

NOTA ALL'ATTENZIONE DEL PRESIDENTE COLOMBO

sulle relazioni economiche e commerciali tra la Comunità e il Portogallo e i problemi connessi alla domanda di adesione di tale paese alla Comunità europea

I. EVOLUZIONE DELLE RELAZIONI ECONOMICHE E COMMERCIALI TRA LA COMUNITA' E IL PORTOGALLO

a) Accordo di libero scambio del 1972

Il 22 luglio 1972, il Portogallo ha firmato, unitamente agli altri paesi membri dell'EFTA, un accordo di libero scambio con la Comunità, che è entrato in vigore il 1° gennaio 1973, al momento dell'ampliamento. Questo accordo, di carattere strettamente commerciale, prevede l'attuazione tra le parti contraenti di un sistema di libero scambio per i prodotti industriali. Tuttavia, a differenza degli accordi conclusi con gli altri paesi dell'EFTA e per tener conto del grado di sviluppo e della struttura economica del Portogallo, l'accordo prevede un ritmo di disarmo tariffario più lento da parte portoghese nonché alcune concessioni della Comunità nel settore agricolo e dei prodotti della pesca.

A seguito degli avvenimenti dell'aprile 1974, che hanno aperto in Portogallo la via alla democratizzazione, sono stati stabiliti nuovi rapporti tra la Comunità e questo paese. Già nel giugno 1974, l'allora ministro degli affari esteri Mario Soares effettuava una visita a Bruxelles dove, in un colloquio con il sig. Ortolì, allora Presidente della Commissione, esponeva il desiderio del Portogallo di sviluppare le proprie

relazioni con la CEE oltre l'accordo di libero scambio. Con temporaneamente, il comitato misto CEE-Portogallo, istituito dall'accordo del 1972, esaminava le speranze espresse dalla delegazione portoghese quanto ad un contributo della Comunità allo scopo di favorire la riconversione dell'economia portoghese e l'attuazione di una cooperazione tra i Nove e questo paese. Sempre a quell'epoca, il ministro degli affari esteri portoghese faceva presente la speranza del suo governo di concludere un accordo d'associazione con la CEE, grazie al quale il Portogallo potesse godere dello status di alleato privilegiato; l'adesione del Portogallo al mercato comune non sembrava infatti possibile, visto il grado di sviluppo dell'economia portoghese. La decolonizzazione negli antichi possedimenti d'oltremare portoghesi doveva dare alla Comunità maggiore importanza negli scambi commerciali con Lisbona.

Alla fine di novembre 1974, il governo portoghese avanzava delle domande di miglioramento dell'accordo del 1972, sia in campo commerciale che nei settori non previsti dall'accordo. Nel giugno 1975, la Commissione ha presentato al Consiglio un insieme di proposte che contemplavano non solo il miglioramento e l'ampliamento dell'accordo di libero scambio, ma anche la concessione di un aiuto finanziario immediato per consentire al governo portoghese di far fronte alla crisi economica, senza attendere l'entrata in vigore di un protocollo finanziario, che avrebbe richiesto un certo lasso di tempo. Il 7 ottobre 1975 il Consiglio ha deciso di offrire al Portogallo, a titolo eccezionale, un aiuto urgente pari a 180 milioni di unità di conto, di cui 150 milioni sotto forma di prestiti della BEI e 30 milioni di unità di conto sotto forma di bonifico d'interessi a carico del bilancio comunitario. I negoziati per il miglioramento dell'accordo di libero scambio del 1972 sono stati conclusi nel giugno 1976.

b) Protocollo aggiuntivo e protocollo finanziario conclusi il 20 settembre 1976 tra la Comunità e il Portogallo

1. Protocollo aggiuntivo

Questo protocollo consta di tre parti riguardanti i problemi commerciali, della cooperazione e della manodopera e della previdenza sociale. In breve le disposizioni del protocollo aggiuntivo possono così essere sintetizzate:

- abolizione definitiva dei dazi doganali all'importazione nella Comunità dei prodotti industriali portoghesi a decorrere dal 1° luglio 1976;
- aumento dei volumi massimali d'importazione dei prodotti tessili;
- riduzione tariffaria per taluni prodotti agricoli e della pesca in conserva, in modo particolare per quanto riguarda i vini;
- possibilità offerta al Portogallo di ripristinare i dazi doganali fino al limite del 20% per proteggere le industrie nascenti;
- misure per far beneficiare i lavoratori portoghesi occupati nei paesi della Comunità di un regime non discriminatorio per quanto riguarda le condizioni di lavoro e di retribuzione.

