

88.045

Rapporto sulla posizione della Svizzera nel processo d'integrazione europea

del 24 agosto 1988

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, invitandovi a prenderne atto, il nostro rapporto sulla posizione della Svizzera nel processo d'integrazione europea.

Vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo i seguenti postulati:

- | | |
|------------------|---|
| 1986 P 86.344 | Rapporti Svizzera-CE
(N 20.6.86, Hubacher) |
| 1986 P 85.582 | La Svizzera e la nuova cooperazione economica in Europa
(N 23.9.86, Butty) |
| 1987 P ad 87.005 | La Svizzera e l'integrazione europea
(N 4.3.87, Commissione dell'economia) |
| P 87.941 | Mancata ratifica della Carta sociale e CE
(N, Mörf) |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

24 agosto 1988

In nome del Consiglio federale svizzero:
Il presidente della Confederazione, Stich
Il cancelliere della Confederazione, Buser



1 Introduzione

L'Europa occidentale è alla vigilia di una nuova era e una serie di importanti avvenimenti prodottisi negli ultimi anni ha reso manifesta l'evoluzione raggiunta nel processo di integrazione europea. Si pensi all'estensione della Comunità europea (CE) alla Spagna e al Portogallo (1° gennaio 1986), che ha portato a dodici il numero degli Stati membri; alla presentazione di un vasto programma di misure volte all'attuazione di un mercato interno comunitario entro la fine del 1992; e infine all'entrata in vigore, con il 1° luglio 1987, dell'Atto unico europeo, ovvero un documento decisivo, con il quale il diritto comunitario di base è in un certo senso divenuto viepiù affine al diritto costituzionale. A riprova di quest'evoluzione, si osservi poi la coincidenza di competenze interne e competenze esterne della Comunità, l'applicabilità diretta sempre più frequente di norme comunitarie e soprattutto l'adozione del principio maggioritario per talune categorie di decisioni. La sovranità degli Stati membri è dunque viepiù ridotta e ci si avvia a grandi passi verso una politica estera unitaria della Comunità, massime quando la stessa ha un impatto sulla politica economica esterna. Parallelamente, è dato anche l'intensificarsi sostanziale della cooperazione internazionale, praticamente in tutti i campi dell'attività pubblica, anche al di fuori della CE: presso i Paesi dell'AELS, al Consiglio d'Europa, nelle conferenze ministeriali specializzate e nelle molteplici relazioni tra queste diverse istituzioni.

Di fronte all'evolvere incalzante della cooperazione e dell'integrazione europee, sono dunque legittimi gli interrogativi del Popolo svizzero sulle nostre possibilità di partecipare in modo confacente alla costruzione dell'Europa e sulla posizione della Svizzera al riguardo. Con il presente rapporto, il Consiglio federale desidera rispondere a questi interrogativi ed informare il Parlamento ed il Popolo sugli sforzi compiuti nell'intento di consolidare le nostre relazioni con l'Europa.

Il rapporto descrive in una prospettiva globale quanto ci sembra determinante per la formazione dell'opinione pubblica. Vi si tenta un bilancio della politica europea della Svizzera e si presentano i principi, gli obiettivi e le prospettive della nostra politica di integrazione. Dato che la Comunità svolge un ruolo fondamentale nella cooperazione e nell'integrazione europee, le nostre relazioni con la CE sono ovviamente al centro di queste considerazioni. I vari aspetti economici di questa cooperazione, in un'accezione molto ampia, occupano evidentemente uno spazio preponderante. Sebbene le sue finalità siano di ordine politico, è infatti in campo economico che il processo di integrazione della CE ha compiuto passi da gigante. A giudizio del Consiglio federale, le relazioni della Svizzera con l'Europa non si limitano tuttavia agli aspetti economici; è quindi necessario che il rapporto affronti anche altri campi e altre forme di cooperazione istituzionale con la CE.

La genesi del processo di integrazione europea va situata all'inizio degli anni cinquanta e il rapporto ne traccia i momenti salienti nel secondo capitolo. Il capitolo terzo propone un'analisi dei meccanismi e degli strumenti di integrazione e di cooperazione che operano attualmente in Europa occidentale nei vari campi. Le possibilità a disposizione della Svizzera per una partecipazione attiva

alla cooperazione europea sono esposte dettagliatamente nel capitolo 4. Da quanto presentato, risulta una Svizzera con forti connessioni politiche, culturali ed economiche in Europa occidentale; una Svizzera che collabora intensamente agli sforzi di cooperazione, tanto bilaterali che multilaterali, alla ricerca di soluzioni di respiro europeo.

Una politica di integrazione attiva implica un lavoro di pianificazione e obiettivi d'azione a medio e lungo termine. In questa prospettiva e consapevole delle inevitabili incertezze, il Consiglio federale ha deciso di descrivere gli sviluppi possibili del processo di integrazione europea, secondo lo strumentario oggi operante, e di valutarne l'importanza per la Svizzera (cap. 5). Quest'evoluzione va ovviamente considerata in rapporto a quanto avviene nel mondo, seguendo un'impostazione indispensabile per un'analisi economica, se si considera il reale intensificarsi degli sforzi di cooperazione, tanto a livello europeo, quanto a livello globale. È per queste ragioni che il Consiglio federale ritiene indispensabile integrare la politica europea della Svizzera nella visione più ampia e universale delle sue relazioni estere.

A questo punto, è indispensabile analizzare se le basi istituzionali esistenti per una cooperazione europea in genere, e il reticolo contrattuale che ci unisce alla CE in particolare, offrono un quadro sufficiente per approfondire le nostre relazioni con gli altri Paesi europei e più specificamente con la CE. Di conseguenza, il Consiglio federale ha affrontato anche possibilità di collaborazione diverse da quelle attuali (cap. 6) e, dopo aver analizzato le opzioni potenziali, è giunto alla conclusione che, per il momento, un orientamento sostanzialmente nuovo della nostra politica di integrazione non è necessario.

Oggi come in passato, il Consiglio federale pone tra i suoi compiti prioritari il riesame costante della posizione della Svizzera nel processo di integrazione europea. Sebbene analizzi gli elementi essenziali della situazione attuale, tracciando gli sviluppi futuri e le loro ripercussioni sul nostro Paese, il rapporto non è dunque da considerarsi definitivo. Nuovi studi sulle evoluzioni possibili del processo di integrazione e sulle ripercussioni per l'assetto culturale economico e sociale della Svizzera continueranno ad imporsi. Da questo punto di vista, l'analisi qui offerta potrà costituire un bilancio e nel contempo un punto di partenza per l'enorme lavoro che ci attende. Il Consiglio federale resta aperto ad ogni nuovo approccio di questi problemi e la sua disponibilità, in un momento in cui il processo di integrazione riceve impulsi decisivi, ha un'importanza particolare.

2 Cenni storici

21 Tappe della collaborazione europea a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale

211 Inizi di una unificazione politica

Chi voglia valutare i progressi consentiti dagli sforzi di integrazione europea negli ultimi 40 anni deve tener presente la situazione politica ed economica dell'Europa dopo la fine della Seconda guerra mondiale. L'economia europea, in

gran parte avvilita dagli eventi bellici, languiva paralizzata. Minacce interne ed esterne mettevano in pericolo il sistema liberale-democratico dei vari Stati occidentali e nessuna delle potenze europee allora preminenti era in grado di garantire autonomamente la propria sicurezza o di assumere un ruolo determinante nella politica mondiale; questa funzione era ormai divenuta una prerogativa delle grandi potenze nucleari. L'unica via per evitare la marginalizzazione e cercare di riaffermarsi era offerta dall'unione delle varie forze. Di fatto, per gli Stati nazionali europei si trattava di superare le rivalità e di por mano al compito immenso di ricostruire un continente devastato dalla guerra.

Nello sforzo di rafforzare l'Europa, voci di rilievo chiesero sin dalla fine della guerra un'unificazione politica, allora considerata l'unico mezzo per un rilancio dei Paesi europei. Il primo risultato tangibile di questi sforzi fu l'istituzione del *Consiglio d'Europa*, nel 1948 su impulso del congresso dell'Aia: il 5 maggio 1949, a Londra, dieci Governi europei ne firmarono lo Statuto di fondazione, dando avvio alle strutture di una futura unione politica in Europa. Questa prima organizzazione internazionale, che riuniva non soltanto Governi, ma anche rappresentanti dei Parlamenti nazionali, ricevette la sua legittimazione dall'istituzione della democrazia rappresentativa e dall'obiettivo di stabilire un legame più stretto tra i suoi membri, secondo la visione di Wiston Churchill degli «Stati Uniti d'Europa».

Nei primi anni, le attività del Consiglio d'Europa, segnatamente quelle dell'Assemblea consultiva, riflesero siffatti obiettivi di unificazione politica. Nell'ambito della discussione sulle possibili modificazioni della struttura politica europea, una dichiarazione dell'Assemblea consultiva dell'agosto 1950 pose tra gli scopi del Consiglio d'Europa la creazione di un'autorità politica europea dotata di reali competenze. Perfino la creazione di un esercito unitario europeo venne allora accuratamente considerata dall'Assemblea consultiva in una raccomandazione, benché questioni attinenti alla difesa fossero espressamente escluse dalle competenze del Consiglio d'Europa secondo l'articolo 1 lettera d dello Statuto di fondazione. Su influsso del Piano Schuman per una «Montan-Union», l'Assemblea consultiva discusse vari progetti intesi alla formazione di comunità in altri settori dell'economia, ma il Comitato dei ministri non fece proprie tali riflessioni. Anche i tentativi volti a trasformare il Consiglio d'Europa in un consesso per la formazione di una politica estera comune agli Stati membri non ebbero successo. Quanto alle ambizioni integrazionistiche del Consiglio d'Europa, passarono poco per volta in seconda linea di fronte a una moltitudine di attività di carattere giuridico, sociale, tecnico e culturale. Così il Consiglio d'Europa è rimasto l'organizzazione interstatale che conosciamo attualmente, indubbiamente l'unica organizzazione di respiro europeo, capace di occuparsi di tutti gli interessi del continente, a prescindere come detto dai problemi di difesa militare.

La realizzazione di un'organizzazione sopranazionale deriva da un'altra ambiziosa iniziativa. Il 9 maggio 1950, il ministro degli esteri francese Robert Schuman propose di «subordinare la totalità della produzione tedesca e francese del carbone e dell'acciaio a una comune alta autorità, in un'organizzazione aperta anche agli altri Stati europei». L'inserimento della Repubblica federale di Germania, che stava riconsolidando rapidamente la propria economia, in un'orga-

nizzazione ben strutturata avrebbe dovuto promuovere la riconciliazione dei nemici e garantire la pace, impedendo che un determinato Stato disponesse unilateralmente di industrie chiave per l'economia di guerra e che quindi scoppiasse un nuovo conflitto fratricida. Nell'aprile del 1951, il Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Francia, l'Italia, i Paesi Bassi e il Lussemburgo firmarono il Trattato di Parigi che fondava la *Comunità europea del carbone e dell'acciaio* (CECA o «Montan-Union»). Questo trattato, che prevedeva l'eliminazione degli ostacoli commerciali e istituiva un disciplinamento comune del mercato dei minerali, del carbone, dell'acciaio e dei rottami metallici, era una novità dal punto di vista istituzionale, soprattutto in quanto in esso, per la prima volta, diritti di sovranità di singoli Stati venivano delegati a un organo sopranazionale, l'Alta autorità. Veniva così fissato un punto di partenza per un'integrazione politica degli Stati interessati.

Gli sviluppi ulteriori, in direzione di un'unificazione politica, avrebbero dovuto consistere nella creazione di una *Comunità europea di difesa*, e di una *Comunità politica europea*. Nel 1952, a Parigi, i Sei firmarono il Trattato sulla creazione di una Comunità europea di difesa, il cui scopo avrebbe dovuto essere un'integrazione degli eserciti europei. Siccome tuttavia un esercito europeo integrato presuppone una politica estera comune, i ministri degli esteri conferirono all'Assemblea parlamentare della CECA il mandato di elaborare un progetto di trattato per la creazione di una Comunità politica europea. Il trattato prevedeva un'Organizzazione federale che entro due anni avrebbe dovuto integrare la CECA e la Comunità europea di difesa, con competenze di politica estera, difesa, integrazione economica e sociale, nonché di salvaguardia dei diritti dell'uomo. Questi piani di integrazione fallirono tuttavia in seguito all'opposizione dell'Assemblea nazionale francese che, il 30 agosto 1954, respinse la ratifica del Trattato sulla Comunità europea di difesa.

L'idea di un'integrazione militare dei Paesi europei venne infine realizzata, sotto altra forma, con la creazione dell'*Unione dell'Europa occidentale* (UEO). Con gli Accordi di Parigi del 23 ottobre 1954, gli Stati firmatari del Patto di Bruxelles, del 17 marzo 1948 (Gran Bretagna, Francia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo nonché Italia e Repubblica federale di Germania), fondarono un'alleanza difensiva che si inserì nella più vasta *Organizzazione del Trattato dell'Atlantico Settentrionale* (NATO). Le competenze non militari, parimente assegnate alla UEO e concepite in modo relativamente ampio, persero a poco a poco importanza con gli ulteriori sviluppi dell'integrazione europea e anche l'importanza militare dell'Unione passò in secondo piano rispetto a quella della NATO. Dal 1984 però sono in corso sforzi per riattivare la UEO.

In seguito al fallimento dei piani per una Comunità europea di difesa e per una Comunità politica europea, nel luglio 1955, nella Conferenza di Messina, i sei Stati membri della CECA decisero di perseguire i loro obiettivi non più per via diretta ma indirettamente, attraverso la fusione delle loro economie nazionali. Nel marzo 1957, con i Trattati di Roma, vennero fondate la *Comunità economica europea* (CEE) e la *Comunità atomica europea* (EURATOM). La forma di integrazione scelta per le tre comunità europee prevedeva che venissero portate avanti politiche comuni, mediante organi comunitari le cui decisioni fossero valide in ogni Stato membro. Essa si è rivelata determinante per l'integra-

zione economica dell'Europa occidentale, ma finora non è stata applicata al processo di unificazione politica.

L'atteggiamento della Svizzera nei confronti delle nuove forme di organizzazione politica dell'Europa del dopoguerra era caratterizzato dalla convinzione che la neutralità permanente e armata continuasse ad essere il mezzo più adeguato per garantire l'indipendenza del Paese. A differenza di altri piccoli Stati europei, la Svizzera non ha perciò potuto ravvisare né in una politica militare d'alleanza, né in un processo di unificazione politica degli Stati dell'Europa occidentale un'alternativa alla prosecuzione della *sua politica tradizionale d'indipendenza sul piano della politica estera*. Per questa ragione, in un primo momento essa non partecipò agli sforzi di unificazione dell'Europa occidentale, che nei primi anni del dopoguerra perseguivano prevalentemente obiettivi politici. È d'altronde per suo desiderio esplicito che, nel 1949, non venne invitata a far parte del Consiglio d'Europa. Infatti, durante più di 10 anni un'adesione venne considerata inconciliabile con le esigenze della politica estera svizzera, strettamente imperniata sulla salvaguardia dell'indipendenza. Considerate le attività e le prospettive di sviluppo iniziali del Consiglio d'Europa, segnatamente anche le discussioni nell'Assemblea consultiva sulla formulazione di una politica estera comune che includeva anche aspetti militari, un atteggiamento distanziato siffatto sembrò giustificato. Nondimeno, nel suo rapporto del 26 ottobre 1962 all'Assemblea federale, concernente le relazioni della Svizzera col Consiglio d'Europa (FF 1962 1633 sunto), il nostro Collegio maturò poi il convincimento che il carattere dell'attività politica del Consiglio d'Europa fosse mutato a tal punto che le precedenti considerazioni politiche, sfavorevoli a un'adesione della Svizzera per ragioni di neutralità, erano ormai prive di fondamento.

Con l'adesione al Consiglio d'Europa, il 6 maggio 1963 (messaggio del Consiglio federale del 5 gennaio 1963 per l'adesione della Svizzera allo Statuto del Consiglio d'Europa, FF 1963 129 sunto) la Svizzera accedeva di fatto ad un luogo d'incontro e di sforzi comuni, nel quale era riunita la maggior parte degli Stati dell'Europa occidentale, e si affrontavano questioni economiche, sociali, giuridiche, culturali, scientifiche e politiche di interesse europeo. L'adesione venne inoltre decisa in un momento in cui occorreva rafforzare gli sforzi per una collaborazione più stretta tra i sei Paesi fondatori della CE e gli altri Stati europei. Nel suo rapporto, il nostro Collegio mise particolarmente in rilievo anche il ruolo del Consiglio d'Europa negli sforzi di integrazione europea riguardo all'evoluzione della CEE e dell'AELS. «Le Conseil de l'Europe est devenu un lieu important de rencontres entre les six pays du Traité de Rome et les autres Etats membres du Conseil. Il est le lieu où les Etats peuvent exposer, discuter et chercher à résoudre en commun leurs problèmes au niveau des ministres et à celui des parlementaires, le lieu où des relations personnelles utiles peuvent se nouer. Le Conseil remplit ainsi une tâche que nous approuvons et dont nous pensons qu'elle peut nous être favorable dans nos négociations en vue d'une association avec le Marché commun» (FF fr. 1962 II 1087). Il Consiglio d'Europa è rimasto a tutt'oggi l'unica organizzazione europea con un ambito di attività politica a cui la Svizzera abbia aderito.

212 L'integrazione economica europea

La fondazione dell'*Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici* (OCSE), nell'aprile del 1948, creò il quadro per una stretta collaborazione multilaterale tra gli Stati europei, in vista di ricostruire il loro potenziale economico. Inizialmente incentrata sull'attuazione del Piano Marshall, la collaborazione si orientò rapidamente verso la liberalizzazione del commercio intereuropeo, il traffico dei pagamenti e le transazioni invisibili. I progressi di questa collaborazione interstatale contribuirono in modo decisivo alla rapida ripresa dell'economia europea.

L'adesione della Svizzera all'OCSE nel 1948 si basava sulla volontà di contribuire alla ricostruzione dell'Europa (cfr. messaggio del Consiglio federale del 20 agosto 1948, FF 1948 II 1135). Essa sollevò per la Svizzera questioni politiche che più tardi si riproposero anche riguardo all'impostazione dei rapporti con la CE. Siccome i Paesi dell'Europa centrale e orientale praticanti il commercio di Stato, ivi compresa l'Unione Sovietica, rimanevano estranei alla collaborazione economica multilaterale in seno all'OCSE, occorre sottolineare espressamente che la partecipazione della Svizzera a quest'organizzazione veniva data *con tre riserve*: la salvaguardia della neutralità tradizionale, il mantenimento dell'autonomia nazionale in rapporto all'applicazione di decisioni dell'organizzazione e la salvaguardia della competenza nazionale nella conclusione di trattati di commercio (cfr. FF ted. 1948 II 1183 - FF franc. 1948 II 1118).

Con la fondazione della CEECA nel 1951, nonché della CEE e dell'EURATOM nel 1957, cominciò una nuova tappa decisiva della collaborazione economica europea. Le tre Comunità sono state fondate per impedire definitivamente, tramite l'integrazione delle economie interessate, un confronto militare tra gli Stati membri e quindi promuovere l'importanza politica dell'Europa nel mondo, mediante il rafforzamento del suo potenziale economico. Basate su un'unione doganale amministrativa a livello sopranazionale, le tre Comunità costituiscono attualmente una associazione di Stati che, grazie alla reciproca liberalizzazione degli scambi economici e all'armonizzazione giuridica, perseguono un mercato comune (mercato interno) che garantisca un trattamento intercomunitario degli indigeni dei Paesi interessati in tutti i settori dell'economia. Progredendo tramite politiche comuni, occorrerà poi realizzare la comunità economica, intesa a creare «condizioni concorrenziali eque». Come conclusione di questo triplice passo (unione doganale, mercato comune e comunità economica) è prevista l'unione economica e monetaria, una situazione nella quale tutte le decisioni macroeconomiche importanti sono prese al livello sopranazionale del Consiglio dei ministri della CE.

Con l'integrazione dei Sei sorse il bisogno di valutare in che misura l'attuazione di questo programma audace avrebbe influenzato la collaborazione nel quadro europeo più ampio dei diciassette Stati dell'OCSE. Si trattava, per quanto possibile, di salvaguardare l'eguaglianza di trattamento intereuropea, segnatamente in vista dell'eliminazione dei dazi perseguita dall'unione doganale dei Sei. Già nel febbraio del 1957 gli Stati dell'OCSE, inclusi i Sei, decisero l'inizio *di trattative su una zona europea di libero scambio* per i prodotti industriali. Il fallimento di questi negoziati indusse infine sette dei Paesi dell'OCSE (Dani-

marca, Gran Bretagna, Norvegia, Austria, Portogallo, Svezia e Svizzera) a realizzare zone di libero scambio in un ambito più ristretto.

Il 4 gennaio 1960, tali Paesi firmarono la Convenzione costitutiva dell'*Associazione europea di libero scambio* (AELS) (RU 1960 621, RS 0.632.32). Il suo scopo era di eliminare gli intralci agli scambi tra i Paesi dell'AELS, parallelamente ai progressi di liberalizzazione all'interno della CEE, senza tuttavia statuire obblighi di armonizzazione relativi alla politica commerciale e ad altri settori economici. L'AELS, alla quale aderirono più tardi la Finlandia (associata nel 1961, membro effettivo nel 1986) e l'Islanda (1970), realizzò in seguito velocemente e con successo il libero scambio tra gli Stati membri e svolse un ruolo di vero e proprio pioniere anche nell'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio. Fin dal principio essa fu concepita come una tappa sulla via del superamento della scissione economica dell'Europa occidentale tra due gruppi di Stati, ragione per cui i membri dell'AELS, già in occasione della parafatura della Convenzione, a Stoccolma, dichiararono la loro disponibilità a negoziare una convenzione con la CEE (cfr. FF 1960 427-428).

Nel 1961 i capi di Stato e di Governo dei Sei decisero di creare un'*unione politica*, rafforzando di pari passo la mutua collaborazione in tal senso. Corrispondenti progetti di trattato (Piani Fouchet) non furono tuttavia approvati. La preoccupazione del Governo inglese di venir escluso dalla nuova evoluzione politica in Europa indusse la Gran Bretagna a chiedere l'avvio di *negoziati su un'adesione* alla CE. Danimarca e Norvegia, membri dell'AELS, come pure l'Irlanda, che non era membro, aderirono a questa richiesta. Finlandia, Austria, Svezia e Svizzera, Stati neutrali che per ragioni politiche non potevano aderire, miravano a una forma di relazione con la CE che si distinguess dalla qualità di membro effettivo; si pensò dunque a una forma di *associazione* nel senso dell'articolo 238 del Trattato CEE. Il 24 settembre 1962, presentando la domanda svizzera di trattative al Consiglio della CEE, il consigliere federale Wahlen sottolineò che la Svizzera non esigeva vantaggi unilaterali, ma mirava a una soluzione equilibrata ed equa che permettesse di salvaguardare la cooperazione e l'integrazione di fatto esistenti e di svilupparle ulteriormente.

Tuttavia, dopo il fallimento del tentativo britannico di adesione, nel gennaio 1963, su opposizione del Presidente de Gaulles, non ci furono trattative formali tra la Svizzera e la CEE. L'esempio dell'Austria, che continuò ancora per qualche tempo le sue trattative di associazione, mostrò inoltre chiaramente che la CEE non sembrava disposta a riconoscere a un partner meramente associato una possibilità di influenzare la preparazione e l'attuazione di decisioni della Comunità.

La *seconda domanda britannica di adesione* del 1967, come pure quelle contemporanee di Danimarca, Irlanda e Norvegia, ebbero successo dopo rovesci iniziali: nella loro conferenza al vertice dell'Aia, nel dicembre 1969, i capi di Stato e di Governo dei Sei acconsentirono ad avviare trattative di ampliamento, alla condizione espressa che gli Stati intenzionati ad aderire «accettassero i trattati e il loro obiettivo politico, la legislazione successiva creata dall'inizio dei trattati e le opzioni relative al potenziamento» (cfr. Terzo rapporto globale sulle attività delle Comunità 1969, 527 segg.). Contemporaneamente, i dazi smantellati tra i Paesi intenzionati ad aderire e gli altri Paesi dell'AELS

non dovevano essere ristabiliti; decisione questa che spianava la via per un ulteriore ampliamento della zona europea di libero scambio.

Nell'imminenza dell'adesione di Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda (come è noto la Norvegia respinse la ratifica del trattato di adesione in base a una votazione popolare) i rimanenti Stati dell'AELS si videro di nuovo indotti a cercare, da parte loro, una *ristrutturazione del loro rapporto con la CEE* che evitasse la scissione dello spazio economico dell'Europa occidentale. Dopo che soluzioni più vicine all'adesione (le trattative d'associazione dell'Austria, l'offerta svedese di un'armonizzazione giuridica autonoma) erano risultate inattuabili, il concetto di libero scambio riuscì finalmente ad imporsi: tutti i Paesi dell'AELS conclusero con la CEE e con gli Stati membri della CECA convenzioni di libero scambio che eliminavano i rischi di discriminazioni di natura commerciale dovute a dazi e a limitazioni quantitative, senza sminuire la loro indipendenza nelle relazioni esterne politiche ed economiche. Determinanti per la disponibilità della CEE a concedere ai Paesi dell'AELS un disciplinamento speciale, furono sicuramente l'esistenza più che decennale dell'AELS e la prova d'efficienza della soluzione di libero scambio.

Le adesioni di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, il 1° gennaio 1973, costituirono la prima tappa di un *impressionante ampliamento delle CE*, da sei a dodici membri, cosicché attualmente vi è riunita la maggior parte degli Stati dell'Europa occidentale, con più del 60 per cento della sua superficie e i nove decimi dei suoi abitanti. L'adesione della Gran Bretagna alla Comunità era quella di una delle principali potenze industriali del vecchio continente. Essa rafforzò in modo decisivo la base economica della CE, ma nel contempo fu all'origine di nuovi problemi, dovuti anzitutto al fatto che la Gran Bretagna, con un settore agricolo modesto, poteva trarre pochi vantaggi dalla politica agraria comune, al cui finanziamento però doveva contribuire in modo superiore alla media. A partire dall'adesione, il problema dei contributi britannici non ha cessato di impegnare politicamente le comunità e a diverse riprese esso ha offerto l'occasione per nuovi sforzi intesi a perfezionare il mercato comune e portare avanti nuove politiche comunitarie; anche le riforme decise nel febbraio 1988 sono legate al contributo britannico ed hanno la loro radice nella necessità di liberare l'attività comunitaria da remore agrarie eccessive.

L'adesione della Grecia, il 1° gennaio 1981, nonché della Spagna e del Portogallo cinque anni più tardi, il 1° gennaio 1986, hanno ancora una volta modificato in modo duraturo la composizione della CE, il cui fulcro si è così spostato verso sud. C'è stato un nuovo rafforzamento del suo potenziale industriale, soprattutto grazie all'adesione della Spagna, ma, nel contempo, un inasprimento dei problemi agrari date le elevate capacità produttive di questi Paesi. Riguardo al tenore medio di vita, i nuovi Stati membri si collocano all'estremità inferiore della scala dei Paesi della Comunità, accentuando il divario nord/sud all'interno della CE. Per conseguenza, gli intenti prioritari degli Stati meridionali concernono non tanto ulteriori provvedimenti di liberalizzazione intesi a creare il mercato interno CE, bensì piuttosto programmi comunitari di compensazione per promuovere regioni e branche industriali svantaggiate. Con le ultime adesioni, l'eterogeneità della CE è considerevolmente aumentata in rapporto all'originaria comunità dei Sei. Quest'evoluzione tuttavia non comporta sol-

tanto difficoltà e svantaggi supplementari, ma è anche un segno che nella Comunità la volontà di proseguire l'integrazione domina e che l'identità della CE si è già talmente consolidata da non poter essere messa in dubbio da un'accentuazione di squilibri interni. Da questo punto di vista, il successo che ha accompagnato i tre ampliamenti è molto indicativo e non va sottovalutato, in termini di politica di integrazione.

Per l'insieme dell'Europa, l'inclusione degli Stati periferici dell'Europa meridionale in una concezione comune di integrazione significa *un consolidamento della democrazia e un rafforzamento della stabilità* del fianco meridionale. L'obiettivo originario dei fondatori della CE di promuovere l'unificazione politica tramite la fusione economica può dunque dirsi conseguito in misura tale da escludere con ogni probabilità la possibilità di conflitti interni armati.

I diversi ampliamenti hanno schiuso alla CE anche possibilità per *nuove relazioni*. Con la Gran Bretagna si è durevolmente rafforzata la componente atlantica, con la Danimarca si è gettato un ponte verso il nord e con gli Stati meridionali si sono coinvolte in una collaborazione più intensa l'area mediterranea e l'America latina.

Dati gli ampliamenti successivi della CE, i Paesi dell'AELS hanno dovuto esaminare se il regime di libero scambio, valido tra loro e la Comunità, dovesse essere applicato anche ai nuovi Stati membri. Siccome la convenzione di libero scambio con la CEE è valida per la Comunità come tale, indipendentemente dalla sua composizione, *il sistema di libero scambio dell'Europa occidentale*, visto lo sviluppo dell'integrazione, si è così ampliato fino a includere attualmente *18 Paesi*. Va poi rilevato che la collaborazione tra i membri della zona europea di libero scambio si è ulteriormente estesa negli ultimi anni, fino a comprendere, oltre alla politica commerciale classica, anche altri settori. Scenderemo in merito in dettagli nel prosieguo del messaggio.

22 La posizione dell'Europa occidentale nel mondo: evoluzione e situazione attuale

L'evoluzione intereuropea dalla Seconda guerra mondiale può essere compresa adeguatamente nella sua importanza soltanto se spiegata non come fenomeno a sé stante, bensì in relazione al resto del mondo. Nel seguito analizzeremo quindi le connessioni esistenti tra l'integrazione europea e l'evoluzione politico-economica mondiale.

221 Il ruolo politico dell'Europa occidentale

I grandi Stati europei, che fino alla Seconda guerra mondiale avevano senza dubbio svolto un ruolo di grandi potenze accanto agli USA e all'Unione Sovietica, hanno perso la loro influenza a causa della guerra e della successiva decolonizzazione. Da allora sono potenze di media importanza, sebbene Francia e Gran Bretagna, grazie ai loro arsenali nucleari e alla loro qualità di membri permanenti nel Consiglio di sicurezza dell'ONU, continuano ad avere una qual-

che rilevanza politica. Bisogna tuttavia riconoscere che l'importanza politica dell'Europa, considerata come un tutto, non supera più quella di altre regioni del mondo.

Al posto dei conflitti intereuropei, è subentrato il conflitto globale est-ovest e con esso la scissione dell'Europa, che già a Jalta era stata sancita per un tempo indeterminato.

Nel conflitto est-ovest gli Stati non neutrali dell'Europa occidentale si sono schierati dalla parte degli USA, poiché la superpotenza occidentale aveva garantito loro il consolidamento nell'indipendenza e nella libertà. Essi attualmente costituiscono il baluardo avanzato verso l'est in quanto, unitamente agli USA e nel contesto della NATO, garantiscono la difesa nei confronti del Patto di Varsavia. L'Europa occidentale non neutrale fa fronte finora a questo compito con gli eserciti nazionali che, salvo quello francese, sono integrati nella struttura del comando della NATO. La creazione di una comunità di difesa, quale fu prevista originariamente, fallì su opposizione del Parlamento francese. Gli sforzi abbastanza recenti di rianimare l'Unione dell'Europa occidentale costituiscono in tal senso un nuovo inizio inteso a realizzare una politica europea integrata di difesa.

