

A P P U N T O

RAFFORTO SUL TRATTATO ISTITUTIVO DEL MERCATO COMUNE

-----

E' nota la storia delle più recenti fasi attraverso le quali si è giunti alla Conferenza di Bruxelles, iniziata si nel giugno 1956, per la redazione del Trattato istitutivo del Mercato Comune Europeo.

Dopo il tramonto della Comunità politica europea, il cui progetto di trattato, presentato ai Governi, non ebbe più seguito, la Conferenza di Messina del giugno 1955 decise di riunire una prima Conferenza di esperti governativi che studiassero la possibilità di giungere ad una forma parziale di integrazione europea, quella economica, mediante l'istituzione di un mercato comune fra i Sei Paesi già uniti dal Mercato Comune del Carbone e dell'Acciaio realizzato nella C.E.C.A.-

Gli esperti si riunirono a Bruxelles dal settembre 1955 all'aprile 1956, giungendo alla redazione del Rapporto che va sotto il nome corrente di "Rapporto Spaak", dal nome del Ministro degli Esteri che fu incaricato di presiedere la Conferenza.

A Venezia, nel maggio 1956, i Sei Ministri degli Esteri dichiararono il loro accordo di principio sul "Rapporto Spaak" e decisero di convocare la Seconda Conferenza di Bruxelles, questa volta per un negoziato intergovernativo: i lavori di essa stanno ormai giungendo alla fine e quasi tutte le parti principali del Trattato hanno assunto un aspetto abbastanza definito. Mentre l'impostazione generale dei problemi è rimasta quella del Rapporto Spaak, molte delle soluzioni trovate dalla Conferenza, frutto di lunghi e talvolta estenuanti negoziati, si discostano notevolmente dalle soluzioni proposte nel Rapporto e rappresentano in buona parte dei progressi sullo stesso. ./.

L'impostazione del Mercato Comune parte dall'idea, che lo sviluppo della tecnica produttiva moderna e la necessità di concentrazione delle unità produttive, che ne è la conseguenza, rendono sempre più necessario che le imprese possano disporre di ampi mercati di sbocco, che assicurino un ritmo di produzione sufficiente a realizzare dimensioni ottime da un lato, aumento continuo della produttività dall'altro. La tecnica moderna non può applicarsi completamente che nei grandi spazi e nei grandi mercati.

Non che la soluzione di un mercato a Sei possa essere indicata a tale scopo come la soluzione ideale; essa rappresenta tuttavia, e con certezza, un enorme progresso nei confronti della situazione attuale.

Sembra superfluo accennare qui a tutta la serie di riflessi politici diretti e indiretti, che l'unità economica europea così realizzata verrà indubbiamente ad avere.

0

0 0

Ove si voglia scendere ora ad un esame particolare del progetto di trattato, occorrerà anzitutto elencare rapidamente quali siano i principii sui quali esso si fonda.

(a) Abbattimento completo di tutti gli ostacoli all'attività economica, finora rappresentati dall'esistenza delle frontiere nazionali, in modo da permettere una compenetrazione completa dei sei mercati e assicurare che, gradualmente, si possa addivenire a condizioni uguali a quelle che si immaginano quando si pensa ad un normale mercato comune. L'eliminazione di tali barriere comporta l'applicazione dei seguenti principii: libera circolazione delle persone in qualità di prestatori d'opera o di servizi, libera circolazione delle merci, libera circolazione dei capitali. ./.

(b) La ~~creazione~~ creazione verso l'esterno del mercato comune, i Paesi terzi, di una cintura analoga a quella di cui dispongono gli Stati nazionali, ivi compresa l'istituzione e la realizzazione di una politica commerciale comune.