2. Protocollo finanziario

Al Portogallo è concesso un importo pari a 200 milioni di uce, sotto forma di prestiti della BEI, 150 milioni dei quali fruiscono di bonifici d'interessi per 30 milioni di uce a carico della Comunità. Questo protocollo ha validità quinquennale a decorrere dalla data della sua entrata in vigore.

Obiettivo del protocollo è il finanziamento di progetti di investimento, che contribuiscano ad aumentare la produttività e a diversificare l'economia portoghese favorendo in particolare l'industrializzazione del paese e l'ammodernamento del settore agricolo. I prestiti che beneficiano del bonifico d'interessi sono riservati al finanziamento delle piccole e medie imprese, all'infrastruttura economica e allo sviluppo dell'agricoltura. In attesa della ratifica di queste disposizioni da parte dei Parlamenti nazionali, è stato concluso un accordo interlocutorio che prevede l'applicazione anticipata delle disposizioni commerciali dell'accordo e che, ai primi di gennaio 1978, è stato prorogato di un anno, poiché i vari Parlamenti nazionali interessati non hanno ancora proceduto alla necessaria ratifica.

II. LA DOMANDA D'ADESIONE DEL PORTOGALLO ALLA COMUNITA' EUROPEA

Il 28 marzo 1977, il Primo ministro Mario Soares ha presentato la domanda di adesione del suo paese alle Comunità europee, conformemente alle disposizioni dell'articolo 237 del trattato CEE. In precedenza il Primo ministro portoghese si era recato in visita ufficiale nelle varie capitali dei paesi della Comunità nonché a Strasburgo in occasione di una tornata del Parlamento europeo. L'evoluzione registrata a Lisbona tra il 1974 e il 1977 a proposito delle relazioni con la Comunità europea è dovuta a motivi soprattutto di ordine politico. Come il sig. Soares ha dichiarato l'8 marzo 1977 in un'intervista a "Le Monde": "Se l'Europa ci respingesse, non avremmo la possibilità di restare al potere. I vecchi demoni risorgerebbero sia nell'estrema sinistra che nell'estrema destra..... In caso di un nostro fallimento - eventualità alla quale non voglio e non posso

credere - i comunisti e l'estrema destra ritornerebbero ai loro vecchi sogni. Vogliamo evitarlo. Abbiamo evitato una nuova Praga in Portogallo. Vogliamo evitare un'altra Santiago".

Questa iniziativa sostenuta - come lo stesso Primo ministro ha ripetutamente sottolineato - da oltre l'80% della popolazione portoghese si basa sulla constatazione che Lisbona non ha alcuna alternativa all'adesione alla CEE, in quanto, a suo parere, la politica terzomondista del travagliato periodo 1974-1975 non era che un sogno. La domanda di adesione del Portogallo è una sfida che l'Europa deve accettare per incoraggiare la base democratica di questo paese.

Tale domanda va esaminata per i suoi meriti, evitando di generalizzare i problemi data la presentazione di domande di adesione anche da parte dei governi di Atene e di Madrid. Inoltre il Portogallo è disposto a partecipare quanto prima alla cooperazione politica. L'adesione portoghese presenta altresì un interesse economico per l'Europa, tenuto conto delle risorse naturali del Portogallo e dei rapporti che ha mantenuto con i suoi antichi possedimenti africani. Allo scopo di favorire la progressiva integrazione del Portogallo nella Comunità, sono già stati adottati provvedimenti per adeguare le norme di legge portoghesi alla legislazione comunitaria e per adottare le disposizioni concernenti gli investimenti stranieri.

