatrioti; l'equilibrio economico nazionale rischierebbe di spezzarsi.

Si conta perciò soprattutto sugli effetti dell'espansione economica che il mercato comune deve provocare. Tuttavia gli organi comunitari non sono sprovvisti di poteri.

In primo luogo l'Alta Autorità può intervenire qualora dei prezzi anormalmente bassi siano la conseguenza di salari essi pure bassi in misura anormale rispetto al livello medio della regione; e può intervenire anche se un ribasso di salari incide sfavorevolmente sul livello di vita e costituisce un mezzo di concorrenza sleale o di adeguamento economico permanente. Lo stesso vale se questo effetto è provocato da disposizioni legislative in materia sociale. Non si citano finora dei casi di applicazione ⁽³⁾.

Ma i veri poteri dell'Alta Autorità — e dietro ad essa dell'Assemblea Comune — si trovano altrove: essa infatti, ai sensi dell'art. 46-5°, deve « riunire le informazioni occorrenti per la valutazione delle possibilità di miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera nelle industrie di sua competenza, nonché dei rischi che minacciano tali condizioni di vita ». L'Alta Autorità ha concepito questo suo compito in senso ampio, elaborando delle statistiche dei salari e della occupazione, pubblicando monografie ⁽⁴⁾,

(1) Risoluzione dell'Assemblea del 13 maggio 1955 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 10 giugno 1955, pagg. 780 e segg.*) Relazione Kreyssig cit., par. 8 e segg., 56 e segg.

(2) Trattato, artt. 2, 3, 5 e 68.

(3) Trattato, art. 68.

(4) Per esempio: Alta Autorità — Salari degli operai nelle industrie della Comunità, Lussemburgo, settembre 1956.

svolgendo inchieste particolari, specie nel bacino sardo del Sulcis, nella siderurgia italiana, nel Borinage ⁽¹⁾. Informazioni e raffronti del genere contengono una serie di argomenti a favore della parificazione verso l'alto e i sindacati non mancano di sfruttarli. Dal 1956, i rappresentanti qualificati dei datori di lavoro e dei lavoratori siderurgici hanno convenuto, dopo un esame dei dati, di ridurre progressivamente le differenze rilevate. Analoghi raffronti verranno fatti per l'industria carboniera.

L'Assemblea Comune ha esaminato l'opportunità di istituire una o più Commissioni paritetiche generali nell'ambito della Comunità ⁽²⁾.

Qual'è stato, di fatto, l'andamento dei salari, calcolati in potere d'acquisto? Nel complesso, sembrano manifestarsi un progresso e una parificazione. Ma è difficile dire in qual misura queste variazioni siano dovute all'esistenza di un mercato comune ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Quarta Relazione generale sull'attività della Comunità, aprile 1956, par. 212 e segg.

⁽²⁾ Relazione Nederhorst sull'istituzione, i compiti e la composizione di una o più Commissioni paritetiche nell'ambito della Comunità (doc. n. 1 - 1956/1957).

Cfr. anche Risoluzione dell'Assemblea del 30 novembre 1956 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 12 dicembre 1956, pag. 402*).

⁽³⁾ 1. Salario reale per turno nelle miniere di carbone (all'interno)
in % del paese con salario più elevato (calcolato sulla base del pacchetto europeo)
Salario belga 1953 = 100

Paesi	1953	1956, 2° trim.
Belgio	100	107
Paesi Bassi	92	104
Sarre	79	102
Francia	76	88
Germania (RF)	74	95
Italia	36	40

2. Salario orario reale nell'industria siderurgica
in % del paese col salario più elevato (calcolato sulla base del pacchetto europeo)
Salario lussemburghese 1953 = 100

Paesi	1953	1956, 2° trim.
Lussemburgo	100	120
Belgio	92	100
Paesi Bassi	75	88
Germania (RF)	75	88
Sarre	65	75
Francia	63	81
Italia	57	59

3. Salario orario reale nelle miniere di ferro espresso
in % con riferimento al paese con salario più alto (calcolato sulla base del pacchetto europeo)
Salario lussemburghese 1953 = 100

Paesi	1953	1956, 2° trim.
Lussemburgo	100	105
Francia	79	97
Germania (RF)	46	54
Italia	31	31

La continuità dell'occupazione

70. Finora i lavoratori erano, negli Stati membri, parzialmente protetti contro le conseguenze finanziarie del licenziamento e della disoccupazione. Il diritto al lavoro era proclamato da Costituzioni, ma non era sancito. In questo campo il Trattato è innovatore. La Comunità, attuando l'integrazione europea, può comportare una profonda riorganizzazione nelle due industrie di base. Le aziende marginali saranno eliminate, le unità troppo piccole saranno costrette a concentrarsi, tutte le imprese dovranno sottoporsi ad un accelerato ammodernamento. Questa rivoluzione economica potrà però avvenire soltanto tenendo conto della continuità dell'occupazione. Questa direttiva politica è indicata all'inizio del Trattato come un principio fondamentale ⁽¹⁾. Ma non rimane un semplice voto. Può esser applicata perchè sono stati previsti precisi meccanismi giuridici.

Alcuni riguardano la mobilità della mano d'opera. Si deve facilitare nell'intera Comunità l'assunzione dei lavoratori licenziati.

Altre disposizioni favoriscono il riadattamento.

Inoltre, si possono citare anche tutti gli incoraggiamenti dati alla formazione professionale. Quest'ultima deve aumentare la plasticità della mano d'opera e, in tal modo, diminuire i rischi di disoccupazione.

Mobilità della mano d'opera

71. I rischi della disoccupazione sarebbero diminuiti e l'armonizzazione delle condizioni di lavoro sarebbe accelerata se, nel mercato comune, la circolazione degli uomini fosse libera quanto quella delle merci. Questo è un primo rimedio che è più difficile e può essere meno efficace di quelli indicati nei paragrafi seguenti. L'obbligo di aprire le frontiere a lavoratori stranieri che fanno la concorrenza alla mano d'opera nazionale è sembrato gravoso ai governi. Hanno così applicato l'art. 69 con mollezza.

Queste circostanze mostrano meglio dei ragionamenti la necessità di organi comunitari specialmente incaricati dell'esecuzione del Trattato. Non si può certo rimproverare a ministri che, in Consiglio, si riuniscono per trattare problemi della Comunità, di pensare isolatamente alla politica economica del loro paese; essi temono l'interpellanza sulla disoccupazione che, nel loro Parlamento, potrebbe compromettere la loro esistenza politica. Ma, se si vuole che queste comprensibili esitazioni e questa legittima ricerca di

(1) Trattato, art. 2.

una ragionevole politica non si prolunghino troppo e non si traducano, in definitiva, nella non-esecuzione del Trattato, ci si deve rallegrare che esista un'Alta Autorità la quale ricorda instancabilmente ai governi gli impegni internazionali e cerca con essi formule di applicazione.

Anche l'Assemblea ha svolto il suo compito di controllo che, come sappiamo, non consiste soltanto nel criticare ciò che è stato fatto, bensì nel dare impulsi politici. La Commissione per gli affari segue attentamente i lenti progressi attuati; ha anche fatto ricevere una delegazione il 27 ottobre 1954 a una riunione del Consiglio speciale dei Ministri.

Il Consiglio, sotto queste ripetute pressioni, ha preso una decisione. Un progetto approvato l'8 dicembre 1954 da una conferenza intergovernativa è stato ormai ratificato da tutti i paesi, eccettuato il Granducato di Lussemburgo. Questa convenzione dà soltanto insufficientemente soddisfazione all'Assemblea ⁽¹⁾.

Su richiesta dei governi, l'Alta Autorità, in collaborazione con l'Ufficio internazionale del Lavoro, ha riunito una Commissione di esperti per preparare nuove decisioni. Il progetto preliminare di Convenzione, frutto di questi lavori, ha una portata che va oltre l'ambito della Comunità, poichè riguarda tutti i lavoratori migranti e non soltanto i carosiderurgici. Scopo specifico della Convenzione è di sopprimere gli ostacoli che i lavoratori migranti incontrano, in materia di sicurezza sociale, per cercare lavoro in un altro Stato membro, se la loro qualità di stranieri li priva di una parte della protezione sociale.

