

# La nuova fase dei rapporti fra mercato comune ed associazione europea di libero scambio

## 1. La decisione della Gran Bretagna per la ripresa di trattative col MEC.

Il tema dei rapporti fra Mercato comune europeo ed Associazione europea di libero scambio è attualmente dominato dalla recente decisione della Gran Bretagna di intavolare trattative per il suo ingresso nella Comunità economica europea. L'attenzione di studiosi e di uomini politici si concentra perciò su questa nuova fase dell'evoluzione della collaborazione economica nel nostro Continente. Benchè la Gran Bretagna non abbia mancato di dichiarare che nelle trattative avrebbe curato di salvaguardare gli interessi degli altri Stati appartenenti all'EFTA, si è propensi a far dipendere l'avvenire dell'organizzazione economica europea principalmente dall'atteggiamento che quel paese sta per assumere.

In realtà i termini del problema sono gli stessi che si presentarono all'epoca dell'istituzione dell'EFTA. Primeggia senza dubbio la posizione della Gran Bretagna. Del resto anche all'origine dei negoziati del 1957-1958 fra i sei paesi che si accingevano a formare il Mercato comune da una parte e i rimanenti paesi dell'OECE dall'altra per arrivare ad una associazione di estensione europea, troviamo un gesto del Regno Unito: la proposta avanzata nel luglio 1956 all'OECE per la istituzione di una zona di Libero scambio comprendente, insieme alla nuova organizzazione preparata dai Sei, gli altri paesi dell'OECE. Ma, nonostante il gran peso della posizione britannica, il problema di fondo era ed è di portata più vasta: riguarda il tipo di ordinamento da dare ad un sistema di collaborazione economica internazionale in questa seconda metà del secolo XX affinché dia i risultati che se ne attendono. Il MEC e l'EFTA obbediscono a criteri ispiratori diversi, fra cui si tratta di scegliere o a cui occorre apportare ritocchi.

Questo è l'oggetto del presente articolo. Naturalmente nessuno ignora che l'aspetto politico è fondamentale in questa materia; che la Gran Bretagna come gli altri Stati membri dell'EFTA non sono pronti a rinunciare ad una parte della loro sovranità sottoponendosi a impegni del tipo di quelli contenuti nel Trattato di Roma; che pertanto, a differenza degli Stati firmatari di questo Trattato, non guardano all'aggruppamento economico come a strumento per arrivare all'integrazione politica, ma lo considerano come fine a se stesso. Aspetto economico ed aspetto politico sono indissolubilmente connessi in questa materia dell'ordinamento europeo. Tuttavia il presente articolo si sforza di tener distinti quanto più possibile i due aspetti. Esso si propone di approfondire il lato economico, assumendo come punto di partenza che quanto più estesa è l'area europea libera di dazi e di disposizioni restrittive tanto maggiore è il beneficio che ne deriva non solo all'economia di questo continente, ma all'intera economia mondiale (1).

## 2. La controversia intorno alla tariffa esterna comune.

È bene ricapitolare brevemente gli eventi che portarono alla situazione presente. Come si è detto, i negoziati fra i Sei che si accingevano a formare il Mercato comune e gli altri paesi dell'OECE si iniziarono sin dal febbraio 1957; essi si protrassero fino al termine del 1958 senza condurre ad un risultato positivo. L'anno successivo a Stoccolma la Gran Bretagna, la Svezia, la Norvegia, la Danimarca, l'Austria, la Svizzera e il Portogallo diedero vita all'EFTA.

Sul terreno economico l'ostacolo maggiore fu costituito dalla impossibilità di conciliare il principio della tariffa esterna comune, che è propria del MEC, con l'autonomia doganale preferita dalla Gran Bretagna e dagli altri paesi dell'OECE.

(1) A questo proposito è opportuno richiamare il cosiddetto Rapporto Haberler preparato sotto gli auspici del GATT da un gruppo di esperti americani, olandesi, brasiliani ed inglesi, che mette in evidenza le ripercussioni favorevoli della più vasta area europea sui paesi produttori di materie prime: « essa avrebbe più probabilità di condurre nel complesso ad una aumentata domanda d'importazione dai paesi produttori di materie prime di quante non ne abbia un mercato comune limitato ai sei paesi della CEE ». Si veda anche G. DELLA PORTA: *Ripercussioni sul commercio estero italiano a causa della formazione dell'EFTA*, Padova, 1960.