Nel novembre 1977 il Presidente della Commissione Jenkins si è recato in visita ufficiale a Lisbona e, in tale occasione, ha dichiarato che la Commissione si rallegrava per la domanda di adesione del Portogallo e che avrebbe fatto del suo meglio per trovare una soluzione ai numerosi problemi posti, sia al Portogallo che alla Comunità, da questa adesione. Egli ha peraltro confermato che la Comunità non intendeva avviare globalmente i negoziati con i tre paesi candidati e ha sottolineato che essa aveva il dovere e la responsabilità di prestare assistenza al Portogallo al fine di risolvere le gravi difficoltà economiche del paese. Il parere che la Commissione sta attualmente preparando su richiesta del Portogallo dovrebbe essere pronto alla fine di marzo 1978. Come lo stesso Presidente Jenkins ha sottolineato il 14 febbraio scorso presentando al Parlamento Europeo il programma della Commissione per il 1978, è ormai un fatto acquisito che i negoziati con i tre paesi candidati devono essere svolti separatamente, anche se si presenteranno inevitabilmente problemi simili. Si possono citare a titolo d'esempio il periodo transitorio necessario dopo l'adesione, il problema del trasferimento delle risorse, l'adattamento dei trattati e il funzionamento delle istituzioni comunitarie. Nella misura in cui si tratta di problemi interdipendenti, la Commissione sottoporrà delle idee in sede di presentazione del suo parere sul Portogallo alla fine di marzo.

III. PROBLEMI E PROSPETTIVE DELLA DOMANDA DI ADESIONE DEL PORTOGALLO

Dal 1974 il Portogallo attraversa un periodo di crisi economica particolarmente preoccupante. Allo scopo di fornire a questo paese i mezzi per superare tali difficoltà, è stato istituito un aiuto internazionale che prevede la concessione alle autorità di Lisbona di un prestito di circa 800 milioni di dollari, di cui 300 milioni forniti dagli Stati Uniti.

Tuttavia questo aiuto è insufficiente per far fronte alle difficoltà incontrate dal governo del sig. Soares, che trovano la loro origine nei seguenti fatti:

- la perdita brutale dei territori d'oltremare;
- il rientro di 700.000 rimpatriati da questi territori su una popolazione portoghese complessiva di circa 9 milioni di abitanti;
- il forte tasso di disoccupazione pari almeno al 15% della popolazione attiva;
- l'eccessiva inflazione che raggiunge circa il 30%.

Senza entrare nei particolari delle attuali difficoltà del Portogallo, che sono già state esposte, basti ricordare che questo Stato è, dal punto di vista economico, politico e sociale, il più debole dei tre paesi mediterranei che hanno presentato domanda di adesione alla Comunità. Data la gravità dei problemi, la domanda del governo portoghese ha incontrato una certa perplessità in importanti settori dell'opinione pubblica comunitaria. In Francia, il partito comunista e il RPR si sono nettamente pronunciati contro la richiesta di Lisbona. Per contro, l'iniziativa portoghese è sostenuta dai vari partiti socialisti della Comunità. Inoltre, durante la riunione svoltasi a Lisbona nell'ottobre 1977, gli uffici politici dell'Unione europea dei democratici cristiani e del Partito popolare europeo (PPE) si sono espressi a favore dell'adesione del Portogallo e degli altri due paesi candidati, pur sottolineando la necessità di misure e di periodi transitori e di una salvaguardia dei risultati conseguiti dalla Co

munità. Quanto ai problemi sollevati dalla domanda di adesione del Portogallo, sono possibili le seguenti considerazioni:

a) Finalità politica delle domande di adesione

L'ampliamento della Comunità al Portogallo, alla Grecia e alla Spagna è necessario per permettere a questi paesi, mediante rapporti diretti con la Comunità europea, di rafforzare la loro stabilità interna ed esterna e la loro sicurezza.

b) Trasformazione del ruolo della Comunità

Questo nuovo ampliamento comporterà un cambiamento qualitativo nella natura della Comunità, aumentando il divario economico tra gli Stati membri più ricchi e i più poveri. In questa prospettiva si deve riconoscere che l'obiettivo essenziale della Comunità dovrà essere d'ora in poi quello di aiutare i paesi meno sviluppati a portarsi al livello degli Stati più industrializzati.

c) Verifica del funzionamento delle istituzioni comunitarie

Le istituzioni comunitarie nella composizione ampliata saranno in grado di funzionare (a parte i problemi tecnici connessi all'aumento dei membri della Commissione, delle lingue ufficiali, ecc.) ? Come sarà possibile un funzionamento efficace degli organi decisionali della Comunità a Dodici senza generalizzare il principio di decisioni prese a maggioranza? Quale sarà l'incidenza dell'elezione a suffragio universale diretto dei membri del Parlamento europeo sul funzionamento della Comunità ampliata e sull'equilibrio tra i vari organismi comunitari?