Benché le tensioni est-ovest nell'Europa occidentale, segnatamente in rapporto con la divisione della Germania, siano chiaramente sensibili, negli ultimi 40 anni si sono potuti evitare conflitti armati diretti tra i due blocchi. Poiché si trova in un punto caldo di tali tensioni e, nonostante il confine interno che la divide, continua a sussistere come continente anche grazie ai molteplici legami culturali economici e politici sviluppatisi nel corso della storia, l'Europa occidentale dovrà svolgere un ruolo particolare in vista di un accordo tra est e ovest. Va rilevato poi che uno smantellamento delle tensioni in Europa avrebbe ripercussioni immediate sui diversi focolai di conflitto tra est e ovest in tutto il mondo; ragione per la quale il processo avviato dalla Conferenza sulla sicurezza e la collaborazione in Europa (CSCE) ha un'importanza politica globale.

Non bisogna dimenticare che, almeno in parte, l'Europa occidentale ha optato per l'integrazione regionale a causa del conflitto est-ovest. Nei confronti dell'est una collaborazione rafforzata in occidente era indispensabile; Stalin, d'altronde, è considerato non senza ragione il grande «unificateur de l'Europe». Attualmente il processo di integrazione e la collaborazione nelle diverse istituzioni europee caratterizzano l'Europa in misura crescente. I 21 Paesi riuniti nel Consiglio d'Europa costituiscono un'unità di Stati impegnati in ideali democratici comuni e fino a un certo punto vengono considerati come unità politica anche nel resto del mondo. I 12 Stati della CE che dichiaratamente perseguono l'obiettivo di un'Unione Europea sono diventati, grazie alla loro collaborazione, un fattore economico di peso nel triangolo USA, Europa, Giappone. Se vi si includono gli Stati che non fanno parte della CE, la posizione economica dell'Europa nel mondo è ancora più spiccata e tanto più sorprendente è quindi la sua mancanza di importanza politica. Nel triangolo di potenze USA, URSS e Cina, l'Europa occidentale finora non ha trovato posto. Sforzi per conferirle maggiore importanza nell'arena politica vengono intrapresi in prima linea nel quadro della collaborazione politica europea (CPE), instaurata tra gli Stati

membri della CE; anche in seno al Consiglio d'Europa è in corso un dialogo politico, che tuttavia non ha un'importanza paragonabile. A dire il vero, l'Europa occidentale potrebbe esercitare un vero e proprio potere politico soltanto se l'idea, attualmente ancora utopica, di una comune politica di difesa e di un esercito comune diventasse realtà. Sembra comunque chiaro che un rafforzamento politico dell'Europa occidentale potrebbe avere ripercussioni favorevoli sui focolai di conflitto e sulle zone di tensione mondiali in quanto, come fattore politico, essa si aggiungerebbe alle superpotenze e potrebbe agire in senso stabilizzante nei conflitti regionali. Stati terzi che spesso han dovuto scegliere tra l'appoggiarsi agli Stati Uniti o l'appoggiarsi all'Unione Sovietica avrebbero allora una maggior possibilità di trovare sostegno politico rivolgendosi all'Europa.

222 Il ruolo economico dell'Europa occidentale: il rafforzamento della CE in quanto fattore dell'economia mondiale e la sua influenza sul sistema economico mondiale

222.1 L'evoluzione dell'economia mondiale dal 1945

Prima del 1945 l'economia mondiale era caratterizzata da una concezione favorevole all'equilibrio dei flussi commerciali bilaterali, un equilibrio regolarizzato da barriere doganali e da limitazioni quantitative. Negli anni del dopoguerra, si prese coscienza di quanto tale rigido bilateralismo frenasse l'evoluzione dei flussi commerciali, soprattutto quando si trattò di trasformare l'economia di guerra in un'economia di pace e di promuovere la ricostruzione dell'Europa. Quale strumento per l'attuazione del Piano Marshall, sorse l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), dalla quale tuttavia l'Europa centrale e orientale si tenne lontana. Il conflitto est-ovest, intensificatosi dopo il 1947, contribuì a marginalizzare l'Unione Sovietica e i suoi Paesi satelliti rispetto all'economia mondiale.

Gli USA guidavano allora in modo incontrastato l'economia mondiale ed esercitavano il loro ruolo direttivo nelle istituzioni economiche create dopo il 1945 (GATT, Banca mondiale, Fondo monetario internazionale). Il commercio mondiale si basava soprattutto sui flussi economici transatlantici e sugli scambi tra le potenze coloniali e le loro colonie o ex-colonie, che si svolgevano su basi preferenziali. Per ragioni economiche e politiche nel contempo, gli USA continuavano a spronare l'unificazione europea, anche se, a partire dagli anni 50, il commercio USA-Europa tendeva ad evolvere a loro sfavore.

I lavori svolti in seno al GATT (4 negoziati commerciali mondiali tra il 1947 e il 1962) e all'OCSE avevano permesso di ridurre gli ostacoli al commercio tra gli Stati fondatori della CE e quindi facilitato il conseguimento di un'unione doganale. La minaccia implicita di svantaggi per le esportazioni degli altri Paesi dell'Europa occidentale e degli USA sul mercato CEE condusse, dopo il fallimento dei piani per una grande zona di libero scambio, alla fondazione dell'AELS, nel 1960, e del Kennedy-Round, in seno al GATT (1962-1967). Queste trattative multilaterali in seno al GATT si basavano sull'originaria visione di una comunità atlantica tra l'America e l'Europa.

A quel momento anche il Giappone, per la prima volta, fece la sua comparsa come potenza economica. È vero che gli USA occupavano ancora una posizione di primo piano nell'economia mondiale; con la nascita della CEE e la comparsa del Giappone iniziava tuttavia un ordine economico multipolare.

Una dimensione supplementare l'economia mondiale la ottenne con l'avvicinamento dei Paesi in sviluppo e la nascita del gruppo dei non allineati (Conferenza di Bandung 1955), che lavorò nel sistema delle Nazioni Unite esercitando una grande influenza. Nel 1964 venne fondata la UNCTAD, la Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo e con essa il gruppo dei 77 (Paesi in sviluppo). La dimensione transatlantica della collaborazione economica mondiale ricevette così un completamento nord-sud, che si basava su considerazioni più politiche che politico-commerciali.

Se fin circa al 1968, nel quadro dei negoziati commerciali del GATT erano chiaramente in primo piano le riduzioni dei dazi, dopo il Kennedy-Round cominciarono i lavori per l'eliminazione degli ostacoli al commercio non tariffari, divenuti più visibili dopo la riduzione dei dazi e utilizzati sempre più come strumenti protezionistici per difendersi dalle importazioni. In seguito, il sistema commerciale si trovò esposto molto più fortemente a tensioni macroeconomiche il cui punto culminante fu la decisione del Presidente degli USA del 15 agosto 1971 di portare avanti una nuova politica economica, segnatamente nel settore monetario e commerciale (soppressione della convertibilità dollaro/oro e introduzione di un supplemento del 10% sulle importazioni negli USA). L'equilibrio dei rapporti economici internazionali fu poi turbato dalla concomitanza di una serie di fattori: un deterioramento della bilancia dei pagamenti degli USA e le sue ripercussioni sul ruolo del dollaro nel sistema monetario internazionale, un deterioramento della bilancia commerciale degli USA nei confronti del Giappone, e infine i timori americani che l'ampliamento della CE e le convenzioni di libero scambio tra la CE e i Paesi dell'AELS potessero avere conseguenze negative per l'economia USA. Per la prima volta gli USA chiesero che la creazione di una zona di libero scambio inglobante la CE e i Paesi dell'AELS non avvenisse a scapito degli interessi degli esportatori americani. Gli sforzi per superare queste difficoltà sfociarono infine nel Tokyo-Round in seno al GATT (1973-1979).

L'evoluzione dell'economia mondiale degli anni '70 fu segnata da due crisi del petrolio, da elevate quote di inflazione e da un aumento del numero dei disoccupati nella maggior parte dei Paesi industriali. Gli introiti in aumento dei Paesi produttori di petrolio portarono a un eccesso di liquidità sui mercati finanziari e al problema del riciclaggio del petrodollaro e, di pari passo, l'eccesso di offerta di liquidità accelerò l'indebolimento dei Paesi in sviluppo. Contemporaneamente comparvero sui mercati mondiali Paesi da poco industrializzati come la Corea del Sud, Hong Kong, Singapore, ma anche il Brasile e il Messico. La dinamica economica si spostò dalla costa orientale verso l'ovest e il sud degli Stati Uniti e dall'Europa all'area del Pacifico. Nel 1985, il commercio transpacifico degli USA fu per la prima volta maggiore di quello transatlantico.

Gli USA e la CE adottarono contro i nuovi concorrenti, in particolare quelli dell'area asiatica, diverse limitazioni bilaterali d'accesso al mercato, non anco-

rate giuridicamente al GATT. La necessità di adeguare il sistema commerciale internazionale alla situazione modificata, di rafforzarlo e di estenderlo a nuovi settori fu la molla per l'inizio dell'Uruguay-Round, avvenuto nel 1986. Attualmente, si tratta di adeguare il sistema commerciale mondiale del GATT, vitale per la Svizzera, alle esigenze della fine del secolo; di rafforzarlo ed estenderlo a nuovi settori, di continuare la liberalizzazione del commercio mondiale su queste basi e di creare le premesse per armonizzare meglio sul piano mondiale la politica commerciale con la politica finanziaria, economica e monetaria. Il commercio agrario internazionale è a tal fine un tema centrale delle trattative.

222.2 La CE quale componente dell'economia mondiale

La CE è attualmente di gran lunga la potenza commerciale mondiale principale con una quota di circa il 40 per cento nel commercio mondiale delle merci (1986: 37,5% compreso il commercio intercomunitario). Questo fatto dovrebbe garantire un interesse a lungo termine della Comunità per un sistema commerciale mondiale aperto ed efficiente, anche se a breve termine sono evidenti tendenze protezionistiche, intese a consolidare il progresso dell'integrazione comunitaria.

Per questa sua posizione, la Comunità, di cui la Commissione CE si fa il portavoce in questioni di politica commerciale, ha un considerevole peso nelle trattative multilaterali. Ciò nonostante, dato che l'orientamento in parte diverso delle politiche economiche degli Stati membri rende più difficili le decisioni intercomunitarie, raramente ci si può aspettare che la CE prenda l'iniziativa nel settore della politica commerciale. Il rafforzamento del Giappone e della Comunità quali potenze commerciali ha sostituito alla posizione di primo piano esclusiva degli USA un campo di forze tripolare, che nel 1986 costituiva il 58 per cento del commercio mondiale. Così, attualmente, nella politica commerciale multilaterale nessuno dei 3 Grandi ha un ruolo costante di primo piano.

Inoltre, le divergenze esistenti tra loro hanno indebolito il sistema commerciale multilaterale, poiché fanno sì che difficoltà di politica commerciale non vengano affrontate primariamente sul piano multilaterale, bensì bilaterale. A ciò si aggiunge una tendenza alla regionalizzazione, che relativizza in modo decisivo il principio del trattamento della nazione più favorita, pilastro del sistema commerciale mondiale. Espressione di questo sviluppo sono i trattati commerciali preferenziali, come ad esempio i trattati del Mediterraneo della CE o l'iniziativa Caribbean Basin degli USA. Riassumendo, si può dire che il rafforzamento della CE ha modificato le condizioni quadro della politica commerciale mondiale ed ha intensificato il commercio mondiale («trade creating effect»), ma anche che il processo di integrazione europea ha causato tensioni sul piano della politica commerciale, ricevendo di riflesso impulsi che ne hanno accelerato l'evoluzione.

Per Paesi di medie o piccole dimensioni, come la Svizzera, questo processo di polarizzazione della politica commerciale produce svantaggi essenziali. Infatti, non disponendo di una potenza economica pari a quella dei grandi, essi sono particolarmente interessati ad un sistema mondiale commerciale aperto e multi-

laterale, che funzioni secondo norme stipulate e in base all'eguaglianza di diritti delle parti contraenti e neutralizzi i rapporti di forza bilaterali. Ma anche i grandi - la CE, gli USA e il Giappone - dovrebbero avere a lunga scadenza un interesse all'esistenza di un ordine commerciale mondiale multilaterale, poiché, con il crescente sviluppo economico di piccoli e medi Stati del Terzo mondo, aumenterà il numero di partner importanti dal punto di vista commerciale. In vista di questa evoluzione, un sistema giuridico rispettato da tutti sarebbe una premessa importante e necessaria per una maggior stabilità nei rapporti economici mondiali.

3 L'integrazione europea e la collaborazione odierna: situazione attuale

Da tre decenni e dopo il fallimento di precedenti sforzi di unificazione politica (cfr. cap. 2), il processo europeo d'integrazione evolve sotto il segno di un'integrazione economica di vasta portata. La dinamica delle Comunità europee è stata determinante per l'organizzazione economica e in seguito anche politica dell'Europa occidentale. L'attrazione della CE del resto continua ad essere forte: le domande di adesione della Turchia e del Marocco, entrambe del 1987, ne sono una testimonianza eloquente. Gli obiettivi molto ampi e i metodi particolari dell'integrazione CE hanno fatto sì che la collaborazione tra gli Stati membri abbia superato il quadro della politica economica in senso stretto e comprenda ora un numero sempre maggiore di settori dell'attività statale.

Questo notevole ampliamento della collaborazione CE non è rimasto senza influenza sui rapporti della Comunità stessa con i Paesi che non le appartengono e sull'attività e il ruolo di altre organizzazioni e istituzioni dell'Europa occidentale. Le possibilità e i limiti che questi organismi offrono per la collaborazione sono almeno in parte determinati dal fatto che gli Stati membri della CE vi detengono attualmente la maggioranza e che l'ampliamento delle competenze della Comunità induce tale maggioranza di membri a spostare l'essenziale dei suoi interessi verso una collaborazione intercomunitaria, a svantaggio di altre istituzioni europee di maggior respiro. D'altra parte, numerose organizzazioni di portata europea offrono anche una possibilità di completare in modo parallelo o sussidiario l'attività della CE, assumendo così una funzione integrativa. Qui di seguito cercheremo di presentare le assisi principali della collaborazione nell'Europa occidentale sotto questo aspetto, vale a dire il loro ruolo nel processo di integrazione.

31 Le Comunità europee

311 Obiettivi e istituzioni delle Comunità europee

Come abbiamo esposto nei cenni storici (cap. 2), le Comunità europee (CECA, CEE, EURATOM) sono state fondate per impedire, mediante l'integrazione economica, un conflitto militare tra i loro Stati membri e per promuovere l'importanza dell'Europa nel mondo, rafforzandone il potenziale economico. Questa *finalità* in fin dei conti *politica delle CE* venne ripetutamente confermata

in varie forme, nel corso della loro storia trentennale e da ultimo nell'Atto unico europeo (AUE), entrato in vigore il 1° luglio 1987, con il quale gli Stati membri delle CE hanno sottolineato la loro volontà di trasformare la totalità delle loro relazioni in un'unione europea.

L'obiettivo immediato degli Stati membri, già ancorato nel Trattato CEE del 1957, era quello di avvicinare vicendevolmente le rispettive economie nazionali, in vista di creare uno spazio economico unitario: «La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale riavvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano» (art. 2 del Trattato CEE).

Il concetto di «mercato comune» - o mercato interno, come ora viene chiamato - nell'Atto unico europeo è definito come «uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente trattato» (art. 13 AUE). Queste quattro libertà fondamentali devono essere concretate con provvedimenti di liberalizzazione e armonizzazione giuridica. L'obiettivo è quello di equiparare alle persone fisiche e giuridiche indigene persone fisiche e giuridiche provenienti dagli altri Stati membri della Comunità in tutto lo spazio comunitario. Verso l'esterno la Comunità forma un'unione doganale che viene amministrata sopranazionalmente e alla quale gli Stati membri hanno ceduto le loro competenze in materia di commercio estero. Per garantire condizioni concorrenziali eque e promuovere l'avvicinamento reciproco delle economie, il Trattato CEE prevede politiche comuni: accanto alla politica commerciale, una politica comunitaria agricola, del traffico, concorrenziale e sociale. Con l'AUE questa lista è stata ulteriormente ampliata con nuove competenze nei settori della ricerca, della tecnologia e della politica ambientale. La politica economica e monetaria rimane un compito degli Stati membri, sebbene il Trattato CEE imponga la coordinazione delle politiche nazionali al riguardo.

Gli obiettivi del Trattato di Roma hanno subito importanti completamenti; già nel 1969 i capi di Stato e di Governo dei Sei si pronunciarono a favore della creazione di un'unione economica e monetaria. Nell'incontro al vertice di Parigi del 1972 l'obiettivo dell'integrazione venne definito per la prima volta ufficialmente con il concetto di «*Unione europea*», che chiaramente andava oltre l'integrazione meramente economica. Nel rapporto Tindemans del 1975, che porta il nome del Presidente dei ministri belga di allora, Leo Tindemans, venne proposta una serie di provvedimenti in vista di questo scopo, tra l'altro una comune politica estera, un'unione economica e monetaria, una politica europea sociale e regionale come pure un rafforzamento degli organi della Comunità. Infine nel diritto comunitario vennero fissati i due obiettivi dell'unione economica e monetaria nonché dell'unione europea, con il summenzionato *Atto unico europeo*.

Il concetto dell'*Unione economica e monetaria* è stato inserito accidentalmente nel Trattato CEE con l'AUE, in un titolo di capitolo: «Cooperazione in materia di politica economica e monetaria (Unione economica e monetaria)». L'ar-

ticolo 102a, nuovo in questo capitolo, non riprende il concetto ma si limita a fissare come obiettivo della collaborazione la garanzia della «convergenza delle politiche economiche e monetarie necessaria per l'ulteriore sviluppo della Comunità». Non vengono specificate nuove competenze della Comunità in vista dell'attuazione di un'unione economica e monetaria.

L'«Unione europea», conformemente al preambolo dell'AUE, deve essere ottenuta «sulla base, da un lato, delle Comunità funzionanti secondo le proprie norme e, dall'altro, della cooperazione europea tra gli Stati firmatari in materia di politica estera», e essere dotata «dei mezzi d'azione necessari». L'articolo 1 AUE ribadisce che «Le Comunità europee e la cooperazione politica europea perseguono l'obiettivo di contribuire insieme a far progredire concretamente l'Unione europea». Entrambe le disposizioni del trattato evidenziano dunque che l'attuazione dell'Unione europea è un obiettivo che travalica l'assetto delle Comunità europee attualmente esistenti ed esigerà la creazione di nuove basi giuridiche.

Comunque, l'Atto unico europeo fissa diversi provvedimenti che, nel senso delle raccomandazioni summenzionate del rapporto Tindemans, sono adeguati a facilitare l'attuazione dell'Unione europea. Di essi fanno parte riforme istituzionali intese a rafforzare gli organi comunitari e ad accelerare il compimento del mercato interno, provvedimenti per rafforzare la coesione economica e sociale della Comunità, come pure l'obbligo di una stretta collaborazione e coordinazione intergovernativa nel campo della politica estera.

Riassumendo, occorre tener fermo che l'obiettivo originario del Trattato CEE, ovvero l'attuazione di una comunità economica, finora non è stato sostituito, ma completato con determinati nuovi obiettivi e corrispondenti nuove competenze della Comunità. Di importanza pratica è il fatto che gli obiettivi di più ampia portata dell'Unione economica e monetaria e soprattutto dell'Unione europea sono stati inseriti per la prima volta in un atto giuridico delle CE. Questo fatto, unitamente all'ancoraggio giuridico della collaborazione europea a livello di politica estera, sottolinea che l'*obiettivo politico* finale delle CE è l'integrazione politica e mostra chiaramente che gli Stati membri perseguono con vigore un'identità politica della Comunità che superi l'ambito economico.

Gli organi delle CE

Gli obiettivi delle CE evidenziano che il processo di integrazione comunitaria si differenzia fondamentalmente dalle forme tradizionali della collaborazione interstatale. *Il carattere sopranazionale* delle CE trova espressione in *nuove strutture istituzionali*. Con i trattati di fondazione vennero creati organi comunitari che dispongono di attribuzioni indipendenti per emanare e sorvegliare l'applicazione di prescrizioni giuridiche. Si tratta del Consiglio¹⁾, della Commissione¹⁾, del Parlamento europeo²⁾ e della Corte di giustizia.

¹⁾ Nel 1965, gli Stati membri hanno adottato un Trattato che ha istituito un Consiglio unico e una Commissione unica per le tre Comunità europee. Trattasi del cosiddetto Trattato di fusione degli esecutivi, entrato in vigore nel 1967.

²⁾ Nei trattati di fondazione il Parlamento europeo viene denominato «Assemblea». L'articolo 3 dell'Atto unico europeo fissa tuttavia definitivamente la denominazione usata dal 1962, ossia quella di «Parlamento europeo».

Come le politiche comuni, anche le istituzioni comunitarie¹⁾ sono evolute nel corso degli anni. Due aspetti erano in primo piano negli ultimi anni: in primo luogo la riforma dei meccanismi decisionali, per migliorare l'efficienza della Comunità, e secondariamente il problema della legittimazione democratica dell'attività comunitaria.

Il potere decisionale, tanto politico che giuridico, è affidato al *Consiglio*. Questo si riunisce a livello di ministri degli esteri o a livello di ministri competenti per singoli settori («Consiglio dei ministri dell'agricoltura», «Consiglio dei ministri del mercato interno» ecc.). Secondo l'oggetto in esame, il Trattato CEE prescrive decisioni all'unanimità, a maggioranza qualificata o a maggioranza semplice. In pratica tuttavia, il Consiglio finora ha preso solo raramente decisioni di maggioranza. Dal cosiddetto *Compromesso di Lussemburgo*, del gennaio 1966, si mira all'unanimità, segnatamente su questioni nelle quali sono in gioco interessi vitali di uno o parecchi Stati membri.

Questo principio, pur non essendo ancorato in un testo giuridico, è ancora seguito attualmente e gli Stati membri si riservano di decidere autonomamente che cosa debba essere considerato come loro interesse vitale. Per questo, anche la modificazione della procedura decisionale compiuta con l'Atto unico europeo ha soltanto importanza relativa: in futuro, il Consiglio potrà decidere a maggioranza qualificata in numerosi campi, segnatamente in quelli rilevanti per l'attuazione del mercato interno e non più, come finora, all'unanimità; il che dovrebbe facilitare l'elaborazione di posizioni comuni. Siccome però per l'elaborazione della prima presa di posizione del Consiglio in merito a un nuovo progetto legislativo non è previsto alcun termine e il compromesso del Lussemburgo rimane di fatto riservato, anche in futuro la volontà politica di giungere al compromesso sarà un fattore decisivo per accelerare le decisioni. La necessità di facilitare i compromessi nel procedimento decisionale interno alla Comunità non aumenterà comunque la flessibilità della CE in trattative con Stati terzi. Inoltre, anche dopo l'approvazione dell'AUE, rimane irrisolto il problema della coordinazione delle decisioni dei diversi Consigli ministeriali specializzati. In passato, è infatti accaduto che tali Consigli prendessero decisioni non rispettate in seguito da un altro Consiglio ministeriale. Così, ad esempio, i ministri dell'agricoltura, nelle loro decisioni in merito ai prezzi, non hanno sempre tenuto conto del principio, approvato dai ministri delle finanze, della stabilizzazione delle spese. In casi siffatti, i trattati costitutivi non prevedono un'istanza arbitrale che possa decidere a favore della decisione di principio o di dettaglio.

Negli ultimi anni, questo ruolo è toccato viepiù sovente al cosiddetto *Consiglio europeo*. Si noti che tale Consiglio - composto dei capi di Stato e di Governo degli Stati membri, come pure del Presidente della Commissione - non era previsto dai trattati di fondazione; si riunisce tuttavia due o tre volte all'anno, in seguito a una decisione presa nell'incontro al vertice di Parigi, del 1974. L'articolo 2 dell'Atto unico europeo ne ha ratificato l'istituzione, senza tuttavia at-

¹⁾ Nel 1978, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione per una denominazione unica delle CE. Esso ha proposto l'appellativo «la Comunità europea» per designare la CECA, la CEE e l'EURATOM, pur riconoscendo che le tre Comunità non sono state fuse in una sola.

tribuirgli compiti specifici. Nella prassi, il Consiglio europeo si dedica tanto a questioni di principio di politica comunitaria, quanto alla collaborazione in materia di politica estera. Svolge così un ruolo promotore importante per l'adozione di nuovi obiettivi di politica comunitaria.

La Commissione delle CE, che dopo gli ampliamenti è costituita di 17 membri, ha essenzialmente una triplice competenza: essa sottopone al Consiglio *proposte* per lo sviluppo delle politiche comunitarie (monopolio delle proposte), è competente per l'amministrazione e l'*esecuzione* delle prescrizioni comunitarie e provvede, come *tutrice dei trattati*, affinché le norme comunitarie e i principi del mercato comune siano rispettati. Inoltre la Commissione rappresenta le Comunità in organizzazioni internazionali o nelle trattative concernenti convenzioni con Stati terzi. Con l'Atto unico europeo, sono state conferite alla Commissione competenze esecutive maggiori, con l'obiettivo di limitare le decisioni del Consiglio ai problemi di fondo. Il Consiglio si è tuttavia riservata la possibilità d'esercitare esso stesso attribuzioni esecutive. Perciò, soltanto la prassi mostrerà quanta effettiva autonomia la Commissione abbia guadagnato con il nuovo disciplinamento. In quanto organo di sorveglianza sui trattati, la Commissione ha una considerevole importanza per la politica di integrazione: se è del parere che uno Stato membro o - ciò che è più importante - un organo della Comunità non abbia adempiuto i propri impegni, può appellarsi alla Corte di giustizia.

Il ruolo del *Parlamento europeo* nel processo di elaborazione del diritto comunitario rimane relativamente modesto anche dopo l'approvazione dell'Atto unico europeo. È vero che il Parlamento ha ottenuto la possibilità di pronunciarsi in seconda lettura sulle decisioni emanate dal Consiglio; quest'ultimo, tuttavia, costituito da rappresentanti obbligati ad attenersi ad istruzioni degli esecutivi nazionali, resta l'organo decisionale finale in ambito legislativo. Il Parlamento europeo non ha quindi competenze legislative definitive. Questo fatto relativizza parzialmente il significato del passaggio avvenuto nel 1979 al suffragio diretto e universale per la scelta dei deputati del Parlamento europeo negli Stati membri della CE. Dopo i tre ampliamenti, il Parlamento si compone di 518 membri che formano gruppi politici e non deputazioni nazionali.

Alla *Corte di giustizia* - spesso detta «Corte di giustizia europea» - spetta il compito di gestire l'osservanza uniforme del diritto comunitario nell'applicazione e nell'interpretazione dei trattati di fondazione e degli atti giuridici comunitari emanati più tardi. La Corte di giustizia esercita attribuzioni che corrispondono in parte a quelle di una corte costituzionale, in parte a quelle di un tribunale internazionale, di un tribunale amministrativo o civile. Di particolare importanza sono le sue tre seguenti competenze:

- Da una parte, la Corte di giustizia esamina la legalità dell'agire del Consiglio, della Commissione e del Parlamento. Essa decide ad esempio in caso di conflitti di competenza, oppure sull'opportunità di ammettere un ricorso per insufficiente esecuzione dei trattati comunitari e quindi obbligare il Consiglio a prendere provvedimenti per ovviare a questo inconveniente.
- D'altra parte, la Corte di giustizia giudica se gli Stati membri adempiono gli obblighi che derivano loro dal diritto comunitario. Se la Corte di giustizia costata una violazione del diritto, lo Stato membro interessato è tenuto a prendere i provvedimenti necessari per rispettare il diritto comunitario.

- Infine, la Corte di giustizia interpreta il diritto comunitario. Tribunali nazionali possono chiederle una sentenza interlocutoria e sono tenuti a farlo in questioni di diritto comunitario o se non esiste altra istanza d'appello.

Il *diritto comunitario ha la priorità* sul diritto nazionale. Gli Stati membri sono quindi subordinati, nella totalità dei settori inclusi nei trattati comunitari, alla giurisdizione della Corte europea di giustizia. La *Corte di giustizia* diventa quindi *il garante del processo di integrazione*, da una parte escludendo che un livello di integrazione, una volta raggiunto, venga annullato, d'altra parte contribuendo praticamente allo sviluppo ulteriore del diritto CE. Quest'ultima funzione è stata confermata in alcune recenti decisioni che hanno destato scalpore, tra l'altro in una decisione secondo la quale il Consiglio dei ministri dei trasporti avrebbe violato il Trattato CE per inefficienza nel settore della politica dei trasporti. L'esempio basta a palesare l'importanza politica dell'organo in questione.

Queste strutture istituzionali evidenziano con grande chiarezza il particolare carattere della CE: la legislazione e l'amministrazione della Comunità sono in parte sopranazionali. *Il diritto comunitario* è in linea di massima *direttamente applicabile*, cosicché il singolo cittadino, a determinate condizioni, può invocarlo davanti ai tribunali nazionali. Ciò vale ad esempio nel caso del diritto dei trattati di fondazione e per atti legislativi sotto forma di *ordinanze che diventano immediatamente diritto vigente*, con tutte le loro particolarità, per ogni Stato membro. Eccezionalmente e a condizioni molto precise, ciò vale anche nel caso delle *direttive* che sono indirizzate agli Stati membri, e che impongono loro obiettivi da attuare con corrispondenti atti legislativi nazionali. Va rilevato che le direttive lasciano in genere al singolo Stato membro un determinato margine di manovra nel concretamento legislativo del diritto comunitario. Nei tre casi - diritto dei trattati, ordinanze e direttive - il principio dell'applicabilità diretta è valido soltanto nella misura in cui le disposizioni giuridiche siano sufficientemente precise e incondizionate per conferire al singolo soggetto di diritto diritti e doveri.

Verso l'esterno, vale a dire di fronte a Stati terzi e organizzazioni internazionali, in tutti i settori coperti dai trattati, o laddove un accordo di diritto internazionale è necessario per conseguire un obiettivo dei trattati, *la Comunità ha la competenza esclusiva di concludere accordi internazionali* (competenza di concludere accordi o «Treaty making power»). Considerata la molteplicità dei campi in cui la CE attualmente è attiva, la portata di questo principio è notevole. Gli Stati membri della Comunità hanno quindi rinunciato in modo considerevole alla sovranità, non soltanto per quanto concerne le loro competenze legislative interne, bensì anche in rapporto all'impostazione delle loro relazioni estere.

312 Fulcri della politica comunitaria

Con l'approvazione dell'Atto unico europeo, gli Stati membri della CE hanno sottolineato la loro volontà politica di imperniare gli sforzi di integrazione sul compimento del mercato interno CE. Entro il 1992, gli obiettivi già fissati nel

trattato di Roma del 1957 (libera circolazione delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali) devono essere conseguiti. Parallelamente deve essere promossa la coesione economica e sociale tra gli Stati membri della CE, anzitutto con un adeguato rafforzamento delle politiche strutturali.