Il 25 gennaio 1957 i Ministri del lavoro dei sei Stati membri hanno raggiunto un accordo ed hanno deciso di sottoporre il progetto di convenzione fin dal 7 febbraio al Consiglio dei Ministri della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio.

Questi sono i primi provvedimenti che sono stati presi. Riguardano soltanto una parte dei lavoratori e hanno soltanto carattere frammentario. Lo spostamento della mano d'opera incontra una certa passività ed una certa resistenza da parte dei governi nazionali, nonchè difficoltà da parte loro. Anche se questi provvedimenti fossero completati, non è certo che tutti gli uomini disponibili sarebbero psicologicamente pronti a lasciare un ambiente familiare

(1) Relazione Bertrand sull'applicazione delle disposizioni dell'art. 69 del Trattato sugli spostamenti della mano d'opera (doc. n. 14 - 1954/1955). Risoluzione dell'Assemblea del 13 maggio 1955 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 10 giugno 1955*). Risoluzione dell'Assemblea del 22 giugno 1956, par. 4, 5 e 6 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 19 luglio 1956, pag. 780*).

e ad affrontare il rischio di un espatrio. Ciò conferisce grande importanza al problema del riadattamento sul posto.

Il riadattamento dei lavoratori

72. Il modo più umano per assicurare la continuità dell'impiego consiste nel creare nuove attività nelle regioni in cui vi sono numerosi lavoratori permanentemente disoccupati. L'integrazione europea è un fatto economico di fondamentale importanza le cui conseguenze sociali saranno vaste ⁽¹⁾.

Durante il periodo transitorio, alcune imprese o parti di imprese possono dover cessare o cambiare la loro attività per adattarsi alle nuove condizioni della concorrenza. Per tutta la durata del Trattato, l'introduzione di procedimenti tecnici o di attrezzature nuove può comportare simili riorganizzazioni. Il Trattato cerca di non far gravare sulla mano d'opera il peso di queste trasformazioni ineluttabili e, a lunga scadenza, benefiche. ⁽²⁾

Anzitutto, l'Alta Autorità può contribuire alla creazione di nuove attività economicamente sane che possano assicurare il reimpiego produttivo della mano d'opera divenuta disponibile; in tal caso il suo contributo assumerà la forma di un prestito o di una garanzia.

L'Alta Autorità può inoltre accordare alla mano d'opera una sovvenzione a fondo perduto che rappresenta un'indennità di attesa, il finanziamento di una rieducazione professionale, un sussidio per spese di nuova sistemazione.

Una simile politica ha molti benefici effetti. Incoraggia i dirigenti ad ammodernare le industrie senza provocare perturbazioni sociali; li spinge anche ad avere una politica razionale dell'impiego che possa giustificare la concessione dell'aiuto finanziario. I lavoratori ammettono più facilmente una plasticità professionale. Infine, i governi e le loro amministrazioni devono contribuire in modo più dinamico e sistematico all'adattamento permanente della mano d'opera disponibile all'apparato produttivo.

I testi del Trattato sono stati applicati ⁽³⁾. La Commissione per gli affari sociali dell'Assemblea segue la politica dell'Alta Autorità effettuando indagini sul posto ⁽⁴⁾. Delle varie osservazioni e considerazioni da essa sottoposte

⁽¹⁾ Risoluzione dell'Assemblea 30 novembre 1956 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 12 dicembre 1956, pag. 403*).

⁽²⁾ Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie, par. 23 — Trattato, art. 56.

⁽³⁾ Relazione Bertrand sui problemi del riadattamento della mano d'opera nelle industrie della Comunità (doc. n. 26 - 1955/1956).

⁽⁴⁾ *Ibidem*.

all'Assemblea, una è particolarmente degna di esame. Essa ha portata generale. L'aiuto finanziario della Comunità non è lasciato all'iniziativa dell'Alta Autorità. E' subordinato a una richiesta dei governi. Pure a questo proposito si è potuto constatare, in certi casi, che il Trattato non era applicato, anche nelle disposizioni che sembrano più liberali, perchè i governi non erano abbastanza attivi.

Si deve riconoscere che il numero dei beneficiari è per ora molto limitato.

Formazione professionale

73. Il miglior modo di assicurare la continuità dell'impiego e di migliorare il tenore di vita con l'aumento della produttività consiste nel perfezionare la formazione professionale. Di continuo le tecniche si fanno più difficili e si rinnovano. Per utilizzarle al massimo, la mano d'opera deve essere convenientemente preparata.

Finora l'Alta Autorità si è soprattutto preoccupata di curare l'informazione. Ha pubblicato monografie ⁽¹⁾, ha organizzato gruppi di lavoro.

L'Alta Autorità, con i suoi studi, prepara il futuro. Le informazioni statistiche sull'età dei lavoratori nelle miniere mostrano chiaramente le future difficoltà di assunzione. Giornate di studio sulla meccanizzazione e la formazione professionale hanno richiamato l'attenzione sulla fatale incidenza del progresso tecnico sulla qualificazione della mano d'opera ⁽²⁾. Si tratta di esempi di un tentativo che deve ampliarsi e assumere varie forme.

Alloggi operai

74. Le miniere di carbone della Comunità impiegano attualmente, fra operai e impiegati, 1.050.000 lavoratori; la siderurgia ne occupa oltre 520.000 e le miniere di ferro circa 58.000. Molti di questi uomini con le rispettive famiglie sono male alloggiati in case vecchie o in baracche provvisorie; altri abitano lontano dal luogo di lavoro. Le case operaie rappresentano un grave problema sociale.

(1) Cfr. Alta Autorità — La formazione professionale nell'industria siderurgica dei paesi della Comunità — agosto 1954. La formazione professionale nelle industrie carboniere dei paesi della Comunità — marzo 1956.

(2) *Ibidem.*

Si deve vedere in quale modo l'Alta Autorità possa affrontarlo. Essa ha anzitutto invocato il suo diritto di finanziare ricerche tecniche ⁽¹⁾ per lanciare due programmi edilizi sperimentali. Il primo che si riferisce a mille alloggi per famiglie singole sta giungendo in porto. Il secondo riguarda la costruzione di abitazioni destinate a più famiglie.

Ma non basta mettere a punto i metodi di costruzione più rapidi ed economici. L'Alta Autorità dovrebbe fornire piuttosto un aiuto permanente. A tal fine invoca un'altra disposizione del Trattato che le dà il potere di finanziare i lavori e le installazioni contribuendo direttamente e a titolo principale ad aumentare la produzione. Vi è un rapporto diretto tra l'alloggio della mano d'opera e il suo rendimento al lavoro: « Nè la produttività, nè la produzione delle industrie carboniere (e della siderurgia), qualunque sia l'ampiezza degli investimenti in beni strumentali, possono essere spinte al massimo se la mano d'opera occorrente non è disponibile sul posto e al momento voluto, e se non può lavorare in condizioni soddisfacenti. Tali esigenze creano un grave problema di alloggi, la cui soluzione è inscindibile dagli investimenti tecnici propriamente detti.

Uno degli obiettivi della Comunità deve essere quelle di promuovere al massimo gli investimenti tecnici — ammodernamento e attrezzatura — e la costruzione di case operaie che a questi è direttamente collegata » ⁽²⁾. Grazie a questa interpretazione, due programmi molto più importanti sono in corso di esecuzione. Così, per esempio, si prevedono per i minatori 11.010 alloggi nuovi. L'iniziativa non manca di ampiezza se tali alloggi si aggiungono alle costruzioni normalmente assicurate dalle autorità nazionali ⁽³⁾.

Commissioni regionali, formate da rappresentanti dei datori di lavoro, dei lavoratori e delle pubbliche autorità generali o locali, sono state costituite. Esse prendono le decisioni sul finanziamento, sulla designazione dei costruttori, sull'impianto delle case, sul regime di gestione e sulla designazione dei beneficiari. Una delle loro preoccupazioni è di separare il contratto di lavoro dal contratto di locazione ⁽⁴⁾.