Usando il linguaggio convenzionale della politica commerciale tradizionale si potrebbe parlare della inconciliabilità fra l'unione doganale e l'area di libero scambio che, come è noto, mentre si accomunano per l'abolizione delle barriere doganali e restrizioni interne, si differenziano per la presenza o l'assenza della tariffa esterna comune. Questa sarebbe però solo una formulazione approssimativa. In realtà nè il MEC realizza la tipica unione doganale, nè l'EFTA dà vita ad una vera e propria area di libero scambio. L'unione doganale è solo la piattaforma del MEC, che procede assai più avanti nell'aggruppamento degli Stati membri, in quanto estende il libero commercio anche ai capitali e agli uomini, e accetta di attuare una politica comune per l'agricoltura e una politica sociale armonizzata: realizza cioè un'unione economica, a cui manca solo l'unione monetaria per dar vita alla completa integrazione. Il MEC è assai più di un'unione doganale. Mentre l'EFTA è meno di una tipica area di libero scambio perchè deliberatamente si arresta al commercio dei prodotti industriali (questo era anche l'obiettivo perseguito dai rimanenti paesi dell'OECE nelle trattative coi Sei).

Lasciando da parte la questione terminologica, va ricordato che l'incompatibilità fra i due sistemi fu riscontrata nei pericoli di distorsione del traffico e di arbitrarie localizzazioni di impianti, derivanti dalla possibilità che merci importate con bassi dazi da uno dei paesi dell'EFTA vengano introdotte in franchigia in uno degli Stati del MEC che applicano la tariffa comune per quelle merci. All'inconveniente si può ovviare concedendo via libera solo ai prodotti originari della zona. Ma ciò richiede l'accertamento dell'origine delle merci; accertamento che diventa particolarmente complicato per le merci che abbiano subito processi più o meno lunghi di elaborazione nel paese della zona, dopo essere state importate da mercati extra-zonali. Si richiede l'adozione dei certificati di origine per dimostrare la provenienza delle merci. Si può scegliere il sistema di ammettere le merci che subiscono processi di trasformazione tassativamente previsti in determinate liste convenute fra gli Stati membri; ovvero quello del valore aggiunto, per cui si fanno entrare i prodotti per i quali il valore delle materie di provenienza esterna in esse incorporate non superi il 50% del loro prezzo di esportazione; oppure entrambi i sistemi. In ogni caso si tratta di procedimenti macchinosi, che potendo dar luogo a tentativi di frode non sono fatti per alimentare quell'atmosfera di fiducia che è necessaria per l'avvicinamento dei popoli europei. Inoltre essi

urtano contro difficoltà gravi quando il controllo delle dichiarazioni esiga ispezioni presso le fabbriche, quando i produttori si rifiutino di palesare i metodi di fabbricazione adoperati, ecc.

Per tutti questi motivi la proposta di formare un'area di libero scambio abbracciante i Sei e gli altri undici paesi dell'OECE apparve inaccettabile ai primi.

### 3. La tassa compensativa.

Nè esito felice ebbe lo schema di compromesso di origine italiana. Esso proponeva l'elaborazione di una tariffa esterna media fra i paesi della Zona coi paesi extra-zonali, concedendo tuttavia un margine di tolleranza. Anzichè stabilire una tariffa esterna rigidamente uguale per tutti, si sarebbero fissati dei limiti di scarto delle tariffe esterne dei paesi membri, limiti entro i quali ciascuno di essi poteva stabilire i suoi dazi. Quando la differenza tra le tariffe imposte per uno stesso prodotto da due paesi della Zona avesse superato lo scarto concesso, il paese con la tariffa più alta avrebbe potuto percepire una tassa interna compensativa su quel prodotto. La tassa sarebbe stata uguale alla differenza fra la tariffa esterna applicata a quel prodotto dal paese importatore e quella applicata per lo stesso prodotto dal paese esportatore. In tal modo sarebbero stati equilibrati gli effetti di un trattamento tariffario diverso applicato dai paesi della Zona.