Le pagine seguenti sono dedicate ai fulcri dell'attuale politica comunitaria. Ci riserviamo tuttavia di trattare in un capitolo separato «Europa dei cittadini» le questioni connesse con la libera circolazione delle persone e con la libertà di stabilimento. Questa presentazione, scelta per rendere chiara la lettura del rapporto principale, non deve però suscitare l'impressione che i settori di attività della CE siano stati descritti esaustivamente; in effetti, in una serie di settori, la Comunità ha sviluppato politiche proprie, che sostituiscono in parte o totalmente le attività degli Stati membri o per lo meno le completano. Di esse fanno parte, tra l'altro, la politica agraria, concorrenziale, sociale, della ricerca e ambientale, come pure gli sforzi per la creazione di un'area finanziaria europea. Brevi descrizioni di queste politiche comunitarie figurano nell'allegato 1.

312.1 Il compimento del mercato interno

Il programma inteso a completare il mercato unico interno è stato presentato dalla Commissione sotto forma di un *Libro bianco* che propone un lungo catalogo di provvedimenti concreti. Esso prevede, entro il 1992, lo smantellamento progressivo di tutte le frontiere fisiche, tecniche e fiscali che ostacolano la libera circolazione tra gli Stati membri della Comunità.

a. L'eliminazione delle frontiere fisiche

Si intendono per «frontiere fisiche» i controlli e le barriere ai posti di dogana. La loro eliminazione è immediatamente visibile per il cittadino. Essa presenta così per la Comunità un'importanza politica, accanto a quella economica che consiste nell'eliminazione di perdite di tempo, di formalità, e delle rispettive spese di trasporto e amministrative.

I controlli delle merci alla frontiera perseguono diversi obiettivi. Essi sono intesi a garantire l'applicazione delle norme fiscali (imposte indirette), delle disposizioni valutarie, delle prescrizioni sul contingentamento, come pure delle norme nazionali di sicurezza e dell'ordine pubblico. Ne fanno parte, come categoria molto importante, i controlli veterinari e fitosanitari.

Per eliminare le frontiere fisiche, la Comunità prevede due fasi. La prima fase consisterà nello spostare all'interno degli Stati membri i controlli e le formalità attualmente effettuati alla frontiera. In una seconda fase si tratterà di armonizzare le prescrizioni legali a tal punto da eliminare la necessità dei controlli. Così, per esempio, l'unificazione delle prestazioni relative alla sicurezza dei trasporti di merci, come pure ai pesi e alle dimensioni massimi degli autocarri, deve permettere l'eliminazione di una serie di controlli frontalieri. Parimenti, l'armonizzazione e il riconoscimento mutuo delle norme nazionali in campo veterinario e fitosanitario renderanno superflui i controlli sanitari alle frontiere.

b. L'abolizione delle frontiere tecniche per la libera circolazione delle merci

Oltre allo smantellamento dei controlli doganali propriamente detti, la libera circolazione delle merci necessita l'eliminazione degli ostacoli che risultano dalla disparità delle legislazioni nazionali. Così, per esempio, la libera circolazione delle merci è ostacolata da differenti norme e prescrizioni tecniche che gli Stati emanano per proteggere la salute pubblica, come pure l'ambiente. Per accelerare l'eliminazione di queste diversità, che ostacolano gli scambi economici transfrontalieri, la Comunità ha deciso una nuova strategia basata sul fatto che i diversi disciplinamenti nazionali perseguono in fondo tutte un obiettivo equivalente, vale a dire la protezione di interessi pubblici. L'idea fondamentale di questa strategia è che le prescrizioni giuridiche nazionali vanno armonizzate soltanto laddove sia assolutamente indispensabile. L'armonizzazione deve quindi essere limitata alle esigenze essenziali della sicurezza e della protezione a cui le merci in libera circolazione nella CE devono corrispondere. Per tutte le rimanenti norme e prescrizioni, deve valere il principio del riconoscimento reciproco dei disciplinamenti nazionali esistenti così come dei procedimenti d'esame e dei certificati di conformità. In base a questo riconoscimento reciproco di prescrizioni nazionali equivalenti viene creata la possibilità di offrire liberamente, ovunque nella Comunità, prodotti e servizi conformi alle prescrizioni nazionali d'ammissione.

Un altro essenziale ostacolo non tariffario al commercio risulta dalle restrizioni concernenti gli acquisti di beni e di servizi da parte del settore pubblico. Le ordinazioni del settore pubblico rappresentano circa il 15 per cento del prodotto interno lordo nell'area CE e sono in buona parte riservate ad offerenti nazionali. In una prima fase, la CE prevede ormai di migliorare le direttive già esistenti sull'apertura di questi mercati e garantire una migliore applicazione delle prescrizioni. In una seconda fase, l'apertura del mercato verrà estesa a cinque importanti settori che finora ne erano esclusi: telecomunicazioni, trasporti, energia, economia idrica e servizi.

c. La soppressione delle frontiere tecniche per i servizi

La soppressione delle frontiere tecniche include anche la creazione di un mercato comune dei servizi. La liberalizzazione di questo settore è progredita meno rapidamente di quello delle merci. Numerose prescrizioni giuridiche dei singoli Stati ostacolano ancora la fornitura di servizi transfrontalieri, benché il settore dei servizi rappresenti il 58 per cento del valore aggiunto nella CE, mentre la quota corrispondente per l'industria è soltanto del 26 per cento (ricerche della Commissione CE del 1984). Il programma di liberalizzazione della Comunità riguarda sia i servizi «tradizionali» (traffico, banche, assicurazioni), sia i «nuovi» servizi (telecomunicazioni, audiovisivi, informatica).

L'attuazione di una comune *politica dei trasporti* auspicata nel Trattato CEE (art. 74 segg.) ha ricevuto un impulso significativo con la sentenza della Corte di giustizia europea del 22 maggio 1985, nella quale quest'ultima constatava che il Consiglio era rimasto inattivo nel campo della politica dei trasporti e che segnatamente aveva tralasciato di realizzare la libertà dei servizi nel traffico inter-comunitario. Nel frattempo, nel quadro del programma del mercato interno, si sono proposti provvedimenti che dovrebbero liberalizzare il traffico stradale,

aereo e marittimo. Questi intenti di liberalizzazione verranno completati con provvedimenti intesi all'eliminazione di distorsioni della concorrenza.

I più progrediti sono i lavori nel campo del traffico marittimo; in effetti, in base a una decisione del Consiglio della fine del 1986, i trasporti marittimi saranno liberalizzati entro il 1993, ad eccezione di quelli puramente interni (cabotaggio).

Nel settore dell'aviazione civile sono stati introdotti, con decisione del Consiglio del 7 dicembre 1987, una maggiore flessibilità tariffaria, un allentamento della ripartizione della capacità così come facilitazioni d'accesso al mercato.

Il traffico stradale delle merci dovrà essere completamente liberalizzato entro il 1992 e più precisamente con soppressione delle limitazioni quantitative esistenti. A questo scopo, è previsto un aumento annuo dei contingenti comunitari. Inoltre, l'eliminazione di distorsioni della concorrenza, dovute segnatamente a prescrizioni in materia sociale, dovrebbe permettere di mitigare ripercussioni svantaggiose della liberalizzazione su altri sistemi di trasporto (ferrovia, navigazione). In questo contesto rientrano l'adeguamento di prescrizioni di diritto del lavoro, come pure l'unificazione delle prescrizioni sulla sicurezza del traffico e sui pesi massimi degli autocarri. Qualche difficoltà sussiste ancora in rapporto all'armonizzazione delle imposte nazionali sui veicoli e sui carburanti, come pure sulle tasse del traffico stradale.

Nel settore del traffico ferroviario, il Consiglio ha delineato una politica ferroviaria nel quadro della politica comunitaria dei trasporti, tramite risoluzioni e raccomandazioni. L'obiettivo è quello di analizzare i programmi di risanamento degli Stati membri e portare avanti una comune politica strutturale ferroviaria. L'attuazione di una vera e propria politica comune viene tuttavia condotta con meno urgenza rispetto all'eliminazione delle limitazioni che gravano sul traffico stradale delle merci.

Per quanto concerne i servizi finanziari (banche, assicurazioni, transazioni in titoli) la politica di liberalizzazione della Comunità è fondata su tre principi connessi tra loro: armonizzazione minima delle prescrizioni di sorveglianza e delle prescrizioni per la protezione degli investitori, dei risparmiatori e dei consumatori, partendo dal principio del controllo da parte del Paese d'origine per gli istituti finanziari che entrano in attività in un altro Stato membro; reciproco riconoscimento delle autorizzazioni e licenze, che vengono rilasciate dagli Stati membri prendendo in considerazione le prescrizioni armonizzate; libertà dei servizi transfrontalieri.

Il programma del Libro bianco della CE prevede così un'armonizzazione delle prescrizioni concernenti il permesso di stabilimento, la vigilanza, i bilanci annuali, la liquidazione, ecc. Quest'armonizzazione delle premesse permetterà un riconoscimento reciproco dell'equivalenza delle prescrizioni nazionali che gli Stati membri emanano per proteggere il pubblico.

La liberalizzazione dei servizi in rapporto con nuove tecnologie concerne segnatamente il settore della telecomunicazione e dei media audiovisivi. In uno speciale Libro verde apparso nel giugno del 1987, la Commissione CE ha presentato il suo programma sullo sviluppo del mercato comune delle telecomunicazioni. Essa propone di agire in tre direzioni: aprire completamente, ma a tappe,

il mercato dei terminali di telecomunicazione; ammettere alla rete delle telecomunicazioni offerenti di altri Stati membri per mezzo delle amministrazioni nazionali delle telecomunicazioni; separare chiaramente le funzioni normative dall'ambito gestionale delle amministrazioni delle telecomunicazioni. Nel settore delle prestazioni audiovisive, il programma della CE mira a creare uno spazio unitario dei media con norme comuni per trasmissioni radiofoniche e televisive transfrontaliere.

d. Abolizione delle frontiere tecniche per i movimenti di capitali

La liberalizzazione dei movimenti di capitali è una condizione necessaria, benché non sufficiente, per la liberalizzazione dei servizi finanziari transfrontalieri. Una prima tappa di liberalizzazione è stata approvata nel novembre 1986. Essa ha interessato i trasferimenti di capitale necessari al funzionamento del mercato comune e l'interconnessione dei mercati finanziari. Nel giugno 1988, è stata decisa l'eliminazione delle ultime limitazioni ai movimenti di capitale, entro la metà del 1990 per otto Stati membri e entro la fine del 1992 per tutti gli altri.

e. L'eliminazione delle frontiere fiscali

La terza parte del programma del Libro bianco concerne l'eliminazione degli ostacoli dovuti alle differenze tra i sistemi d'imposizione indiretta applicati dagli Stati membri: al centro si trovano l'imposta sul valore aggiunto e l'imposta al consumo che colpisce i prodotti petroliferi, le bevande alcoliche, i tabacchi ecc. In un primo tempo si tratterà di trasferire dalla frontiera verso l'interno del Paese il pagamento dell'imposta sul valore aggiunto. A più lunga scadenza, l'abolizione delle frontiere fiscali richiederà la creazione di meccanismi di compensazione tra gli Stati membri, come pure provvedimenti per avvicinare le aliquote d'imposta, onde eliminare le distorsioni negli scambi. Una proposta in merito è stata fatta dalla Commissione nel giugno 1987.

La realizzazione del programma d'attuazione del mercato interno esigerà l'adozione di circa 300 decisioni. Sebbene l'osservanza dei termini d'approvazione dei nuovi progetti legislativi presenti qualche ritardo, in rapporto agli intendimenti originari della Commissione, sono già stati fatti importanti progressi, segnatamente per quanto attiene all'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio nel traffico merci e la semplificazione dei controlli e delle formalità doganali. Anche nel settore dei servizi sono stati compiuti importanti progressi, mentre l'eliminazione delle barriere fiscali finora è la meno avanzata. Ciò nonostante, anche se la completa realizzazione del mercato interno entro il 1992 dovesse subire un certo ritardo, è certo che la direzione è ormai fissata e che l'obiettivo del mercato interno presto o tardi sarà raggiunto.

312.2 L'Europa dei cittadini

Accanto alla libertà del traffico delle merci, dei servizi e dei capitali, la libertà di circolazione per i lavoratori e la libertà di stabilimento fanno parte dei fondamenti della Comunità. La libera circolazione dei lavoratori è garantita dagli articoli 48 a 51 e la libertà di stabilimento dagli articoli 42 a 58 del Trattato CEE.

La *libertà di circolazione per i lavoratori*, vale a dire l'uguaglianza di trattamento di cittadini di altri Stati membri della CE sul mercato del lavoro è praticamente realizzata, a prescindere dalle disposizioni transitorie relative alla Spagna e al Portogallo. Gli ultimi provvedimenti ancora mancanti devono essere presi entro il 1992 nel quadro del programma per il compimento del mercato interno. La libertà di circolazione comprende non soltanto il diritto di cercare e accettare lavoro in un altro Stato membro (soppressione del permesso di lavoro), bensì anche la pretesa di essere trattati come i cittadini del Paese interessato, per tutto quanto riguarda le condizioni di lavoro (salario, assicurazioni sociali e contro le malattie, riqualificazione, la maggior parte dei diritti sindacali, ecc.). Inoltre, i lavoratori CE hanno il diritto di prendere con sé i familiari e di locare o acquistare un'abitazione alle stesse condizioni degli indigeni. Se durante un periodo minimo predeterminato essi hanno risieduto e lavorato nel Paese interessato, ottengono il diritto di restarvi in permanenza, anche se nel frattempo hanno cessato la loro attività lucrativa. Infine, i lavoratori CE conservano i diritti acquisiti alle prestazioni delle assicurazioni sociali, anche dopo aver lasciato il Paese nel quale hanno lavorato. In questo contesto, occorre rilevare che con il trattato CEE non viene creato alcun sistema unitario di assicurazioni sociali: i provvedimenti in questo campo devono semplicemente essere coordinati, in modo che la libera circolazione non venga impedita da un'applicazione discriminatoria dei diritti sociali, a seconda della nazionalità.

Esclusi dalle disposizioni relative alla libertà di circolazione sono i posti di lavoro nell'amministrazione pubblica. La limitazione tuttavia, giusta diverse sentenze della Corte europea di giustizia, è da intendere in modo molto restrittivo. È valida solo per posti legati immediatamente o mediamente con l'esercizio di prerogative superiori e con la responsabilità per la salvaguardia degli interessi generali dello Stato o di enti collettivi pubblici, quindi per esempio non per posti nel settore dell'assistenza ai malati o nell'insegnamento.

La libera circolazione viene riconosciuta non soltanto ai lavoratori *ma anche a tutti quelli che partecipano al processo economico* (imprenditori, commercianti e liberi professionisti). Per quanto concerne la libertà di stabilimento, i cittadini provenienti da altri Stati membri hanno il diritto di esercitare in tutti i Paesi della Comunità un'attività lucrativa indipendente (p. es. aprendo uno studio, un gabinetto, ecc.). Le *persone giuridiche* possono istituire succursali, filiali e agenzie senza discriminazione alcuna. Il libero diritto di stabilimento include anche il diritto di acquistare e di utilizzare proprietà fondiaria, come pure la soppressione di discriminazioni relative agli stranieri in rapporto alla composizione degli organi direttivi di società o della partecipazione finanziaria alle medesime.

L'attuazione della libertà di circolazione pone problemi in rapporto a professioni, segnatamente libere professioni, il cui esercizio è legato a determinati diplomi nazionali o ad altri certificati di abilitazione. In diverse decisioni, la Corte europea di giustizia ha nel frattempo stabilito che, in caso di equivalenza provata delle cognizioni e dell'esperienza professionali, l'ammissione all'esercizio della professione non deve più essere fatta dipendere da altre condizioni. In vista dell'esigenza di verificare l'*equivalenza della formazione* per diversi generi di professione, le prescrizioni nazionali sul curriculum della formazione e de-

gli studi sono già state avvicinate mutuamente, con direttive comunitarie. In rapporto alla *formazione professionale* pratica, la Commissione CE ha fissato uno schema di paragone comunitario per la valutazione del livello di formazione. Nel 1985, è stata inoltre presentata una proposta di direttiva per la creazione di un sistema generale di riconoscimento di *diplomi universitari*, che parte dal principio della paragonabilità dei curricula nazionali di formazione e non prevede più un'armonizzazione completa dei programmi di formazione. Il 22 giugno 1988, il Consiglio ha espresso un parere favorevole su questa proposta.

Il diritto di soggiornare in modo duraturo in un altro Stato membro è attualmente limitato ai lavoratori e ai loro familiari; *coloro che non hanno attività lucrative* (p. es. beneficiari di rendite o invalidi) lo hanno solo a determinate condizioni. In vista di un'attuazione completa della libertà di circolazione, sono quindi previsti ulteriori provvedimenti. Nel 1985, *un comitato ad hoc per l'«Europa dei cittadini»*, incaricato dal Consiglio europeo, ha presentato proposte che promuovono l'integrazione dei popoli europei e che dovrebbero rafforzare l'identità della Comunità. Alcuni dei provvedimenti proposti completeranno gli sforzi per *il compimento della libertà di circolazione*, altri vanno oltre e hanno come scopo di avvicinare maggiormente la CE in quanto tale ai cittadini dei Paesi membri e quindi di contribuire al rafforzamento della coscienza comunitaria. Della prima categoria fanno parte tra l'altro l'estensione della libera circolazione a tutti i cittadini della CE, l'allentamento delle formalità relative allo stabilimento (p. es. introduzione di una patente di guida europea), facilitazioni fiscali e di diritto sociale per i frontalieri come pure la semplificazione e infine la soppressione delle formalità di frontiera. Le due ultime misure citate esigeranno una collaborazione più stretta tra le autorità di pubblica sicurezza, ma anche – come è previsto nel programma del Libro bianco – un avvicinamento delle leggi nazionali sul possesso di armi e sul commercio delle droghe. La soppressione delle frontiere interne avrà eventualmente come conseguenza un inasprimento dei controlli ai confini della Comunità, verso l'esterno. Contemporaneamente sarà necessario unificare le prescrizioni giuridiche sul controllo di cittadini di Paesi terzi nonché la politica dei visti.

Tra i provvedimenti per *rafforzare la coscienza comunitaria* sono da annoverare la concessione di particolari diritti civici comunitari (diritto di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo anche in un altro Stato membro, libertà di parola e di riunione, diritto di voto in elezioni locali, appoggio consolare tramite le rappresentanze all'estero di altri Stati membri, ecc.), la promozione dello scambio di giovani, il sostegno della collaborazione universitaria transfrontaliera per mezzo di borse di studio e programmi di scambio per docenti e studenti, come anche per mezzo di provvedimenti per il riconoscimento di anni di università e certificati di studio compiuti e rispettivamente ottenuti in altri Stati membri, l'inclusione di questioni europee nell'insegnamento scolastico, lo scambio e la promozione di programmi culturali e mediatici europei o di manifestazioni sportive europee, come i «Giochi delle Comunità europee» indetti per il 1989.

La libertà di circolazione e la libertà di stabilimento – cosa interessante da rilevare – non hanno finora influenzato in modo speciale i *movimenti migratori* all'interno della CE. Prima della fondazione della CEE, il 44 per cento dei lavoratori migranti nei sei Stati fondatori provenivano dal futuro territorio della

Comunità. Nel 1983, il 38 per cento della popolazione estera nell'area CE era costituita di cittadini di altri Stati membri o della Spagna o del Portogallo, che allora erano candidati all'adesione. In rapporto alla totalità della popolazione residente, la quota dei cittadini provenienti da altri Stati membri della CE è del 2 per cento scarso. Anche in rapporto a singoli generi di professioni, è possibile fare constatazioni analoghe: dei circa 600 000 medici nell'area della CE nel 1982, meno di 2000 hanno fatto uso della libertà di circolazione, dopo che i curricoli di formazione e i diplomi finali medici erano stati riconosciuti reciprocamente in tutta la Comunità, dal 1976. Questi dati indicano che la situazione economica (disoccupazione relativamente alta nella maggior parte dei Paesi della CE), le pratiche di assunzione, gli ostacoli linguistici, ecc. hanno sui movimenti migratori un'influenza altrettanto grande quanto le condizioni giuridiche. Per completare, osserviamo che anche gli sforzi per sostenere regioni economicamente più deboli, nel quadro del fondo strutturale delle tre CE, contribuiscono a frenare i movimenti migratori. Tuttavia, nella misura in cui i provvedimenti previsti dal Libro bianco per il compimento del mercato interno e le proposte per un'Europa dei cittadini saranno attuati, la possibilità della libera circolazione potrebbe diventare maggiormente attrattiva. Inoltre, l'estensione della completa libertà di circolazione alla Spagna e al Portogallo, dopo la scadenza del regime transitorio fissata al 1° gennaio 1993 (per il Lussemburgo 1996), non dovrebbe mancare di influenzare il movimento migratorio.

Accanto alle ripercussioni dirette sul movimento migratorio nella Comunità connesse con l'«Europa dei cittadini», occorre tener presente anche gli influssi dei provvedimenti intesi a «rafforzare la coscienza comunitaria». È vero che la loro importanza economica immediata è meno grande di quella degli sforzi di armonizzazione del diritto del lavoro e del diritto sociale, ma, a media scadenza, segnatamente gli sforzi nel settore della formazione e dei media dovrebbero pure avere qualche effetto. Si pensi tra l'altro all'importanza economica che provvedimenti promozionali a sfondo culturale - come le quote disponibili proposte nel quadro del programma del mercato interno per la diffusione delle produzioni televisive europee - possono comportare anche per l'industria europea dei media e dei divertimenti. Si pensi infine agli effetti che un rafforzamento della coscienza comunitaria nei cittadini della CE avrà *sull'identità culturale e politica della Comunità*. Provvedimenti come l'avvicinamento reciproco dei programmi di formazione o l'organizzazione dei «Giochi delle Comunità europee» non creano soltanto un'identità, bensì anche un confine verso l'esterno, ciò che potrebbe essere importante per gli Stati terzi e per i loro cittadini (cfr. in proposito il n. 54).

312.3 Coesione economica e sociale

Come abbiamo esposto all'inizio di questo capitolo la creazione di un mercato comune non è fine a se stessa per la CE. Piuttosto, conformemente all'articolo 2 del Trattato CEE, «la Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale riavvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche ... una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore

di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano». In tale prospettiva, il preambolo del Trattato CEE annovera tra gli scopi dell'attività comunitaria la volontà di «assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite». Tuttavia, il trattato di fondazione stesso non prevede una politica regionale comunitaria espressa e globale, perché originariamente si partì dall'idea che mediante il mercato comune sarebbero state eliminate anche le differenze regionali. Ben presto ci si rese però conto che i maggiori vantaggi della ripresa economica all'interno del mercato comune sarebbero andati soprattutto alle zone di concentrazione industriale già esistenti (vedi primo rapporto annuale sull'attività del FESR, Fondo europeo di sviluppo regionale, Boll CE allegato 7/76, pag. 6 segg.). Nella premura di contribuire al rafforzamento delle regioni meno favorite, gli sforzi di politica regionale della Comunità vennero dunque rafforzati e infine ancorati dettagliatamente nel Trattato CEE, tramite l'AUE.

Sotto il titolo «*Coesione economica e sociale*» l'articolo 23 dell'AUE formula il mandato di promuovere la Comunità come un tutto e di diminuire l'arretratezza delle regioni sfavorite nel portare avanti le politiche comuni e nella creazione del mercato interno. Con ciò, l'attuazione del mercato comune e lo sviluppo di sforzi di politica regionale vengono esplicitamente connessi. Prima di occuparci del significato di tale connessione in termini di politica d'integrazione, presenteremo in breve gli strumenti di cui la Comunità dispone per promuovere la coesione economica e sociale.

Quali strumenti essenziali vanno menzionati due fondi strutturali: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE). Inoltre vengono impiegati mezzi del Fondo strutturale europeo per l'agricoltura, della Banca di investimenti europea e altri strumenti di finanziamento. Caratteristica comune dei fondi strutturali è che concedono sussidi.

Obiettivo del *Fondo europeo per lo sviluppo regionale* fondato nel 1975 è di contribuire a correggere i principali squilibri regionali nella Comunità mediante la partecipazione a sforzi per lo sviluppo e l'adeguamento strutturale di regioni arretrate. I provvedimenti tradizionali, con i quali il FESR persegue il suo scopo, consistono prevalentemente nell'appoggio di progetti di investimento nel settore delle infrastrutture; in minore misura comprendono anche l'appoggio di investimenti nelle imprese industriali, artigianali e dei servizi. Così, tra il 1975 e il 1986, su un totale di 17 miliardi di ECU distribuiti sotto forma di contributi, 14 furono destinati a progetti di infrastruttura e 3 ad investimenti industriali. La principale condizione per ricevere un sussidio è che il progetto concerna una regione considerata bisognosa di promozione in base a criteri nazionali. Ogni Stato membro ha diritto a un minimo di mezzi provenienti dal FESR, purché le domande di sussidi da esso presentate siano conformi ai criteri del Fondo. Va rilevato infine che con i mezzi finanziari del Fondo possono essere sostenuti anche programmi comunitari, sempre che siano destinati a zone fortemente sfavorite.

Il *Fondo sociale europeo* ha come obiettivo la promozione della formazione professionale, soprattutto di giovani sotto i 25 anni. Esso concede sussidi diretti a persone che partecipano a programmi e versa sovvenzioni per l'organizzazione dei programmi stessi. Circa la metà dei suoi mezzi è assegnata a regioni sfavorite.

A prescindere dall'Irlanda, le regioni economicamente deboli sono situate prevalentemente negli Stati meridionali della Comunità; è in queste regioni che il livello di vita è nettamente inferiore alla media della CE. Sono pure questi Stati ad esigere, da lungo tempo, un *potenziamento degli sforzi di politica regionale*, tramite un aumento delle risorse del Fondo strutturale CE. A loro modo di vedere, un contributo più elevato per il rafforzamento economico delle regioni arretrate è il prezzo che gli Stati membri nordici più prosperi devono pagare per il compimento del mercato comune. Essi giustificano le loro esigenze adducendo che una liberalizzazione e un rafforzamento estesi del mercato - ovvero gli obiettivi perseguiti dal mercato interno - vanno a profitto anzitutto delle economie efficienti e molto industrializzate, ma sono meno proficui per le regioni economicamente deboli.

Per tali ragioni, gli stessi Stati hanno posto il potenziamento degli sforzi di politica regionale e sociale quale *condizione* per una loro partecipazione all'*attuazione del mercato interno*. Il vertice speciale del Consiglio europeo, dell'11/12 febbraio 1988, ha implicitamente riconosciuto le loro rivendicazioni, in quanto i capi di Stato e di Governo hanno acconsentito un raddoppiamento dei mezzi finanziari del Fondo strutturale entro il 1993.

L'importanza di questa decisione consiste in definitiva nel fatto che concilia due diverse impostazioni politiche per lo sviluppo dell'integrazione. Per semplificare, una concezione prevede l'avvicinamento reciproco delle economie nazionali mediante un trasferimento di risorse; l'altra mediante lo smantellamento di barriere interne e mediante politiche economiche liberali. La decisione del vertice speciale ha insistito maggiormente sul primo aspetto ed ha creato, con il potenziamento del Fondo strutturale, le condizioni per l'adempimento di nuovi compiti comunitari. Di pari passo, risulta così rafforzata la tendenza ad un'*accentuazione del carattere comunitario delle politiche economiche*, assai importante per l'ulteriore processo di integrazione.

313 Le relazioni esterne della CE

313.1 Relazioni economiche esterne

Al centro delle relazioni economiche esterne della Comunità sta la *politica commerciale comune*. Salvo alcune eccezioni, con il compimento dell'unione doganale la politica commerciale è infatti diventata di competenza della Comunità, che subentra così agli Stati membri. Essa soltanto è competente per concludere convenzioni commerciali e per prendere provvedimenti autonomi di politica commerciale (p. es. controllo delle importazioni, lotta contro il dumping, politica di esportazione ecc.).

In base al Trattato CEE, la Comunità può agire verso l'esterno *anche in altri campi*, così nel campo della politica agraria, della politica dei trasporti e della politica delle divise. In seguito a importanti sentenze della Corte europea di giustizia, si è poi imposta ampiamente la tesi secondo la quale, nei campi in cui la Comunità ha competenze interne, esiste di fatto anche una competenza esterna - però non necessariamente esclusiva - anche in assenza di una norma esplicita in tal senso. Donde risulta che, con la progressiva evoluzione integra-

tiva, la Comunità dovrà essere considerata sempre più spesso come un tutto rispetto agli altri Stati.

Quest'evoluzione è visibile in modo evidente *nelle organizzazioni economiche internazionali* quali il GATT, dove la Commissione interviene come portavoce della Comunità, senza che la CE stessa sia parte contraente, ma anche nell'OCSE dove la Comunità negozia le convenzioni sui crediti all'esportazione o nell'UNCTAD dove la CEE porta avanti una politica comune di sviluppo e del commercio delle materie prime.

La CE prende parte anche ai *vertici economici* delle sette più grandi potenze industriali, delegandovi i Presidenti della Commissione e del Consiglio. Quattro di questi Paesi sono del resto Stati membri della CE. In tal modo essa può influire in modo considerevole su un'assise di importanza decisiva per la determinazione di importanti condizioni quadro dell'economia mondiale. Quanto più la coordinazione politico-economica progredirà tra gli Stati membri, tanto più la CE potrà svolgere un ruolo di grande potenza sul piano economico mondiale.

Finora, la CE ha stipulato accordi economici con più di 120 Paesi. Di spiccata importanza ricordiamo le convenzioni firmate con i *Paesi dell'AELS*, nel 1972, con le quali venne creato il sistema del libero scambio con tali Paesi che, unitamente agli Stati Uniti, sono divenuti lo sbocco commerciale più importante della Comunità. Anche con *gli altri Paesi industriali a economia di mercato*, soprattutto USA e Giappone, la CE intrattiene rapporti economici intensi; rapporti non sempre facili, tanto per ragioni di concorrenza sui mercati mondiali - specialmente in settori come le esportazioni agricole - quanto per difficoltà settoriali specifiche della Comunità (tessili, acciaio) che hanno condotto ad attriti di politica commerciale.

I rapporti con i Paesi del COMECON (Consiglio di mutua assistenza economica) sono caratterizzati da una stretta connessione tra politica commerciale e politica estera. Non essendo riconosciuta sul piano diplomatico dai Paesi a commercio di Stato dell'Europa centrale e orientale, ad eccezione della Romania, fino a poco tempo fa la Comunità ha potuto usufruire solo in parte delle sue competenze in materia di commercio esterno nei confronti di tali Paesi. A decorrere dal 1976, è giunta tuttavia successivamente a convenzioni commerciali settoriali con la Romania, l'Ungheria, la Polonia, la Bulgaria e la Cecoslovacchia. All'inizio del 1986 infine, dopo un primo round di trattative senza risultati tra il 1977 e il 1980, ha avviato per la seconda volta dei colloqui, su proposta del COMECON, con l'obiettivo di creare rapporti ufficiali tra le due organizzazioni; una corrispondente dichiarazione è stata firmata nel giugno del 1988. Parallelamente, la Comunità cercherà di stabilire e eventualmente potenziare i rapporti bilaterali con i singoli Stati dell'Europa centrale e orientale.

La Comunità intrattiene relazioni particolari garantite da accordi anche con una serie di Paesi in sviluppo. Nel quadro di una politica globale mediterranea essa ha concluso con *dodici Paesi dell'area mediterranea* trattati d'associazione o di cooperazione. Si tratta di accordi preferenziali che concedono ai prodotti dei Paesi mediterranei un accesso facilitato al mercato della Comunità. Le loro finalità politiche sono dissimili: gli accordi d'associazione con la Turchia

(1963), Malta (1971) e Cipro (1973) mirano gradualmente a un'unione doganale e nel caso della Turchia perfino all'adesione alla CE; gli accordi di cooperazione con i Paesi del Magreb e del Maschrek nonché con la Jugoslavia si limitano invece a una collaborazione commerciale, industriale, tecnica e finanziaria che, nel caso di Israele, deve comunque condurre all'istituzione di una zona di libero scambio.