Igiene e sicurezza del lavoro

75. Il dramma di Marcinelle ha scosso l'opinione pubblica. La morte di centinaia di uomini, che andavano a prendere nelle viscere della terra il

⁽¹⁾ Trattato, art. 55.

⁽²⁾ Memorandum sulla definizione degli obiettivi generali — luglio 1955 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 19 luglio 1955, pag. 832*).

⁽³⁾ Quarta Relazione generale sull'attività della Comunità — aprile 1956.

⁽⁴⁾ Relazione Vanrullen sul capitolo VII della Quarta Relazione generale, doc. n. 25 - 1955/1956).

carbone necessario per la prosperità della Comunità, è sembrata un prezzo troppo elevato per questa materia prima. Tuttavia vi è qualcosa di più grave di questa spettacolare catastrofe. Ogni giorno degli uomini mettono a repentaglio la loro vita nei pozzi. In tutti gli Stati membri la somma degli infortuni mortali di piccole proporzioni raggiunge, anno più anno meno, totali vicini a quello che ha dato a Marcinelle la sua tragica notorietà.

L'Alta Autorità se ne deve preoccupare poichè è tenuta a incoraggiare la ricerca connessa con la sicurezza del lavoro ⁽¹⁾. Sforzi meritori sono già stati fatti in questo settore.

L'Alta Autorità ha cominciato con il creare un pool di documentazione sanitaria mineraria. Tale informazione è necessaria per orientare l'azione e perchè tutti gli interessati nella Comunità godano dei miglioramenti ottenuti in ogni paese.

Nel 1955 è stato creato un Comitato di igiene e di medicina del lavoro che darà all'Alta Autorità pareri scientifici e tecnici; una Commissione delle organizzazioni padronali e operaie definisce l'orientamento generale dell'azione.

Un milione e 200 mila dollari sono stati assegnati per il finanziamento di un programma di ricerca che comprende quattro anni e riguarda in particolare i problemi seguenti: la silicosi, l'intossicazione da ossido di carbonio, il lavoro ad alta temperatura, i rumori, la rieducazione, l'informazione dei medici del lavoro.

Per quanto riguarda gli infortuni sul lavoro, l'Alta Autorità, in collegamento con il Consiglio dei Ministri, ha preso l'iniziativa di convocare una conferenza sulla sicurezza nelle miniere di carbone. L'Assemblea ha deciso la costituzione di una Commissione speciale per seguire questi lavori ⁽²⁾.

Conclusioni

76. I poteri dell'Alta Autorità in materia sociale sono alquanto più scarsi di quelli di cui dispone nel campo economico. Occorre peraltro annettere particolare importanza alle finalità fondamentali della Comunità: l'espansione

⁽¹⁾ Trattato, art. 55, comma 1.

⁽²⁾ Relazione Sabass sulla sicurezza del lavoro e il salvataggio nelle imprese minerarie della Comunità (doc. n. 3 - 1956/1957) e risoluzione dell'Assemblea 30 novembre 1956 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 12 dicembre 1956, pag. 399*).

economica deve favorire il progresso sociale ⁽¹⁾. Utilizzando tutti i mezzi forniti dal Trattato, l'Assemblea ha approvato pressanti risoluzioni, generalmente all'unanimità o almeno con ampissima maggioranza ⁽²⁾.

L'Assemblea ha spesso rimproverato all'Alta Autorità di mancare di energia nell'esecuzione e di essere troppo timida nell'interpretare i testi che le accordano dei poteri nel settore sociale. E' così, ad esempio, che la costruzione di alloggi operai è ritardata a causa delle difficoltà di interpretare gli artt. 49, 50, 54 e 56. Anche la libera circolazione della mano d'opera qualificata non è stata pienamente assicurata, a causa di una interpretazione troppo stretta dell'art. 69. L'Assemblea si è anche doluta della mancanza di collaborazione da parte dei governi. Questi ultimi infatti non hanno utilizzato l'iniziativa riservata loro nel settore del riadattamento; mentre la loro cooperazione era indispensabile per assicurare la mobilità della mano d'opera, essi sono intervenuti in ritardo dando, inoltre, prova di timidezza.

Occorre però riconoscere che anche se fossero stati interpretati e applicati con maggiore larghezza, i testi sono troppo limitati e impediscono alle istituzioni della Comunità di attuare il suo obiettivo fondamentale nel settore sociale ⁽³⁾.

IL MERCATO COMUNE E LE ECONOMIE NAZIONALI

77. Non si contesta che un grande mercato favorisca la divisione del lavoro, una migliore attrezzatura delle imprese, una riduzione dei costi e un miglioramento del tenore di vita. Ma a che prezzo si devono acquistare questi vantaggi?

L'immaginazione suggerisce visioni catastrofiche. L'apertura del mercato non corrisponde forse alla rimozione delle chiuse economiche che contengono attualmente alle frontiere le importazioni estere? Certo il livello medio aumenterà. Ma ciò avverrà forse in seguito a un'inondazione di merci che sommergerà le economie nazionali più deboli. Uno Stato non può accettare di sacrificare così il suo apparato produttivo nemmeno perchè l'Europa viva e prosperi. Questa immagine illustra un concetto troppo semplicistico. Si è

⁽¹⁾ Trattato, artt. 2 e 3.

⁽²⁾ Cfr. Risoluzione n. 33 del 13 maggio 1956 (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 10 giugno 1955, pag. 780*) e risoluzione del 30 novembre 1956 nel campo sociale (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 12 dicembre 1956, pag. 403*).

⁽³⁾ Relazione Birkelbach sugli aspetti sociali della relazione dei capi delegazioni del Comitato Intergovernativo istituito dalla Conferenza di Messina (doc. n. 2 - 1956/1957).

già detto che il mercato comune non si confonde con il grande mercato ed esprime una più complessa realtà economica. Questa è un'idea-forza, troppo facilmente dimenticata, su cui conviene tornare.

Da una parte, le chiuse non devono essere rimosse di colpo in maniera brutale. All'inizio e per tutta la durata del Trattato si prevedono clausole di salvaguardia. Il Trattato esclude esplicitamente le « perturbazioni gravi e persistenti » e accorda agli Stati, le cui economie sono minacciate, possibilità di ricorso.

Soprattutto, il mercato comune non rappresenta soltanto un aumento della concorrenza europea, ma anche un rafforzamento della solidarietà europea. Non ci si limita a proteggere un'economia più debole, ma la si aiuta a compiere il necessario sforzo di ammodernamento. Gli adattamenti che, in ogni caso dovrebbero essere fatti per assicurare il progresso economico e sociale, saranno meno gravosi perchè si faranno a spese comuni. A prima vista ciò non sembra possibile. Perchè gli altri Stati membri si addosserebbero parte dell'onere che grava su di un'economia in ritardo? Il fatto è che i concorrenti sono anche dei clienti. Se si può auspicare di battere i primi, si deve sperare che i secondi siano ricchi e prosperi. Un'economia in progresso presuppone prestazioni reciproche e non forniture unilaterali. Tutti gli Stati membri sono avvantaggiati dalla partecipazione all'ammodernamento di un'economia nazionale se quest'ultima entra in un circuito di scambi più intensi e concorre alla generale prosperità.

Salvaguardie

78. Il Trattato ha previsto, per un periodo transitorio, clausole di salvaguardia che attutiscono il primo urto agevolando l'adattamento. Praticamente ne hanno approfittato tutti i paesi, eccettuato il Granducato di Lussemburgo.

Il Governo italiano ha ottenuto il mantenimento dei dazi che proteggono il coke e la siderurgia nazionale ⁽¹⁾. Tali dazi devono essere progressivamente ridotti e sparire al termine del periodo transitorio. Così è avvenuto.

In linea di massima, un listino pubblicato offre lo stesso prezzo a tutti gli acquirenti. Questa è l'importante norma del mercato comune.

Tuttavia, per evitare che si effettuino spostamenti di produzione affrettati e rialzi irregolari, il Trattato ha previsto dei « prezzi di zona » che permettono

(1) Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie, parr. 27 e 30.

a certi produttori di allineare i loro prezzi in base a quelli dei concorrenti che si trovano in migliori condizioni, e di tenere così un mercato geograficamente determinato ⁽¹⁾.