L'applicazione della tassa compensativa avrebbe dovuto essere ridotta al minimo. Il progetto doveva entrare in vigore solo dopo il quarto anno dalla realizzazione della Zona per dar modo ai paesi partecipanti di avvicinare quanto più possibile le rispettive tariffe.

Il compromesso restò allo stato di progetto non tanto perchè anch'esso lascia delle lacune: ad esempio un paese della Zona che protegge solo il prodotto finito e non il prodotto agli stadi intermedi (ovvero lo protegge più che agli stadi intermedi) può esportarlo in altri paesi della Zona sottraendosi ai dazi compensativi se questi altri paesi non impongono su quel prodotto dazi più elevati; oppure un paese che non applica dazi su un prodotto che viene fabbricato all'interno può vedersi obbligato a pagare dazi compensativi benchè si tratti di prodotto originario della zona, ecc.; questi inconvenienti sono suscettibili di attenuazione se non di eliminazione mediante opportuni accorgimenti. Non venne accolto perchè tende in definitiva ad indurre gli Stati membri a portare le tariffe ad un livello

uniforme: e questo risultato è contrario alla autonomia doganale voluta dagli Stati dell'OECE non appartenenti al MEC.

Fu per preservare quella autonomia doganale che i Sette di Stoccolma si unirono nell'EFTA.

Ma fin d'allora da ambo le parti si avvertì la necessità e si manifestò il desiderio di gettare un ponte fra i due aggruppamenti. I firmatari del Trattato di Roma espressero questo orientamento tenendo aperte due porte, secondo l'espressione del prof. Hallstein, quelle degli articoli 237 e 238 che prevedono l'ingresso di pieno diritto ovvero la semplice associazione di altri paesi europei; i paesi del Trattato di Stoccolma in più occasioni palesarono analoghe disposizioni. Ora ci troviamo di fronte alla decisione britannica.

### 4. Il ponte fra MEC ed EFTA ed il regime preferenziale del Commonwealth.

La formula del « ponte » è suscettibile di interpretazioni e di applicazioni diverse. Tutte però presuppongono che sia conservata fondamentalmente la fisionomia di entrambi gli aggruppamenti; gli eventuali adattamenti richiesti per operare il raccordo non dovrebbero intaccare i caratteri essenziali dei due pilastri. Se ora l'esponente maggiore di uno dei due gruppi si dispone ad entrare o ad associarsi all'altro ed altrettanto annunzia di fare qualche altro Stato membro (Danimarca), dobbiamo prendere atto che la formula del ponte viene abbandonata. In realtà il mancato successo dei negoziati del 1957-1958 sta a dimostrare che quella era una via senza uscita.

Il riesame dei rapporti fra il MEC da un lato e la Gran Bretagna e i rimanenti paesi dell'EFTA dall'altro, che ora si inizia, viene evidentemente condotto per altra strada. Assumendo che il punto di riferimento sia attualmente la struttura del MEC, occorre individuare i problemi che si presentano separatamente per la Gran Bretagna e per gli altri paesi dell'EFTA.

Due sono i problemi principali che condizionano l'ingresso della Gran Bretagna nel MEC come membro di pieno diritto: i legami col Commonwealth e la situazione dell'agricoltura.

Come è noto, in virtù degli Accordi di Ottawa, che rimontano al 1932, la Gran Bretagna importa in franchigia derrate alimentari e materie prime dai paesi del Commonwealth e vi esporta prodotti

finiti con privilegi doganali. Nel 1958 il 43% delle esportazioni complessive dei paesi del Commonwealth (compresa la Gran Bretagna) risultava diretto a tali paesi mentre il 40% delle importazioni complessive degli stessi gruppi proveniva da paesi membri.