Basandosi sull'accordo d'associazione, nell'aprile del 1987 la Turchia ha fatto domanda formale d'adesione alla CE e la richiesta è stata accettata per esame. Tuttavia, l'adesione effettiva dovrebbe essere ancora abbastanza lontana. Con Cipro, la CE ha convenuto nel maggio del 1987 l'attuazione di un'unione doganale entro i prossimi 15 anni, nel quadro di un protocollo aggiuntivo all'accordo di associazione. Con Malta devono ancora essere avviate trattative corrispondenti; infine, la zona di libero scambio tra la CE e Israele deve essere attuata entro il 1989.

Nel luglio del 1987, il Marocco aveva presentato una domanda di adesione alla CE in modo sorprendente sia per il momento scelto sia perché l'accordo di cooperazione non contiene una clausola in merito. Conformemente all'articolo 237 capoverso 1 del Trattato CEE, la possibilità di un'adesione alla CE è in linea di massima offerta a tutti gli Stati europei. La domanda marocchina non poteva dunque fondarsi su disposizioni del diritto comunitario e per questa ragione è stata respinta dal Consiglio.

Con 66 Paesi *dell'area africana, caraibica e pacifica*, la Comunità ha concluso il cosiddetto accordo di Lome (1975, rinnovato nel 1984). Nucleo di questo accordo sono preferenze di politica commerciale della Comunità, come pure un particolare sistema per la stabilizzazione dei ricavi dell'esportazione di numerosi prodotti base; la Comunità concede a questi Paesi anche un aiuto tecnico e finanziario. Per altro, essa ha stipulato accordi economici e commerciali anche con una serie di *Paesi asiatici e d'America Latina*.

Il rafforzamento della Comunità, che attualmente è la più grande potenza commerciale del mondo, ha modificato considerevolmente l'equilibrio delle forze economiche mondiali. La supremazia degli USA è venuta meno e le tensioni esistenti tra i *tre poli dell'economia mondiale, USA - Europa - Giappone*, suscitano saltuarie tendenze protezionistiche. Contemporaneamente, con il rafforzamento economico dei Paesi emergenti, anche nei rapporti con i Paesi in sviluppo sono apparsi nuovi oneri. Il successo dell'integrazione europea ha dunque avuto varie ripercussioni sul sistema economico mondiale e continuerà ad influire sul suo divenire.

313.2 Cooperazione politica europea

Con la progressiva imbricazione economica della CE diventa sempre più arduo dissociare gli aspetti economici esterni da quelli di politica estera. Gli Stati membri avevano pertanto convenuto, già nel 1970, di consolidare le strutture della cooperazione in materia di politica esterna. In incontri regolari, i Ministri degli esteri e i direttori delle divisioni politiche dei Ministeri nazionali dovrebbero quindi poter concordare reciprocamente le posizioni dei singoli Paesi e,

per quanto possibile e auspicabile, prendere decisioni onde procedere coralmente.

Poiché la cooperazione politica europea (CPE) non è ancorata ai trattati costitutivi della CE, la coordinazione auspicata assumeva, per gli Stati membri, soltanto il valore di un impegno politico, e non quello di un obbligo giuridico. Questa situazione è mutata dopo l'entrata in vigore dell'*Atto Unico Europeo* (AUE) il 1° luglio 1987. Le disposizioni del titolo III dell'AUE conferiscono alla CPE un fondamento giuridico vincolante, in forma però di accordo inter-statale, non incorporato nei trattati costitutivi. La CPE non procede quindi da una nuova competenza comunitaria, ma rimane uno strumento a livello inter-statale; in altri termini, i pareri e le decisioni in questo ambito hanno luogo attraverso una procedura consensuale. Tale situazione spiega il motivo per cui, per gli Stati membri, non è facile assumere rapidamente una posizione comune o anzi prendere iniziative in materia di politica estera.

Sostanzialmente, la CPE codifica soprattutto una prassi già esistente da lunga data: gli obblighi d'informazione e di consultazione, la considerazione di una visione europea nelle politiche estere nazionali e l'intensificazione della cooperazione con Stati terzi e nelle organizzazioni internazionali. Prescindendo dall'obbligo di consultazione, gli Stati membri mantengono però la competenza di gestire gli affari di politica estera. La CPE è stata recentemente estesa anche agli aspetti economici e politici della sicurezza, tenuto però conto che le questioni prettamente militari e di politica dell'armamento vengono trattate nelle corrispondenti organizzazioni (NATO, UEO). In questo ambito allargato della cooperazione si riflette l'opinione della maggior parte degli Stati membri secondo la quale una politica estera cooperativa, per essere efficace e attendibile, deve inglobare gli aspetti di politica di sicurezza. Infine, a livello delle istituzioni, anche la commissione della CE e il Parlamento europeo sono stati chiamati a partecipare all'attuazione della CPE. Allo stato di presidenza della CE viene affidato il ruolo di coordinatore e di rappresentante degli Stati membri rispetto agli Stati terzi. Va da ultimo rilevato che è stata istituita una segreteria permanente, le cui competenze sono però limitate, per il momento, a compiti logistici per la Presidenza.

L'*utilità pratica* della CPE per gli Stati membri è considerata generalmente validissima: la cooperazione istituzionalizzata in forma di incontri a livello di ministri, direttori e ambasciatori raggruppa le energie disponibili e aumenta l'efficacia della propria attività di politica estera. La CPE offre per altro la possibilità di dialogare e costituisce simultaneamente un'importante fonte d'informazione. Essa conferisce inoltre, soprattutto agli Stati membri più piccoli, l'occasione di esporre le loro posizioni per quanto concerne temi di politica estera, con un successo ben maggiore che in altre assise. È incontestabile che la CPE esplica effetti sulle politiche estere nazionali. Essa, ad esempio, in diversi casi, ha servito a singoli Stati per normalizzare le tensioni con Stati terzi, attraverso la Comunità, o per evitare azioni individuali per motivi di politica interna.

Il regolamento contrattuale della CPE nell'AUE è stato fatto in previsione di una Unione europea. La CPE persegue lo scopo di conferire alla CE quale potenza economica una maggiore *omogeneità a livello di politica estera*. Un tale rafforzamento dell'identità della CE in materia di politica estera provocherà

rebbe a sua volta conseguenze sia a livello delle relazioni esterne, sia a livello della politica d'integrazione. A livello di politica estera, esso significa che i terzi Stati dovranno essere consapevoli che la CE sfrutterà sempre più il suo enorme potenziale economico a scopi politici, ad esempio prendendo sanzioni economiche. Il fatto che il principio di una politica esterna europea sia stato ancorato all'AUE, dev'essere percepito, dal profilo della politica d'integrazione, come un segnale la cui portata non va sottovalutata.

Nell'ambito della CPE, la Comunità esprime tradizionalmente *i suoi pareri* riguardo ad avvenimenti e conflitti di politica universale. Essa ha anche reiteratamente tentato, con corrispondenti dichiarazioni, di dar vita a nuove iniziative, come, ad esempio, la convocazione di una conferenza sul Vicino Oriente.

La CPE svolge un importante ruolo operativo nella *preparazione e nella condotta* delle trattative dei Paesi della CE nei consessi politici multilaterali, ad esempio alla Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa (CSCE) di Vienna, nella quale i Paesi comunitari concordano le rispettive posizioni nei settori dei cestelli II (cooperazione economica) e III (diritti dell'uomo) e approntano strategie comuni di negoziato.

La CPE assume però la maggiore importanza operativa sicuramente allorché trattasi di adottare *sanzioni economiche* politicamente motivate, come lo evidenziano diverse decisioni prese all'inizio degli anni ottanta. Le due più importanti riguardavano l'embargo commerciale contro l'Argentina, in seguito al conflitto delle isole Malvine, e i provvedimenti di boicottaggio contro l'Africa del Sud, nell'autunno 1986. Nei due casi sono stati presi provvedimenti fondati sul diritto comunitario e non condivisi da tutti gli Stati membri.

Il divieto di importazione della durata di un mese nei confronti dell'Argentina del 16 aprile 1982 (O 877/82) si fondava sugli articoli 113 e 224 del Trattato CE; l'Irlanda, Paese neutro, ma anche l'Italia e la Danimarca non hanno comunque rispettato il divieto; non è però mai stata aperta una procedura giudiziale per stabilire se vi era stata una violazione del diritto comunitario. Nel caso delle sanzioni contro l'Africa del Sud, con il divieto di importare monete d'oro, fondato sul Trattato CE (O CEE 3302/86, IO. L 305/1986), è stato fatto ricorso ad una competenza comunitaria; va però rilevato che la corrispondente ordinanza del Consiglio non si riferisce ad un articolo specifico del Trattato CE; ciò significa che, in questo caso, era necessaria una decisione unanime del Consiglio¹⁾.

Un rafforzamento della CPE equivale ad una nuova sfida per gli *Stati terzi*, e in particolare per quelli neutrali. Le sanzioni economiche prese nel quadro della CPE, in particolare, possono porre delicati problemi e, secondo i casi, rendere necessarie prese di posizione. È pertanto auspicabile che la Comunità, rappresentata dal Paese cui spetta la presidenza, istauri una politica informativa aperta.

¹⁾ Nel caso del boicottaggio dell'importazione di carbone e di acciaio, trattasi di una decisione presa autonomamente da tutti gli Stati membri della CECA, poiché, nel settore del carbone e dell'acciaio, la competenza di politica commerciale, secondo l'articolo 71 del Trattato CECA, spetta agli Stati membri. Sul diritto comunitario non potrebbe fondarsi neppure la decisione di sospendere nuovi investimenti diretti.

32 Cooperazione in seno all'AELS

321 Scopi di politica commerciale dell'AELS

L'AELS è stata fondata il 4 gennaio 1960 a Stoccolma con la firma della convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio. In seguito all'adesione alla CEE di tre membri fondatori dell'AELS (Grand Bretagna, Danimarca e Portogallo), questa comprende presentemente solo sei Stati, ossia l'Austria, la Finlandia, l'Islanda, la Norvegia, la Svezia e la Svizzera.

Lo scopo principale dell'AELS è quello di realizzare tra i suoi membri una *zona di libero scambio* per i prodotti industriali. A tale fine, i dazi d'entrata e le limitazioni quantitative nel commercio interno dell'AELS dovrebbero essere soppressi. Secondo le disposizioni della Convenzione di Stoccolma, devono essere eliminati anche gli elementi fiscali protettivi, il ristorno dei dazi e i dazi all'esportazione. Devono infine essere presi provvedimenti per garantire che i vantaggi, risultanti dall'eliminazione dei dazi e dei contingenti, non vengano vanificati da altri generi di aiuti statali, dalle pratiche di imprese pubbliche, da pratiche commerciali restrittive, da limitazioni per quanto concerne il diritto di stabilimento (ossia la possibilità di aprire uno stabilimento sul territorio di altri Stati membri) e dal dumping.

Ancorché l'AELS costituisca una zona di libero scambio per prodotti industriali, non sono stati trascurati gli *interessi agricoli* dei suoi membri. La Convenzione di Stoccolma riconosce infatti che l'AELS, nel settore della politica agraria, persegue lo scopo di favorire un'espansione degli scambi, tale da assicurare una ragionevole reciprocità agli Stati membri, le cui economie dipendono in grande misura dall'esportazione di prodotti agricoli. Questa espansione degli scambi agrari viene soprattutto attuata con accordi bilaterali.

Oltre alla realizzazione del libero scambio dei prodotti industriali, l'AELS persegue, come secondo scopo, *l'eliminazione degli ostacoli al commercio in un ambito più vasto, comprendente tutta l'Europa*, in particolare nei rapporti con la CE. Già l'ingresso della Convenzione di Stoccolma rileva che gli Stati fondatori erano risolti a facilitare in un prossimo avvenire la creazione di un'associazione multilaterale, allo scopo di togliere gli ostacoli agli scambi commerciali e di promuovere una più stretta collaborazione economica fra i membri dell'Organizzazione europea di cooperazione economica, compresi i membri della CE.

L'AELS ha finora realizzato i suoi due scopi principali con grande successo. Infatti, l'eliminazione dei dazi e delle limitazioni quantitative nel commercio interno dell'AELS, ad eccezione del commercio con la Finlandia, ha potuto essere condotta in porto già nel 1966, quindi dopo soli 6 anni dalla fondazione. In questo periodo, il commercio interno dell'AELS è aumentato annualmente di circa il 15 per cento, ciò che evidenzia i vantaggi creati per gli Stati membri dall'istituzione di una zona di libero scambio. All'inizio del 1973, è stato però realizzato anche lo scopo, che era il più ambizioso, di gettare un ponte tra le due zone di integrazione economica nell'Europa Occidentale, con la conclusione di accordi bilaterali di libero scambio tra tutti i Paesi dell'AELS e la CE e quindi con l'estensione della zona europea di libero scambio, che nel frattempo è aumentata a 18 Paesi.

L'AELS è un'associazione di libero scambio, e non un'unione doganale con dazi comuni per le importazioni da Paesi terzi. La sua politica in materia di commercio esterno non viene gestita né diretta da un ente centralizzato: contrariamente alle CE, non dispone infatti di organi sovranazionali.

L'organo principale dell'AELS è il *Consiglio*, nel quale ogni Stato membro è rappresentato e dispone di un voto. Le decisioni sono prese all'unanimità in tutti i casi in cui devono essere assunti nuovi impegni. Il Consiglio è coadiuvato da una segreteria, che presentemente occupa settanta funzionari e cui è affidata la gestione di un preventivo di 13 milioni di franchi svizzeri. Il Consiglio ha istituito tutta una gamma di *Comitati permanenti*:

- Il Comitato dei *periti commerciali*, che si occupa di un ampio ventaglio di questioni commerciali, in particolare in previsione della cooperazione con la CE.
- Il Comitato per gli *ostacoli tecnici al commercio*, che si occupa della prevenzione e dell'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio, dei disciplinamenti e delle norme tecniche che ne sono causa, come anche del riconoscimento reciproco di collaudi e certificati.
- Il Comitato dei *periti in materia d'origine e doganale*, che si dedica ai problemi inerenti al disciplinamento dell'origine. Le regole AELS sull'origine, che vigono anche per l'accordo di libero scambio con la CE, stabiliscono quali merci devono essere considerate prodotti originari dell'AELS e beneficiano pertanto dell'esenzione doganale nel commercio tra i membri della zona di libero scambio.
- Il Comitato di *parlamentari dei Paesi AELS*, che opera come organo di consulenza del Consiglio dell'AELS e come responsabile dell'informazione ai Parlamenti degli Stati membri.
- Il *Comitato consultivo*, composto di rappresentanti di diversi settori economici di tutti i Paesi dell'AELS, tra i quali i rappresentanti del padronato e dei sindacati, come anche i rappresentanti del settore bancario e di quello agrario. Questo comitato, che è soprattutto un organo di consulenza, costituisce per altro un prezioso anello di collegamento tra l'AELS e il pubblico. Nel Comitato vengono esaurientemente discusse anche questioni d'ordine generale, come ad esempio il problema della disoccupazione e quello della stabilità monetaria. Di tempo in tempo sono esaminati anche problemi specifici, con i quali sono confrontate le economie nazionali dei Paesi dell'AELS. Un sottocomitato si occupa inoltre delle questioni inerenti alla politica dei consumatori.
- Il *Comitato economico*, composto di alti funzionari economici dei Paesi dell'AELS, che offre consulenza al Consiglio per quanto concerne l'evoluzione economica nell'AELS e a livello mondiale e che cura uno scambio d'opinioni su temi economici e finanziari.

- Il comitato dei *periti giuridici*, istituito nel 1987, incaricato della consulenza al Consiglio nelle questioni fondamentali giuridiche ed istituzionali, in particolare per quanto concerne i rapporti tra stati dell'AELS e della CEE.

323 **Lavoro pionieristico dell'AELS nel settore degli ostacoli tecnici al commercio**

Un settore, nel quale l'AELS ha fornito un'opera pionieristica, è quello della lotta agli *ostacoli tecnici al commercio*. Per «ostacoli tecnici al commercio» si intende tutta una gamma di ostacoli commerciali, risultanti dalla diversità, nei singoli Paesi, delle prescrizioni tecniche per determinati prodotti. Queste prescrizioni possono concernere sia le caratteristiche tecniche del prodotto stesso (ad es. dispositivi di sicurezza), sia le modalità amministrative di collaudo e di controllo (ad es. procedimenti di misurazione dei gas combustibili) oppure prescrizioni sulla certificazione, che attesta la sicurezza di un prodotto. Tali prescrizioni, ancorché procedano dall'intento, di per sé legittimo, di garantire la sicurezza, l'igiene, la protezione dell'ambiente e del consumatore, nonché altri scopi analoghi, hanno comunque la conseguenza, quando vengono applicate, di ostacolare lo scambio transfrontaliero delle merci. Per l'economia di esportazione, l'osservanza di prescrizioni tecniche differenziate secondo i Paesi si traduce in un aumento dei costi di produzione, come anche in difficoltà di accedere ai mercati. Gli ostacoli tecnici al commercio, nei loro effetti pratici, possono dunque essere senz'altro comparati alle limitazioni quantitative o alle barriere doganali proibitive. Conseguentemente, in questi ultimi anni, sia a livello europeo, sia a livello mondiale, sono stati intrapresi maggiori sforzi per eliminarli.

Nel 1970, nel quadro dell'AELS, fu firmata la convenzione per il riconoscimento reciproco delle ispezioni concernenti la fabbricazione dei prodotti farmaceutici (RU 1973 755), che è il primo di una serie di accordi *sul riconoscimento reciproco di controlli e di ispezioni*. Seguirono infatti altri atti analoghi nei settori della punzonatura di metalli preziosi, dei recipienti a pressione, degli equipaggiamenti navali, delle macchine e dei trattori agricoli, degli apparecchi a gas, degli impianti sollevatori e dei dispositivi di riscaldamento per combustibili liquidi. Tutti questi accordi si fondano su un principio assai semplice: le autorità dei Paesi esportatori controllano il prodotto nelle categorie suindicate di prodotti e/o ispezionano l'impresa conformemente alle regole del Paese importatore, tenendo conto di eventuali condizioni convenute in comune. Le autorità dei Paesi partecipi delle convenzioni rinunciano a ripetere i controlli e/o a completarli con proprie verifiche. Un'armonizzazione integrale dei procedimenti di verifica non è necessaria: le è sostituito il principio del riconoscimento reciproco, un principio che assume un ruolo primordiale anche nel quadro della realizzazione del grande mercato interno della CE. Questa procedura evita all'esportatore una pletera di formalità amministrative e di spese, anche se devono essere adempiute taluni presupposti onde le convenzioni possano essere applicate funzionalmente: in primo luogo, i firmatari devono aver raggiunto approssimativamente lo stesso livello economico e tecnico e, in secondo luogo, le autorità di verifica devono fidarsi reciprocamente. Le convenzioni

surriferite, cui hanno aderito parecchi Stati della CE, costituiscono uno dei più importanti contributi dell'AELS per l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio.

Già precedentemente, l'AELS ha attribuito una considerevole rilevanza all'*elaborazione di nuove prescrizioni tecniche*. Infatti, il procedimento INST (Industrial Standardization: procedura di notificazione dei progetti di prescrizioni tecniche) si fonda su una raccomandazione del Consiglio dell'AELS del 1964, che invita i Paesi dell'AELS a notificarsi anticipatamente ogni prescrizione giuridica di natura tecnica o le sue modificazioni. Per conferire carattere obbligatorio al procedimento INST, il Consiglio dell'AELS ha deciso, nel dicembre 1987, una corrispondente modificazione della Convenzione di Stoccolma, che è entrata in vigore il 1° luglio di quest'anno.

I paesi dell'AELS, vista l'intensità delle loro relazioni economiche esterne, non si sono ovviamente limitati all'armonizzazione delle prescrizioni e delle norme tecniche all'interno della loro zona, ma si sono associati agli sforzi d'armonizzazione a livello internazionale e regionale, intrapresi nelle corrispondenti organizzazioni: l'Organizzazione internazionale per la standardizzazione (ISO), la Commissione elettrotecnica internazionale (CEI) e gli enti corrispondenti a livello europeo, ossia il Comitato europeo di standardizzazione (CEN) e il Comitato europeo di standardizzazione elettrotecnica (CENELEC). I Paesi dell'AELS hanno infine cooperato attivamente nei lavori di armonizzazione delle organizzazioni interstatali, come la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite e l'OCSE.

324 Nuovo approccio alla CE

Una pietra miliare nella storia dell'AELS è stata posta con il cosiddetto *«Incontro di Lussemburgo»* dell'aprile 1984, quando la prima volta dopo la nascita del sistema europeo di libero scambio si adunarono *i ministri di tutti gli Stati dell'AELS e dei Paesi della CE, come anche i rappresentanti della Commissione della CE*. Le discussioni sfociarono nella Dichiarazione di Lussemburgo, che espresse la ferma volontà politica delle due parti di rafforzare la cooperazione per istituire nell'Europa Occidentale una zona economica dinamica ed omogenea (cfr. cap. 41). Questo intento fu nuovamente sottolineato al vertice dei Paesi dell'AELS a Visby del maggio 1984, nel quale i ministri lanciarono un appello per l'istituzione di un vero mercato interno dei prodotti industriali nell'Europa Occidentale. Per raggiungere tale scopo occorreva *rafforzare e migliorare la cooperazione entro l'AELS* in settori prioritari come quello dell'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio, della semplificazione delle regole d'origine e delle formalità doganali, come anche dell'agevolazione dei controlli al confine.

Per rendere più vincolanti le prescrizioni interne dell'AELS onde adeguarle maggiormente a quelle del sistema CE e creare i presupposti che avrebbero successivamente consentito di *gettare un ponte tra l'AELS e la CE*, alla Conferenza ministeriale dell'AELS del 20 maggio 1987 in Interlaken, su proposta della presidenza svizzera, furono prese importanti decisioni concernenti l'una,

il carattere obbligatorio delle procedure di informazione e di notificazione delle prescrizioni tecniche in seno all'AELS (INST) e l'altra, il riconoscimento reciproco di collaudi e di attestati di conformità. L'obbligatorietà generale delle procedure INST è stata disposta dal Consiglio dell'AELS, come già abbiamo indicato, nel dicembre 1987 e, nel giugno 1988, è stato promulgato anche l'accordo quadro sul riconoscimento reciproco. I Paesi dell'AELS hanno inoltre modificato e reso più efficace il loro sistema di notificazione degli aiuti pubblici e stanno elaborando un atto che aumenterà la trasparenza nel settore dell'accesso ai mercati pubblici. In tutti questi campi, l'AELS dovrà però ancora creare le basi interne che consentiranno, al momento opportuno, di concludere corrispondenti accordi con la CE.

L'AELS, con la sua recente evoluzione, ha dimostrato di rimanere, nonostante la diminuzione del numero dei suoi membri, un *pilastro del sistema europeo di libero scambio*. Infatti, essa svolge da sempre un ruolo importante di precursore nel processo di liberalizzazione in diversi campi, in particolare nella lotta contro gli ostacoli tecnici al commercio. Essa si dimostra inoltre, in previsione della creazione dell'area economica europea, la piattaforma ideale per l'ulteriore sviluppo dei rapporti con la CE.

325 Fondo AELS di sviluppo industriale per il Portogallo

Un'iniziativa inusitata ma felice dell'AELS è stata la costituzione, nel 1976, del Fondo dell'AELS in favore dello sviluppo e della ristrutturazione dell'industria portoghese, dotato di un capitale iniziale di 100 milioni di dollari e destinato a promuovere l'economia del Portogallo, attraverso il finanziamento di progetti di razionalizzazione o contributi per la creazione di piccole o medie aziende; il fondo, che ha permesso di creare più di 5000 nuovi impieghi e di assicurare il mantenimento di circa 75000 impieghi esistenti, continua a fornire la sua assistenza anche dopo l'adesione del Portogallo, nel 1986, alla CE.

326 Relazioni con la Jugoslavia

A contare dagli anni sessanta, la Jugoslavia ha tentato di annodare relazioni con l'AELS. I suoi sforzi sfociarono nella costituzione, nel 1967, di un gruppo di lavoro misto AELS-Jugoslavia, la cui terza ed ultima riunione ha avuto luogo nel 1970.

Le autorità jugoslave si sono in seguito nuovamente adoperate per rilanciare la cooperazione economica, intento che si è concluso nella creazione del comitato misto AELS-Jugoslavia nel 1978. Da quell'anno i rapporti tra la Jugoslavia e i Paesi dell'AELS sono divenuti sempre più intensi. Nel 1983, gli Stati membri di questo comitato hanno adottato a Bergen una dichiarazione comune nella quale affermano di dedicare un'attenzione particolare a 4 settori: espansione commerciale, cooperazione industriale, turismo e trasporti: grazie alla Dichiarazione di Bergen, sono state ulteriormente organizzate molteplici attività, che hanno consentito di intensificare le relazioni economiche tra l'AELS e la Jugoslavia.

33 **Organizzazioni e conferenze europee specializzate, come anche iniziative speciali (COST, EUREKA)**

È ovvio che la cooperazione nell'Europa Occidentale non è limitata alla CE e all'AELS. Pure la politica commerciale non è più l'unico ambito in cui vengono sperimentati il ravvicinamento degli interessi e nuove forme di collaborazione tra gli Stati e le organizzazioni dell'Ovest europeo. Infatti, da un lato, in diversi settori è stato dato avvio a una cooperazione pragmatica o puntuale e, dall'altro, sono state create vere e proprie organizzazioni o conferenze specializzate, allo scopo di istituzionalizzare la cooperazione multilaterale.

Dal profilo dei campi materiali, questa forma di cooperazione settoriale comprende sia ambiti economici e di diritto economico nel senso stretto dell'accezione (trasporti, telecomunicazioni, normative tecniche, proprietà intellettuale), sia settori scientifici come la tecnologia, la protezione dell'ambiente, la cultura e l'istruzione. Descriveremo in seguito i consessi europei di cooperazione più importanti in questi campi. Per i particolari rinviamo all'allegato 3.

Nel campo dei *trasporti*, la coordinazione a livello europeo della cooperazione incombe a due conferenze specializzate, la Conferenza europea dei ministri dei trasporti (CEMT) e la Commissione europea dell'aviazione civile (CEAC). In queste conferenze specializzate sono rappresentati i 12 Stati membri della CE, la maggioranza dei paesi dell'AELS, come anche altri paesi europei. Oltre a questioni tecnico-operative, in tali organi sono esaminati anche problemi e prospettive della cooperazione europea in materia di politica dei trasporti. Sono stati anche ripetutamente elaborati accordi allo scopo, da un lato, di conferire obbligatorietà alla rete europea dei trasporti e nello stesso tempo di liberalizzarla e, dall'altro, d'istituire condizioni competitive più equilibrate tra i diversi settori di traffico e i differenti modi di trasporto. Un rafforzamento della cooperazione nei due organi assume maggiore importanza soprattutto in previsione della creazione di una zona economica europea dinamica.

Lo stesso vale per la Conferenza europea delle amministrazioni delle poste e delle telecomunicazioni (CEPT), nella quale sono rappresentati 26 Stati membri. La CEPT orienta la sua attività soprattutto verso i provvedimenti per migliorare i servizi delle poste e delle telecomunicazioni in tutta l'Europa. Un passo importante in direzione della creazione di un *mercato europeo delle telecomunicazioni* è stato per altro fatto con la costituzione di un istituto europeo di standardizzazione in materia di telecomunicazioni.

Il comitato europeo di standardizzazione CEN e quello di standardizzazione elettronica CENELEC, che elaborano specificazioni tecniche a cui dovrà essere conferita una validità internazionale, svolgono un ruolo importante in materia di politica commerciale. Il loro operato è appoggiato sia dalla CE, sia dai Paesi membri dell'AELS. Una standardizzazione armonizzata a livello internazionale è viepiù rilevante in quanto la strategia della CE, perseguita nel quadro del programma del mercato interno, tende ad ammettere nella libera circolazione delle merci i prodotti che soddisfano le norme europee, senza dover procedere a controlli di sicurezza o a altre verificazioni.

Rileviamo infine che la necessità di armonizzare il diritto economico è stata all'origine anche della promulgazione della *Convenzione europea sui brevetti e*

dell'istituzione dell'*Ufficio europeo dei brevetti*: una procedura di brevetto favorevole a livello europeo consente presentemente alle imprese degli Stati membri affiliati di ottenere più agevolmente la protezione in materia.

Importanti conquiste di una cooperazione europea travalicante i limiti delle zone economiche e generatrici di stimoli in favore di una coscienza europea hanno potuto essere registrate anche nel campo della *scienza e dell'evoluzione tecnologica*. Grazie all'Organizzazione europea per le ricerche nucleari (CERN) e all'agenzia spaziale europea (ESA), l'Europa svolge presentemente un ruolo d'importanza mondiale nella ricerca in materia di alte energie, nella ricerca scientifica spaziale e nello sviluppo della tecnologia spaziale. Fra gli altri istituti di ricerca, menzioniamo la Conferenza europea e il Laboratorio europeo di biologia molecolare (CEMB/LEMB), l'Osservatorio europeo dell'emisfero australe (ESO), il Centro europeo delle previsioni meteorologiche a medio termine (CEPMMT), il laboratorio europeo di radiazione sincrotrone (ESRF) e l'Istituto di Lane-Langevin (ILL).

Sempre nel settore della ricerca e dello sviluppo, devono parimenti essere evidenziati in modo particolare due modelli specifici della cooperazione europea, ossia la COST (Cooperazione europea nel campo della ricerca scientifica e tecnica), costituita all'inizio degli anni settanta, e EUREKA, fondata nel 1985. Tanto COST, quanto EUREKA offrono la possibilità di una cooperazione flessibile, in materia di progetti, tra istituti di ricerca e imprese statali o privati. Queste due iniziative sono interessanti dall'aspetto della politica integrativa in quanto tengono aperta la possibilità di una cooperazione variabile, sulla base di interessi ponderati e di una parificazione di principio di tutti i partecipanti all'esecuzione di un progetto.

Come nei settori della ricerca e della tecnologia, anche in altri campi specializzati si sono sviluppate forme pragmatiche di cooperazione puntuale, che non sono legate ad una determinata organizzazione, ma nelle quali partecipano diversi istituti oppure sono stati creati comitati ad hoc per l'attuazione di compiti speciali, in particolare nel settore della protezione dell'ambiente e della cooperazione culturale.

Nel campo della *protezione dell'ambiente*, si sono sviluppate, oltre ai diversi meccanismi della cooperazione tra i Paesi della CE e dell'AELS (cfr. n. 41) e nel quadro del Consiglio d'Europa (cfr. n. 34), anche forme di cooperazione confinaria. Assumono inoltre importanza come strumenti di cooperazione gli accordi internazionali in singoli settori della protezione della natura e dell'ambiente. La CSCE e la ECE/UNO sono infine consessi che consentono una cooperazione in tutto il territorio europeo, quindi comprendente anche gli Stati dell'Europa Orientale, segnatamente per tentare di risolvere problemi ecologici transfrontalieri. Per questo motivo, il nostro Paese, insieme con altri Stati neutrali, ha presentato, nel 1987 alla Conferenza CSCE a Vienna, la proposta di convocare un successivo incontro con il mandato di preparare un accordo sui criteri e sui meccanismi per rimediare ai danni ecologici, cagionati da catastrofi con effetti transfrontalieri.