Per l'esercizio carboniero 1956-1957, l'Alta Autorità ha prorogato le decisioni relative :

- alle cokerie belghe per le loro vendite nel Belgio, nel Lussemburgo, nelle zone della Mosella e della Meurthe-Moselle ;
- al bacino di Aquisgrana per le sue vendite nella Repubblica federale di Germania ;
- al bacino della Bassa Sassonia, per le sue vendite nella Germania settentrionale e nei Paesi Bassi ;
- ai bacini del Centre-Midi per le loro vendite in certe zone della Francia ;
- alle miniere di carbon fossile della Lorena e della Sarre per le loro vendite nella Germania meridionale.

L'Alta Autorità ha autorizzato il 18 luglio 1956 la Società Carbosarda a concedere dei ribassi sui prezzi di listino per le sue vendite nell'Italia continentale ed in Sicilia.

Il Governo francese, dal canto suo, è stato autorizzato in occasione dell'istituzione del mercato comune del carbone, a mantenere temporaneamente le sovvenzioni concesse a certe fabbriche di agglomerati non provenienti dalle miniere, al coke ed al carbone da coke importato per i fabbisogni della siderurgia da paesi non appartenenti alla Comunità, nonché alle forniture di carbone lorenesse e sarrese alla Germania meridionale ⁽²⁾. L'Alta Autorità ha cercato di eliminare queste sovvenzioni, dando maggiore sviluppo all'integrazione. Infatti esse si sono ridotte da 13,3 miliardi nel 1953, a circa 5 miliardi nel 1956.

E' stato istituito un sistema di perequazione per facilitare l'integrazione dei carboni belgi e italiani nel mercato comune ⁽³⁾. Questi prodotti ottengono un sussidio finanziato da un prelievo sulla produzione tedesca ed olandese, i cui costi sono particolarmente bassi. Questo aiuto è subordinato ad un contributo di pari valore da parte dei governi nazionali ed alla applicazione di programmi di risanamento. Le modalità, rivedute il 28 maggio 1955 dalla

(1) Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie, par. 24.

(2) *Idem* — par. 11.

(3) *Idem* — parr. 11, 26 e 27, n. 1).

Alta Autorità ⁽¹⁾, sono state contestate ⁽²⁾. Le sentenze emesse hanno confermato la politica dell'Alta Autorità che stimola le imprese a un risanamento.

Sono questi i provvedimenti presi dall'inizio. Come era stato previsto, tali misure si sono dimostrate utili, ma non sono che provvisorie.

« Si può constatare del resto con molta soddisfazione che, grazie all'espansione economica del vasto mercato comune, molte misure di protezione hanno cessato di essere necessarie molto prima di quanto si fosse supposto all'apertura del mercato comune ».⁽³⁾

Una volta finito il periodo transitorio, le economie nazionali non saranno abbandonate a se stesse; in caso di turbamenti fondamentali e continuativi, si farà ricorso alla Corte. Basta la sola minaccia di simili turbamenti, anche senza che essi siano dichiarati, perchè entri in gioco la procedura prevista dall'art. 37. L'Alta Autorità deve prendere provvedimenti « nei modi previsti dal presente Trattato, per porre fine a questa situazione, pur salvaguardando gli interessi essenziali della Comunità ». Una di queste misure può essere l'istituzione di meccanismi finanziari.

Aiuti positivi

79. Gli aiuti positivi sono già stati descritti nella parte che riguarda i problemi sociali. Ogni turbamento grave provoca disoccupazione. La Comunità deve facilitare il reimpiego della mano d'opera disponibile. Per questo scopo essa può contribuire al finanziamento « di nuove attività economiche sane ».

Inoltre, e da un punto di vista più generale, l'Alta Autorità può favorire gli investimenti nuovi e gli ammodernamenti di imprese ⁽⁴⁾.

Non si potrà mai insistere abbastanza sull'importanza dei fondi comuni di investimento e di riadattamento. Tali meccanismi sono necessari per rendere l'integrazione economica più rapida, più facile e più equa.

L'esistenza di clausole di salvaguardia e di aiuti positivi è più che sufficiente per dimostrare la necessità di organi comunitari. Se il mercato

⁽¹⁾ Lettera dell'Alta Autorità al Governo belga (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 31 maggio 1955, pag. 755 e segg.*).

⁽²⁾ Sentenze della Corte (*Gazzetta Ufficiale della Comunità del 24 settembre 1956, pagg. 256 e segg.* e *Gazzetta Ufficiale della Comunità del 23 gennaio 1957, pagg. 25/57 e segg.*).

⁽³⁾ Relazione Blank sull'applicazione delle Disposizioni transitorie (doc. n. 16 - 1955/1956).

⁽⁴⁾ Cfr. il precedente n. 61.

comune si realizzasse con semplice atto legislativo, e venissero soppresse tutte le barriere pubbliche e private, basterebbe forse un Consiglio dei Ministri per prendere i provvedimenti esecutivi derivanti normalmente e quasi automaticamente dai testi legislativi. Ma le clausole di salvaguardia ed i provvedimenti di appoggio non funzionano con la precisione di un meccanismo d'orologio. In ogni singolo caso bisogna valutare e ponderare le circostanze particolari. L'intervento di organi comunitari impedisce che lo Stato, bisognoso di una protezione speciale e, per ipotesi, in situazione di maggior debolezza, sia abbandonato alla discrezione o alla benevolenza della maggioranza degli altri Stati.

Risultati

80. Tutti gli Stati membri hanno profittato del mercato comune.

Dovunque la produzione è aumentata.

Gli scambi si sono fortemente sviluppati ⁽¹⁾. Dal 1952 al 1955 sono quasi raddoppiati. I progressi sono stati particolarmente sensibili per il rottame e per i prodotti siderurgici. Si potrebbe obiettare che tali cifre devono essere interpretate. Esse hanno subito l'influenza, non solo di una congiuntura economica molto favorevole, ma anche della liberalizzazione del commercio estero nell'ambito dell'O.E.C.E. L'osservazione è giusta. E' vero nondimeno che una parte importante del progresso ottenuto può essere attribuita al mercato comune. Infatti, gli scambi di prodotti della Comunità sono aumentati

(1) Scambi tra i paesi della Comunità dal 1952 al 1955 (a) (indici del volume ; prezzi del 1952) 1952=100

	Minerali	Rottame	Carbone	Acciaio	Totale
1952	100	100	100	100	100
1953	112	226	111	127	121
1954	117	434	125	191	160
1955	143	402	137	258	192

(a) Rispetto alle importazioni.

Fonte : Informazioni statistiche dell'Alta Autorità, n. 2/56, pagg. 3 e 6 ; dati aggiornati a tutto il 1955.

maggiormente che non la produzione stessa ⁽¹⁾ e che il commercio di altri prodotti ⁽²⁾.

Possiamo precisare questo raffronto. Gli scambi di prodotti della Comunità sono aumentati maggiormente di quelli di altri prodotti, anch'essi particolarmente sensibili alle fluttuazioni della congiuntura ed all'entità degli investimenti ⁽³⁾.

Gli Stati membri hanno usufruito di un migliore approvvigionamento. Protetti come sono contro i dazi doganali e le altre discriminazioni, hanno

⁽¹⁾ Cfr. il precedente n. 60.

⁽²⁾ Nella sua relazione sull'evoluzione generale ed il funzionamento del mercato comune (doc. 18-1955/1956, allegato, pagg. 35 e 36); l'on. Pohle pubblica le seguenti tabelle:

Commercio estero tra i paesi della Comunità dal 1952 al 1955
(a) per i prodotti non contemplati dal Trattato indice del volume, prezzi del 1952 (1952 = 100)

	1952	1953	1954	1955
Generi alimentari	100	110	129	167
Bevande alcoliche e tabacchi	100	116	142	175
Materie prime non commestibili	100	114	136	161
Prodotti petroliferi, gas, corrente elettrica	100	122	149	202
Oli e grassi	100	74	75	63
Prodotti chimici	100	116	145	179
Prodotti semifiniti	100	122	145	170
Macchine e mezzi di trasporto	100	118	141	174
Prodotti finiti vari	100	110	138	160
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>115</i>	<i>138</i>	<i>168</i>

(a) Calcolato in base alle importazioni; circa l'86 % delle importazioni è registrato (gruppi della C.T.C.I.).