Circa il 45% delle esportazioni ed il 42% delle importazioni britanniche si svolgono fra la Gran Bretagna ed il Commonwealth: di questo volume di scambi circa la metà cade sotto il regime preferenziale. L'abbandono del regime preferenziale in cambio dell'entrata nel MEC avrebbe indubbe conseguenze sfavorevoli sia per la Gran Bretagna sia per il resto del Commonwealth. Cominciando dalle derrate alimentari, è da prevedere che l'imposizione di dazi e in certi casi di contingentamenti da parte della Gran Bretagna inciderà sfavorevolmente sulle esportazioni degli altri paesi del Commonwealth per due vie: per la diminuita domanda in provenienza dalla Gran Bretagna, che si rivolgerà al MEC e ai territori associati, e per il diminuito consumo interno di derrate alimentari di quel paese come conseguenza del rialzo dei prezzi. Nella misura in cui la tariffa del MEC colpisce le materie prime ne risentiranno sfavorevolmente sia la Gran Bretagna, che vedrà elevarsi il costo di produzione dei beni che le impiegano, sia i paesi del Commonwealth che le esportano (Canada). Alcuni di questi paesi saranno danneggiati anche per la diminuzione di prodotti industriali esportati in Gran Bretagna (India, Canada, Hong Kong).

Certamente le esportazioni britanniche nei paesi del MEC aumenteranno. Ma d'altra parte si ridurranno quelle verso il Commonwealth, il cui potere di acquisto disponibile si ridurrà in conseguenza delle diminuite loro esportazioni agricole globali, che saranno ostacolate dalla tariffa comune e da altre restrizioni. Nè è da escludere che, alla cessazione del regime preferenziale, quei paesi rispondano elevando i dazi sulle importazioni dalla Gran Bretagna.

In sostanza, si può riconoscere ciò che generalmente affermano gli studiosi inglesi: « i vantaggi che noi ricaviamo dalla preferenza imperiale sono dello stesso ordine di grandezza di quelli che ricaveremo con l'abolizione delle tariffe contro le nostre esportazioni verso la Comunità Europea » (2). È vero che fin qui non si sono considerati tutti gli elementi che entrano in linea di conto. L'entrata nel Mercato Comune comporta un indubbio accrescimento di effi-

(2) Scorr: *La Grande Bretagna, le Commonwealth et l'Europe*, in « Etude sur les problèmes économiques de l'Europe », Paris, I.S.E.A., 1960.

cienza di tutto il sistema dell'economia nazionale. Ma a ciò si contrappone la possibilità di conseguire lo stesso risultato, anche rimanendo fuori, con l'attivare la concorrenza mediante una opportuna legislazione anti-monopolistica, ecc.

##### 5. L'avvenire delle preferenze del Commonwealth e i progressi del MEC.

Il discorso non termina qui. Se si adotta una veduta di più lunga durata e orientata ad un più vivace dinamismo, quale si addice a tutti i fatti della società contemporanea, si giunge a un risultato diverso. I vantaggi preferenziali di cui godono le merci britanniche nei confronti dei paesi del Commonwealth sono reali; ma vanno diminuendo col tempo. Si calcola che dal 1937 al 1948 siano diminuiti globalmente dall'11% al 7%; attualmente dovrebbero aggirarsi intorno al 5%. Ciò è dovuto soprattutto agli spostamenti nel commercio estero dei singoli paesi del Commonwealth e al relativo declino di importanza della Gran Bretagna quale fornitrice ed acquirente con parallelo incremento del posto dell'Europa Occidentale nel commercio coi paesi indipendenti del Commonwealth. Il sistema dei dazi preferenziali ha cominciato ad operare contro la Gran Bretagna, che per alcuni settori industriali (cotoniero) non è sempre in grado di proteggere la propria produzione contro forniture a buon mercato da paesi del Commonwealth. D'altra parte essa perde terreno nelle esportazioni industriali verso quei paesi che domandano e ottengono riduzioni dei margini di preferenza, come è accaduto negli accordi con l'Australia e la Nuova Zelanda. Esaminato nel quadro di più ampie dimensioni temporali, nelle quali va collocato anche il rapido sviluppo dell'area comunitaria che va diventando sempre più attraente per i paesi esportatori, il bilancio si risolve a favore dell'ingresso della Gran Bretagna nel MEC.

Qualche anno fa è stata avanzata un'altra proposta che ora potrà essere ripresa in considerazione. Alla Conferenza sui rapporti interni fra i paesi del Commonwealth tenutasi a Palmerston, Nuova Zelanda, nel 1959, fu presentata l'idea che l'ingresso della Gran Bretagna nel MEC avvenisse con una riserva: che le importazioni di derrate alimentari dal Commonwealth restassero in gran parte libere e d'altra parte il resto del Commonwealth concedesse la soppressione del regime preferenziale sulle importazioni dal Regno Unito in cambio di un più libero ingresso delle sue esportazioni nel MEC.