Anche la *cooperazione culturale* deve coinvolgere tutto il territorio europeo. Nel quadro del Consiglio d'Europa, ad esempio, vengono intrapresi sforzi con-

siderevoli per promuovere lo scambio culturale, tenuto conto che recentemente si è manifestata anche la tendenza di estendere la cooperazione oltre i confini dell'Europa Occidentale. La CSCE ha, a sua volta, creato, con il Forum culturale di Budapest, una possibilità di contatti culturali travalicanti la linea di separazione Est/Ovest che divide l'Europa. Contribuiscono parimenti ad un ravvicinamento delle identità culturali e all'istituzione di una stretta collaborazione nel settore della formazione e degli svaghi, in particolare, le numerose conferenze specializzate dei ministri dell'educazione, della cultura, della gioventù e degli sport. Citiamo infine la Fondazione culturale europea creata nel 1954. Tutti questi istituti e consessi della collaborazione perseguono, in ultima analisi, lo scopo di preservare le peculiarità delle culture europee e, pertanto, di tutelare l'identità culturale di tutto il continente.

Una cultura come quella svizzera, contrassegnata da un forte regionalismo e da una grande diversità linguistica, ha contribuito in modo decisivo alla creazione dell'identità culturale europea. Non trattasi però affatto di sacrificare l'originalità della nostra cultura in nome dell'integrazione europea, ma invece di operare in favore di uno scambio culturale internazionale e di orientare i lavori svolti nelle pertinenti organizzazioni, in modo da promuovere, in misura uguale, le identità nazionali e quella europea.

In conclusione può essere affermato che le organizzazioni e le conferenze specializzate e le iniziative speciali sul modello di COST e EUREKA, proprio perché si collocano fuori del quadro istituzionale dell'integrazione europea, operano a livello paneuropeo: da un lato, esse consentono di agevolare la cooperazione transfrontaliera nel corrispondente settore e di eliminare eventuali ostacoli e, dall'altro, permettono anche di realizzare progetti che, per la loro stessa natura o per il costo che esige la loro attuazione, superano le capacità di un singolo Paese. Nei settori dove la CE non segue ancora una politica comune, le organizzazioni specializzate possono contribuire a forgiare i principi di siffatta politica e a creare simultaneamente una base che consenta la conversione dei necessari provvedimenti a livello paneuropeo. Grazie a questi effetti sinergici ma anche ai contatti che esse promuovono tra le autorità nazionali e le istituzioni, queste organizzazioni possono essere considerate fattori di reciproca convergenza. L'importanza di una cooperazione puramente settoriale non può essere affatto comparata con lo scopo comunitario di creare un'area integrata, che dovrà originare un'ampia fusione, istituzionale, giuridica, economica e politica, dei Paesi interessati.

34 Ruolo del Consiglio d'Europa¹⁾

Il Consiglio d'Europa, istituito nel 1949, persegue lo scopo di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri, che sono tenuti a riconoscere il principio della preminenza del diritto e a rispettare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali.

¹⁾ Cfr. anche rapporti del Consiglio federale sulle attività della Svizzera nel Consiglio d'Europa (FF 1988 II 76, 1987 I, 944, 1986 II 47, 1985 I 809).

La Svizzera, che è membro di questa istituzione dal 1963, ha interesse a svolgere un ruolo attivo, in quanto il Consiglio d'Europa è l'unico organismo politico cui essa partecipa a parte intera.

Il Consiglio d'Europa consta dei seguenti organi e istituzioni:

- L'Assemblea parlamentare, che è l'organo consultivo, è composta di rappresentanti scelti fra i deputati dei Parlamenti nazionali degli Stati membri. L'Assemblea può occuparsi di tutte le questioni rientranti nell'ambito di competenza del Consiglio d'Europa. Può elaborare proposte ed esprimere la propria opinione in risoluzioni. La maggioranza delle sue iniziative procede però dalle raccomandazioni che essa può rivolgere al Comitato dei ministri.
- Il Comitato dei ministri, che è l'unico organo del Consiglio d'Europa con potere decisionale, è composto dei ministri degli esteri dei 21 Paesi membri. I ministri si scambiano opinioni su temi politici e prendono decisioni che possono assumere la forma di risoluzioni, raccomandazioni agli Stati membri o di convenzioni europee. Le decisioni più importanti devono essere prese all'unanimità.
- Il segretariato, che si articola in otto direzioni ed è diretto dal segretario generale.
- I Comitati direttivi, aggregati al Comitato dei ministri, che pure preparano raccomandazioni agli Stati membri e progetti di convenzioni europee, cui il Comitato dei ministri dà il suo preavviso.
- Le conferenze specializzate a livello ministeriale, che hanno luogo regolarmente sotto l'egida del Consiglio d'Europa e che sono all'origine di numerosi suoi lavori. I loro risultati sono espressi in risoluzioni.
- La Conferenza permanente dei Comuni e delle regioni d'Europa, che costituisce un foro internazionale unico nel suo genere: consente di coinvolgere nella politica europea i rappresentanti delle comunità locali e regionali.

Lo strumento convenzionale è l'unico mezzo di cooperazione intergovernativa il quale garantisca che le soluzioni elaborate coralmemente siano rispettate dagli Stati membri; questi esprimono, in forma puramente facoltativa, il loro consenso ad essere vincolati dai trattati elaborati nel quadro del Consiglio d'Europa.

Le raccomandazioni, che giuridicamente non hanno obbligatorietà generale, consentono agli Stati membri di agire di concerto in un settore particolare. La mancanza d'obbligatorietà non significa però che esse siano sprovviste di effetti giuridici: i governi sono infatti tenuti ad esaminare in buona fede la possibilità di applicarle. Il Comitato dei ministri domanda inoltre annualmente agli Stati membri informazioni, sul modo in cui essi hanno tenuto conto di determinate raccomandazioni nelle loro attività legislative e amministrative. La raccomandazione è pertanto uno strumento di cooperazione più elastico della convenzione e consente di proporre più rapidamente una soluzione a un problema concreto¹⁾.

¹⁾ Cfr. Quarto rapporto sulla posizione svizzera rispetto alle convenzioni del Consiglio d'Europa (FF 1988 II 229).

Anche numerosi colloqui e altre riunioni a livello peritale contribuiscono, mediante lo scambio di esperienze e di proposte, alla formazione di concetti comuni che consentono di trovare soluzioni corali in molteplici settori.

I principali settori d'attività del Consiglio d'Europa sono i diritti dell'uomo, la cooperazione giuridica (diritto privato e pubblico; sicurezza sociale, lotta contro la criminalità e diritto d'asilo); la cultura, l'educazione, compresi il cinema, lo sport e i problemi dell'eguaglianza tra uomo e donna e della gioventù; la politica familiare; l'ambiente e la protezione della natura; la sistemazione del territorio: le politiche urbane e il patrimonio architettonico; i mezzi di comunicazione di massa; l'igiene pubblica; la politica familiare, i poteri locali e regionali.

I tre principali pilastri dell'opera convenzionale del Consiglio d'Europa sono la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Carta sociale europea e la Convenzione culturale europea. Il Consiglio d'Europa ha tuttavia già elaborato ben 127 convenzioni e pertanto contribuito, in una considerevole proporzione, all'armonizzazione e alla cooperazione giuridiche tra i Paesi europei democratici. Poiché l'adesione alle convenzioni è facoltativa, talune di esse sono applicate soltanto da un numero relativamente limitato di Stati membri.

La molteplicità delle attività del Consiglio d'Europa non impedisce che venga confrontato a nuove sfide. Vi contribuiscono in parte determinante i progressi della Comunità europea e il fatto che i 12, i quali ovviamente dispongono della maggioranza a Strasburgo, concentrano i loro sforzi nell'attuazione delle finalità comunitarie. Infatti, taluni settori finora trattati in seno al Consiglio d'Europa costituiranno pure l'oggetto di progetti allestiti a Bruxelles. Questa tendenza viene riscontrata tanto nei settori della cultura, dell'educazione o della protezione della natura e dell'ambiente, quanto nella cooperazione per affrontare le sfide cui è confrontata la società contemporanea (droga, terrorismo ecc.).

Per quanto concerne la cultura, la CE ha attualmente tendenza a subire l'influsso del programma del Consiglio d'Europa o a proporre l'esecuzione di attività in unione con l'organismo di Strasburgo. Il Comitato per le questioni culturali, riunitosi recentemente a Bruxelles, prevede attività «a geometria variabile», tanto all'interno della comunità, quanto con gli Stati non membri. L'elasticità dei 12 tende però a diminuire, anche nei settori che bensì non ricadono nell'ambito comunitario, ma riguardo ai quali hanno convenuto una posizione armonizzata.

Anche l'ampiezza geografica dell'area coperta dal Consiglio d'Europa, superiore a quella della CE, contribuisce a rendere più ardua la soluzione di problemi concreti mediante strumenti giuridici coercitivi.

Per poter svolgere ulteriormente il suo ruolo efficace al servizio della cooperazione europea, il Consiglio d'Europa dovrebbe concentrare le sue attività e approfondire i suoi rapporti con la CE. Sforzi in questo senso sono già stati avviati. Secondo il nostro parere, il Consiglio d'Europa, dedicandosi ancora maggiormente alla tutela della democrazia e dei diritti dell'uomo nell'Europa occidentale, risulterà a disporre delle necessarie possibilità per continuare a svolgere efficacemente la sua missione al servizio della cooperazione europea.

4 **Posizione odierna della Svizzera nel processo di integrazione europea: possibilità e limite dell'attuale modello di integrazione**

41 **Istituzione di un'area economica europea: Rapporti della Svizzera con la CE e l'AELS**

I rapporti della Svizzera con la CE e l'AELS si sono notevolmente sviluppati dopo la conclusione dell'accordo di libero scambio del 1972, sia a livello economico, sia a livello contrattuale e istituzionale. Il passo decisivo è stato fatto con la cosiddetta Dichiarazione di Lussemburgo del 1984, allorquando i membri del sistema europeo di libero scambio hanno deciso la creazione di un'area economica europea dinamica ed omogenea. Nel quadro di questo nuovo concetto di collaborazione, sono presentemente intrapresi sforzi in molteplici settori, allo scopo di intensificare i rapporti tra i paesi dell'AELS e della CE, per quanto possibile parallelamente al mercato interno della CE.

411 **Importanza economica del sistema europeo di libero scambio per la Svizzera**

La Svizzera intrattiene una fitta rete di relazioni economiche con i Paesi del sistema europeo di libero scambio, tanto nel settore del commercio di beni, quanto in diversi settori del terziario, come il turismo, le assicurazioni e le banche. L'economia svizzera è infine rappresentata all'estero anche mediante gli investimenti diretti e gli investimenti di portafoglio. I proventi dell'economia esterna (commercio di beni e prestazioni di servizi) ammontano presentemente a circa la metà (45%) del prodotto nazionale lordo (PNL), ossia a quasi al doppio della quota registrata nel 1960 (26%)¹⁾.

Al riguardo assumono una rilevante importanza i rapporti con i Paesi del sistema europeo di libero scambio. In seguito all'adesione della Svizzera all'AELS, gli *operatori economici svizzeri* furono obbligati, già all'inizio degli anni sessanta, a pensare e ad agire in un *contesto europeo*.

A quell'epoca, preoccupata dall'accresciuta pressione competitiva, l'economia svizzera si vide costretta a procedere ad adeguamenti strutturali, che più tardi, grazie al risparmio di costi e a sbocchi di mercato più consistenti, condussero ad un miglioramento della posizione concorrenziale svizzera nel sistema europeo di libero scambio. L'attuazione del libero scambio, dapprima entro i confini dell'AELS, più tardi nella grande zona europea di libero scambio, produsse infatti *un aumento delle esportazioni di beni nella zona di libero scambio* dal 60 per cento del volume totale nel 1960 al 63 per cento nel 1987, cui fece riscontro una corrispondente riduzione delle quote degli altri Paesi industrializzati e in sviluppo. Questo incremento è tanto più significativo in quanto, nello stesso periodo, sono aumentati marcatamente gli investimenti diretti svizzeri nell'Europa Occidentale, che hanno così in parte sostituito il traffico delle merci. Va inoltre rilevato che gli ultimi anni sono stati caratterizzati dalla mas-

¹⁾ Nell'allegato 4 sono riprodotte statistiche dettagliate sulle relazioni economiche esterne della Svizzera.

sima crescita economica in Asia e nell'America del Nord e che tale incremento ha logicamente originato ulteriori stimoli per gli scambi commerciali. Il fatto che il sistema europeo di libero scambio abbia acquistato importanza come sbocco per i beni e i servizi svizzeri, attesta però l'effetto favorevole esercitato dalla liberalizzazione dei rapporti economici transfrontalieri e conferma l'esattezza delle decisioni del 1960 (Fondazione-AELS) e 1972 (Accordo di libero scambio con la CE).

Presentemente *diversi rami dell'industria svizzera*, fra i quali quelli dei metalli e derivati, dei prodotti di materie sintetiche, della carta e derivati, dei tessili e dell'abbigliamento attuano *più dell'80 per cento delle loro esportazioni verso la zona europea di libero scambio*. La maggior parte di queste esportazioni sono dirette verso la CE, tenuto conto che i Paesi dell'AELS non ne assorbono che una quantità limitata (11 a 16%). L'importanza della Comunità per l'attività economica in Svizzera può essere dedotta dal fatto che la quota delle esportazioni verso la CE, rispetto alla produzione globale, è superiore al 20 per cento per le materie sintetiche, i tessili e l'abbigliamento e i metalli e al 35 per cento, per la chimica e le macchine. La Svizzera è però anche un buon cliente della Comunità: assimilando il 3,9 per cento delle esportazioni della CE, il nostro Paese si è collocato, nel 1986, al secondo posto dopo gli Stati Uniti.

Nel settore dei *servizi*, il *turismo* produce annualmente un'eccedenza notevole e costituisce la fonte di reddito principale per numerose regioni, in particolare per le valli montane; va per altro rilevato che più del 60 per cento delle spese turistiche in Svizzera sono effettuate da turisti stranieri. Ove si scelgano i pernottamenti come punto di riferimento, si costata la predominanza dei turisti della CE (circa due terzi), con la Germania al primo posto (quasi un terzo).

Anche le *assicurazioni* sono strettamente collegate con l'estero. Nel 1986, circa la metà dei loro premi provenivano dalle loro succursali fuori del Paese e più di un terzo, dalla CE. Le *banche*, a loro volta, sono da lungo tempo tradizionalmente presenti sulla scena internazionale. Alla fine del 1986, il terzo degli attivi e il 26 per cento dei passivi delle banche svizzere e delle loro filiali erano registrati su conti all'estero (per quanto concerne le operazioni fiduciarie, i dati corrispondenti erano vicini al 100 per cento per gli averi e al 70 per cento per i crediti). Le attività straniere delle banche svizzere si concentravano nella CE e negli Stati Uniti, tenuto conto che il Regno Unito era il principale partner europeo con quasi un quarto degli averi stranieri nei bilanci bancari. Per quanto concerne le operazioni fiduciarie, la CE occupava, con l'86 per cento, un posto preminente negli averi delle banche; gli impegni, a loro volta, erano più ampiamente ripartiti, con un posto importante (60 per cento) per i Paesi in sviluppo.

Il rango che la Svizzera occupa nell'economia internazionale risulta rafforzato dai suoi *investimenti diretti* dei quali, nel 1986, il 45 per cento era collocato nei Paesi della CE e il 29 per cento negli Stati Uniti. La parte dei servizi nel totale degli investimenti diretti, con il 28 per cento, si situava a un livello notevole. Le imprese svizzere occupavano all'estero complessivamente 690 977 persone, ciò che rappresentava il 22 per cento della popolazione attiva in Svizzera. Quest'ultima, nel 1987, comprendeva un effettivo di lavoratori stranieri superiore a 820 000, di cui il 76 per cento proveniente dalla CE, in particolare dall'Italia (35%).

Questa visione complessiva dei nostri rapporti economici con l'estero evidenzia l'ulteriore accentuarsi, negli ultimi trent'anni, dell'imbricazione dell'economia svizzera con l'estero, che presentemente si è trasformata in una *interdipendenza a livello mondiale, con una chiara preponderanza per l'Europa Occidentale*.

412 Sistema di libero scambio nell'Europa Occidentale e sua evoluzione contrattuale

Con la conclusione dell'accordo di libero scambio del 1972 tra i Paesi dell'AELS e la CE è stata creata una grande zona di libero scambio nell'Europa Occidentale, nella quale il commercio di prodotti industriali, prescindendo dai regolamenti transitori ancora vigenti per la Spagna e il Portogallo, è esente da dazi, tasse, limitazioni quantitative e provvedimenti equivalenti.

La Svizzera, cosciente che la CE, con lo sviluppo dell'integrazione, avrebbe preso iniziative anche in settori estranei a quello della politica commerciale, ha giudicato, già all'inizio degli anni settanta, che un consenso in altri campi - tecnologia, protezione dell'ambiente, politica del traffico, industriale, energetica, congiunturale, economica e monetaria - avrebbe assunto un'importanza non inferiore a quella di un disciplinamento dello scambio reciproco di merci e di servizi.

A quell'epoca, il nostro Collegio ha pertanto dichiarato, nella ricapitolazione degli obiettivi svizzeri in merito ai negoziati: «È perciò particolarmente necessario che l'accordo possa essere sviluppato a partire da un primo fondamento. Con l'attuazione dell'integrazione si dovrà estendere la cooperazione ai settori della politica economica nei quali le relazioni reciproche sono particolarmente strette e gli effetti reciproci delle politiche della CE e della Svizzera specialmente palesi». (FF 1971 II 502).

Anche la Comunità ha condiviso questo parere. L'accordo di libero scambio con la CEE reca conseguentemente nel suo ingresso una dichiarazione di intenzione, ripresa poi nelle prescrizioni procedurali dell'articolo 32, mediante la quale le parti affermano la loro disponibilità di ampliare e di approfondire i reciproci rapporti nei settori non contemplati dall'accordo. Pertanto, in base a questa cosiddetta *clausola di sviluppo*, sono state coerentemente e continuamente rafforzate, a contare dal 1972, le basi istituzionali della cooperazione tra la Svizzera e la CE.

La rete dei vincoli contrattuali tra la Svizzera e la Comunità comprende attualmente più di 100 accordi della natura più diversa. I baricentri di questi accordi si collocano bensì nei settori *del traffico delle merci* e della *ricerca tecnica e scientifica*, ma concernono anche i settori della *prestazione di servizi* (traffico e comunicazioni) e della *protezione dell'ambiente*, per cui travalicano considerevolmente il campo della politica commerciale nel senso stretto dell'accezione. Commenteremo in seguito soltanto i più importanti di questi atti, tenuto conto che nell'allegato 5 è riprodotto un elenco completo.

Nel settore *della politica commerciale*, l'adesione alla CE della Grecia, della Spagna e del Portogallo ha reso necessaria la conclusione di *protocolli aggiuntivi all'accordo di libero scambio*, che prevedono disposizioni transitorie fino

all'applicazione integrale del regime di libero scambio ai rapporti con questi tre Paesi. Simultaneamente si è proceduto a tre scambi di lettere per regolare il commercio con determinati prodotti agrari. L'importanza di questi accordi, per la politica svizzera di integrazione, risiede nel fatto che il principio della reciprocità, su cui si basano gli accordi di libero scambio, ha potuto essere mantenuto nonostante difficoltà iniziali.

Sostanzialmente importante per la cooperazione a livello di politica commerciale tra la CE e i Paesi dell'AELS, in particolare la Svizzera, è stata anche la conclusione, il 20 maggio 1987 a Interlaken, della *Convenzione relativa alla semplificazione delle formalità doganali (documento unico)* e della *Convenzione relativa ad un regime comune di transito nel traffico delle merci*. Le due convenzioni sostituiscono la previgente molteplicità di atti con un documento amministrativo e doganale uniforme, che dovrà essere utilizzato in tutto il territorio della zona di libero scambio dell'Europa Occidentale. È un primo passo verso la semplificazione delle formalità doganali, che ancora contribuiscono a frammentare il mercato europeo e provocano all'economia europea notevoli costi amministrativi. Dal profilo della politica di integrazione è importante che, con la convenzione sul documento unico, sia stata scelta per la prima volta la forma di una convenzione *multilaterale* con la CE, in virtù della quale è stata messa parallelamente in vigore una nuova normativa identica all'interno della Comunità e nell'area più vasta del sistema di libero scambio dell'Europa occidentale. Ambedue gli atti contengono inoltre per la prima volta disposizioni dettagliate sull'assistenza amministrativa internazionale, che potrebbero assumere le caratteristiche di un modello.

Nel settore delle prestazioni di servizi è stato concluso, nel 1979, un accordo che estende al territorio svizzero la rete di trasmissione dei dati della CEE (EU-RONET), rete che nel frattempo è stata ripresa dalle amministrazioni nazionali delle telecomunicazioni, per cui l'accordo è divenuto privo di oggetto. Pure nel settore della comunicazione è stato concluso, nel 1987, un *accordo di collaborazione in materia di terminologia*. Questo atto consente alla Svizzera di riprendere il complesso dei dati della banca di terminologia EURODICAUTOM della CE e di cooperare all'ulteriore sviluppo dei lavori per l'approntamento di una terminologia memorizzata plurilingue.

Nel settore dei trasporti, è stato concluso, nel 1982, con la CE, i rimanenti Stati dell'AELS, fuorché l'Islanda, e con la Turchia, un *accordo sulla liberalizzazione dei servizi occasionali internazionali con autobus (ASOR)*, che è entrato in vigore il 1° gennaio 1983 e cui la Svizzera ha aderito il 1° gennaio 1987. Questo accordo assume una rilevante importanza a livello della politica di integrazione, in quanto attua per la prima volta il modello della «Grande zona di libero scambio», è gestito dalla CEMT ed è aperto a tutti gli Stati membri della CEMT, quindi non soltanto a quelli della zona di libero scambio. Tale atto conferisce quindi ai problemi del traffico una vasta dimensione internazionale.

Dal 1975 è in vigore, per scambio di lettere, un'accordo concernente lo *scambio di informazioni nel settore della protezione dell'ambiente*. Nel 1982 è stato convenuto, tra la Svizzera e l'EURATOM, uno *scambio di informazioni sulla gestione e il deposito di scorie radioattive*. Dal 1976, sussiste inoltre un *accordo concernente la protezione del Reno dall'inquinamento chimico*.

Il ganglio dei nostri rapporti giuridici con la CE, fuori della politica commerciale, è però situato, come già l'abbiamo indicato, nel settore della *ricerca*. Dal 1971 vengono regolarmente conclusi, nel quadro della COST, accordi multilaterali sulla collaborazione nei settori più diversi della ricerca fondamentale e della ricerca applicata (cfr. allegati 3 e 5). Nel 1978, la Svizzera ha concluso con EURATOM un accordo bilaterale di *cooperazione nel campo della fusione termonucleare controllata e della fisica dei plasmi*. La Svizzera partecipa così anche al progetto comune JET (Joint European Torus), che è un *dispositivo sperimentale* del programma della CE in materia di fusione. Nel 1986, infine, è stato fatto un nuovo passo con la conclusione di un *accordo quadro sulla cooperazione tecnico-scientifica* tra la Svizzera e la CE, che consente di tener conto della crescente importanza della ricerca e della tecnologia per la competitività sui mercati internazionali. Dal profilo della politica di integrazione, questo accordo quadro assume tra l'altro importanza in quanto gli Stati partecipi hanno convenuto di identificare i settori che possono prestarsi alla cooperazione e di esaminare qualsiasi misura tale da migliorarla e svilupparla (art. 10). Siffatta disposizione istituisce il diritto ad un serio esame delle possibilità di cooperazione, laddove essa giova all'interesse reciproco degli Stati partecipanti (ottavo e nono considerando dell'ingresso).

413 Promovimento dei rapporti istituzionali con la CE

Da questo breve esposto degli accordi recenti più importanti con la CE, risulta che la concezione fondamentale della politica Svizzera di integrazione consiste nell'approfondimento *pragmatico e settoriale* dei rapporti contrattuali con la CE, attraverso l'istituzione di una cooperazione specifica nei settori di comune interesse, fondata su un'equa ponderazione *dei diritti e degli obblighi delle due parti contraenti*. Dal profilo istituzionale, questo provvedimento ha condotto ad un rafforzamento dei collegamenti bilaterali diretti con la CE, come anche ad una intensificazione della cooperazione multilaterale nel quadro dell'AELS e di altre istituzioni europee.

A livello bilaterale, sussiste presentemente una fitta rete di contatti istituzionalizzati. Infatti, oltre ai *comitati misti* dell'Accordo di libero scambio e alla Commissione mista dell'Accordo sui prodotti orologieri del 1967, sono stati costituiti, con la conclusione di pertinenti accordi quadro con la CE, due altri comitati misti, di cui uno in materia di fusione termonucleare, e l'altro, in materia di ricerca. Questi comitati misti hanno, da un lato, il compito di assicurare il buon funzionamento dell'accordo, tenendo conto dello sviluppo dei rapporti reciproci e del contesto internazionale e, dall'altro, quello di operare come organi specifici per lo scambio di informazioni e per consultazioni, in particolare per sviluppare nuove possibilità di cooperazione (cfr. ad es. art. 10 dell'accordo quadro sulla ricerca). Hanno inoltre regolarmente luogo *colloqui informativi e consultivi*, se non in forma di comitati misti, pur sempre solidamente istituzionalizzati, nei settori della protezione dell'ambiente (in virtù di uno scambio di lettere del 1975), del traffico, dell'economia e della politica monetaria. Lo scopo di questi colloqui è quello di curare, a livello bilaterale, uno scambio d'opinioni riguardo ai problemi attuali nel settore corrispondente.

Questa concertazione è tanto più importante, in quanto i settori suindicati costituiscono l'oggetto di collaborazione anche in quadri multilaterali.

A livello multilaterale, l'AELS è uno degli strumenti principali della nostra politica di integrazione. Come organizzazione complementare della CE, essa è divenuta per i suoi membri un foro nel quale possono essere scambiate informazioni anche nei settori esulanti dalla convenzione di Stoccolma, limitata ai problemi di politica commerciale, e possono essere elaborati contatti con la CE. Gli scambi e la concertazione sono tra l'altro giustificati in quanto la CE preferisce sempre più, se vi è identità o convergenza d'interessi, trattare e rispettivamente svolgere consultazioni con i Paesi dell'AELS nel loro complesso. Tutti questi intendimenti procedono però sempre dal desiderio reciprocamente condiviso di elaborare, per quanto possibile, soluzioni globali applicabili a tutta la zona europea di libero scambio.

La Svizzera conferisce al rafforzamento dell'AELS, come piattaforma per il potenziamento dei rapporti con la CE, un'importanza prioritaria. Trattasi, in particolare, di strutturare le procedure e le normative interne dell'AELS in modo che più tardi possa essere gettato un ponte tra AELS e CE. La cooperazione dovrà pertanto essere sviluppata onde renderla per quanto possibile compatibile con l'evoluzione interna della CE. A questa finalità sono bensì posti limiti a cagione delle limitazioni materiali del campo di validità della Convenzione di Stoccolma e della disparità degli interessi dei membri dell'AELS; le corrispondenti possibilità non sono però ancora esaurite. Importanti passi in questa direzione sono stati intrapresi con le decisioni delle Conferenze ministeriali dell'AELS del maggio e del dicembre 1987, con le quali si è perseguito lo scopo di rendere più severe e vincolanti le procedure di cooperazione interne dell'AELS (cfr. cap. 32). La modificazione della Convenzione di Stoccolma, che era necessaria al riguardo, è entrata in vigore nel luglio del 1988.

414 Nuovo scopo dell'area economica europea dinamica ed omogenea

La dichiarazione cosiddetta di Lussemburgo dell'aprile 1984 ha fornito un nuovo impulso politico agli sforzi comuni della Svizzera e degli altri Paesi dell'AELS per rafforzare la cooperazione con la CE. Nel loro primo incontro, dodici anni dopo la conclusione dell'accordo di libero scambio, i ministri dei Paesi dell'AELS e degli Stati della CE hanno riconosciuto, in presenza di un rappresentante della Commissione della CE, la particolare importanza delle relazioni tra la Comunità e i Paesi dell'AELS (cfr. n. 1 della Dichiarazione comune del 9 aprile 1984). Essi hanno riaffermato la loro volontà di intraprendere nuovi passi per consolidare e rafforzare la collaborazione allo scopo di creare, per il bene dei loro Paesi, un'area economica europea dinamica (n. 2).

Questo testo costituisce una rilevante *dichiarazione politica di intenzioni*. Il documento, anche se non esplica nessun effetto giuridicamente vincolante, è origine di un triplice progresso: formula uno *scopo comune* della cooperazione CE/AELS, indica i *metodi di lavoro* per il conseguimento di questo scopo e determina una *molteplicità di settori particolari*, in cui dev'essere promossa la

cooperazione. La dichiarazione politica d'intenti del 1984 è stata ripetutamente riaffermata, sia dal Consiglio della CE, il 15 settembre 1986, sia in una dichiarazione dei ministri dell'AEELS del 2 dicembre dello stesso anno, sia nell'incontro dei ministri AEELS con rappresentanti della Commissione della CE a Vienna nel 1985, Reykjavik 1986, Interlaken 1987 e Tampere 1988, ma soprattutto in occasione della *seconda conferenza dei ministri della CE e dell'AEELS e dei rappresentanti della Commissione della CE del 2 febbraio 1988 in Bruxelles*, dove i principi di Lussemburgo sono stati confermati e precisati in una *dichiarazione finale comune*. Tutte queste dichiarazioni evidenziano, nonostante le discrepanze giuridiche ed istituzionali tra la CE e il gruppo dei Paesi dell'AEELS (il più eterogeneo a livello di politica d'integrazione), che i membri del sistema europeo di libero scambio sono uniti da una solida comunione di interessi, parimenti riconosciuta come tale.

Lo *scopo comune* enunciato nella Dichiarazione di Lussemburgo consiste nella creazione di un'area economica europea dinamica. Questo concetto è sensibilmente più ambizioso di quello d'una zona di libero scambio, in quanto, esulando dalla libera circolazione delle merci, si estende a settori speciali che ricadono nel campo delle altre tre libertà del Mercato comune, ossia la libertà di circolazione per le persone, i servizi e i capitali. Stabilendo queste finalità, gli Stati membri riconoscono infine che anche i problemi *travalicanti il quadro ristretto della politica commerciale* devono essere risolti tenendo conto della loro dimensione europea. Ovviamente, non trattasi semplicemente di far partecipare i Paesi dell'AEELS al mercato interno della CE. Dichiarazioni di questo genere hanno d'altronde ripetutamente provocato malintesi ed irritazioni. Trattasi piuttosto di istituire, per quanto possibile, condizioni analoghe ad una *situazione di mercato interno*, nel quale le quattro libertà vengono progressivamente realizzate, tenuto conto dei presupposti specifici e degli interessi particolari di tutti i partecipanti. Deve essere perseguito, per quanto possibile, un certo parallelismo, da un lato, nell'estensione del mercato interno della CE, dall'altro, nel rassodamento dei rapporti tra comunità e Paesi dell'AEELS, conformemente al principio enunciato nella dichiarazione finale del suindicato incontro di Reykjavik del 1986. Deve essere così evitato che il completamento del mercato interno della CE ingeneri nuovi ostacoli e discriminazioni nei rapporti economici dell'Europa Occidentale. È inoltre importante, simultaneamente, che gli Stati dell'AEELS dedichino alla cooperazione europea il loro potenziale economico e le loro capacità di contribuirvi.