(c) Le trattative hanno a poco a poco mostrato che sarebbe ben difficile pretendere, per impegnarsi alla creazione del mercato comune, che le condizioni in cui si svolge la vita economica dei Sei Paesi siano armonizzate, sia sotto l'aspetto delle situazioni di fatto che dell'indirizzo politico che ad essa presiede. E' stato pertanto accettato, il principio di far ricorso a formule che, pur mettendo in comunicazione fra di loro i sei mercati, non richiedano che minime alterazioni iniziali di tali indirizzi di politica economica e condizioni di fatto, lasciando al graduale contatto fra gli operatori dei diversi Paesi e al gioco delle forze economiche, che progressivamente ne deriverà, di condurre a poco a poco all'armonizzazione, nel progresso, delle condizioni di lavoro e di livello di vita nei sei Paesi. Il Mercato Comune, quindi, non sarà né dirigista né liberista: assumerà a poco a poco l'indirizzo che l'evolvere delle situazioni economiche permetterà o imporrà. Un principio tuttavia è ancorato nei diversi articoli del Trattato: quello che gli scambi reciproci dovranno aver luogo sotto l'insegna della libertà e della concorrenza, a meno che, in casi eccezionali, gli organi comuni che presiedono al funzionamento del mercato comune non dispongano metodi e soluzioni più ristrettivi.

(d) La necessità di lasciare che l'armonizzazione fra le condizioni economiche dei sei mercati si realizzi attraverso il libero gioco delle forze economiche, porta alla conseguenza che la messa in comunicazione dei sei mercati avvenga gradualmente, in un periodo abbastanza lungo, per permettere che le inevitabili scosse e il riadattamento di questo o quel settore possano farsi con ragionevole progressione, in modo che siano evita-

ti in larga misura arresti o crisi nel normale sviluppo di ogni economia nazionale.

E' stato quindi previsto un periodo transitorio iniziale di dodici anni, prolungabile a 15 per decisione unanime, suddiviso in tre tappe di 4 anni ciascuna. Le tappe segnano il termine massimo per il raggiungimento di volta in volta di determinati obiettivi parziali nella progressione verso la meta finale del mercato comune.

(e) Un altro problema, che l'istituzione del mercato comune pone, è quello della differenza del livello strutturale fra diverse economie messe in comunicazione. E' un problema che riguarda da vicino l'Italia, in particolare il Mezzogiorno e le isole. Già il Rapporto Spaak ammetteva che non è vero che in caso di brusca messa in comunicazione di regioni a sviluppo economico ineguale, il minor costo della mano d'opera e la più grande produttività degli investimenti assicurano automaticamente un progresso più rapido della regione inizialmente meno favorita. Come lo prova l'esperienza dell'unificazione italiana del 1860 e quella degli Stati Uniti dopo la guerra di Secessione, il divario esistente può invece andare aumentando, se le condizioni d'uno sviluppo della produzione non sono create attraverso degli investimenti di carattere pubblico per la costruzione di strade, porti, opere di irrigazione, mezzi di comunicazione, ecc.- Inversamente, un'azione positiva e collettiva in tal senso è a vantaggio comune sia delle regioni il cui sviluppo è desiderato sia di quelle più favorite.

0  
0 0

Alla necessità di realizzare i principi suenunciati si informano le soluzioni previste dal Trattato per i diversi problemi che qui di seguito rapidamente si riassumono :

#### Unione Doganale -

L'abblttimento dei dazi doganali all'interno della Co\_\_munità, partendo dalla media dei dazi applicati da ogni Pae\_\_se nel 1953-54 e 55 avviene nel corso del periodo transitorio, secondo un sistema così detto semilineare. Dopo una prima riduzione del 10%, i dazi vengono diminuiti ad intervalli regolari del 10% in media, con un minimo del 5% per ogni prodotto, in modo che alla fine del periodo di transizione i dazi all'interno del mercato comune saranno ridotti a zero. Sono previste clausole di elasticità e di acceleramento, non\_\_chè opportune procedure di correzione da applicare quando necessario.

Le restrizioni quantitative vengono eliminate con un sistema analogo. Negli scambi fra i Paesi del mercato comune dopo un anno dall'entrata in vigore del Trattato, per ciascun prodotto deve esistere un contingente di almeno il 3% (5%) della produzione nazionale; da quel momento per ogni anno successivo l'ammontare globale dei contingenti ancora esistenti sarà aumentato del 20%, con un minimo del 10% (15%) per ogni singolo prodotto, in modo che i singoli contingenti diverranno man mano non restrittivi, al punto da renderne inutile l'esistenza. Tutti i contingenti dovranno comunque essere aboliti alla fine del periodo di transizione.