Ma la soluzione non è scevra di inconvenienti. Il MEC avrebbe a temere l'inondazione dei propri mercati per le importazioni a buon mercato provenienti dal Commonwealth attraverso la Gran Bretagna. Si presenterebbe un problema analogo a quello dei prodotti industriali semilavorati e delle materie prime, lungamente e invano discusso nelle trattative del 1957-1958. È vero che il problema sarebbe meno complicato. Si potrebbero infatti proibire le esportazioni di derrate alimentari dal Regno Unito verso il MEC anzichè affaticarsi coi certificati di origine e con gli accertamenti. In compenso evidentemente il Regno Unito otterrebbe analogo provvedimento contro le importazioni agricole del MEC. Ma in tal modo si restringerebbe notevolmente la sfera di competenza del MEC.

Altra sorgente di difficoltà sta nel regolare i rapporti con paesi terzi. Se i paesi del Commonwealth riducono le tariffe solo sulle importazioni del MEC si viene a creare un nuovo sistema di preferenze che richiederebbe una revisione delle norme del GATT. Non è da escludere l'opposizione di terzi, ad esempio degli Stati Uniti.

#### 6. La portata del parallelismo fra rapporti Gran Bretagna - Commonwealth e rapporti MEC - TOM.

Un'altra soluzione del problema deve essere rapidamente menzionata. È stato anche messo in rilievo il parallelismo esistente fra le relazioni Gran Bretagna-Commonwealth e quelle MEC-TOM. Il Trattato di Roma ammette importazioni interamente libere da dazi per i prodotti provenienti dai territori associati di oltre mare, allo stesso modo che il Regno Unito importa in franchigia numerose merci dal Commonwealth. L'unica differenza — ammettono i sostenitori di questa soluzione — è che il Trattato di Roma prescrive ai territori associati di adottare un regime non discriminatorio per le importazioni in provenienza da qualunque paese del MEC; ma a'rettanto non vale per le preferenze di Ottawa. Tale divergenza non viene tuttavia riguardata come ostacolo insormontabile (3).

Ma un istante di riflessione mostra che il parallelismo è più apparente che reale. Mentre i territori associati al MEC si trovano presso a poco allo stesso stadio di sviluppo, i paesi del Commonwealth

(3) SNOY D'OPPEERS, *Towards a European Solution*, in « Lloyds Bank Review », 1960.

coprono una gamma assai estesa di situazioni economiche: dai territori africani si va fino al Canada, cioè ad una delle economie più progredite del mondo. Vi sono poi l'Australia, la Nuova Zelanda e l'Africa del Sud che, per molti aspetti, possono essere classificati come un gruppo a sè; ed infine l'India, il Pakistan, Hong Kong, che non vanno collocati in alcuno dei tre gruppi precedenti. Il Commonwealth costituisce uno spazio economico eterogeneo, che mal si adatta ad un tipo di soluzione che è stata trovata opportuna per i TOM.

Vi è poi da tener presente che certi legami, sia pure non così intensi come quelli del Commonwealth, esistono fra qualche paese del MEC (Italia) con quelli dell'America Latina. I paesi dell'America Latina, che non hanno mancato di dare segni d'allarme per il privilegio accordato dal MEC ai territori africani (4), farebbero certamente sentire la propria voce se la soluzione or ora tratteggiata dovesse prevalere. Questa dovrebbe perciò essere riveduta per tener conto anche di quell'altro elemento che è costituito dai legami con l'America Latina.

Tre punti emergono dalla disamina che precede: 1) l'esistenza dei vincoli del Commonwealth costituisce una difficoltà reale per l'entrata della Gran Bretagna nel MEC (5); 2) le varie soluzioni escogitate finora non sono del tutto esenti da inconvenienti; 3) esse contengono però elementi validi e suscettibili di condurre al risultato voluto mediante modifiche e ritocchi che devono essere studiati.