La Dichiarazione di Lussemburgo sull'attuazione di questo ampio scopo, ossia la creazione di un'area economica europea dinamica e quindi suscettiva di sviluppo, prevede, *come metodo di lavoro*, uno stretto *scambio di informazioni* e reciproche consultazioni, che, se del caso, dovrebbero sfociare in accordi. Come è stabilito nella Dichiarazione finale di Bruxelles, la cooperazione dev'essere continuamente sviluppata pragmaticamente; a livello multilaterale e bilaterale, e non deve escludere a priori nessun campo economico particolare. Trattasi, mediante uno scambio di opinioni possibilmente tempestivo, di informarsi reciprocamente su nuovi progetti di normative aventi effetti transfrontalieri, di stabilire nuove possibilità di cooperazione e di manifestare, in ogni caso e con la massima chiarezza possibile, i reciproci interessi. Si potranno così indivi-

duare nuove possibilità di cooperazione ma anche evitare i conflitti che potrebbero essere originati da inutili sviluppi divergenti nel campo del diritto.

Questo modo di procedere tiene conto del fatto che, all'atto della creazione di un'area economica europea, diventeranno maggiormente necessarie, in più dello strumento della *liberalizzazione, anche un'armonizzazione delle normative nazionali*, come pure, possibilmente, una certa *concordanza dei concetti settoriali di politica economica* (in questo contesto la Dichiarazione di Lussemburgo parla di sforzi di politica economica e sociale). Al riguardo deve essere però tutelata di principio l'autonomia decisionale dei partecipanti: in altri termini, l'adeguamento reciproco delle normative non deve essere affatto realizzato con un automatismo o magari con una coercizione. Trattasi infatti unicamente di evitare che, a cagione della misconoscenza di altri sistemi giuridici e delle intenzioni che li motivano, vengano create discrepanze di diritto inutili ed evitabili. In questo contesto è importante rilevare che la Commissione della CE, per accelerare il compimento del mercato interno programmato dal Libro bianco, ha proposto una *nuova strategia*, il cui concetto primordiale consiste nel limitare l'armonizzazione integrale delle normative giuridiche nazionali ai casi veramente indispensabili. In tutti gli altri, deve invece essere applicato il principio generale secondo il quale le conseguenze giuridiche degli *ordinamenti nazionali vigenti debbono essere reciprocamente riconosciute*. Questo riconoscimento reciproco di norme giuridiche non identiche ma compatibili è stato ammesso di principio anche per i lavori consecutivi all'incontro di Lussemburgo, come d'altronde lo stabilisce il numero 4 della Dichiarazione di Bruxelles, secondo cui deve essere esaminata la possibilità di concludere accordi fondati su disposizioni legali compatibili della CE e dei Paesi dell'AELS.

L'intensificazione dello scambio di informazioni e delle consultazioni reciproche, proposta con la Dichiarazione di Lussemburgo, si è riflessa *istituzionalmente* con la costituzione di un *Gruppo ad hoc di alti funzionari* dei Paesi dell'AELS e della Commissione della CE, incaricato di orientare, coordinare e sorvegliare la cooperazione nei diversi settori. Questo gruppo si aduna due volte all'anno e il suo mandato viene ogni volta confermato e completato nell'*incontro annuale dei ministri dell'AELS con il membro della Commissione della CE*, competente per le relazioni esterne e la politica commerciale. L'incontro, anch'esso divenuto tradizionale dopo Lussemburgo (1984), permette di esaminare criticamente i progressi della cooperazione, di conferirle nuovi impulsi e di stabilire le priorità del suo ulteriore sviluppo.

La Dichiarazione di Lussemburgo reca un *elenco esaustivo dei settori specifici* in cui deve essere approfondita la cooperazione tra la CE e i Paesi dell'AELS. Al riguardo si distingue tra settori in cui è prevista la cooperazione e settori in cui avranno luogo consultazioni, contatti o scambi di informazione. Questa distinzione tiene conto dei diversi presupposti giuridici ed istituzionali dei cooperatori. Per migliorare la libera circolazione dei prodotti industriali, è prevista una cooperazione più stretta, in altri termini, un maggiore sforzo di liberalizzazione e di armonizzazione. È stato per altro preconizzato un allargamento della cooperazione, nel senso di una partecipazione a compiti, rispettivamente a progetti comuni, nei settori della ricerca, della tecnologia e dello sviluppo e in materia di perfezionamento professionale e di promovimento della mobilità degli

studenti e dei ricercatori. La cooperazione, rispettivamente le consultazioni devono essere promosse anche nei campi dei trasporti, dell'agricoltura, della pesca e dell'energia. Le consultazioni, i contatti e lo scambio di informazioni sono auspicati pure per quanto concerne le condizioni di lavoro, la protezione sociale, la cultura, la protezione dei consumatori, la protezione dell'ambiente, il turismo e la proprietà intellettuale. Con un rafforzamento dei contatti nei campi della politica economica e monetaria, in forma di consultazioni e di scambi di informazioni su problemi economici e di politica commerciale, devono essere istituiti i presupposti per la crescita economica e il consolidamento del sistema commerciale multilaterale. Questo voluminoso elenco mostra che *il concetto dell'area economica europea è aperto a tutta una gamma di settori specifici* e che esso concede pertanto ampio spazio per un rilevante sviluppo dei rapporti reciproci tra i membri del sistema europeo di libero scambio.

415 Realizzazione dell'area economica europea dinamica: lavori in corso

415.1 Lavori consecutivi alla Dichiarazione di Lussemburgo

I periti dei Paesi dell'AELS e della Commissione delle CE esaminano attualmente, nell'ambito del programma di Lussemburgo per la realizzazione dell'area economica europea dinamica, le possibilità di cooperazione nei seguenti campi:

- Semplificazione dei *documenti doganali e delle regole d'origine*: nel 1987 e all'inizio del 1988 sono entrate in vigore diverse semplificazioni per la prova dell'origine, decise dal Comitato misto Svizzera/CE. I negoziati tra i Paesi dell'AELS e della CE per migliorare le norme d'origine sono proseguiti, come continuano quelli tra la Svizzera e la Comunità su la semplificazione delle formalità e dei controlli frontaliери nel traffico delle merci. Grazie a convenzioni di liberalizzazione in questi settori, potranno essere conseguiti, nel traffico commerciale, notevoli risparmi di costi.
- Smantellamento degli *ostacoli tecnici al commercio e rinuncia a nuovi ostacoli*. Trattasi di impedire che le norme tecniche (ad es. norme sugli apparecchi) e le prescrizioni giuridiche (ad es. prescrizioni sulla sicurezza e sulla protezione dei consumatori) pregiudichino lo scambio internazionale di merci. Non trattasi solo di evitare svantaggi commerciali, ma anche di originare e di fortificare gli impulsi che possono favorire la sicurezza e la protezione dei consumatori. In incontri regolari e informali, i periti dell'AELS e della CE si adunano quindi per esaminare corrispondenti progetti di norme e regolamenti tecnici. Alle pertinenti organizzazioni europee è pertanto conferito il mandato comune di elaborare norme per tutta l'Europa, sulle quali le autorità possano fondarsi quando emanano prescrizioni tecniche. Entro il 1988, verrà per altro negoziato un nuovo accordo istituente un vincolo giuridico tra le rispettive procedure dell'AELS e della CE, per quanto concerne la notificazione obbligatoria di progetti di normative tecniche. Procede nella stessa direzione anche la Convenzione AELS sul riconoscimento reciproco di risultati di collaudi e di certificazioni della conformità, alla quale dovrebbe se-

guire un accordo con la Comunità, inteso ad evitare che gli scambi vengano ostacolati dall'esigenza di ripetere nuovi controlli tecnici nel Paese importatore.

- Divieto di istituire nuove *limitazioni quantitative all'esportazione* e progressiva riduzione di quelle esistenti: in questo settore, sono condotti negoziati complementari su un divieto generale delle limitazioni all'esportazione, come anche sulla liberalizzazione del regime delle restrizioni all'esportazione per rottami e residui di metalli non ferrosi.
- Liberalizzazione del settore degli *acquisti pubblici*: gli appalti pubblici, nelle economie nazionali dell'Europa Occidentale, corrispondono in valore a circa il 15 per cento del prodotto sociale lordo e, in singoli settori, ad una quota notevolmente superiore. Tenuto conto di questa importanza economica, nel quadro dei lavori consecutivi a Lussemburgo, sono perseguiti, in primo luogo, un aumento della trasparenza degli appalti pubblici, affinché tutte le imprese europee possano esserne informate e, in secondo luogo, la liberalizzazione dell'accesso a tutti i mercati pubblici.
- *Aiuti pubblici*: vista l'importanza a livello di politica commerciale degli aiuti pubblici, nell'incontro tra i ministri dell'AELS e il rappresentante della commissione della CE competente per i rapporti esterni (Tampere, 15 giugno 1988) è stato deciso di approfondire lo scambio multilaterale d'informazioni e di opinioni sulla politica in materia, allo scopo di creare una maggiore trasparenza e di evitare distorsioni concorrenziali.
- Compensazione dei prezzi per i *prodotti agricoli trasformati*: lo scopo delle discussioni è quello di istituire una maggiore trasparenza dei sistemi di compensazione dei prezzi, previsti nel protocollo n. 2 degli accordi di libero scambio tra i Paesi dell'AELS e la CE.
- Lotta contro il *commercio delle merci contraffatte*: sono attualmente esaminate le possibilità di coordinare i pertinenti provvedimenti tra la CE e i Paesi dell'AELS.
- Protezione della *proprietà intellettuale*: le discussioni sono presentemente imperniate sul diritto in materia di marchi e sull'estensione reciproca della protezione giuridica per i semiconduttori microelettronici. In un prossimo futuro ingloberanno altri settori, in particolare il diritto d'autore, le invenzioni biotecnologiche e la protezione dei logicali.
- *Responsabilità per i prodotti*: lo scopo delle attuali discussioni peritali è quello di evitare che le disposizioni comunitarie sulla responsabilità civile per i prodotti svantaggino le importazioni dai Paesi dell'AELS, rispetto a quelle provenienti da altri Paesi membri della CE.
- *Imposizione indiretta nel traffico transfrontaliero*: in questo contesto sono attualmente in esame, nel quadro di approfonditi colloqui a livello peritale, le possibilità di armonizzare i limiti di franchigia per i viaggiatori, talune disposizioni sul rimborso di imposte ecc.
- *Prestazione di servizi*, tenuto conto che la preminenza deve essere conferita al campo delle prestazioni di servizi finanziari: un primo scambio di informazioni è stato dedicato alle diverse normative vigenti nell'area economica eu-

ropea sulle operazioni insider, al commercio delle cartevalori, come anche a due proposte di direttive della CE, nel campo del diritto bancario.

- *Traffico dei capitali*: la liberalizzazione del traffico dei capitali nella CE dovrebbe essere attuata «erga omnes», ossia anche rispetto a tutti gli Stati terzi, e tenere pertanto conto dell'universalità dei mercati finanziari. I colloqui tra i Paesi dell'AELS e la Commissione della CE procedono pertanto dai lavori svolti nel quadro di altre organizzazioni internazionali, in particolare nell'OCSE.
- *Ricerca e sviluppo*: in questo settore primordiale della cooperazione, il nostro Paese ha potuto ottenere, sul fondamento degli accordi quadro bilaterali in materia di ricerca tra Paesi dell'AELS e la CE, che d'ora in poi la Svizzera possa partecipare a diversi programmi della CE e che istituti di ricerca e imprese svizzere possano cooperare all'esecuzione di progetti inclusi in taluni programmi tecnologici comunitari.
- *Formazione*: l'esame delle possibilità di cooperazione riguarda essenzialmente una eventuale partecipazione dei Paesi dell'AELS al programma d'azione COMETT della CE relativo alla collaborazione università/economia in materia di formazione nel campo delle tecnologie d'avanguardia, come anche al programma ERASMUS (scambio interuniversitario di docenti e studenti).
- *Protezione dell'ambiente*: con la Conferenza dei ministri dell'ambiente del 25/26 ottobre 1987 a Noordwijk, la prima del suo genere in quanto raggruppava i Paesi dell'AELS, gli Stati membri della CE e la Commissione della CE, è stata notevolmente ampliata la cooperazione tra la CE e l'AELS. È stato deciso di operare in favore di un'armonizzazione delle politiche di protezione dell'ambiente in Europa e di attuare, in tutto lo spazio economico europeo, la massima compatibilità delle legislazioni in materia. A tale scopo, sono stati istituiti, a diversi livelli (periti, alti funzionari, ministri) nuovi meccanismi di informazione e di consultazione, decisione, questa, di grande importanza a livello della politica di integrazione, da valutare in considerazione del fatto che l'Atto unico europeo ha esteso le competenze comunitarie della CE al settore della protezione dell'ambiente. *Istituzionalizzando* la cooperazione CE/AELS in questo campo, è stato infatti inequivocamente riaffermato il *principio del parallelismo tra questa cooperazione e lo sviluppo delle politiche comunitarie*. Il conferimento di una particolare rilevanza alla cooperazione CE/AELS, rispetto alla cooperazione in altri consessi che si occupano di questioni ecologiche, si spiega nella straordinaria importanza economica delle decisioni prese in materia di protezione dell'ambiente.

415.2 Negoziati fuori del Programma consecutivo a Lussemburgo

Complementarmente a questo vasto spettro di forme di cooperazione nel quadro del cosiddetto Programma consecutivo a Lussemburgo, sono attualmente

preparati, rispettivamente condotti 5 negoziati bilaterali e multilaterali con la CE, ai quali partecipa pure la Svizzera:

- Nel settore della *politica commerciale*, nel senso stretto dell'accezione, dopo una lunga fase di esplorazione, dovrebbero prossimamente essere avviati i veri e propri negoziati sul *traffico passivo di trasformazione dei tessili*. Trattasi di eliminare gli svantaggi risultanti, per il nostro Paese, dalle diversità del trattamento doganale di materie di base d'origine comunitaria e svizzera, nel quadro dell'Accordo sulle preferenze, concluso dalla Comunità con i Paesi mediterranei. Per l'industria svizzera dei tessili, la soluzione di questo problema assume un'enorme importanza.

Nel campo delle *prestazioni di servizi*, in un primo piano si collocano i settori dei trasporti e delle assicurazioni:

- Il 24 febbraio 1987, è stato parafatto un accordo multilaterale sui trasporti internazionali intermodali strada/ferrovia. La conclusione di tale accordo deve contribuire al promovimento di questa forma del trasporto di merci, che la Svizzera considera incontestabilmente vantaggioso in quanto consente, in una determinata misura, di risolvere i problemi del traffico di transito.
- Il 5 gennaio 1988, sono stati avviati colloqui cognitivi su un *accordo in materia di traffico tra la Svizzera e la CE*. Un tale accordo deve contribuire, da un lato, a risolvere i problemi viepiù ardui del traffico di transito attraverso le Alpi e, dall'altro, ad affrontare quelli che sorgono in connessione con la liberalizzazione, all'interno della Comunità, delle prestazioni di servizio nel settore del traffico. In particolare si tratterebbe, all'atto della pianificazione o dell'estensione di vie di comunicazione o della determinazione delle condizioni d'utilizzazione, di mantenere le immissioni al livello più basso possibile. Per altro, l'accordo persegue lo scopo di consentire alle imprese svizzere di trasporti, come finora, l'accesso al mercato comunitario dei trasporti liberalizzati.
- Nel settore *assicurativo* è stato parafatto con la CE, nel 1982, un accordo per la liberalizzazione del diritto di stabilimento delle agenzie e delle filiali di società di assicurazione non vita. In seguito allo sviluppo del diritto assicurativo della CE, nel 1986 sono stati nuovamente avviati negoziati per adeguare questo accordo alla nuova situazione. La conclusione dell'accordo assicurativo permetterebbe di conferire, per la prima volta, la libertà di sede, vigente entro la Comunità, a uno Stato terzo, grazie a un'armonizzazione delle norme legali onde evitare discriminazioni, in particolare nel campo del diritto in materia di sorveglianza. L'accordo assume quindi una rilevante importanza per la politica d'integrazione.
- Nel settore della *cooperazione giuridica*, infine, i negoziati sulla conclusione di un accordo parallelo alla Convenzione di Bruxelles del 1968 concernente la competenza giudiziaria e l'esecuzione di decisioni giudiziarie in materia civile e commerciale (Convenzione sugli exequatur) sfoceranno prossimamente nella firma di questo accordo alla Conferenza diplomatica, che avrà luogo a Lugano nel settembre 1988. Il documento, che deve consentire il riconoscimento reciproco e l'esecuzione di decisioni di tribunali delle altre Parti, costituisce un importante progresso a livello della politica di integrazione, in

quanto vengono migliorati i presupposti giuridici, ad esempio, per la conclusione di accordi sul riconoscimento reciproco di disciplinamenti nazionali. Il riconoscimento e l'esecuzione di sentenze in materia civile e commerciale, negli Stati dell'AELE e della CE, contribuirà in modo determinante per il promovimento dell'integrazione degli scambi in Europa. L'accordo non è concluso con la Comunità come tale, ma con i suoi Stati membri.

416 Rapporti della Svizzera con l'area finanziaria europea

Per il nostro Paese e per il ruolo importante che esso svolge come piazza finanziaria, gli sforzi della CE verso l'istituzione di un'area finanziaria europea assumono una precipua rilevanza. La Svizzera, con una economia nazionale ampiamente aperta verso l'esterno ed un settore finanziario marcatamente sviluppato, ha un interesse del tutto particolare alla stabilità della politica cambiaria dell'area che la circonda. In effetti, la possibilità di prevederne i corsi non solo conferisce alle imprese migliori basi di calcolo dei prezzi e di pianificazione, ma agevola notevolmente le decisioni a media scadenza.

Il presupposto più importante per la stabilità dei corsi di cambio è costituito da una politica monetaria basata sulla stabilità dei prezzi. La volontà risoluta dei membri del Sistema monetario europeo (SME) di contenere l'inflazione nei propri Paesi e di conferire la priorità alla stabilità dei prezzi è stata determinante per la stabilizzazione dei rapporti di cambio, realizzata in Europa in questi ultimi anni.

Finora la Svizzera si è autonomamente conformata di principio alle finalità di politica dei cambi dello SME, senza avere rapporti diretti con esso; questo modo di procedere si è rivelato opportuno, in quanto le oscillazioni dei corsi di cambio sono diminuite rispetto alle monete dello SME, mentre sono aumentate rispetto ad altre monete, soprattutto rispetto al dollaro. Questa favorevole evoluzione per l'economia svizzera è stata non da ultimo agevolata dal rapporto particolare con il marco germanico, che è determinante nello SME. L'ampia convergenza sulle questioni economiche fondamentali e la disponibilità a trarre le dovute conseguenze hanno condotto ad una stabilizzazione del rapporto marco/franco svizzero.

La Banca nazionale svizzera intrattiene da sempre contatti con le banche centrali degli Stati membri della CE. Questi contatti hanno consentito un prezioso scambio d'informazioni e di esperienze su questioni di politica monetaria ed hanno agevolato la coordinazione degli interventi sul mercato delle divise e l'adeguamento degli interessi di base. Prima di decidere se la Svizzera, rispettivamente la Banca nazionale, deve partecipare a una determinata azione, si procede ad una ponderazione tra i propri interessi e l'imperativo della solidarietà. La Svizzera, con una politica di stabilità coerente e rispettosa delle ripercussioni a livello internazionale, fornisce un valido contributo per la creazione di una zona di stabilità monetaria in Europa. Infine, il nostro Paese si adopera, in diversi fori - Banca dei regolamenti internazionali, OCSE, Gruppo dei Dieci - per promuovere la cooperazione in materia di politica economica.

In previsione di una progressiva integrazione dei mercati finanziari nel quadro della CE, la Svizzera deve continuare, con una politica flessibile, ad agire in modo che per il sistema bancario svizzero e per la piazza finanziaria svizzera non sorgano nuovi ostacoli. In particolare, la liberalizzazione dei movimenti di capitali entro la CE dovrebbe essere attuata «erga omnes». La Svizzera deve però anche provvedere affinché essa non ostacoli, a sua volta, la capacità integrativa della piazza finanziaria svizzera, emanando normative legali che non tengano conto degli sviluppi nell'area della CE.

417 Maggiore complessità dei rapporti con la CE

Ove si consideri l'ampiezza delle regioni nelle quali viene intensificata la cooperazione tra i Paesi dell'AELS e della CE, si constata che l'estensione dell'attuale trama delle relazioni oltre il settore a suo tempo definito nella concezione della zona europea di libero scambio, è stata attuata con notevole successo. Sono infatti in corso i lavori per la creazione di un'area economica europea dinamica. I *fondamenti giuridici* dei rapporti svizzeri con la CE hanno finora dimostrato la loro *efficienza*, in quanto hanno permesso al nostro Paese di intensificare le relazioni con l'Europa, senza porre in dubbio l'*universalità* della sua politica estera e della sua politica economica esterna e senza pregiudicare l'autonomia *della sua politica di neutralità*.

La volontà politica di allargare la cooperazione è manifesta tanto nel nostro Paese, come anche negli altri Paesi dell'AELS e della CE. Non va però dimenticato che, per i Paesi terzi, il contesto dei *rapporti con la Comunità è divenuto più complesso* negli ultimi anni. Il Commissario della CE W. De Clercq ha descritto questa complessità nel discorso tenuto all'incontro del 20 maggio 1987 ad Interlaken con i Ministri dei Paesi dell'AELS, formulando *tre principi* che determinano i rapporti della CE con i suoi vicini dell'AELS: priorità dell'integrazione comunitaria, tutela dell'autonomia decisionale della CE e reciproca ponderazione dei vantaggi e delle concessioni.

La priorità accordata al *processo d'integrazione comunitaria* deve essere considerata da una duplice angolatura. In primo luogo, come lo ha rilevato il Commissario De Clercq, con il programma di completamento del mercato interno della CE entro il 1992 si intendono recuperare antecedenti ritardi nel processo di integrazione ed imporre il più presto possibile la realizzazione, già enunciata nel 1957, delle quattro libertà e delle politiche comuni. Al riguardo, è comprensibile che non si è disposti ad accettare indugi supplementari eventualmente dovuti a concertazioni con i Paesi dell'AELS. In questa accentuazione della priorità all'integrazione comunitaria si riflette però anche un'esigenza fondamentale, emergente dal fatto che gli Stati della CE hanno accettato l'onere di una rinuncia parziale ai loro diritti di sovranità, per assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro Paesi (ingresso del Trattato CE). Con l'integrazione, essi ottengono un diritto alla cooperazione in attività comunitarie, come anche possibilità di collaborazione, che molto probabilmente non avrebbero altrimenti ottenuti e che li liberano ampiamente dalla necessità di cooperare con terzi Stati.

Anche l'accentuazione dell'*autonomia decisionale* deve essere considerata dalla stessa angolatura. Come ha sottolineato il Commissario De Clercq, i processi decisionali nella Comunità sono divenuti molto più complessi in seguito agli allargamenti della CE. Nella Comunità è aumentata l'eterogeneità: le aperture verso l'Europa Settentrionale, in particolare, hanno associato Stati caratterizzati da notevoli discrepanze per quanto concerne la produttività, i salari e le risorse, ciò che inevitabilmente crea importanti problemi d'adeguamento e di ripartizione dei redditi. Ne è risultata un'ovvia esitazione a complicare sussidiariamente il processo decisionale interno della Comunità, mediante la conclusione formale di accordi istituzionali con Stati non membri, tanto più che le decisioni a 12 già esigono notevoli compromessi, che non devono essere ulteriormente aggravati con la considerazione delle esigenze di terzi Stati.

Il terzo criterio enunciato dal Commissario De Clercq, ossia l'*equilibrio dei vantaggi e delle concessioni*, è, a prima vista, un assioma. Infatti, la reciprocità dei diritti e degli obblighi è uno dei presupposti fondamentali di convenzioni tra soggetti di diritto internazionale, liberi ed equivalenti. L'argomento deve essere però considerato anche dal versante dei problemi interni della Comunità in materia di riforme e di coesione. Da anni, quest'ultima tenta di sgravare con riforme la propria politica agraria e di liberare mezzi maggiori per l'attuazione delle politiche comuni previste nel Trattato di Roma. Gli Stati membri meridionali subordinano parzialmente il completamento del mercato interno al promovimento degli sforzi della Comunità in materia di politica regionale e sociale. La convergenza delle economie nazionali, perseguita con l'integrazione, deve essere attuata non soltanto attraverso gli strumenti della liberalizzazione, rispettivamente dell'armonizzazione delle normative giuridiche e con il connesovi potenziamento delle forze di mercato, bensì maggiormente con un trasferimento di risorse in forma di aiuti strutturali diretti. In questo contesto va rilevato che recentemente si sono manifestate voci secondo le quali i Paesi dell'AELS profitterebbero unilateralmente, attraverso la zona di libero scambio, degli sforzi di liberalizzazione intrapresi nell'ambito del programma di mercato interno, senza fornire un contributo per migliorare le condizioni strutturali delle regioni europee economicamente sfavorite.

Per gli Stati non membri della Comunità, questa trama viepiù complessa di relazioni conferma in primo luogo i *limiti dell'attuale modello d'integrazione*: non essendovi associati, sono loro precluse le *possibilità formali di esprimersi* nei processi decisionali della CE, pur rivestendo tali decisioni, con il progresso dell'integrazione, un'importanza viepiù vasta per l'impostazione del paesaggio economico europeo. Ai *non membri* manca anche il *diritto alla cooperazione*: le nuove possibilità di collaborazione devono quindi sempre essere rinegoziate, per cui la loro realizzazione risulta a dipendere dalla volontà degli altri interlocutori.

Complementarmente a questi limiti, istituzionalmente condizionati, del modello attuale di integrazione, altri sono divenuti maggiormente percettibili nel corso del tempo: il riguardo per le priorità comunitarie può bloccare negoziati, almeno temporaneamente, se la CE intende dapprima far proseguire lo sviluppo interno del diritto e non vederlo frenato da impegni contratti con Stati terzi. Questo asserto è evidenziato assai chiaramente dalle nostre recenti espe-

rienze nei negoziati in diversi settori; è però presumibile che siffatte difficoltà si manifestino soprattutto in occasione di marcate spinte integrative, come il programma di mercato interno del 1992, ed assumano pertanto le caratteristiche di un fenomeno di durata limitata. La crescente complessità materiale del processo decisionale nella CE, che esige sempre più soluzioni globali a problemi di settori diversi, connessa con le difficoltà di giungere internamente al compromesso, riduce sovente i limiti di flessibilità delle posizioni di negoziato della CE rispetto a terzi Stati. In altri termini, diminuisce l'interesse della Comunità di trovare soluzioni specialmente applicabili alle relazioni con l'AELS e deroganti al proprio diritto, anche se di principio è disposta ad intensificare la collaborazione con i vicini.

Infine, a cagione dei problemi di coesione nella comunità (cfr. n. 312.3), quest'ultima pone sempre più sovente esigenze agli Stati terzi, per quanto concerne l'aiuto alle regioni europee economicamente sfavorite; vien loro chiesto in particolare di assumersi una parte degli oneri causati alla CE dalla creazione del mercato interno e dalla compensazione tra il Nord e il Sud, ad esempio, procedendo a concessioni in materia di politica commerciale nel settore agrario. In questo quadro circostanziale, va evidenziato che gli interlocutori delle due parti sono consapevoli della necessità di sormontare le difficoltà che si manifestano e di trovare soluzioni agli ostacoli istituzionali. L'accresciuta reciproca dipendenza economica, ma anche l'intensa cooperazione nei campi più diversi esigono dalle due parti una considerazione globale dei processi e lo sviluppo di una visione europea dei problemi. L'istituzione di un'area economica europea dinamica è e rimane uno scopo comune.

418 **Aspetti di politica esterna nel rapporto Svizzera-CE**

Il progressivo sviluppo di una propria identità e il ruolo della Comunità come tale hanno indubbiamente influenzato i rapporti internazionali. L'avvio di uno speciale dialogo economico tra le grandi potenze commerciali CE, USA e Giappone, ma anche gli incontri al vertice annuali delle sette nazioni industrializzate occidentali più importanti offrono alla CE l'occasione di farsi sentire come tale a livello mondiale. Questi concertamenti in ambito limitato possono contribuire, in determinati casi, ad appianare divergenze, segnatamente di natura economica. Onde però impedire che essi sminuiscano l'efficacia della cooperazione multilaterale nel quadro delle istituzioni esistenti, i Paesi, che ne sono esclusi, devono fornire il massimo sforzo al fine di consolidare *un sistema economico mondiale vincolante e funzionale*. Il contributo svizzero per l'avvio del ciclo Uruguay in seno al GATT attesta la possibilità di riuscita di questi sforzi.

La progressiva espansione della cooperazione politica europea (CPE) consolida l'*identità in materia di politica economica e commerciale* della CE in quanto le conferisce *una rafforzata connotazione esterna*. I dodici prendono infatti regolarmente posizione, in dichiarazioni comuni, su importanti questioni di politica estera. Oppure, nella misura in cui, nell'ambito della CPE, prendono decisioni operative, ad esempio in forma di sanzioni economiche, pongono gli altri

Stati europei di fronte a *nuove esigenze*: da un lato, li costringono ad intraprendere, a livello mondiale, maggiori sforzi onde contrastare l'identificazione della CE con l'Europa e quindi sottolineare la propria autonomia. Dall'altro, li coinvolgono però indirettamente nelle decisioni prese nell'ambito della CPE. Questa considerazione vale anche per la Svizzera che, ad esempio nel caso delle sanzioni prese dai suoi più importanti interlocutori commerciali (tra altri, la CE) contro l'Africa del Sud, ha istituito una sorveglianza statistica degli scambi economici allo scopo di impedire che il proprio territorio venisse utilizzato per eludere le sanzioni.

Una coordinazione istituzionalizzata della politica svizzera esterna con quella degli Stati membri della CE è difficilmente concepibile, in quanto inconciliabile con la nostra attuale politica di neutralità. Non tutti i Paesi dell'AELS si trovano però nella nostra situazione. Ad esempio, la Norvegia, come membro della NATO, ha manifestato un interesse immediato per una più stretta cooperazione di politica esterna con gli Stati membri della CE, che tutti, salvo un'eccezione, sono pure membri della NATO, in quanto anche le questioni di politica di sicurezza, esclusi però gli aspetti militari, rientrano nel quadro della CPE. All'inizio del mese di marzo 1988, i Dodici hanno dato il loro accordo per l'avvio di contatti, a livello ministeriale, con la Norvegia e con l'Austria. Per il nostro Paese, la rinuncia ad una coordinazione istituzionalizzata con la CPE non equivale ovviamente alla rinuncia a qualsiasi dialogo, che invece diventa sempre più impellente, proprio in considerazione degli effetti che le decisioni in ambito della CPE possono produrre rispetto ai terzi Stati. Conseguentemente, allo scopo di rafforzare il dialogo politico, vengono intrattenuti, con il Paese di presidenza della CE, contatti regolari aventi per oggetto uno scambio di informazioni e di opinioni sulla CPE e la situazione politica internazionale.