Dal 1952 al 1955, gli scambi tra i paesi della Comunità sono aumentati del 92 % per i prodotti contemplati dal Trattato, mentre per tutti gli altri prodotti l'aumento è stato soltanto del 68 %.

(b) Scambi o commercio estero tra i paesi della Comunità dal 1952 al 1955 per i principali beni di investimento

	1952	1953	1954	1955
Minerali e concentrati non ferrosi	100	76	83	95
Calce e cementi	100	134	130	144
Materiali da costruzione d'argilla e di prodotti refrattari	100	118	129	159
Metalli non ferrosi	100	114	148	167
Articoli di metallo	100	110	124	147
Macchine e mezzi di trasporto	100	118	141	174
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>116</i>	<i>138</i>	<i>167</i>
Invece:				
Acciaio	100	127	191	258
Acciaio, minerale e rottame	100	126	201	256

Dal 1952 al 1955, gli scambi sono aumentati di circa 156 % nel settore dell'acciaio, del minerale e del rottame; per gli altri beni di investimento non hanno raggiunto nel medesimo periodo che un aumento del 67%.

potuto attingere alle fonti di approvvigionamento più vicine e fare a meno di costituire delle scorte speculative.

I prezzi sono stati moderati e nello stesso tempo stabili. Infatti non sono più gravati da dazi, da spese di trasporto discriminatorie, da supplementi che i produttori usavano imporre in periodi di alta congiuntura agli acquirenti esteri.

In breve, «la creazione di un mercato più vasto, le cui dimensioni consentono la migliore utilizzazione delle tecniche di produzione più evolute e al tempo stesso una riduzione dei costi... si sta realizzando progressivamente» (1).

Nessuno ha mai preteso che il mercato comune non avrebbe imposto ai partecipanti sforzi ed anche sacrifici. L'adattamento può essere difficile, ma è stato facilitato da meccanismi speciali. Si possono constatare certe recessioni di fronte all'intensificarsi della concorrenza estera. Ma questi svantaggi sono non solo compensati, ma anche oltrepassati dai vantaggi della espansione economica. Per tutti si aprono delle previsioni di un avvenire più sicuro. E' questa la speranza che avevano nutrito i fondatori della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e che si trova confermata dalle esperienze del primo quadriennio.

IL MERCATO COMUNE E LE ECONOMIE ESTERE

81. La quota del commercio dei sei paesi membri della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio nel commercio mondiale di carbone, di coke, di minerale di ferro e di acciaio, è molto maggiore che non la percentuale della loro produzione rispetto alla produzione mondiale di questi prodotti. Per esempio, oltre la metà dell'acciaio rientrante nel commercio internazionale proviene da questi paesi. Ciò sottolinea l'importanza dei rapporti economici della Comunità con i paesi terzi. Ciò spiega pure le apprensioni di questi ultimi. L'espansione del mercato comune non si realizzerà dentro un ciclo chiuso? Gli Stati estranei alla Comunità non corrono il pericolo di essere separati dai loro clienti e fornitori tradizionali?

(1) Relazione Pohle (doc. n. 18 - 1955/1956) — osservazioni finali, pag. 33 del testo italiano.

Il Trattato esclude ogni politica autarchica. Esso impone alle istituzioni « di provvedere al regolare approvvigionamento del mercato comune, tenendo conto dei bisogni dei paesi terzi ». Esse devono inoltre « promuovere lo sviluppo degli scambi internazionali e vigilare sul rispetto di giusti limiti nei prezzi praticati sui mercati esteri » (1).

Gli scambi

82. Le esportazioni della Comunità di carbone, coke, minerale di ferro e prodotti siderurgici sono aumentate in proporzione maggiore che nel resto del mondo (2). Per il carbone ed i minerali, le esportazioni sono aumentate più rapidamente che la produzione interna. Nonostante il forte fabbisogno interno, le vendite all'estero dei prodotti siderurgici hanno segnato un chiaro progresso. Soltanto le esportazioni di rottami sono praticamente scomparse. Ma nella Comunità tale materia prima ha sempre fatto difetto e fin dall'inizio le sue vendite erano già trascurabili.

Nel settore delle importazioni, l'aumento quantitativo è stato notevole. Per tutti i prodotti, gli acquisti all'estero sono aumentati più rapidamente che non la produzione interna (3). Questo dimostra chiaramente che non si tratta di un'economia chiusa.

1) Trattato, art. 3 a) ed e).

(2) Esportazioni della Comunità verso paesi terzi nel 1952 e nel 1955/1956

(in milioni di tonnellate)

Categorie di prodotti	1952	1955/56	Aumento dal 1952 al 1956
Carbon fossile, coke e agglomerati di carbon fossile	9,8	12,5	+ 27 %
Minerale di ferro	0,6	1,0	+ 73 %
Rottame	0,42	0,03	- 93 %
Prodotti siderurgici	6,64	8,30	+ 25 %
<i>Totale</i>	—	—	+ 23 %

(3) Importazioni della Comunità provenienti da paesi terzi nel 1952 e nel 1955/56

(in milioni di tonnellate)

Categorie di prodotti	1952	1955/56	Aumento dal 1952 al 1955/56
Carbon fossile, coke e agglomerati di carbon fossile	22,4	30,9	+ 38 %
Minerale di ferro	13,5	20,3	+ 50 %
Rottame	0,5	2,6	+ 450 %
Prodotti siderurgici	0,8	1,6	+ 102 %
<i>Totale</i>	—	—	+ 69 %

I prezzi

83. I prezzi quotati all'esportazione sono rimasti relativamente stabili. Se c'è stato un aumento nel 1956, esso è stato meno forte di quello deciso dai due grandi paesi esportatori, il Regno Unito e gli Stati Uniti. Salvo per alcuni prodotti, i prezzi della Comunità all'esportazione continuano ad essere inferiori a quelli degli altri paesi.

Il Trattato stabilisce che i listini dei prezzi e delle condizioni di vendita devono essere pubblicati per le transazioni interne ⁽¹⁾. Ciò costituisce una garanzia per gli acquirenti esteri che possono raffrontare le quotazioni loro proposte e constatare se i venditori della Comunità hanno mantenuto i loro prezzi entro i « giusti limiti » previsti dall'art. 3 f).

Del resto l'Alta Autorità esercita in questo settore una funzione moderatrice. Essa non manca di richiamare l'attenzione del produttore della Comunità sulla necessità di rispettare questi limiti, allorchè si può temere che esso si lasci trascinare dalla favorevole congiuntura.

Si sa d'altra parte che essa è intervenuta anche all'estero per ottenere miglioramenti dei programmi di vendita verso l'Europa occidentale. Si tratta principalmente di carbone inglese e di rottame americano ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Trattato, art. 60.

⁽²⁾ Cfr. più sopra nn. 6 e 82.

Per l'esame particolareggiato dei movimenti d'importazione e d'esportazione, vedi l'esposizione fatta dal Presidente René Mayer alla seduta comune dell'Assemblea Consultiva e dell'Assemblea Comune — Strasburgo, 20 ottobre 1956 (doc. n. 8060/56/f).

TERZA PARTE

CONCLUSIONI

84. Il 18 aprile 1951, i governi dei sei Stati dell'Europa occidentale,

« Considerando che la pace mondiale può essere salvaguardata soltanto con sforzi commisurati ai pericoli che la minacciano ;

Convinti che il contributo che un'Europa organizzata e viva può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche ;

Coscienti che l'Europa non si potrà costruire altro che mediante concrete realizzazioni che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e mediante l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico ;

Desiderosi di concorrere con l'espansione delle loro produzioni fondamentali alla elevazione del livello di vita ed al progresso delle opere di pace ;

Risoluti a sostituire alle rivalità secolari una fusione dei loro interessi essenziali, a fondare con la instaurazione di una comunità economica la prima assise di una più vasta e più profonda comunità fra popoli per lungo tempo contrapposti da sanguinose scissioni, ed a gettare le basi di istituzioni capaci di orientare il destino ormai comune ;

Hanno deciso di creare una Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio ».