d) Problemi relativi al mantenimento della politica agricola comune

In Portogallo la popolazione attiva occupata nell'agricoltura è pari al 31% contro il 6,9% nella Comunità a Nove. L'adesione portoghese, e ancor più quella spagnola, rischiano di aumentare le eccedenze agricole di prodotti tipicamente mediterranei e, quindi, i conflitti tra gli Stati membri. Sarà pertanto necessario riesaminare il meccanismo dei prezzi e delle garanzie agricoli in questi settori di produzione; il reddito delle persone occupate nell'agricoltura assumerà un'importanza fondamentale.

e) Conseguenze per la politica mediterranea della Comunità

L'ampliamento avrà conseguenze sia per l'evoluzione delle regioni mediterranee della Comunità che per le relazioni di quest'ultima con i paesi terzi del Mediterraneo. La Francia e l'Italia hanno già manifestato l'intenzione di non acconsentire a questo nuovo ampliamento finchè la Comunità non avrà creato i mezzi necessari per permettere il mantenimento e la garanzia del livello di vita dei produttori e delle regioni comunitarie direttamente minacciati dalla concorrenza dei tre nuovi Stati membri. In queste regioni sarà quindi necessaria un'azione di trasformazione delle strutture da realizzare con l'aiuto degli idonei strumenti di intervento della Comunità (Fondo regionale, Fondo sociale). Inoltre l'ampliamento inciderà anche sulle relazioni tra la Comunità e gli Stati terzi del bacino mediterraneo, che rischieranno una nuova erosione delle loro preferenze e potranno adottare misure di ritorsione nei confronti dei prodotti comunitari.

Concludendo, la domanda di adesione del Portogallo (lo stesso vale anche per la Grecia e la Spagna) ha una motivazione essenzialmente politica : senza il sostegno e la solidarietà della Comunità, la democrazia portoghese, ancora fragile (dopo la lunga dittatura di Salazar e di Caetano negli anni 1926-1974), rischierebbe di naufragare.

Inoltre essa è giustificata dagli stretti rapporti umani e sociali che uniscono il Portogallo e la Comunità. Un milione di portoghesi lavora nella Comunità. Parigi è - dopo Lisbona - la seconda città portoghese del mondo.

Tuttavia, in considerazione del ritardo economico del paese, la domanda di adesione del Portogallo - che deve essere accettata per motivi politici - non mancherà di porre alla Comunità gravi problemi di adattamento. L'azione della Comunità nei prossimi anni dovrà tendere al conseguimento dei seguenti obiettivi:

sul piano economico e sociale

- ridurre il divario economico tra i paesi candidati e gli Stati membri;
- tutelare gli interessi delle regioni e delle popolazioni mediterranee degli attuali Stati membri della Comunità, direttamente minacciati dalla concorrenza dei tre nuovi paesi candidati, prevedendo a tal fine una revisione di alcuni aspetti della politica agricola comune;
- promuovere l'industrializzazione delle regioni comunitarie meno progredite;

sul piano del funzionamento interno della Comunità

- migliorare le procedure di decisione in seno al Consiglio rendendo generale il principio del voto maggioritario; limitare il ricorso alla nozione di interesse vitale; aumentare i poteri di gestione affidati alla Commissione e ai Rappresentanti Permanenti.

Questo nuovo ampliamento comporta il rischio inevitabile di una Comunità "a due velocità", tenuto conto delle prevedibili difficoltà che i nuovi paesi aderenti (e alcuni Stati membri attuali) incontreranno nel rispettare tutti gli obblighi comunitari.

Tuttavia questi rischi vanno valutati tenendo presente l'eventuale pericolo, per l'esistenza stessa della Comunità, derivante da un rafforzamento delle tendenze totalitarie nell'Europa meridionale e nella Comunità stessa in caso di fallimento dei negoziati per l'ampliamento. Per questo motivo, la domanda di adesione del Portogallo alla Comunità deve essere accolta favorevolmente, nonostante la gravità dei problemi che essa solleva, da tutte le forze democratiche della Comunità.