#### 7. La situazione dell'agricoltura.

La situazione dell'agricoltura rappresenta l'altro problema che attende la soluzione adeguata in vista dell'ingresso della Gran Bretagna nel MEC. In parte essa è stata già accennata in occasione dell'esame delle preferenze imperiali, in cui una parte di primo piano occupano appunto i rifornimenti di derrate agricole che il

(4) È stato osservato che « la concorrenza dei territori associati può risolversi in un serio pregiudizio per i paesi latino-americani produttori di caffè, tabacco, cacao, banane e zucchero ». CORREA AVILA, *Il MEC e il commercio con l'America Latina con particolare riguardo all'Argentina*, Roma, Ambasciata Argentina, 1960, p. 15.

(5) Su questo punto ebbi a richiamare l'attenzione fin da quando si cominciò a parlare di un'unione doganale europea, qualche anno dopo la fine della guerra e cioè assai prima che si pensasse al MEC e all'EFTA. Si veda il mio scritto: *Economia e personalismo*, Milano, Vita e Pensiero, 1949, cap. III: *La comunità economica internazionale*, pp. 122 e segg.

Regno Unito riceve in franchigia da alcuni paesi del Commonwealth. Vi è ora un altro aspetto non meno importante che deve essere esaminato. Lasciamo da parte per un momento la differenza esistente fra la maniera di regolare l'agricoltura del MEC e dell'EFTA. La prima organizzazione estende ai prodotti agricoli, benchè con calendario diverso, il principio della eliminazione di tariffe e di restrizioni fra i partecipanti; al tempo stesso prepara una politica agricola comune, chiamata a coordinare gli ordinamenti dei mercati attualmente esistenti su base nazionale. L'EFTA invece esclude dalla liberazione i prodotti agricoli e si limita solo ad accordi rivolti a tutelare i differenti interessi nazionali in questione. È opinione di molti che questo sistema non può che essere temporaneo: prima o dopo anche l'EFTA dovrà penetrare più addentro nella coordinazione dei mercati. Appare difficile unificare stabilmente i mercati dei prodotti industriali fra paesi aventi notevoli interessi come esportatori o importatori di derrate agricole. Ma qui dobbiamo rivolgere l'attenzione alla specifica posizione dell'agricoltura britannica.

Il Regno Unito protegge l'agricoltura con un metodo radicalmente diverso da quello adottato dai paesi del MEC: la protegge mediante sussidi agli agricoltori, mentre i paesi del MEC operano coi dazi. La diversità di metodo si ripercuote sul livello dei prezzi. In Gran Bretagna i prezzi al consumo dei prodotti agricoli sono al livello del mercato mondiale, benchè i prezzi alla produzione degli stessi beni siano sensibilmente più elevati. Ciò si ottiene appunto col metodo dei sussidi. Agli agricoltori viene corrisposta a spese dell'erario la differenza fra il costo medio di produzione all'interno e il prezzo corrente sul mercato internazionale, prezzo che si pratica anche all'interno dato che i prodotti vengono importati senza dazi.

Tutt'altra situazione si ha al di qua della Manica. Il metodo dei dazi ha per effetto di tenere i prezzi agricoli ad un livello superiore a quello del mercato internazionale; e cioè di tanto superiore quanto è necessario per tener conto del più elevato costo di produzione interno. Di conseguenza il prezzo al consumo è sensibilmente diverso in Gran Bretagna e nei paesi del MEC.

Evidentemente i due metodi sono inconciliabili in un mercato comune. Occorre fare una scelta. Viene allora spontaneo il domandarsi quale dei due sia più razionale. In via di principio la risposta è ovvia. È senza dubbio preferibile il metodo britannico: perchè non provoca rialzo di prezzi, non scoraggia il consumo di derrate alimentari e infine consente di misurare esattamente il costo della

protezione che grava sulla collettività. Tuttavia è da escludere che esso venga preferito. Di questa inevitabile decisione un autorevole studioso italiano ha dato la spiegazione seguente: « Ritengo prevedibile che sarà scelto il metodo della protezione doganale. Per una ragione di comodità nel cambiar metodo: i dazi doganali sono in vigore in sei paesi e quello del premio in uno solo. Siccome sei è maggiore di uno, l'Inghilterra dovrà rassegnarsi, se vorrà entrare nel mercato comune, a proteggere i suoi agricoltori col metodo del dazio doganale anzichè con quello del premio » (Luigi Einaudi).