In tal modo è nata una nuova forma, fino allora sconosciuta di collaborazione fra popoli sovrani :

Una integrazione parziale, ossia la messa in comune di alcune funzioni sovrane insufficientemente o inefficacemente esercitate finora da singoli Stati, creava una Comunità europea con organi propri, con poteri limitati, ma reali. Questa Comunità non era destinata ad essere un liquidatore mediante fusione di Stati e di economie, ma doveva concorrere allo sviluppo del tutto mediante il progresso di ogni membro.

Dal punto di vista politico, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio ha le sue istituzioni tenute, funzionalmente, a condurre una politica comunitaria e deve poter contare sulla collaborazione degli Stati membri, sia in seno al Consiglio dei Ministri, sia per il tramite degli organi dei loro governi. Infatti i governi non sono affatto ridotti al rango di semplici « poteri subordinati ».

Nel settore economico il mercato comune, aperto a due industrie di base, deve favorire l'espansione generale. Ciò deve però realizzarsi in armonia con l'economia degli Stati membri, senza apportarvi turbamenti fondamentali e persistenti, ma aiutando, al contrario, queste industrie nazionali ad adattarsi e ad ammodernarsi.

Questa fu, nel 1952, la proposta dei giuristi e degli economisti: questa la decisione dei parlamenti. Questi testi sono stati applicati ed hanno dato i risultati attesi? Dopo una esperienza di quattro anni è lecito rispondere affermativamente. La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio è divenuta una realtà viva ed attiva. La formula era feconda; la sua applicazione ha anche rivelato varie debolezze. Questa esperienza unica di collaborazione europea è ancora breve, ma permette fin d'ora di trarre delle conclusioni.

Aspetti politici ed istituzionali della Comunità

85. La Comunità non è un organismo amministrativo le cui funzioni hanno carattere puramente tecnico e possono essere esercitate da esperti. Essa è una autorità politica che ha la responsabilità di una politica economica europea.

Gli organi hanno funzionato efficacemente: è incontestabile per quanto concerne l'Assemblea Comune, l'Alta Autorità e il suo Comitato Consultivo nonché la Corte di Giustizia di ciò va reso giustizia anche al Consiglio speciale dei Ministri. Senza dubbio quest'ultimo deve, costituzionalmente, salvaguardare gli interessi degli Stati membri, ma ha anche delle responsabilità nei confronti della Comunità, ciò che ha provocato delle tensioni sulle quali torneremo. Tuttavia queste tensioni non devono far dimenticare un fatto saliente, ossia che i governi firmatari, incoraggiati dall'esperienza, vista l'impossibilità di sezionare la realtà economica, si abituano ad affrontare « comunitariamente » i problemi che si pongono nel mercato comune ad ai margini di quest'ultimo.

La prassi ha posto in rilievo alcune verità.

86. Una di tali verità è che un'autorità politica che disponga di poteri reali non può degenerare in una tecnocrazia. Occorre che un'assemblea « composta di rappresentanti dei popoli degli Stati » assicuri democraticamente una sorveglianza, un impulso, una pubblicità. Siamo lieti di registrare un netto progresso su questo punto. L'Assemblea Comune si è organizzata per una azione continua ed efficace ed ha approvato che uomini provenienti da differenti paesi con tradizioni politiche diverse, ma animati da una stessa

ideologia democratica, erano capaci di organizzarsi e di esercitare assieme funzioni parlamentari, ragionevolmente, in una prospettiva europea, tenendo conto delle realtà concrete.

Ben lungi dall'esser divisa a causa di una così varia origine dei suoi membri, dal frazionarsi in delegazioni nazionali o polverizzarsi in fazioni instabili, agitate, anarchiche, l'Assemblea ha creato formazioni potenti, capaci di sostenere continuamente una politica ed un governo. Questa è l'esperienza di quattro anni di attività.

L'Assemblea ha utilizzato al massimo i suoi poteri. Essa esercita una vera sorveglianza sulla politica o sull'attività dell'Alta Autorità: la collaborazione fra questi due organi è una realtà. Essa è però meno ascoltata dal Consiglio speciale dei Ministri e non ha praticamente nessuna influenza sui governi nazionali. Ora il Trattato può essere eseguito soltanto mediante la collaborazione positiva e la buona volontà attiva di questi ultimi. Si è obbligati a constatare una grave lacuna del controllo democratico. Un Governo che nel suo paese blocca o frena decisioni comunitarie e non le coordina con la sua politica economica e generale non risponde in realtà della sua posizione nè davanti al suo Parlamento, nè di fronte all'Assemblea Comune.

87. La seconda lezione tratta dall'esperienza è che in un'Europa complessa che si organizzi in comunità, pur rispettando gli Stati, sorgono necessariamente delle tensioni che devono però risolversi nell'azione e non immobilizzare la macchina politica. Occorre istallare da qualche parte un motore sufficientemente potente per vincere il peso dell'inerzia e porre la macchina in movimento.

Spesso in vari settori si è sentita la presenza di un bottone di arresto che ha fermato, o almeno frenato, un'azione legittima o magari obbligatoria. Talvolta una esitazione provoca un ritardo che determina una inesecuzione del Trattato. Per esempio un Governo non prende l'iniziativa — ad esso riservata — di chiedere un aiuto di riadattamento a favore di una impresa colpita dalle nuove condizioni della concorrenza internazionale. Il Consiglio dei Ministri non persegue il livellamento delle condizioni di trasporto, pur avendo il Trattato fissato dei termini già trascorsi. Oppure un Parlamento non è stato investito di una convenzione che organizza la mobilità della mano d'opera qualificata, mentre i governi stessi erano d'accordo in tal senso. Si è anche constatato che una Camera neglige con perseveranza di designare i membri che devono far parte dell'Assemblea Comune.

Un'Alta Autorità sopranazionale, come un Consiglio dei Ministri, sono indispensabili in una organizzazione europea. La prima si preoccupa soprattutto dell'esecuzione del Trattato, mentre il secondo è incaricato di salvaguardare gli interessi nazionali e l'armonizzazione della politica comunitaria con le politiche nazionali. Tale opposizione formale è eccessiva. E' anche falso affermare che l'Alta Autorità trascura gli interessi nazionali, come il rimproverare al Consiglio speciale dei Ministri di occuparsi unicamente di questi ultimi e di disinteressarsi degli obiettivi comunitari. I due organi si influenzano reciprocamente e sono obbligati a « avanzare di concerto » per dirla col Montesquieu. Ecco la realtà quotidiana. Certamente si può discutere il modo col quale si può costituire l'equilibrio delle forze. L'Alta Autorità ha esercitato troppe pressioni? Al contrario, si sacrifica troppo al desiderio di ottenere l'accordo del Consiglio, se possibile, unanime? Oggi i pareri sono divisi e non si può prevedere quale equilibrio si stabilizzerà in avvenire. Sarà piuttosto questione di abitudine e di costume anzichè di testi scritti. Nei nostri paesi, tutti a regime parlamentare, la forza politica delle Camere e quella dell'Esecutivo non s'incontrano sempre nello stesso punto.

Occorre conferire ad un'Alta Autorità poteri sufficienti affinché gli Stati finiscano col rispettare gli impegni da essi assunti, salvo il negoziare formule ragionevoli di applicazione. Questa è una delle condizioni per l'esistenza e per l'efficacia di qualsiasi Comunità; è anche, per quanto sembri paradossale, una protezione per gli Stati membri. Infatti questi non trovano nel Trattato soltanto il beneficio di partecipare all'espansione globale. A fianco agli oneri che sono loro imposti, essi possono anche richiedere il rispetto delle clausole di salvaguardia e perfino reclamare aiuti positivi. Questi ultimi non possono essere applicati automaticamente, ma devono necessariamente adattarsi alle circostanze. Lo Stato che si trova in difficoltà e rischia di esser messo in minoranza, deve avere la garanzia di essere appoggiato da una autorità indipendente.