Per la Svizzera, un dialogo con gli Stati membri della CE sulle questioni di politica esterna è inoltre di rilevante importanza nel quadro delle organizzazioni e delle conferenze internazionali. La CPE assume infatti, per gli Stati membri della CE, un'importanza crescente come strumento di coordinazione delle loro rispettive posizioni nei negoziati multilaterali. Per il nostro Paese, questa considerazione vale soprattutto per la Conferenza su la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), dove la CPE favorisce, in un certo modo, la formazione di blocchi.

42 Possibilità di cooperazione in altre organizzazioni

Le possibilità attuali della Svizzera di partecipare attivamente alla cooperazione europea sussistono anche in seno alle organizzazioni e conferenze europee specializzate, come anche nei modelli di cooperazione flessibile su l'esempio di COST ed EUREKA.

CEMT e CEAC

Queste due istituzioni costituiscono per la Svizzera un consesso europeo importante di discussione e di negoziato, nel quale essa ha assunto ed assume un ruolo determinante. In questo ambito coinvolgente tutta l'Europa si sono po-

tute sovente trovare soluzioni corali o almeno potuti istituire i principi per nuovi disciplinamenti; va però rilevato che le decisioni della CEMT e della CEAC non sono vincolanti.

I lavori in seno alle due organizzazioni sono però recentemente divenuti più ardui. Infatti, la Comunità, allargata a 12 membri dall'inizio del 1986, è ora maggioritaria, ciò che indebolisce la posizione degli Stati non membri della CE.

La Comunità come tale non è membro della CEMT e della CEAC. Tuttavia, ad esempio nel settore dei trasporti aerei, ha già elaborato regole comunitarie (decisioni di liberalizzazione del dicembre 1987). La Commissione della CE aspira presentemente a rappresentare i Dodici nella CEAC, per cui sono attualmente esaminati provvedimenti intesi a promuovere la cooperazione tra la CE e la CEAC. Va tuttavia osservato che l'interesse di taluni Stati membri della CE per queste due conferenze è innegabilmente diminuito.

CEPT, CEN e CENELEC

Per il tramite dell'azienda delle PTT, dell'Associazione svizzera di normalizzazione (SNV) e dell'Associazione svizzera degli elettricisti (ASE), la Svizzera partecipa attivamente ai lavori della Conferenza europea delle amministrazioni delle poste e delle telecomunicazioni (CEPT), del Comitato europeo di standardizzazione (CEN) e del Comitato europeo di standardizzazione elettrotecnica (CENELEC). La sua partecipazione assume una importanza precipua nei settori dell'armonizzazione tecnica e della normalizzazione.

L'attività della CEPT, specialmente nel settore delle telecomunicazioni, riveste una crescente importanza strategica per il potenziamento della competitività internazionale delle imprese svizzere, che sono gli utenti o i produttori di attrezzature. Per altro, l'attrattiva della Svizzera come luogo di insediamento per nuove imprese è subordinata alla qualità, all'assortimento e al prezzo delle prestazioni delle PTT svizzere. Ognuno di questi elementi può però essere influenzato dall'attività propria della CEPT.

Periti della SNV e dell'ASE partecipano ai lavori di numerosi comitati tecnici ad hoc del CEN e del CENELEC. Il compito di questi comitati è quello di adeguare le norme nazionali o di elaborare nuove norme internazionali. La collaborazione dei periti dell'AELS e della CE ha dato buona prova. Ancorché minoritarie (5 contro 12, 19 voti contro 71 nei voti ponderati), le associazioni di normalizzazione dei Paesi dell'AELS ottengono frequentemente che sia tenuto conto del loro parere e sono equamente rappresentate negli organi direttivi del CEN e del CENELEC (ad esempio, il direttore della SNV è stato eletto presidente del CEN per gli anni 1988 e 1989).

CERN, ESA, CEBM, ESO, CEPMMT, ESRF e ILL

Per la Svizzera, la partecipazione a queste organizzazioni costituisce l'accesso più importante ai settori della ricerca e della tecnologia nei quali i progetti e le infrastrutture superano di gran lunga, dal profilo tecnico e finanziario, anche le possibilità nazionali degli Stati membri più importanti.

Il CERN e l'ESA, sull'arco dei loro venti anni d'esistenza, si sono affermati come esempi mondialmente riconosciuti di cooperazione europea settoriale in-

tensa e proficua. Ambedue sono stati istituiti a suo tempo indipendentemente dalla Comunità Europea. Negli ultimi anni, la Comunità come tale ha nondimeno intensificato i contatti con questi due enti, ciò che però finora non ha indotto nessun Stato membro della CE a porre in dubbio la propria cooperazione nelle due organizzazioni. La partecipazione della Svizzera, prescindendo dalla motivazione scientifica e tecnologica, costituisce un contributo politico viepiù rilevante per il rafforzamento dell'Europa Occidentale in un quadro più vasto di quello della CE. La nostra cooperazione sottolinea indubbiamente anche l'integrazione fattuale della Svizzera nell'Europa occidentale: come Paese di sede del CERN, essa ospita una infrastruttura nel campo delle alte energie, che è determinante ed indispensabile per la posizione scientifica dell'Europa. Aumenta continuamente anche l'imbricazione industriale: il razzo ARIANE - l'unico sistema di trasporti spaziale in Europa e, con una quota del 50 per cento nel mercato mondiale, il razzo vettore commerciale che ha raccolto il maggior successo nel mondo - non sarebbe agibile senza il rivestimento, ospitante il carico utile, prodotto in Svizzera; non esistono alternative tecniche.

La partecipazione della Svizzera all'ESO è recente. Anche questo ente gode già però di fama mondiale, grazie ai suoi potenti telescopi, nella ricerca astronomica. La CEPMMT è scaturita dal successo di un'azione COST ed è presentemente autonoma. Il CEBM attesta che la collaborazione internazionale può essere molto fruttuosa anche nei settori nei quali non sono indispensabili impianti di grande ricerca. La partecipazione del nostro Paese a ESRF e ILL, decisa nel 1987, è in fase d'espansione, per cui non possono essere forniti maggiori ragguagli.

COST

La cooperazione nell'ambito della COST ha un impatto diretto sulla ricerca svizzera, in quanto determinati lavori vengono decisi a livello internazionale e successivamente incorporati in un programma più vasto. La ricerca svizzera contribuisce ai successi, ma profitta anche dei risultati conseguiti da altri partecipanti. Le azioni COST sono orientate verso la ricerca applicata e associano sovente gli interessi pubblici e privati. La COST consente inoltre al singolo ricercatore di raccogliere esperienze nella concezione e nell'esecuzione della cooperazione europea in materia di ricerca internazionale.

La Svizzera ha partecipato ad una cinquantina delle circa ottanta azioni COST e presentemente coopera in circa trenta. Quest'ultime comprendono settori come la teleinformatica e le telecomunicazioni, i trasporti, le nuove materie, la protezione dell'ambiente, la meteorologia, l'agricoltura, la tecnologia alimentare, la biotecnologia, la medicina e l'igiene pubblica.

EUREKA

La cooperazione nel quadro di EUREKA è importante per la Svizzera da diverse angolature: da un lato, per l'interesse reale allo sviluppo della tecnologia d'avanguardia, dall'altro, dal profilo della politica di integrazione. Tanto i meccanismi flessibili di cooperazione, quanto le modalità di finanziamento, che prevedono l'apporto di fondi pubblici soltanto sussidiariamente, come anche la particolare accentuazione dei legami tra EUREKA e la realizzazione di un'a-

rea economica europea dinamica ed omogenea corrispondono ad importanti postulati del nostro Paese. La Svizzera conferisce infatti un'enorme importanza al fatto, sottolineato nella Dichiarazione di Hannover, che i lavori nell'ambito di EUREKA dovrebbero contribuire allo sviluppo di norme comuni europee e, pertanto, all'eliminazione di ostacoli tecnici al commercio.

EUREKA può vantare presentemente un bilancio positivo della cooperazione europea: fino alla fine di giugno 1988, 214 progetti EUREKA erano noti o in fase d'elaborazione, di cui 26 con la partecipazione svizzera. I baricentri delle attività EUREKA si collocano nei settori dell'informatica, della robotica, della tecnologia di produzione, della tecnologia del laser, della protezione dell'ambiente e dei trasporti.

UCPTE

Da decenni le grandi imprese europee di elettricità operano congiuntamente, nel quadro di una rete integrata, per assicurare in ogni momento l'approvvigionamento con elettricità. Per realizzare questo scopo è stata fondata, nel 1951, l'Union pour la coordination de la production et du transport de l'électricité (UCPTE), i cui membri sono composti dei responsabili delle imprese d'elettricità partecipanti alla rete integrata, come anche dei rappresentanti dei ministeri delle energie. La UCPTE si adopera per agevolare ed ampliare lo scambio internazionale di energia elettrica; non dispone però direttamente della competenza di agire contrattualmente, in quanto questa è riservata alle imprese stesse.

Nel campo dell'economia elettrica, già sussiste pertanto, a livello europeo, una stretta collaborazione, che però non coinvolge tutti i Paesi dell'Europa occidentale. Presentemente, partecipano all'UCPTE il Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Francia, l'Italia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, l'Austria, la Svizzera, la Spagna, il Portogallo, la Jugoslavia e la Grecia. Per la Svizzera, l'UCPTE è particolarmente importante non soltanto per la sicurezza dell'approvvigionamento con energia elettrica, ma anche per l'utilizzazione razionale delle capacità delle officine elettriche degli Stati partecipanti.

La *valutazione globale* delle possibilità della Svizzera di cooperare con i suoi interlocutori europei nel quadro di organizzazioni e conferenze specializzate fornisce un quadro relativamente positivo. Questi consessi, *ad un livello settoriale di precisa delimitazione*, consentono di promuovere la cooperazione, indipendentemente dagli aggruppamenti politico-istituzionali, e di realizzare progetti di importanza paneuropea.

Su questo ottimistico apprezzamento della situazione possono però essere espresse riserve laddove, per la cooperazione, assume importanza la *specifica posizione giuridico-istituzionale della Comunità Europea*. Trattasi dei settori nei quali la Comunità come tale dispone di competenze per curare i rapporti esterni.

In certi casi, questa situazione crea problemi per l'attività nelle organizzazioni internazionali: da un lato, quando la Comunità come tale (contrariamente ai suoi Stati membri), non è partecipe dell'organizzazione - ad esempio nel caso della CEMT e della CEAC - e, dall'altro, quando la Comunità è in procinto, in un settore di competenza della pertinente organizzazione, di sviluppare la normativa comunitaria interna e pertanto non fruisce ancora di una posizione

consolidata di negoziato. Nel primo caso, possono nascere difficoltà a cagione dei dubbi riguardo alla ripartizione delle competenze tra Comunità come tale e Stati membri. Queste difficoltà aumentano se, come nel secondo caso, la CE non ha ancora convenuto con gli Stati membri una posizione di negoziato consolidata. Poiché presentemente gli Stati membri della CE dispongono nelle organizzazioni multilaterali europee in generale della maggioranza dei voti, il lavoro in queste organizzazioni rischia di subire ritardi, o anzi di essere completamente bloccato.

43 **Appartenenza della Svizzera al Consiglio d'Europa**

Dal 1963, la Svizzera partecipa all'elaborazione di convenzioni del Consiglio d'Europa, delle quali ne ha ratificato ben 61 su 127. Essa ha così potuto allineare la sua legislazione a quella di altri Paesi europei e favorire la cooperazione giuridica fra di essi.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Convenzione, recentemente adottata, per la prevenzione della tortura costituiscono due realizzazioni importanti del Consiglio d'Europa per la difesa degli ideali superiori della civilizzazione europea. Il nostro Paese, non solo ha ratificato la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ma ha anche svolto un ruolo decisivo nell'elaborazione della Convenzione sulla tortura. Il Consiglio d'Europa ha contribuito in misura rilevante pure allo sviluppo della cooperazione giuridica nel settore penale. Con l'adesione alla Convenzione europea d'assistenza giudiziaria in materia penale, alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo e alla Convenzione sul trasferimento dei condannati, il nostro Paese ha fornito un valido contributo a questa cooperazione e può anche beneficiarne.

Nel quadro del suo scopo prioritario, ossia quello di mettersi al servizio del cittadino, il Consiglio d'Europa ha conferito la maggiore importanza alla cooperazione culturale. Grazie, in particolare, alla Convenzione culturale europea e alla Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico, learchie interessate e le istituzioni culturali svizzere hanno potuto stabilire i contatti indispensabili per l'attuazione delle loro finalità. Del rimanente, il Consiglio d'Europa, con l'elaborazione degli strumenti giuridici sulla sicurezza sociale, ha contribuito per l'ulteriore sviluppo e per la coordinazione dei sistemi europei di sicurezza sociale.

Rileviamo per altro la protezione della natura e delle piante selvatiche, settore nel quale il Consiglio d'Europa ha fornito un utile contributo e prosegue i suoi sforzi più che mai necessari. Il successo della Convenzione cosiddetta di Berna (Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale d'Europa) non è affatto contestato; anzi, vi hanno già aderito taluni Paesi extraeuropei, come il Senegal, e altri prevedono di aderirvi, come il Marocco e la Tunisia.

Il Consiglio d'Europa non limita la sua attività alla preparazione di convenzioni ma offre parimenti la possibilità di scambiare idee e informazioni a livello peritale o a livello ministeriale, nel quadro del dialogo politico. Il Comitato dei ministri ha regolarmente trattato, ad esempio, temi come l'avvenire dell'edificazione europea, le relazioni Est-Ovest, i lavori della CSCE, come anche le relazioni con i Paesi dell'Europa dell'Est e con l'America Latina, in generale, e

la situazione in America Centrale, in particolare. La Svizzera ha sempre partecipato attivamente a queste discussioni.

Poiché si imponeva chiaramente un rafforzamento dei legami tra il Consiglio d'Europa e la Comunità Europea, la Svizzera ha sostenuto gli sforzi intrapresi in questa direzione, sforzi che sono sfociati, il 16 giugno 1987, nella firma di uno scambio di lettere tra il Segretario generale del Consiglio d'Europa e il Presidente della Commissione europea, nel quale sono fissate le modalità di questa cooperazione. Saranno così intensificati i contatti e lo scambio continuo di informazioni, sia tra il Comitato dei Ministri e la Commissione della Comunità europea, sia tra questa Commissione e il Segretario del Consiglio d'Europa. La Commissione è stata inoltre invitata a partecipare ai lavori di interesse reciproco dei comitati peritali e delle conferenze specializzate dei ministri. Va inoltre rilevato che i nuovi progetti potranno prevedere, se ritenuto opportuno, una clausola che consente alla Comunità Europea di divenirne parte contraente. Al riguardo occorrerà badare affinché l'adesione della CE come tale a convenzioni del Consiglio d'Europa (al posto dei suoi Stati membri) non pregiudichi l'equilibrio istituzionale, inizialmente negoziato, di queste convenzioni. Questi possibili effetti, soprattutto quelli sulle modalità di voto, dovranno essere oculatamente analizzati.

Con la sua appartenenza al Consiglio d'Europa, la Svizzera può proporre la convocazione di conferenze ministeriali, nel quadro delle quali i Ministri competenti possono scambiarsi reciproche esperienze e suggerire soluzioni comuni. Ad esempio, nel 1986, è stata tenuta, su proposta del nostro Paese, una Conferenza dei ministri responsabili della lotta contro il terrorismo. I contatti istituzionalizzati in seguito a questa conferenza si sono rivelati utili e dovrebbero proseguire. Il nostro Paese ha parimenti contribuito in favore della convocazione della Conferenza ministeriale europea sulla politica delle comunicazioni di massa, tenutasi a Vienna nel dicembre 1986. Proprio in seguito a questa conferenza è stata decisa l'elaborazione di una Convenzione europea sulla radiodiffusione transfrontaliera, alla quale la Svizzera conferisce la massima importanza. Questo atto dovrebbe essere aperto alla firma degli Stati membri nella seconda Conferenza ministeriale, che avrà luogo a Stoccolma il 23 e 24 novembre 1988. Anche il fatto che in Svizzera avranno luogo, nel 1989, la conferenza dei Ministri europei per la sicurezza sociale e, nel 1991, la Conferenza dei Ministri europei della famiglia, evidenzia la partecipazione attiva del nostro Paese in questo campo. Nel quadro degli organi esistenti del Consiglio d'Europa è stato elaborato un progetto di convenzione sul Paese di primo asilo, la quale, per la Svizzera, riveste un grande interesse. Il progetto, se sarà attuato, contribuirà infatti notevolmente a regolare taluni aspetti non controllati dei movimenti irregolari delle persone in cerca d'asilo in Europa e a migliorare il coordinamento tra i Paesi comunitari e gli altri.

Va però evidenziato che la Svizzera deve talvolta affrontare seri ostacoli per partecipare a determinate attività del Consiglio d'Europa. Infatti, le sue peculiarità, le sue strutture federalistiche, ma anche la sua continua preoccupazione di firmare soltanto gli strumenti giuridici che può applicare scrupolosamente, la collocano talvolta in una posizione difficile, in particolare riguardo a determinate convenzioni o raccomandazioni del Consiglio d'Europa.

Accenniamo qui di seguito a taluni esempi di difficoltà:

Pur avendo firmato la Carta sociale europea già nel 1976, la Svizzera non la ratificherà in un prossimo avvenire. Inoltre, a cagione in parte della sua struttura federalistica, essa non ha finora aderito a nessuna convenzione ricadente nell'ambito dell'insegnamento (equivalenza dei diplomi, equivalenza dei periodi di studio universitario ecc.). La stessa ragione, paradossalmente, rende difficile un'adesione alla Carta europea dell'autonomia locale del 1985 e impedisce al nostro Paese di firmare la Convenzione sui diritti di voto degli stranieri nei Comuni, di cui è prevista l'elaborazione a Strasburgo. Il suo ordine giuridico non le consentirà neppure di aderire alla Convenzione d'assistenza amministrativa reciproca in materia fiscale. Per altro, la Svizzera ha dovuto astenersi in occasione del voto del Comitato dei ministri del 9 aprile 1987 sulla raccomandazione inerente all'obiezione di coscienza al servizio militare obbligatorio e indicare in una dichiarazione esplicativa, che essa non era in grado di conformarsi alle disposizioni di tale testo. Il nostro Paese ha dovuto adottare la stessa posizione riguardo alla raccomandazione intesa a disciplinare l'utilizzazione di dati personali nel settore della polizia. Una politica maggiormente aperta agli strumenti del Consiglio d'Europa, anche se renderebbe talvolta indispensabili determinati adeguamenti istituzionali, contribuirebbe però indubbiamente ad avvicinare il nostro Paese all'Europa.

44 Apprezzamento globale

Uno sguardo sull'attuale posizione della Svizzera nell'Europa occidentale mostra in tutta evidenza *gli stretti legami del nostro Paese con i suoi vicini europei, a livello politico, istituzionale ed economico*. Ancorché, negli ultimi quarant'anni, si sia ripetutamente manifestato il rischio di un baratro tra la Comunità Europea e gli altri Stati dell'Europa Occidentale, si è sempre potuto evitare un isolamento degli Stati non membri della CE. Nonostante i discrepanzi sviluppi istituzionali, all'interno e all'esterno della CE, l'unità dell'area economica europea ha ampiamente potuto essere salvaguardata: nel 1960, con la fondazione dell'AELS e la successiva riduzione parallela degli ostacoli agli scambi e nel 1972, con la conclusione dell'accordo di libero scambio, che ha permesso la creazione del grande sistema europeo di libero scambio.

Per la Svizzera assumeva enorme importanza la possibilità di *trovare una soluzione* che le permettesse di intensificare i suoi rapporti con l'Europa pur conservando *simultaneamente l'universalità della sua politica estera e della sua politica economica esterna*. Un Paese come il nostro, che è sempre stato strettamente legato all'economia mondiale e che a questa imbricazione deve una parte considerevole della sua prosperità, deve impellentemente badare affinché l'intensificazione dei suoi rapporti europei non ponga in dubbio l'apertura verso il resto del mondo. Il nostro Collegio, come complemento alla politica europea svizzera, interviene pertanto decisamente a favore di un rafforzamento del sistema economico mondiale, in particolare nel quadro del ciclo uruguayano di negoziato in seno al GATT, e si adopera anche per una impostazione universale dei nostri rapporti di politica esterna. Questo parallelismo tra politica europea

e apertura verso il mondo, che tra l'altro è stato consentito anche dal sistema di libero scambio, ha permesso alla Svizzera di salvaguardare *l'indipendenza che esige la sua politica di neutralità*.

La sfida lanciata dalla politica di integrazione, dinnanzi alla quale ci troviamo attualmente, non è fondamentalmente nuova e le probabilità di successo sono buone. Gli *accordi di libero scambio* con la Comunità hanno *provato la loro efficacia*: la libera circolazione transfrontaliera di prodotti industriali è stata attuata in buona parte. I problemi della nuova generazione - ostacoli tecnici al commercio, aiuti statali, appalti pubblici discriminanti - sono noti e sono stati presi i provvedimenti per risolverli. L'area economica europea è attualmente di gran lunga il più importante sbocco per i beni e i servizi svizzeri. La cooperazione tra la Svizzera e la CE ha potuto essere allargata a tutta una serie di nuovi campi, con i baricentri nella ricerca scientifica e nello sviluppo tecnologico, nella prestazione di servizi (traffico, comunicazioni) e nella protezione dell'ambiente.

I rapporti reciproci sono rafforzati da una *fitta rete di contatti istituzionalizzati* a livello bilaterale e multilaterale. In questo contesto, l'AEELS riveste una rilevante importanza come consesso di cooperazione e piattaforma per l'estensione dei rapporti con la Comunità. Attraverso scambi regolari di informazioni e consultazioni devono essere individuate e realizzate nuove possibilità di cooperazione.

I Paesi del'AEELS e la CE si sono prefissi lo scopo comune della creazione di un'*area economica europea dinamica ed omogenea*. Dev'essere istituita, per quanto possibile e in considerazione degli interessi particolari delle Parti, una *situazione di mercato interno*, non soltanto nel classico campo della politica commerciale, ma anche nel settore dei servizi, del diritto di stabilimento, della circolazione dei capitali e in altri ambiti della politica comunitaria. L'intento perseguito è quello di raggiungere il massimo parallelismo possibile tra il processo integrativo della CE e il rafforzamento delle relazioni tra i Paesi del'AEELS e della CE.

Trattasi di uno scopo sicuramente molto ambizioso, da un lato poiché i singoli settori particolari sono vastissimi e suscettivi di sviluppo e, dall'altro, poiché i Paesi non membri della CE si urtano sempre più ai *limiti e alle possibilità della loro capacità integrativa*. Al riguardo assume rilevanza anche il fatto che la Comunità conferisce la priorità al proprio sviluppo interno, che essa non intende limitare la propria autonomia decisionale con riguardi verso terzi e che istituirà i suoi principi per quanto concerne l'equilibrio dei vantaggi e degli obblighi.

Per i Paesi non membri della Comunità, l'ambito della cooperazione è divenuto più complesso negli ultimi anni: infatti, poiché, come estranei, non partecipano automaticamente ai progressi integrativi e cooperativi nella CE, devono continuamente negoziare nuove possibilità d'eliminazione degli ostacoli nei rapporti esterni, cosicché risultano a dipendere dalla *disponibilità di cooperazione dei loro interlocutori*.

L'interesse della Comunità per soluzioni particolari, non sempre congruenti con il diritto e la politica della CE, sta diminuendo non da ultimo a cagione

dei rapporti di peso economico. Va però rilevato che, nella creazione dell'area economica europea, sono stati registrati *progressi grazie a negoziati più pragmatici che spettacolari, ma di effetto sicuro.*

Anche le *organizzazioni e le conferenze specializzate* offrono, ad un livello settoriale precisamente delimitato, possibilità complementari per la realizzazione di una estesa cooperazione nell'Europa Occidentale. Possono però sorgere difficoltà quando la Comunità come tale sia competente, nel pertinente settore, per i rapporti esterni, pur non essendo direttamente membro dell'organizzazione.

Infine, il Consiglio d'Europa svolge un ruolo importante per il nostro Paese come consesso di cooperazione. Infatti, la molteplicità dei campi di cui esso si occupa, dai diritti dell'uomo e dalle libertà fondamentali, passando per la politica sociale, la cultura, l'educazione e la collaborazione giuridica, alla protezione della natura, fa del Consiglio d'Europa uno strumento d'integrazione, che consente di approfondire i rapporti tra le democrazie dell'Europa Occidentale ben oltre il settore economico. Il Consiglio d'Europa offre l'occasione per rafforzare la *dimensione sociale e culturale dell'Europa Occidentale* e per promuovere la cooperazione in ambiti esulanti dal concetto dell'area economica europea dinamica. Ad esempio, per la Svizzera assume un rilevante importanza la partecipazione attiva alle discussioni svolte nel Consiglio d'Europa sulla politica promozionale del libro e della lettura, su la formazione culturale e il ruolo di mecenate da parte delle imprese: grazie a questa partecipazione, essa può infatti evitare un isolamento per quanto attiene a questi settori ed essere meglio competitiva a livello europeo.

Il Consiglio d'Europa offre la possibilità di un *dialogo che associa gli Stati della CE e quelli non membri della Comunità* ed agevola l'elaborazione di soluzioni per tutta l'Europa Occidentale: la convenzione europea sui mass media, che viene attualmente elaborata nel quadro del Consiglio d'Europa, ne è un esempio eloquente. Laddove però l'interesse per una soluzione europea è meno evidente che nel settore dei mass media, anche nel Consiglio d'Europa sorgono difficoltà analoghe a quelle testè descritte in connessione con le organizzazioni specializzate.

5 Scenari di futuri sviluppi integrativi e loro significato per la Svizzera

51 Sguardo sul processo integrativo nella CE

Ponendo la questione della futura evoluzione integrativa della CE, si abbandona il campo sicuro delle affermazioni fondate per entrare in quello dell'illazione. Questo asserto assume tanto più importanza, in quanto, con la valutazione della situazione futura, vengono simultaneamente definiti i parametri, ai quali dovranno poi orientarsi importanti decisioni politiche dei prossimi anni.

Cercheremo in seguito di procedere da una ipotesi media, che tenta di non sopravvalutare, né di sottovalutare il progresso integrativo della CE. Quanto all'orientamento di base presumiamo però che il movimento d'integrazione nell'Europa Occidentale, nei prossimi quindici anni, si rafforzerà, cosicché il pro-

cesso integrativo si accelererà in comparazione agli ultimi trent'anni, ossia dalla fondazione delle Comunità Europee. Questa supposizione si fonda sulle seguenti cinque considerazioni:

Primo: il processo di allargamento della CE ha superato importanti scogli critici, per cui chiederà meno sforzi dalla Comunità. Con ciò non intendiamo affermare che l'integrazione della Spagna e del Portogallo non esigerà ulteriori dispendi di energie sino alla fine del periodo transitorio. Questi sforzi favoriranno però il *consolidamento comunitario interno* e quindi il progresso integrativo. La domanda d'adesione, presentata l'anno scorso, dalla Turchia, come anche le eventuali candidature di Malta e di Cipro dovrebbero influenzare il processo di integrazione della CE meno direttamente dei precedenti allargamenti comunitari, in quanto attualmente diversi sono i presupposti di natura politica ed economica: l'Europa della Comunità si è nel frattempo sufficientemente rafforzata a livello geografico ed economico. Anche eventuali domande d'adesione dei Paesi dell'AEELS, le cui economie nazionali sono comunque già ora strettamente imbricate con l'area economica della CE, non dovrebbero rallentare il corso dell'evoluzione integrativa.

Secondo: il *quadro istituzionale del processo di integrazione della CE si è rassodato*. Quanto è stato attuato negli anni sessanta e settanta, ossia la ripartizione concreta dei ruoli tra le istituzioni comunitarie e l'attuazione dei meccanismi decisionali, unito ad una parziale rinuncia degli Stati membri alla sovranità, ha dato buona prova, anche se devono essere proseguiti gli sforzi intesi a riforme istituzionali. Con le modificazioni apportate dall'Atto unico europeo, l'elaborazione di decisioni dovrebbe accentuarsi. Ancora molto più importante è però il fatto che una *prassi decennale di cooperazione* ai più diversi livelli istituzionali, in particolare nei consessi comunitari a Bruxelles e tra le amministrazioni nazionali degli Stati membri, ha originato progressivamente una propria legislazione che contribuisce a rafforzare la dinamica del processo integrativo. In molteplici contesti può essere infatti constatato che la coordinazione, a livello di politica integrativa, tra i responsabili di politica economica negli Stati membri, all'interno e all'esterno delle amministrazioni pubbliche, quindi anche a livello delle associazioni economiche e di altra natura, è divenuta un procedimento naturale nei processi di formazione d'opinione e presa di decisione. In questo campo è quindi manifesta una tendenza, il cui potenziale integrativo assume un'enorme importanza.

Terzo: dal vasto programma del Libro bianco della Commissione della CE risultano in tutta evidenza lo scopo precipuo della Comunità, a livello della politica integrativa, ossia la *creazione*, in un prossimo futuro, del *Mercato comune* o mercato interno, nonché i passi che devono essere compiuti per realizzarlo.

Quarto: con il *nuovo metodo* del riconoscimento reciproco di normative nazionali, propagato dalla Commissione della CE, che, per quanto possibile, dovrebbe rendere superflua un'armonizzazione integrale del diritto, il surriferito scopo prioritario dovrebbe essere conseguito molto più celermente.

Quinto, infine: *i mutamenti delle condizioni quadro a livello mondiale* dovrebbero esporre la cooperazione economica in Europa ad una maggior sollecitazione competitiva, ciò che indubbiamente accelererà l'unificazione del mercato europeo e, pertanto, il movimento d'integrazione.

Al lume di queste considerazioni è lecito presumere che la Comunità Europea realizzerà, nel corso degli anni novanta, un *mercato comune conforme agli scopi del trattato di Roma*, ciò che significa l'attuazione delle quattro libertà fondamentali, ossia la libera circolazione delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali, e può essere parificato ad un'ampia eliminazione dei confini interni. Verranno quindi tolte le barriere giuridiche ed amministrative che frenano lo scambio di merci e di servizi tra gli Stati membri e l'apparato economico potrà rivolgere le sue offerte di prodotti e di servizi ad un mercato di dimensioni continentali. L'istituzione di una completa libertà di circolazione significa che le persone fisiche e giuridiche di uno Stato membro della CE saranno equiparate, di principio, ossia prescindendo da poche eccezioni, (ad esempio, l'esercizio di determinati diritti politici) ai cittadini di tutti gli altri Stati membri.

Il completamento del Mercato Comune implica inoltre *un'ulteriore promozione delle politiche comuni*. Con l'Atto unico europeo, lo scopo di integrare un'unione economica e monetaria è stato ancorato per la prima volta al diritto comunitario. Le politiche comuni necessarie per la sua realizzazione sono state concepite nelle linee fondamentali, pur tenuto conto che talune sono molto sviluppate ed altre meno. In virtù delle competenze comunitarie stabilite nei Trattati di Roma e nell'Atto unico europeo, è lecito presumere che la CE, nella fase di *realizzazione dell'unione economica e monetaria*, formulerà politiche comuni o coordinerà più strettamente le politiche nazionali nei seguenti campi: trasporti e comunicazioni, protezione dell'ambiente, energia, ricerca e tecnologia, politica sociale, strutturale e regionale (coesione economica e sociale) e infine, nell'ambito di un probabile rafforzamento del sistema monetario europeo, politica congiunturale e monetaria. Conformemente al vigente diritto comunitario, la competenza di gestire la politica economica spetta bensì ancora ai singoli Stati membri. L'ampliamento, testé descritto, delle politiche comuni non significa infatti che sia già stato raggiunto un livello nel quale tutte le importanti decisioni macroeconomiche verrebbero prese formalmente a livello comunitario. Entro il periodo previsto in questo contesto deve però essere compiuto un importante passo verso l'istituzione di una *prassi informale in materia di armonizzazione e coordinazione di tutta la politica economica*.