E' prevista infine l'istituzione graduale, durante il periodo di transizione, di una tariffa doganale comune verso i Paesi terzi, che dovrà sostituirsi nelle singole tariffe nazionali in vigore. Essa viene calcolata sulla media aritmetica delle singole tariffe nazionali per ogni singolo pro-

dotto, con opportuni correttivi per i casi nei quali l'applicazione rigida del metodo desse luogo a risultati eccessivamente fuori della realtà e per tener conto d'altra parte della necessità di opportuni negoziati con i Paesi terzi, con i quali debbono continuare a svolgersi, anzi ad intensificarsi, le normali relazioni commerciali. Una volta messa in vigore la tariffa comune, sono previste opportune procedure comunitarie per apportarvi le modifiche rese necessarie sia dai negoziati coi Paesi terzi, sia dalle esigenze interne della Comunità, così che la tariffa potrà essere di volta in volta adattata alle necessità del mercato comune. Correlativamente, nel quadro della politica commerciale comune verso i Paesi terzi, che dovrà essere istituita entro il periodo di transizione, dovrà essere armonizzata e realizzata in comune la politica di restrizioni quantitative verso i Paesi terzi, ove necessaria.

#### Servizi -

E' riconosciuto dal Trattato il principio che, alla fine del periodo transitorio tutte le prestazioni di servizi da parte di cittadini di un paese membro possano avvenire liberamente negli altri paesi del mercato comune. Uniche eccezioni sono le funzioni o cariche pubbliche, riservate, ove la legge dei Paesi non disponga altrimenti, ai cittadini del singolo Paese membro. Data la enorme difficoltà tecnica di stabilire nel Trattato le diverse tappe di tale liberazione, durante il periodo transitorio, sono state previste opportune procedure, affinché la graduale realizzazione della libertà dei servizi venga concretamente messa in atto durante il periodo transitorio; mentre d'altro lato debbono essere armonizzate le disposizioni legislative e amministrative, che ad essi si riferiscono, nella misura in cui ciò è necessario affinché la libertà di circolazione dei servizi abbia un contenuto

concreto. Correlativamente, con analoga procedura, è sancito il principio della libertà di stabilimento dei cittadini e delle imprese di un paese membro sul territorio di un altro Paese membro per esercitarvi una qualsiasi attività economica.

#### Agricoltura -

Superate le prime incertezze, profilatesi all'inizio della Conferenza, il mercato comune è stato esteso all'agricoltura ed al commercio dei prodotti agricoli, pur riconoscendo la necessità di accordare ad essi disposizioni particolari integrative o sostitutive delle regole generali del Trattato.

E' previsto quindi che i Paesi membri elaborino una politica agricola comune, basata sul riconoscimento delle peculiari caratteristiche della struttura economico-sociale del settore agricolo, delle disparità ambientali tra le diverse aree agricole e della necessità di procedere gradualmente al conseguimento delle nuove mete. Tale politica dovrà contemporaneamente contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali del mercato comune e quelli particolari del settore agricolo, come l'aumento della produttività e lo sviluppo tecnico, un più elevato tenore di vita delle popolazioni rurali, la stabilizzazione dei mercati, un più ragionevole livello dei prezzi al consumo dei prodotti alimentari. La politica agricola comune, tuttavia, non sarà una espressione settoriale, intesa cioè a salvaguardare gli interessi ed a risolvere i problemi del singolo settore agricolo. Essa, opportunamente coordinata e articolata con la politica economica e commerciale comune, dovrà consentire quella integrazione orizzontale che è alla base del progetto di Trattato.

Per il settore agricolo l'organizzazione di mercato, data la diffusa esistenza di organismi nazionali di tutela economica, potrà prendere anche le forme di un coordinamento obbligatorio tra le diverse organizzazioni nazionali esistenti,

oppure quella di un organismo unico, che, all'interno dell'area, attuerà regolamentazioni dei prezzi, degli stockaggi, dei riporti, e, nei confronti ai Paesi terzi, funzionerà da comune meccanismo stabilizzatore tra le importazioni e le esportazioni.