88. L'obiezione tante volte udita secondo cui l'organizzazione sopranazionale potrebbe essere fatale per la sovranità degli Stati si è dimostrata falsa. In realtà gli Stati hanno potuto riprendere, in comune e sotto forma collettiva, funzioni che nessuno di essi esercitava più efficacemente.

I fatti non hanno neppure confermato l'altra critica che temeva la costituzione di un blocco di sei nazioni chiuso o ostile agli altri Stati della Europa occidentale.

Basta rileggere i lavori della Commissione politica, le discussioni della Assemblea Comune, le dichiarazioni dell'Alta Autorità e consultare gli archivi dell'Assemblea ad hoc per rendersi conto che le istituzioni della

Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio non si sono mai stancate di fare i primi approcci, nonchè ripetuti inviti per ampliare il gruppo degli Stati membri o associati.

Per vincere alcune reticenze si è dato prova di immaginazione. Per coloro che non credono poter essere membri al cento per cento si sono trovate formule originali di cooperazione, quali l'Accordo di associazione con l'Inghilterra e l'Accordo di consultazione con la Svizzera. A vantaggio di tutti coloro che non sono tentati da queste proposte, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio si sottopone, unilateralmente e senza impegno reciproco, ad una discussione con contraddittorio della sua politica davanti all'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa e davanti al Consiglio del G.A.T.T.

Aspetti economici e sociali del mercato comune

89. Il mercato comune è aperto e funziona. Centasessanta milioni di consumatori hanno un eguale accesso alle risorse e ai prodotti della Comunità. Sono protetti dalla pubblicazione dei listini dei prezzi su cui non possono essere concesse riduzioni.

Assai rapidamente sono state eliminate le discriminazioni nazionali: dazi, contingenti, regolamentazioni monetarie. Per quanto riguarda le tariffe dei trasporti, i risultati sono soltanto parziali. Eppure per merci così pesanti pari condizioni di trasporto costituiscono un elemento essenziale di un mercato in cui regni veramente la concorrenza. Per quanto riguarda le barriere private, le concentrazioni sono autorizzate soltanto se non danno a un'impresa una posizione di predominio e i cartelli sono progressivamente sciolti; ma su di quest'ultimo punto si devono attendere i risultati di una regolamentazione che è ancora molto recente.

Un mercato libero non è esclusivamente regolato dall'automatica azione dei meccanismi della concorrenza. Le autorità devono avere una politica congiunturale e obiettivi a lunga scadenza. L'Alta Autorità per la prima impiega le armi della persuasione e della conciliazione più dei mezzi autoritari riservati dal Trattato alle grandi occasioni — « penuria grave » o « crisi manifesta » — che giustificano una fissazione dei prezzi massimi o minimi, quote e ripartizioni. L'orientamento a lunga scadenza presuppone lunghi lavori preparatori ed è soltanto abbozzato.

I primi risultati economici sono incoraggianti. E' naturale che produttori e consumatori godano dei vantaggi di un grande mercato: razionalizzazione della produzione, ricorso alle fonti meglio situate per gli approvvigionamenti,

riduzione delle scorte speculative a causa della sicurezza data dalla libertà economica, soppressione dei doppi prezzi e degli oneri supplementari protettivi. L'espansione economica è notevole: non è facile stabilire per quale parte dipenda dalla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e per quale parte sia attribuibile a una congiuntura favorevole in tutto il mondo. Tuttavia raffronti con altri paesi produttori rivelano un progresso più accentuato per la Comunità.

Dal punto di vista sociale, i risultati sono degni di nota, ma limitati; i poteri che sono stati conferiti in questo settore agli organi comunitari sono stati interpretati in senso troppo ristretto. Case operaie sono costruite e la libertà di movimento della mano d'opera qualificata è garantita, ma non ancora assicurata. Confronti ed emulazioni si moltiplicano nei vari settori delle condizioni di lavoro, della sicurezza sociale, dell'igiene e sicurezza del lavoro. Il Trattato tende a rafforzare la continuità dell'impiego e il livellamento delle remunerazioni verso l'alto. L'Assemblea Comune vi presta particolare attenzione.

90. Da questo inizio di un grande esperimento — quattr'anni sono molto brevi e rappresentano soltanto una frazione di un unico ciclo economico — si possono già trarre varie conclusioni pratiche.

La prima è che un mercato libero — nazionale o europeo — non si instaura e non si mantiene con un semplice decreto. Autorità pubbliche devono essere munite di poteri sufficienti per sorvegliare la definitiva scomparsa di tutti gli ostacoli, per impedire un dirigismo privato, o le manovre di una concorrenza sleale, per evitare che le clausole di salvaguardia trovino un indebito prolungamento in provvedimenti protettivi, per elaborare una politica congiunturale e a lunga scadenza, che assicuri l'equilibrio fondamentale che consente il gioco delle normali pressioni della concorrenza.

91. Altre considerazioni si fondano sulla natura del mercato comune.

Quello della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio è parziale e ciò rappresenta una debolezza. E' estremamente difficile isolare due grandi industrie di base e seguire per esse una politica particolare. Necessariamente, in un mondo economico complesso, ma continuo, si creano e moltiplicano zone di confine con altri settori; lo sviluppo delle aziende carboniere e siderurgiche deve trovar posto in una economia generale. Ciò impone alle autorità comunitarie e alle autorità nazionali armonizzazioni difficili, poichè spesso il Trattato non impartisce precise direttive. Il mercato parziale del carbone e dell'acciaio, per produrre tutti i suoi effetti, dovrebbe diventare un mercato generale.

Ma questo mercato generale deve rimanere un mercato comune. Questo aggettivo qualificativo indica che l'espansione globale non basta, ma deve giovare ad ogni Stato membro. Alcuni avversari del Trattato avevano predetto che le economie nazionali più deboli si sarebbero sfasciate, vale a dire sarebbero state distrutte dagli urti di una concorrenza scatenata. Queste profezie pessimistiche non si sono tradotte in realtà. Si deve insistere sull'esistenza delle clausole di salvaguardia e soprattutto sull'esistenza di aiuti positivi. Mercato comune non significa soltanto libertà data alla concorrenza europea, ma anche positivamente solidarietà europea. Le economie nazionali che si trovano in difficoltà devono poter contare sull'aiuto comunitario per adattarsi e ammodernarsi poichè il loro risanamento e rafforzamento non giovano soltanto alla popolazione del paese, ma al complesso dei popoli della Comunità.

Uno sforzo di ammodernamento che in ogni caso avrebbe dovuto essere fatto pesa meno perchè è compiuto a spese comuni e giova a tutti.

Se il mercato comune ha favorito le economie nazionali, non ha indebitamente danneggiato quelle degli Stati terzi. La prova che è stata data durante questi anni è importante perchè proprio in periodo di alta congiuntura l'Europa occidentale avrebbe potuto aver la tentazione di conservare, per un mercato interno in espansione, carbon fossile o acciaio tradizionalmente esportati o almeno avrebbe potuto aver la tentazione di far pagare da clienti esterni prezzi eccessivi.

Il timore di un blocco autarchico si è rivelato infondato.

Basta, per convincersene, leggere il resoconto della XI sessione del G.A.T.T. in cui la politica commerciale della Comunità è stata esaminata in contraddittorio.

92. Particolare importanza deve essere annessa agli effetti sociali dell'integrazione economica. Un'operazione di tale portata può riuscire soltanto ove riceva l'appoggio delle masse lavoratrici, che vi scorgano un sostanziale miglioramento della loro situazione. Questo scrupolo si è manifestato nell'enunciazione degli obiettivi della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, nell'organizzazione delle sue istituzioni, nel conferimento di poteri precisi.