Ma questa pessimistica valutazione non è esatta. Il vero motivo della preferenza dei dazi sui sussidi è un altro. Il settore agricolo è in Gran Bretagna assai ristretto rispetto a quello dei paesi della Comunità Europea. Lì è un onere tollerabile per l'erario che si richiede per alimentare i sussidi. In paesi come l'Italia, dove l'agricoltura è il settore di più grande dimensione, il metodo dei sussidi imporrebbe uno sforzo assolutamente insostenibile dal sistema fiscale. Questo non significa chiudere gli occhi davanti al sacrificio imposto dai dazi ai consumatori. L'esperienza dimostra che in questa forma l'onere è sopportabile. Nè significa rassegnarsi ad una maggiorazione dei prezzi che si protragga indefinitamente. Qualunque sia il metodo adottato è necessario affrettare il livellamento dei prezzi interni a quelli internazionali.

D'altra parte se nel momento presente è inevitabile che prevalgano i dazi sui sussidi non è detto che si debba cristallizzare il livello dei prezzi maggiorati dai dazi. Non è da escludere che si trovino accorgimenti per i quali il MEC e la Gran Bretagna si incontrino dopo un certo tempo a mezza strada fra i due livelli di prezzi.

#### 8. Alcuni problemi di adattamento.

Un altro problema di minor rilevanza che viene qui solo rapidamente menzionato discende dalla diversità di struttura fiscale esistente in Gran Bretagna rispetto a quella continentale e in particolare a quella italiana. La distribuzione del carico fiscale ha luogo in Gran Bretagna dividendo quasi a metà le imposte dirette ed indirette. Invece da noi la parte delle imposte indirette è sensibilmente maggiore. Il criterio inglese, indubbiamente felice sotto vari punti di vista, offre qualche inconveniente nei rapporti internazionali.

Infatti i rimborsi concessi agli esportatori riguardano le imposte indirette e non quelle dirette. Ma non è il caso di addentrarsi nella disamina di questo punto che non involge questioni di principio.

Avendo assunto come termine di riferimento il MEC non si sono qui presi in considerazione i problemi che devono fronteggiare a loro volta gli Stati membri nel caso di ingresso della Gran Bretagna (l'accresciuta concorrenza industriale) e di altri paesi dell'EFTA. Si consideri ad esempio la Danimarca, che ha subito annunciato di voler seguire l'esempio del Regno Unito. Ciò non reca meraviglia. Essa aveva firmato il patto di Stoccolma senza entusiasmo perchè i due grandi acquirenti dei suoi prodotti, la Gran Bretagna e la Germania, venivano a trovarsi in due zone di mercato diverse. Si capisce che ora voglia sollecitamente muoversi per non perdere l'uno e per riguadagnare l'altro. Ora l'agricoltura danese è straordinariamente progredita. L'apertura delle frontiere prepara serie difficoltà a certi rami dell'agricoltura italiana, nonché di qualche altro paese della Comunità. Ma anche qui vale il rilievo che non sono in gioco questioni di principio ma solo difficoltà di adattamento.

#### 9. I rapporti fra il MEC e l'EFTA nel suo complesso.

Resta infine da considerare in che termini si pongano attualmente i rapporti fra il MEC e l'EFTA nel suo complesso.

Vi è chi sulla base delle statistiche che dimostrano un progresso delle esportazioni assai più rapido nella prima area rispetto alla seconda, parla di fallimento dell'EFTA e vede nel gesto inglese il tentativo di correre ai ripari.

Questa affermazione è per lo meno esagerata. Basti pensare che l'EFTA, essendo composta di paesi coi dazi più bassi di Europa, non era in grado di offrire ai suoi membri che tenui vantaggi competitivi. È del tutto naturale che il MEC dovesse mostrare più forte dinamismo (6). Ma non è da escludere che quel dinamismo sia stato accresciuto dal maggior slancio che nei protagonisti del progresso economico nell'area del MEC è valso ad infondere l'atmosfera comunitaria. Le due aree si differenziano per un tratto fondamentale: l'una appresta al riordinamento dei rapporti

(6) Su questo punto si veda: NUTTING, *Europe will not Wait*, Hollis and Carter, London, 1960.

fra le economie una soluzione prevalentemente commerciale; l'altra invece una soluzione assai più comprensiva, che possiamo dire economica, perchè tiene conto della stretta interdipendenza esistente fra relazioni esterne e svolgimento interno delle economie contemporanee.