Nel quadro della politica commerciale, i sei Paesi costituiranno un fronte unico doganale nei confronti dei Paesi terzi con una comune tariffa doganale, che sarà calcolata in modo tale da dare ai prodotti agricoli una protezione relativamente maggiore.

Tralasciando, per brevità, di esaminare i vari coordinamenti nel campo della formazione professionale della mano d'opera, dell'assistenza tecnica e della ricerca, nonché delle iniziative per l'incremento dei consumi, è importante sottolineare le difficoltà del periodo di transizione dovute alle spesso contrastanti politiche produttive nazionali, assaperati da un accentuato protezionismo che l'O.E.C.E. ha solo parzialmente potuto eliminare. Anche per i prodotti agricoli, nel periodo di transizione, oltre ad essere prevista l'applicazione delle regole generali dell'automatica degressività delle tariffe doganali e delle restrizioni quantitative, si potrà far ricorso al sistema dei prezzi minimi che, fissati nello spirito informatore del Trattato, rappresenterebbero un valido strumento per un incremento progressivo e sostanziale degli scambi senza portare turbamenti bruschi alle aziende agricole marginali. La politica dei prezzi minimi sarà sostenuta ed integrata dal principio di una certa preferenzialità per le produzioni dei Paesi della Comunità.

Parallelamente, dovranno ridursi e scomparire tutte le discriminazioni esistenti, ed in particolar modo quelle relative ai prezzi, facendo ricorso principalmente alla stipulazione dei contratti ed accordi multilaterali all'interno dell'area.

Il capitolo dell'agricoltura è peraltro uno di quelli nei quali profondi disaccordi ancora esistono in seno alla Conferenza. Principalmente sul problema della durata e fissazione dei prezzi minimi, dell'abolizione delle organizzazioni nazionali e delle forme ed ampiezza della preferenza da accordare ai prodotti agricoli.

#### Le regole di concorrenza -

Man mano che la compenetrazione dei Sei mercati si realizzerà, si potrà sempre più acuto il problema di sottoporre la concorrenza che verrà a svolgersi tra gli operatori della Comunità, non più protetti dalle barriere doganali e dalle restrizioni quantitative, a regole comuni che impediscano agli Stati membri o agli operatori in condizioni dominanti sul mercato di ricorrere a pratiche che possano impedire ai concorrenti di svolgere liberamente la loro attività economica: il problema cioè dei monopoli, cartelli, aiuti statali.

Riconosciute che l'esistenza dei monopoli economici non è di per sé stessa cosa nociva al buon funzionamento della concorrenza, ma è anzi spesso la conseguenza inevitabile del progresso tecnico, il Trattato prescrive una così detta legislazione di abuso, accompagnata da una opportuna procedura. Gli organi della Comunità hanno la possibilità, anzi l'obbligo, di intervenire contro gli eccessi dei monopoli che tentassero di falsare le condizioni di concorrenza degli altri operatori o di imporlo, valendosi della loro posizione, condizioni ineguali o non eque ai loro acquirenti o clienti.

Nel caso dei cartelli e delle intese, invece, il Trattato è partito da un principio diverso: le intese e i cartelli sono presunti "de jure" dannosi e quindi proibiti, salvo che si possa provare, nel quadro di apposite procedure, che la loro creazione o il loro funzionamento non hanno come conseguenza di impedire abusivamente l'esercizio della concorrenza agli altri operatori sul mercato.

Per quanto concerne infine gli aiuti e sovvenzioni che uno Stato membro può dare, sotto forme diverse, alla produzione ed al commercio, essi, quale elemento artificiale introdotto nel gioco della concorrenza per falsarne i risultati, sono proibiti, salvo in particolari eccezioni, che debbono essere autorizzate dagli organi comunitari. Fra queste eccezioni sono compresi gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico di regioni nelle quali il tenore di vita sia particolarmente basso e quelli destinati a promuovere lo sviluppo di talune attività o di talune regioni, quando ciò non sia contrario all'interesse comune.

Le distorsioni e le armonizzazioni delle legislazioni -

Una seconda esigenza per il buon funzionamento di un mercato comune stabilito fra sei Paesi la cui legislazioni ed i cui sistemi, per quanto simili, presentano ancora notevoli differenze di impostazione politica e di soluzioni giuridiche, è rappresentata dalla necessità di procedere, almeno in una certa misura, alla graduale armonizzazione delle legislazioni ed all'eliminazione della disparità che possono dar luogo a distorsioni della concorrenza fra gli operatori.