IV. POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SUL PROBLEMA DELL'AMPLIAMENTO DELLA COMUNITA'

Il 12 ottobre 1977, in occasione della discussione di una proposta di risoluzione (che figura in allegato) sui negoziati relativi all'ampliamento della Comunità, il Parlamento europeo ha dedicato un ampio dibattito ai problemi derivanti dal passaggio della Comunità da 9 a 12 Stati membri. I rappresentanti dei vari gruppi politici si sono pronunciati quasi unanimemente a favore di un nuovo ampliamento a seguito delle domande di adesione presentate dalla Grecia, dal Portogallo e dalla Spagna. Infatti la grande maggioranza degli oratori ha insistito sul carattere aperto della Comunità europea ad ogni Stato europeo che goda di un regime di democrazia pluralistica.

I motivi che inducono a dare risposta positiva alle domande di questi tre paesi sono essenzialmente di ordine politico. La risposta favorevole della Comunità contribuirà a rafforzare in questi paesi il regime democratico nonché la loro integrazione economica in un'Europa democratica.

La maggior parte degli oratori intervenuti ha però sottolineato che tale ampliamento non deve tradursi in una diluizione della Comunità in una zona di libero scambio ampliata e in un indebolimento del suo peso politico. D'altro canto, l'ampliamento verso il Mediterraneo favorirà l'influenza politica della Comunità nel bacino mediterraneo, una zona instabile e aperta alle rivalità tra le superpotenze.

Tuttavia l'ampliamento rischia di sollevare per la Comunità vari problemi di ordine essenzialmente economico e sociale, che rendono delicata tale operazione in un contesto politico travagliato. Le probabili difficoltà deriveranno dalla struttura socio-economica dei paesi da integrare, in cui il ruolo del settore agricolo continua ad essere predominante. A causa dell'ampliamento, il prodotto nazionale lordo della Comunità aumenterebbe di circa il 9%, ma l'espansione della produzione agricola raggiungerebbe il 20% e quella della manodopera occupata in questo settore il 55%. Tuttavia sarebbe ancor maggiore il pericolo di trasformare la Comunità in un "club" di ricchi aperto soltanto alle nazioni industrializzate. Di conseguenza, secondo la maggior parte degli oratori intervenuti, sarebbe necessario rivedere le politiche regionale e agricola della Comunità in modo da offrire un aiuto finanziario più generoso ai prodotti originari della zona mediterranea. Comunque si è giunti alla conclusione che, nonostante il costo dell'adesione della Grecia, del Portogallo e della Spagna (secondo le stime indicate da un oratore, questi costi ammonterebbero a 300 milioni di unità di conto per la Grecia, a 500 milioni di unità di conto per il Portogallo e ad oltre un miliardo per la Spagna), le difficoltà socio-economiche potrebbero essere superate. Solo i rappresentanti del partito comunista francese e alcuni membri danesi del gruppo DEP hanno giudicato inopportuno l'ampliamento in considerazione delle gravi conseguenze per la produzione agricola mediterranea della Comunità e per taluni settori dell'industria.

Ma, a proposito dell'ampliamento, molti oratori hanno posto l'accento nei loro interventi più sulle conseguenze di ordine istituzionale per la Comunità che sulle ripercussioni economiche e sociali. Infatti l'ampliamento è sì un rischio calcolato, ma può anche costituire una possibilità per la Comunità di uscire dal vicolo cieco, soprattutto sul piano decisionale, in cui si trova ormai da vari anni. In effetti una Comunità a 12 sarà nell'impossibilità di funzionare secondo la prassi odierna che tende a stabilire come regola la votazione all'unanimità quando sia in gioco l'interesse fondamentale di uno Stato membro. Diversi oratori si sono pronunciati a favore di un ritorno alle disposizioni dell'articolo 148 del Trattato CEE relativo alle votazioni a maggioranza semplice o qualificata. Parimenti è stata sottolineata la necessità di definire più precisamente la nozione di interesse vitale. Inoltre si è insistito perché il Parlamento europeo sia regolarmente informato sull'evoluzione dei negoziati relativi all'adesione. A questo proposito si è riconosciuto quasi all'unanimità che occorre rispettare un certo parallelismo tra il rafforzamento delle istituzioni e l'ampliamento della Comunità. I nuovi Stati membri devono aderire agli obiettivi politici che la Comunità si è prefissa in materia di integrazione.

E' apparso peraltro evidente che, anche in caso di negoziati separati con i tre paesi candidati (fermo restando che la Grecia deve beneficiare di una certa priorità in considerazione dei rapporti di vecchia data che la uniscono alla Comunità), gli obiettivi politici dell'ampliamento dovranno comunque essere negoziati in blocco con la Comunità.

21 febbraio 1978