I negoziati del 1957-58 vertevano, come si è detto, sulla tariffa esterna comune. In realtà dietro alle due posizioni vi era una più profonda divergenza: i « non sei », invocando l'autonomia doganale, reclamavano anche l'autonomia della politica sociale, della politica agraria, della politica dei trasferimenti di capitali, della politica della mano d'opera, ecc. Qui si manifesta una diversità di interpretazione dell'economia contemporanea.

#### 10. La soluzione puramente commerciale e la soluzione economica.

Il MEC si fonda sull'idea che l'economia nazionale non può essere esposta totalmente alle influenze esterne perchè l'automatismo del mercato internazionale non trova più nella realtà quelle condizioni propizie che fino alla prima guerra mondiale avevano assicurato un soddisfacente grado di integrazione, con l'ausilio del sistema aureo. A partire dalla grande depressione del 1929-32 e soprattutto dopo l'ultimo conflitto, l'economia si è messa alla ricerca di un diverso tipo di integrazione che conserva il mercato, ma al tempo stesso ne modifica i risultati.

Lungo questa linea furono concepite, benchè solo parzialmente, le istituzioni nate a Bretton Woods che, per quanto riguarda l'Europa, dovettero essere rafforzate dagli aiuti Marshall, dall'OECE, dall'Unione Europea dei Pagamenti. Quando si afferma che il più grande insuccesso dell'UEP fu quello di non essere riuscita a realizzare una zona di libero scambio in Europa (7), si mostra di sopravvalutare gli aspetti monetari e commerciali a scapito dei rimanenti aspetti dell'economia. La genesi di organizzazioni come la CECA e il Mercato Comune dimostra che esse presero consistenza quando all'apertura delle frontiere si accompagnarono norme atte a garantire le singole economie dalle sfavorevoli ripercussioni di quella misura.

(7) FRANK, *The European Common Market*, Stevens and Sons, London, 1961.

Gli Stati che finora sono rimasti fuori di esse non hanno avvertito questa preoccupazione. Forse ciò si deve al fatto che essi hanno un livello di reddito pro-capite elevato. Ora però diventa sempre più palese la comunanza di destino fra chi è più avanti e chi lo è meno sul cammino dello sviluppo.

Il punto cruciale della decisione circa l'ingresso dei sette nel MEC sta nel loro atteggiamento riguardo alla soluzione che supera l'aspetto commerciale e penetra nella armonizzazione di politica sociale, nella comunanza di politica agraria, di trasferimento di capitale, di mano d'opera, ecc.

### 11. L'elemento politico.

Qui si inserisce l'aspetto politico: si tratta di sapere fino a che punto i sette sono disposti a rinunciare alla completa libertà di decisione in queste materie. In realtà non si tratta di rinunciare a parte della propria sovranità, ma di accettare di esercitare in comune una parte di sovranità. Quanto alla neutralità a cui tengono alcuni membri dell'EFTA, non vi è incompatibilità con l'accettazione degli obblighi su indicati: basti pensare quanto profondamente diversa era la CED rispetto al Trattato di Roma.

Il fatto che questo Trattato fu ideato come un primo passo verso l'integrazione politica non dovrebbe atterrire i Sette perchè l'aderirvi non implica accoglimento di alcuna formula predeterminata; dà anzi il diritto di interloquire al momento della ricerca di quella formula.

Si deve anche serenamente prevedere che le imminenti trattative non giungano in porto. I problemi, le difficoltà, gli ostacoli e, soprattutto, il tratto differenziatore fra le due aree non sono tali da essere sottovalutati.

Rimane sempre la porta dell'art. 238: il regime di associazione che, per non essere stato tassativamente determinato, si presta alle più varie attuazioni.

È sommamente auspicabile che almeno questa soluzione si realizzi. La persistenza di due aree in Europa non solo a lungo andare finirebbe per indebolire l'economia del Continente. Toglierebbe ad esso la possibilità di contribuire in modo sostanziale al progresso dell'economia mondiale e, in modo particolare, all'elevazione del terzo mondo, cioè di quel compito che costituisce una sfida decisiva alla civiltà europea.

FRANCESCO VITO