Un esempio tipo di distorsione può essere indicato nella disparità dei regimi fiscali, per quanto concerne il rimborso di tasse sui prodotti esportati: non è chi non veda che la differenza del regime fiscale può provocare notevole differenza nella situazione di due operatori di due diversi Paesi, fra di loro concorrenti, ed influire direttamente sui rispettivi prezzi di costo e di vendita, favorendo o sfavorendo uno dei due a causa di un elemento del tutto artificiale ed estraneo al gioco delle forze economiche.

Non va dimenticato peraltro che le distorsioni che così nascono possono essere compensate da altre distorsioni in

senso inverso; sarebbe quindi impresa di troppo grande mole e in buona parte inutile che gli organi della Comunità si applicassero fin dal principio all'eliminazione di tutte le disparità legislative e regolamentari tra i sei Paesi. Essa non è necessaria e renderebbe soltanto più difficile la stipulazione del Trattato, in ragione degli infiniti obblighi che imporrebbe ad ognuno dei Paesi contraenti. Il sistema prescelto, pertanto, si limita nel Trattato a prescrivere che le disparità siano eliminate quando la concorrenza sul mercato comune risulti falsata in modo grave e la distorsione che ne deriva non trovi compenso in altre distorsioni in senso inverso. Conseguentemente l'armonizzazione delle legislazioni e dei regolamenti nazionali avverrà gradualmente, man mano che la necessità se ne presenti, secondo l'evoluzione e lo sviluppo economico della Comunità. Gli Stati Uniti d'America esistono, come grande mercato, da circa cento anni e le disparità legislative fra i diversi Stati sono ancora numerose e talvolta rilevanti; del resto in Italia numerose sono le disposizioni legislative e regolamentari che producono distorsioni nel nostro stesso mercato.

#### I trasporti -

Un elemento indubbiamente importante per il buon funzionamento del mercato comune è costituito dal sistema di trasporti che rappresenta la intelaiatura del mercato stesso quale elemento essenziale del libero movimento delle merci. Il problema dei trasporti d'altra parte rappresenta in sé stesso uno degli elementi costitutivi del mercato comune, quando si consideri l'attività dei trasporti sotto la specie di prestazione dei servizi.

In forma principale peraltro si sono presentati alla Conferenza i diversi elementi del problema, a causa soprattutto della fondamentale differenza fra la politica dei trasporti

in atto nei singoli Paesi membri. La Germania e la Francia conducono attualmente una politica dei trasporti strettamente dirigista, in ragione soprattutto della volontà di quei Governi di risolvere il problema del cronico deficit delle loro imprese ferroviarie nazionalizzate mediante una limitazione stretta della concorrenza da parte degli altri mezzi di trasporto (automobilistici e fluviali), limitazione che va comunemente sotto il nome di "coordinamento".

Il Lussemburgo è avvisto sulla stessa strada e il Ministero dei Trasporti belga spera di arrivarvi per la via indiretta del Trattato sul mercato comune. I Paesi Bassi viceversa, che sono riusciti a risanare la loro azienda ferroviaria nazionalizzata con mezzi di normale gestione e con una radicale modernizzazione, sono gli strenui difensori di una politica liberista. Soprattutto da parte francese e tedesca si cerca di imporre agli altri Governi un sistema analogo al loro, perchè ci si renda conto che le industrie che possono disporre di un sistema di trasporti funzionante in regime di libera concorrenza vengono ad usufruire di minori costi di produzione per quanto riguarda i trasporti. Il problema dei trasporti è uno di quelli nel quale una soluzione non si è potuta ancora trovare, date le divergenze suaccennate. Un compromesso sarà forse possibile se si potrà trovare una forma che permetta di avviare il mercato comune conservando ad ogni Paese la libertà piena di adottare la politica dei trasporti che ritiene migliore per la sua struttura economica, sottoponendo alle indispensabili regole soltanto i trasporti che si svolgono fra due o più Paesi membri. Nello stesso senso potrebbe essere trovata una soluzione al problema della libertà per i cittadini di uno Stato membro di preestare il servizio trasporti in un altro Stato membro.