Un Trattato che pone fra i suoi obiettivi fondamentali la « continuità » e « l'incremento dell'occupazione », « l'elevazione del livello di vita », « il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera » e la loro « parificazione verso l'alto », dà incontestabilmente un accento nuovo che ha prodotto vasta risonanza. Si osserverà che, secondo il Trattato, la parificazione è, più che una condizione preliminare, una conseguenza. Si è contato sugli

effetti dell'espansione economica e sullo sforzo sindacale. Questo calcolo si è rivelato esatto. Senza dubbio, delle clausole di salvaguardia — e soprattutto degli interventi positivi — attutiscono le transizioni e facilitano i riadattamenti. Ma tutto sommato, i paragoni, i raffronti, lo sforzo sindacale e internazionale, spingono necessariamente verso una parificazione. Il periodo di attività è ancora troppo breve per fornire indicazioni decisive in proposito; le statistiche sembrano tuttavia evolvere in tal senso. In ogni caso, studi e pressioni si susseguono di continuo, tanto all'Assemblea Comune — la quale per esempio esamina l'istituzione di una Commissione paritetica generale — quanto al Comitato Consultivo, dove si incontrano datori di lavoro e lavoratori e alla sede dell'Alta Autorità, dove soprattutto si sta preparando una documentazione comparativa degli oneri salariali, del potere di acquisto e del livello di vita fra i vari Stati membri.

Sotto il profilo istituzionale, il Comitato Consultivo è una lodevole innovazione. Vero è che la democrazia politica si oppone al corporativismo. Ma è ottima cosa che produttori, lavoratori e utilizzatori o commercianti si riuniscano e deliberino, in particolare — secondo le precise direttive del Trattato — sugli obiettivi generali, sui programmi di previsione, sulla politica di riadattamento, sulla linea direttrice dell'azione nei confronti dei cartelli e delle concentrazioni. E' una questione di interesse, poichè i pareri di esperti tanto qualificati sono preziosi. E' anche una questione di dignità poichè in tal modo i lavoratori non sono più oggetti passivi della politica economica, ma contribuiscono alla sua elaborazione.

I poteri dell'Alta Autorità nel campo sociale sono più limitati di quelli in materia economica e ciò spiega perchè non sempre dei provvedimenti, giustificati dagli obiettivi generali, possano essere presi. Tuttavia si sono potuti registrare dei progressi, che consolidano la Comunità.

Osservazioni finali

93. Per valutare l'attività della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e per trarre ragionevolmente i primi insegnamenti pratici da questa grande esperienza, giova tener presenti due considerazioni.

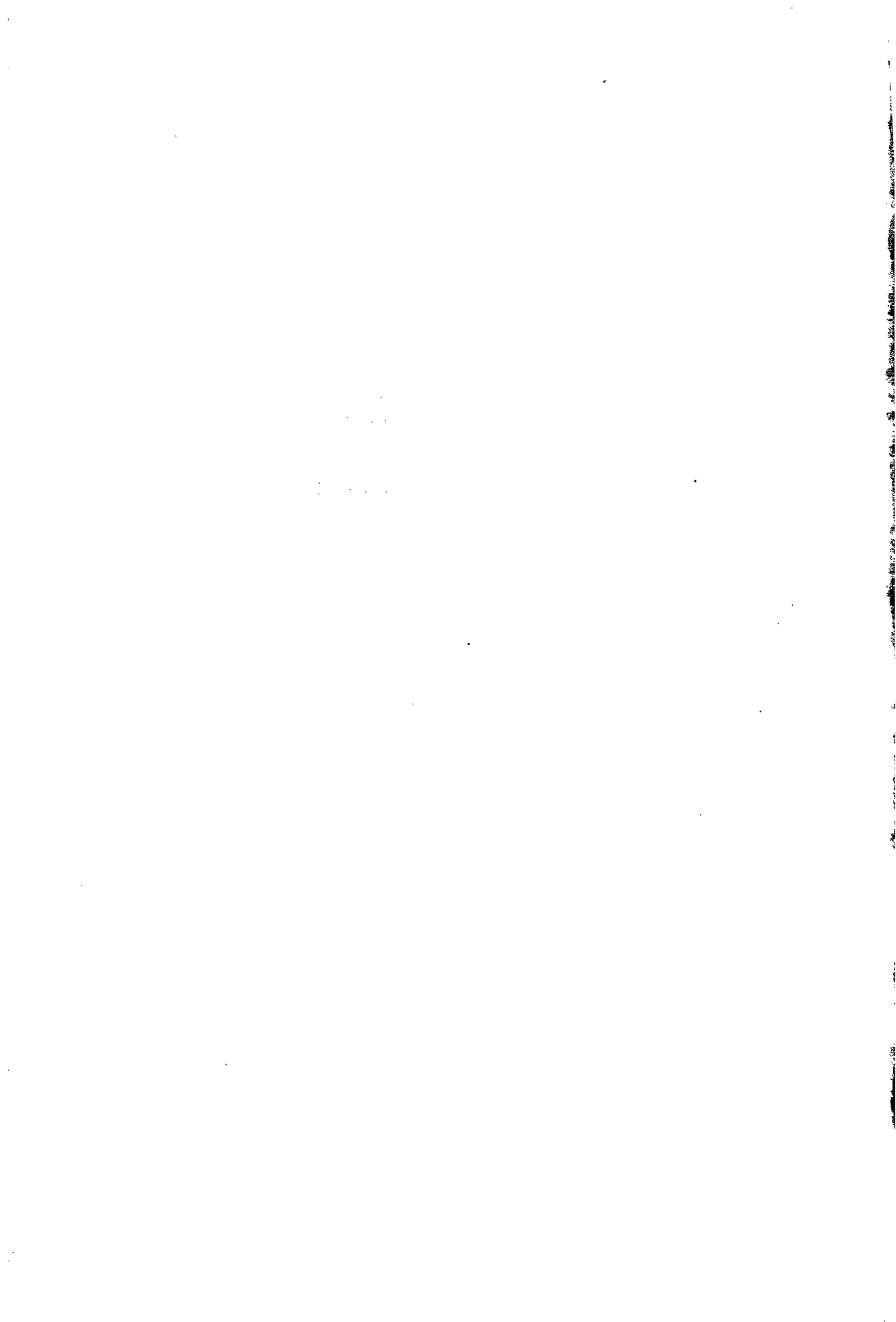
Una è che l'integrazione è soltanto parziale. Questo carattere incompiuto accresce le difficoltà e, al tempo stesso, attenua gli effetti benefici. Nondimeno questi sono cospicui.

La seconda considerazione è che questa fusione delle economie, limitata in estensione, lo è anche nel tempo. Essa non esiste che da quattro anni e noi ne osserviamo soltanto i primissimi risultati. Tuttavia, fin dall'inizio, la certezza di

una stabilità ben più duratura fa sentire i suoi effetti. Sapendosi vincolati per cinquant'anni, i governi, le imprese e le istituzioni comunitarie fanno lo sforzo necessario affinché il tentativo abbia successo.

94. Si può concludere che l'esperienza della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio è incoraggiante. Nulla è più convincente dei fatti; e i primi anni di attività hanno accumulato i fatti favorevoli. Ecco ciò che permette di considerare con ottimismo i progetti di Euratom e di mercato comune generale. Fra queste nuove costruzioni e la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio vi è una connessione economica evidente. Una politica carboniera è isolata solo artificialmente da una politica globale dell'energia; per coprire il fabbisogno in misura soddisfacente, bisogna non solo sommare i vari tipi di energia, ma anche servirsene qualitativamente e quantitativamente, tenendo conto dei loro diversi vantaggi. Inoltre, le industrie di base del carbone e dell'acciaio sono al servizio dell'economia generale; è una stessa politica, fondata sul libero accesso a tutte le risorse, che dovrebbe assicurare, senza scosse, un'espansione globale.

Ma se si dà sviluppo, attuando questi nuovi progetti, all'organizzazione dell'Europa, bisognerebbe evitare che ad una unificazione delle materie disciplinate si contrapponga una dispersione delle Autorità, Ciò significherebbe rischiare conflitti di competenza, contraddizioni fra diverse politiche, ritardi nell'azione e forse l'anarchia. Degli organi di controllo politico o giurisdizionale possono senza inconvenienti essere comuni. Se gli Esecutivi e le istituzioni specializzate devono essere distinti, bisogna almeno prevedere degli organi di contatto e di coordinamento che permettano di concertare le varie politiche.



SERVIZIO PUBBLICAZIONI DELLA COMUNITA' EUROPEA

1872/3/57/2