La bilancia dei pagamenti -

Costituito il mercato comune e sottratti gradualmente ai sei Governi i mezzi di politica commerciale verso l'estero, l'andamento delle singole bilancie dei pagamenti si trova ad essere largamente influenzato dall'andamento dei traffici fra i Sei Paesi. Non è chi non vede che le misure per influire sul raggiungimento dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti che ogni Governo può ancora prendere vengono ad essere ridotte di ampiezza e di efficacia. La conseguenza più logica di una tale situazione consisterebbe nell'accettare il principio che le singole bilancie dei pagamenti siano fuse in una sola: in altre parole che si addivenisse alla creazione, sia pure con forma elastica e progressiva, di una moneta unica. Nessuno ha osato spingersi così avanti durante la Conferenza, anche per i riflessi che una tale soluzione verrebbe immediatamente ad avere sui problemi dei singoli bilanci statali, nonchè sulle istituzioni della Comunità.

./.

La Conferenza ha quindi cercato di individuare l'unico punto di convergenza possibile, tenendo conto delle singole strutture economiche attuali e delle differenze radicali ancora esistenti fra i sei Paesi in materia di politica monetaria. Il Trattato riconosce quindi che l'equilibrio delle rispettive bilancie dei pagamenti e le alterazioni a scopo concorrenziale dei singoli tassi di cambio sono problemi di interesse comune, che i singoli Governi membri sono impegnati a svolgere una politica di equilibrio della bilancia dei pagamenti, idonea a mantenere la fiducia nella propria moneta, la stabilità dei prezzi e il maggior "pieno" impiego" possibile. D'altra parte gli Stati membri sono impegnati a coordinare le loro politiche economiche e monetarie in maniera che i provvedimenti dell'uno non influiscano dannosamente sulla situazione dell'altro. In caso di grave difficoltà della bilancia globale dei pagamenti di uno dei paesi membri è previsto un meccanismo di concorso mutuo allo scopo di aiutare il Governo interessato a risanare il più rapidamente ed economicamente possibile la sua bilancia di pagamenti, in modo tuttavia da contemperare le esigenze derivanti dalla situazione con la necessità di disturbare il meno possibile il funzionamento del mercato comune, in particolare il libero scambio delle merci e dei servizi. Apposite procedure sono previste per la messa in opera rapida ed efficiente del suddetto meccanismo di mutuo concorso.

#### Il fondo di investimenti.-

Nel quadro dell'attuazione dei principi più sopra esposti, che si riferiscono alle particolari esigenze che si manifestano quando si vogliono mettere in comunicazione due mercati a diverso livello di struttura economica, il Trattato prevede la istituzione di un Fondo ( o Banca) di investimenti con un capitale di un miliardo di dollari sottoscritto dagli Stati membri e versa-

to nella misura del 25%. I compiti del Fondo sono definiti come segue:

- a) La messa in valore delle regioni meno sviluppate;
- b) La conversione delle imprese richiesta dalla formazione del mercato comune;
- c) Progetti di ampiezza europea e di particolare importanza che per la loro natura non possano essere interamente coperti da mezzi di finanziamento esistenti in un singolo paese membro.

Lo statuto del Fondo è già stato preparato e non rimangono ormai che scarsi punti di dissidio. Il Fondo, ormai battezzato "banca europea degli investimenti", è organizzato in maniera da stimolare i suoi organi ad attingere sul mercato dei capitali, specie dei Paesi terzi, ulteriori risorse da investire nel mercato comune; il tasso di interesse, grazie al congegno studiato dagli esperti, sarà in generale assai basso: nell'ipotesi di operazioni del Fondo per un totale di 1.500 milioni di dollari esso si aggirerà sul 3 - 3,50%.

Non ancora risolto è il problema della ripartizione del capitale sottoscritto fra i sei paesi membri ( l'ultima proposta prevede Germania 325, Francia 325, Italia 175, Benelux 175) e correlativamente il problema della distribuzione dei posti nel Consiglio di Amministrazione.