Al ventaglio dei settori di politica economica, nei quali è presumibile un rafforzamento delle competenze comunitarie, va aggiunto un altro settore, che, in più della connotazione economica, è caratterizzato da aspetti *culturali e di politica generale*. Trattasi dello scopo, a cui abbiamo già accennato (cfr. n. 312.2) di realizzare un'*Europa dei cittadini*. In virtù di questo principio, non soltanto devono essere istituiti i presupposti in materia di diritto di stabilimento e di diritto sociale per poter vivere nel Paese di propria scelta, ma devono anche essere attuati molteplici allineamenti dei sistemi formativi e dev'essere suscitato il sentimento di una identità culturale europea, in realtà comunitaria, anche in settori come la scuola, gli svaghi, lo sport e il turismo. Nei cittadini degli Stati membri della CE deve in certo qual modo essere destato il sentimento di appartenere ad una stessa ed unica comunità, sia approfittando delle mescolanze demografiche di una certa ampiezza, in particolare del ceto degli indipendenti, politicamente importante nel processo decisionale, sia attraverso programmi

promozionali nel settore dell'educazione, della cultura e degli svaghi. Non è ovviamente facile prevedere in quale misura, verso la fine degli anni novanta, si sarà sviluppata una tale coscienza comunitaria, quale forma precisa avrà assunto e come si manifesterà verso l'esterno una conseguente identità politico-culturale della CE. È comunque probabile che gli sforzi testé descritti per consolidare, da un lato, la coesione economica e sociale (cfr. n. 312.3) e, dall'altro, il sentimento d'identità comunitaria si completeranno reciprocamente e che il carattere di *comunità economica e culturale solidale contrassegnerà maggiormente l'identità e la politica della CE.*

Infine, anche la *cooperazione rafforzata* degli Stati membri della CE in materia di *politica estera* eserciterà un influsso decisivo sullo sviluppo integrativo. Con l'inserimento degli aspetti di politica della sicurezza nella CPE è stato compiuto un primo passo verso la definizione di un'ampia politica esterna della CE, rispondente allo scopo finale dell'*Unione europea*, ancorato nell'Atto unico europeo. Anche se presentemente viene ancora evidenziato il carattere bilaterale della CPE, non deve essere dimenticato che proprio in questo settore lo *scambio costante* d'informazioni e le consultazioni regolari tra i governi e le amministrazioni degli Stati membri danno benefici impulsi alla dinamica integrativa. È molto probabile che la CE, in un decennio, si esprimerà maggiormente con un'unica voce *negli affari di politica estera e prenderà viepiù decisioni operative.*

Riassumendo le cinque considerazioni esposte, possiamo pertanto affermare che la Comunità, alla fine degli anni novanta, sarà caratterizzata da:

- l'attuazione del Mercato Comune, nel senso dei Trattati di Roma e dell'Atto unico europeo;
- da un'ulteriore approccio ad una Unione economica e monetaria, con un'estensione corrispondente delle politiche comunitarie a nuovi settori;
- una rafforzata identità europolitica, nel senso dell'Europa dei cittadini, con però una maggiore delimitazione rispetto a Stati terzi;
- un potenziamento, con la progressiva impostazione delle politiche comunitarie, del suo carattere sovranazionale, grazie alla cessione, da parte degli Stati membri, di competenze decisionali e contrattuali;
- una rafforzata preminenza nell'Europa Occidentale, da un lato, in seguito al consolidamento interno, dall'altro, in seguito ad un quarto allargamento, attuato o imminente;
- l'assunzione di un ruolo più rilevante di politica estera e di politica di sicurezza, eventualmente rafforzato dall'adesione di altri Paesi della NATO
- secondo l'andamento della cooperazione economica a livello mondiale, in particolare del ciclo uruguayano in seno al GATT, un'importanza dominante nell'economia mondiale, della quale dovrebbe costituire, con gli USA e il Giappone, uno dei baricentri.

Conseguentemente, ancorché il successo di singoli passi verso l'integrazione non sia ancora realtà e siano probabili ulteriori difficoltà, è indubbio che il movimento integrativo sia già profilato. I conflitti di interesse e le fasi di ristagno, in processi di negoziato e d'adeguamento come quelli che presentemente sta vi-

vendo la Comunità, non sono eventi straordinari. Rilevante è per contro il fatto che gli Stati membri giungono sempre alla conclusione che ogni soluzione comunitaria giova al loro interesse. Anche in avvenire sono presumibili crisi. È parimenti possibile che *temporaneamente* assisteremo a qualcosa come «l'Europa di diverse velocità», nella quale dunque singoli Paesi procederanno più celermente di altri verso l'integrazione. Sarebbe però sconsigliato sottovalutare la volontà d'intesa degli Stati membri e la loro capacità di trovare compromessi. Non sarebbe nemmeno opportuno presumere che il movimento integrativo, in un certo punto, ad esempio dopo la realizzazione del Mercato Interno, entrebbe in una fase di ristagno. Il *fine politico della Comunità, ossia l'attuazione di un'Unione europea*, fondata sull'integrazione economica sovranazionale e la cooperazione in materia di politica esterna, è e rimane una finalità degli Stati membri della CE, d'altronde riaffermata dall'Atto unico europeo.

52 Evoluzione fuori della CE

521 AELS

La questione di sapere quale sarà il futuro dell'AELS deve essere valutata tenendo conto che l'AELS, contrariamente alla CE, non è un'*organizzazione sopranazionale*, per cui non conosce politiche comuni, segnatamente in materia di commercio esterno, e non dispone pertanto della competenza di concludere trattati con Stati terzi. Queste circostanze di natura istituzionale fissano dunque determinati limiti ad un'estensione del ruolo dell'AELS.

Nel quadro dei lavori d'attuazione del programma di Lussemburgo, svolti in comune dai Paesi dell'AELS e dalla CE, intesi a creare un'area economica europea dinamica, si manifestano però due nuove tendenze importanti per quanto concerne l'attività dei Paesi dell'AELS:

- avendo assunto la cooperazione con la CE un carattere multilaterale più marcato, i negoziati tra quest'ultima e gli Stati dell'AELS devono essere condotti maggiormente a livello multilaterale;
- i lavori d'attuazione del programma di Lussemburgo inglobano ora diversi settori (protezione dell'ambiente, servizi, responsabilità per i prodotti ecc.), riguardo ai quali la Convenzione di Stoccolma non offre nessuna base legale per una cooperazione dell'AELS.

Questo asserto ci induce a chiederci se non occorra rivedere la Convenzione dell'AELS onde tener conto dell'evoluzione circostanziale. Dai sondaggi svolti presso i Paesi dell'AELS è però emerso che la loro disponibilità per una revisione convenzionale è esigua.

Anche nei prossimi anni, l'AELS continuerà dunque a fondarsi sulle *basi istituzionali e giuridiche limitate* di cui dispone attualmente e continuerà come finora ad avvalersi dei suoi pregi tradizionali, ossia il pragmatismo e la flessibilità. Come nel passato, la cooperazione con la CE verrà operata nei settori di reciproco interesse, riguardo ai quali i Paesi dell'AELS - sempreché sia opportuno ed attuabile - dovranno successivamente coordinare le loro posizioni per

presentare un fronte unito all'atto dei negoziati con la CE. Le dichiarazioni di Willy De Clercq, membro della Commissione della CE, in occasione dell'incontro di Bruxelles del 2 febbraio 1988 tra i ministri del commercio degli Stati membri dell'AELS e della CE, hanno confermato che, per quanto concerne la cooperazione con i Paesi dell'AELS, la CE reputa preferibile un procedimento pragmatico e multilaterale.

L'avvenire dell'AELS dipenderà però ampiamente dalla *composizione futura dell'organizzazione*. Gli sforzi intesi a rafforzare l'AELS, già presentemente intrapresi dacché auspicati da tutti i Paesi membri, sono infatti attendibili soltanto se non destano l'impressione che altri Stati membri lasceranno l'associazione.

In tempi recenti, in diversi Paesi dell'AELS sono sorte discussioni circa la questione dell'adesione alla CE, ciò che ha originato timori sul futuro dell'organizzazione. Nella Dichiarazione della coalizione governativa del gennaio 1987, l'*Austria* ha manifestato la volontà di avvicinarsi il più possibile alla CE, fondandosi sui tre pilastri seguenti: cooperazione multilaterale in seno all'AELS, cooperazione bilaterale e ripresa autonoma di atti della CE. L'adesione alla CE, come opzione futura, non viene esclusa. Uno dei partiti di governo, il Partito popolare austriaco (Österreichische Volkspartei), come anche l'Associazione degli industriali si sono già dichiarati favorevoli ad un'adesione.

In *Svezia*, il governo ha finora respinto chiaramente la possibilità di un'adesione, per motivi inerenti alla politica di neutralità. In un rapporto compilato per il Parlamento nel dicembre 1987, ha esposto la sua posizione e designato l'AELS come lo strumento principale per l'approccio della Svezia alla CE. I partiti politici appoggiano questa politica governativa. Attualmente, solo un gruppo importante, ossia quello dell'Associazione degli industriali, si è pronunciato in favore di un'adesione della Svezia alla CE.

In *Norvegia*, Stato membro della NATO, il governo ha esposto nel suo rapporto al Parlamento del febbraio 1987 il ruolo che il suo Paese dovrebbe svolgere in Europa, senza però esprimersi pro o contro un'adesione alla CE, in quanto reputa che occorrerebbe evitare il riaprirsi del fossato politico del 1972, allorquando il popolo, di stretta misura, rifiutò l'adesione alla CE. Il governo tende piuttosto ad ottenere un ampio consenso politico. Secondo un sondaggio d'opinione svolto all'inizio del 1988 sulla questione dell'adesione alla CE, il 45 per cento degli intervistati ha risposto negativamente, il 34 per cento, positivamente, e il 21 per cento non ha manifestato alcuna opinione. Nessun partito ha finora incluso l'adesione alla CE nel suo programma. La Federazione dei datori di lavoro e quella degli industriali hanno invece espresso un parere favorevole all'adesione.

In *Finlandia e in Islanda*, l'elenco delle finalità governative comprende pure quella di avvicinarsi per quanto possibile alla CE, ancorché l'adesione non sembri essere stata prevista da nessuno dei due Paesi.

È quindi presumibile che l'AELS manterrà la sua composizione attuale sino agli anni novanta.

522 Altre organizzazioni, conferenze e iniziative

Il futuro sviluppo integrativo delle Comunità europee eserciterà un influsso anche sul ruolo e sulle attività delle organizzazioni e delle conferenze specializzate dell'Europa occidentale, nonché delle iniziative come COST ed EUREKA. Talune di esse, nonostante i progressi attuati in materia di integrazione nella CE, dovrebbero continuare a svolgere un ruolo decisivo a livello della cooperazione paneuropea; altre, per contro, perderanno progressivamente la loro importanza per motivi d'ordine sia politico che giuridico. Questo declino è dovuto al fatto che la CE accorda risolutamente la priorità alla cooperazione interna rispetto allo sviluppo dei suoi rapporti con gli Stati terzi, sviluppo che, in particolare, è operato nel quadro delle organizzazioni multilaterali europee. Questa *priorità per gli affari comunitari* assume tanto più rilevanza, in quanto *le competenze comunitarie* potrebbero essere sostanzialmente ampliate nel corso dei prossimi anni.

Le *prospettive di sviluppo per le organizzazioni e le conferenze specializzate*, che perseguono lo scopo di realizzare *progetti di cooperazione paneuropei in settori molto specifici*, vanno valutate in modo relativamente *positivo*. Il concetto di cooperazione in settori specifici è riferito, in questo contesto, dapprima a progetti *costruttivi*, chiaramente definiti e limitati per quanto concerne la materia. Talune organizzazioni internazionali perseguono inoltre finalità di una portata più vasta, travalicante il quadro dei progetti settoriali, come ad esempio l'Agenzia spaziale europea (ESA), il cui mandato comprende l'elaborazione e l'attuazione di una politica spaziale europea a lungo termine, che fa di essa, nel settore dell'astronautica, un centro in cui è manifesta la volontà europea di affermarsi di fronte alle superpotenze spaziali.

Lo scopo principale di siffatte organizzazioni specializzate è quello di raggruppare le risorse finanziarie e le capacità scientifiche per assumere compiti superanti le possibilità di un unico Paese. Queste organizzazioni non interferiscono affatto o al massimo solo marginalmente negli ordinamenti giuridici dei singoli Stati o nelle prerogative delle istituzioni nazionali, poiché le attività che esse svolgono non perseguono lo scopo di unificare il diritto e neppure quello di far concorrenza a istituzioni o a progetti di cooperazione nazionali.

Queste constatazioni, che a prima vista sembrano banali, rivestono nondimeno una certa importanza in quanto formulano i *presupposti* idonei ad *agevolare la cooperazione con le Comunità europee*: in altri termini, fintanto che una organizzazione specializzata non esercita un'attività che tocca direttamente l'ordinamento giuridico interno comunitario, per essere disposti a collaborare basta che sussista un interesse reciproco per il progetto.

Come insegna la storia della cooperazione in Europa occidentale, questi presupposti sono stati in primo luogo soddisfatti nel settore della ricerca scientifica e tecnologica. Un influsso favorevole al riguardo è stato sicuramente esercitato dal fatto che gli Stati europei, non membri della CE, possono fornire preziosi contributi all'attuazione di progetti paneuropei, grazie al potenziale di cui dispongono nel settore della ricerca.

Ed è stata questa una delle ragioni di successo dei *modelli di cooperazione* COST ed EUREKA. Nei due casi, siffatte premesse favorevoli sono finora

sempre state determinanti per l'istituzione di una stretta cooperazione tra Comunità e Stati terzi. Indubbiamente, la CE integrerà in avvenire solo selettivamente i suoi progetti tecnologici in COST ed EUREKA e si impegnerà maggiormente come tale anche nei progetti di ricerca fondamentale, con l'eventuale conseguenza di escluderne gli Stati terzi. Nondimeno, tenuto conto della loro flessibilità particolare, i modelli di cooperazione di tipo COST ed EUREKA rimarranno attrattivi ed è presumibile che potranno essere applicati anche ad altri settori.

Più modeste sono però le prospettive per quanto concerne le attività delle *organizzazioni e conferenze specializzate*, perseguiti lo scopo di stimolare la liberalizzazione degli scambi e soprattutto l'unificazione del diritto con adeguati provvedimenti. Trattasi in particolare di istituzioni come la Conferenza europea dei ministri dei trasporti (CEMT), il cui settore di attività ricade parzialmente o integralmente nelle competenze proprie della Comunità. Fintanto che la Comunità non avrà terminato lo sviluppo del suo ordine giuridico interno nel pertinente settore, la sua flessibilità nei negoziati multilaterali sarà considerevolmente limitata. Laddove la CE come tale rivendica la competenza di assumere direttamente le relazioni esterne, gli Stati membri non dispongono più della necessaria libertà per condurre trattative, ciò che solleva difficoltà, in particolare quando la Comunità non è essa stessa membro dell'istituzione specializzata. Queste difficoltà possono ovviamente essere superate quando gli Stati membri della CE assumono una posizione comunitaria consolidata. In tal caso, è la Comunità come tale che, in ultima analisi, negozia con gli Stati terzi costituendo una minoranza, esattamente come se essa avesse sostituito i suoi Stati membri in seno all'organizzazione multilaterale considerata: può così accadere che i negoziati assumano un *carattere quasi bilaterale*, in quanto le parti sono, da un lato, la CE e, dall'altro, i Paesi europei che non ne sono membri.

Aggiungasi che la conclusione di convenzioni multilaterali può pure essere ostacolata da ragioni di natura *politica*. Questo asserto vale in particolare nei casi in cui è perseguita una *unificazione paneuropea del diritto*, ossia l'istituzione di una normativa applicabile tanto alle relazioni in seno alla Comunità, quanto a quelle tra la Comunità e gli Stati terzi. La complessità delle procedure decisionali interne della Comunità e soprattutto il fatto che il diritto comunitario è, secondo le circostanze, istituito mediante decisioni maggioritarie, possono avere la conseguenza che le posizioni scelte dalla CE per trattative non sono più negoziabili. È ovvio che per gli Stati non membri della Comunità sorgono così problemi spinosi, di natura giuridica e politica, per quanto concerne la loro sovranità, problemi che devono essere oculatamente studiati.

Da tutte queste considerazioni risulta che le organizzazioni e le conferenze europee specializzate, attive in settori specifici di competenza comunitaria, *rischiano viepiù di perdere importanza come assise di negoziati multilaterali*. Questa tendenza si rafforzerà ulteriormente in quanto tali organizzazioni e conferenze, in materia di possibilità infrastrutturali e finanziarie, non reggono a un confronto con quelle di cui dispongono la Commissione e la Segreteria del Consiglio della CE. I loro mezzi sono in effetti assai limitati e la CE, per motivi facilmente comprensibili, non è disposta a porvi rimedio. È quindi presumibile che il loro *ruolo come assise d'analisi di problemi specifici e di dialogo* continuerà a diminuire nei prossimi anni.

L'evoluzione del Consiglio d'Europa dipende ampiamente dallo sviluppo della Comunità europea e dall'interesse che gli Stati comunitari continueranno a dedicargli. Anche se la sua esistenza non ci sembra minacciata, è già ora certo che esso dovrà incentrare la sue attività sui settori che meglio corrispondono ai suoi scopi originari. Conseguentemente, conserverà indubbiamente un ruolo preminente nella tutela dei diritti dell'uomo, nella cooperazione giuridica, nella cooperazione culturale e nella protezione della natura. Il quadro che esso offre per la cooperazione tra gli enti locali e regionali (Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa) acquisterà probabilmente importanza.

La dinamica della Comunità europea la spinge ineluttabilmente ad allargare la sfera delle sue attività. In numerosi settori, compreso quello della cultura e dell'educazione, occorrerà pertanto badare affinché siano evitati doppioni tra il Consiglio d'Europa e la Comunità europea e siano favorite azioni che si completino vicendevolmente. Aumenteranno pertanto i bisogni di coordinazione e di informazione reciproca.

Le azioni comuni del Consiglio d'Europa e della Comunità europea non sono ovviamente ancora molto numerose; hanno nondimeno potuto essere fatte esperienze incoraggianti nel quadro dell'Anno europeo del cinema e della televisione. L'elaborazione della Convenzione europea sulla radiodiffusione transfrontaliera, parallelamente all'elaborazione di una direttiva comunitaria disciplinante questo stesso settore, dimostra pure che gli approcci di diversa natura possono rivelarsi stimolanti.

Grazie all'impulso dell'Assemblea parlamentare, il Consiglio d'Europa dovrebbe pure conservare il suo ruolo tradizionale di centro di discussione sulle questioni connesse con la democrazia ed i diritti dell'uomo, sia a livello dell'Assemblea parlamentare stessa, sia a livello ministeriale. Questo ruolo dovrebbe persino estendersi ad altri settori legati all'evoluzione della società contemporanea e per i quali si impone una riflessione fondamentale. Trattasi ad esempio della lotta contro la droga o il terrorismo, dell'informazione della società, della biotecnologia, dell'AIDS o anche della protezione dell'ambiente. A tutte queste nuove sfide lanciate alla società moderna, una risposta efficace, ma rispettosa dei diritti democratici può essere trovata soltanto attraverso un dialogo multilaterale che il Consiglio d'Europa è in grado di facilitare.

Anche le domande della Finlandia e della Repubblica di San Marino di aderire al Consiglio d'Europa, come pure l'interesse dei Paesi dell'Est ad avviare una cooperazione, ovviamente limitata ed orientata verso realizzazioni concrete, segnatamente nel settore culturale, attestano l'influsso che può emanare il Consiglio d'Europa.

Incombe a tutti i Paesi membri di questa organizzazione (e più particolarmente ai Paesi non comunitari, in unione con la Comunità europea e i suoi Stati membri) di riflettere sul ruolo che, tutti insieme, intendono conferire al Consiglio d'Europa in un'Europa viepiù integrata. In questo contesto, si pone la questione di sapere se è concepibile l'adesione della Comunità europea come tale a nuove convenzioni del Consiglio d'Europa e anzi, in lontano futuro, al-

l'organizzazione stessa. Ad un gruppo di lavoro ad hoc, istituito nel Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), è stato pertanto affidato il compito di dedicarsi a queste riflessioni fondamentali.

53 **Importanza dell'evoluzione politica ed economica a livello mondiale per il processo europeo d'integrazione**

531 **Evoluzione della politica mondiale**

Per esaminare l'influsso dell'evoluzione della politica mondiale sul processo europeo di integrazione, occorre procedere dalla duplice finalità di ogni cooperazione europea, ossia, da un lato, quella di evitare un nuovo conflitto all'interno dell'Europa dopo le disastrose esperienze della Seconda guerra mondiale e, dall'altro, tenuto conto della scissione dell'Europa in due blocchi, quella di consolidare la posizione dell'Europa occidentale rispetto all'Est e al resto del mondo grazie all'unione delle forze disponibili.

Il primo obiettivo della politica europea di cooperazione e di integrazione è stato raggiunto nel 1963, con la conclusione del Trattato dell'Eliseo, tra la Repubblica federale di Germania e la Francia. Da quel momento è stato scongiurato il pericolo di un conflitto intereuropeo tra gli antagonisti tradizionali.

Il secondo scopo dell'integrazione europea, ossia la tutela di interessi comuni, non ha perso affatto della sua importanza, né della sua attualità.

Le modificazioni o le evoluzioni della politica mondiale devono però soprattutto essere considerate dall'angolazione dei rapporti est/ovest. Dalla guerra fredda alle tensioni regionali degli anni ottanta, passando dalla distensione degli anni settanta, senza trascurare il periodo attuale nuovamente caratterizzato dalla distensione, il retroscena su cui ha luogo l'integrazione europea non si è modificato radicalmente, ma nelle sfumature. Per altro, si ripercuotono sull'Europa anche i mutamenti che avvengono in altre regioni del mondo.

Con la CSCE, l'URSS ha accettato di associarsi ad un processo che, se dovesse proseguire con successo, conferirebbe un volto sensibilmente nuovo al continente europeo.

La scissione dell'Europa in due blocchi sarà avvertita in modo meno doloroso, se saranno attuati progressi sostanziali nei campi dei diritti dell'uomo, della collaborazione economica e della sicurezza. Il processo della CSCE indica almeno la direzione nella quale devono essere compiuti sforzi per sormontare un giorno la divisione del continente.

Anche in questo contesto, è importante che l'Europa dell'ovest unisca i suoi sforzi e non si lasci scindere da proposte tattiche. Per questo motivo, la politica dell'ovest nel quadro della CSCE deve, per essere coronata di successo, poter fondarsi su progressi paralleli dell'integrazione e della cooperazione europee.

Durante i decenni trascorsi, si è sempre constatato che l'Europa è estremamente sensibile all'intensità delle fluttuazioni dei rapporti americano-sovietici. Se questi rapporti sono cattivi, l'Europa si sforza di difendere i suoi interessi autonomamente (cfr. politica europea rispetto alla Polonia durante il periodo d'applicazione

cazione della legge marziale all'inizio degli anni ottanta). Questa ricerca di autonomia è dovuta al fatto che l'Europa è ogni volta toccata molto più direttamente del suo alleato d'oltre-Atlantico da un'interruzione del dialogo Est/Ovest. Per contro, qualora le relazioni americano-sovietiche siano buone, trattasi di impedire che vengano prese, senza consultare l'Europa, decisioni che finalmente toccano soprattutto gli europei (come ad es. nel caso dell'incontro tra il presidente Reagan e il segretario generale Gorbaciov nell'ottobre 1986 a Reykjavik). In ambedue le situazioni, l'Europa ha il massimo interesse ad esprimersi coralmemente sia nei confronti del suo interlocutore americano, sia nei confronti dell'Est. Anche queste considerazioni evidenziano che un'integrazione politica più spinta dell'Europa sarebbe opportuna e conforme alla logica dei fatti.

Lo *sviluppo di nuove potenze* nel mondo esige dai Paesi europei i quali, in seguito alla Seconda guerra mondiale e alla decolonizzazione, hanno perso gran parte della loro importanza politica come Stati distinti, che essi uniscano le loro forze politiche. Da soli non hanno infatti un sufficiente peso a livello mondiale. Dopo un periodo postbellico, assai lungo, caratterizzato da una preminenza assolutamente incontestata degli USA a livello politico ed economico, attualmente la situazione è mutata. È bensì vero che gli Stati Uniti, come superpotenza e potenza protettrice dell'Europa occidentale, continuano ad assumere nel mondo una funzione direttiva. Anche nel settore economico occupano il primo rango grazie alle enormi risorse di cui dispongono, alla grande capacità di innovazione dell'industria americana e alla dinamica che le è propria.

Per contro, *nei loro rapporti con l'Europa, gli Stati Uniti non hanno più la stessa importanza*. Se nel settore delle armi nucleari, gli europei rimangono tributari della loro potenza protettrice, nel settore degli armamenti tradizionali già assumono invece la responsabilità principale del continente. D'altro canto, le sfide cui gli Stati Uniti devono far fronte a livello mondiale non cessano di moltiplicarsi, cosicché tende relativamente a diminuire l'attenzione per l'Europa. Tra la risposta dell'America alle sfide lanciatele nel mondo intero e il ruolo che essa assume in Europa sussiste una interazione. La continua pressione finanziaria e in parte anche politica sull'amministrazione americana affinché gli Stati Uniti riducano la loro presenza militare nel vecchio continente, anche se finora non è riuscita a porre in dubbio il principio dell'impegno americano in Europa, rafforza però la consapevolezza che gli Europei devono assumere essi stessi la responsabilità della loro difesa.

Tenuto conto di queste considerazioni, l'unificazione dell'Europa e il potenziamento - previsto nell'Atto unico europeo - della cooperazione tra gli Stati membri della CE nel settore della politica di sicurezza, sono di per sé un'evoluzione logica. Ne è elemento il rilancio dell'unione dell'Europa occidentale (per supplire alla mancanza di cooperazione politica a livello della difesa) allo scopo di rafforzare il pilastro europeo della NATO.

532 Evoluzione dell'economia mondiale

Tanto l'internazionalizzazione dell'economia, quanto il processo di integrazione europea hanno raggiunto la soglia, decisiva, dell'irreversibilità. Conse-

guentemente le due evoluzioni non potrebbero più, di principio, escludersi vicendevolmente, ma al massimo influire reciprocamente con effetti inibitori, stimolatori, o magari neutralizzanti. Potrebbero essere seriamente messe in pericolo soltanto se si manifestassero condizioni catastrofiche che, benché improbabili, non possono però essere completamente escluse.

Ove istituissimo un paragone tra la situazione economica attuale e quella di trent'anni or sono, accerteremmo che il commercio mondiale si è decuplicato, che la produzione industriale è sette volte maggiore e che l'economia mondiale ha parecchi baricentri, in seguito all'apparizione di nuovi interlocutori commerciali importanti. I mercati finanziari si sono sviluppati in modo esplosivo: i flussi nazionali quotidiani di capitali ammontano presentemente a più di 200 miliardi di dollari, di cui 5 miliardi soltanto sono vincolati a scambi di merci. I servizi sono divenuti il fattore più importante di crescita, tenuto conto che il maggiore valore aggiunto è registrato nei settori dell'informazione e della comunicazione. La divisione internazionale del lavoro, che è aumentata considerevolmente soprattutto dopo la fine della Seconda guerra mondiale, ha globalizzato l'economia mondiale e, conseguentemente, rafforzato sensibilmente *l'interdipendenza degli Stati su scala mondiale*. L'epoca di un'economia fondata precipuamente sulla produzione industriale tende a trasformarsi in un'era dell'informazione e della comunicazione, con la conseguente imbricazione a livello mondiale di tutti i settori ricadenti nel campo dell'economia; in altri termini, questa evoluzione potrà essere affrontata soltanto con un *sistema economico mondiale*.

Presentemente, non ancora tutti i Paesi sono completamente integrati nel sistema economico mondiale. Questa considerazione vale in particolare per numerosi Paesi in sviluppo, di cui nondimeno la maggior parte è cosciente della necessità di partecipare maggiormente al commercio mondiale e ai negoziati economici mondiali. Anche Paesi a commercio di Stato tentano di avvicinarsi alle istituzioni di Bretton-Woods, del GATT e della CE, cosicché questa evoluzione *conferisce progressivamente carattere universale al sistema economico mondiale*. Aggiungasi che la crescente sensibilizzazione della popolazione dei Paesi industrializzati alle esigenze della protezione dell'ambiente rafforza la tendenza alla decentralizzazione delle unità di produzione, quindi alla globalizzazione dell'economia mondiale. Anche la necessità di assicurare l'approvvigionamento con energie e materie prime contribuisce allo sviluppo della cooperazione internazionale transfrontaliera. Sia l'utilizzazione delle risorse dei fondali marini, sia lo sfruttamento economico dello spazio diventano settori importanti della cooperazione economica.

Le sfide che questi sviluppi lanciano a tutti gli Stati del mondo sono considerevoli: o si riuscirà, grazie a una cooperazione su scala mondiale, ad unire gli sforzi (modello di cooperazione) per accettarle coralmemente o si istaureranno, attraverso il ricorso a mezzi di intervento propri di una politica di forza, sistemi antagonisti e regionalmente egemonici (modello di dominazione). In quest'ultimo caso potrebbero risultare perturbazioni, minacce o persino conflitti armati.

Presentemente, l'Europa occidentale è chiamata, da un lato, a creare un mercato interno comunitario, rispettivamente un'area economica europea omogenea e, dall'altro, a contribuire, nel quadro del ciclo Uruguay del GATT, a ri-

pristinare un sistema funzionale di commercio mondiale. Lo svolgimento simultaneo di questi due compiti consente all'Europa di agire in favore della compatibilità del sistema mondiale con il sistema regionale. Questi due enormi impegni di negoziato devono essere associati in modo che il quadro futuro della cooperazione economica mondiale venga adeguato ad ambedue le evoluzioni, ossia alla globalizzazione dell'economia mondiale e all'integrazione europea, onde esse generino proficui impulsi per la crescita economica. Importa provvedere affinché l'effetto di crescita ottenuto grazie alla concentrazione dell'economia europea si ripercuota sull'economia mondiale e, inversamente, che anche la crescita dovuta alla liberalizzazione degli scambi sul piano mondiale sia benefica per l'Europa.

Così come il mondo abbisogna di un potenziamento della crescita economica per risolvere i suoi numerosi problemi, così l'economia europea deve poter contare sulla crescita per stimolare il processo di integrazione. La compatibilità tra i sistemi regionali e il sistema mondiale significa che le regole *globali* della cooperazione economica, relativamente ancora poco elaborate, devono procedere nella stessa direzione, ossia verso la liberalizzazione mondiale degli scambi, delle regole più dettagliate e più coercitive dei sistemi *regionali*. Soltanto a questa condizione i due processi potranno fecondarsi vicendevolmente.

Attualmente è difficile predire quale via sarà scelta per istituire il sistema economico mondiale migliorato di domani. Sono concepibili due evoluzioni: le aree economiche regionali d'America, d'Europa-Africa, del Pacifico ecc. rimarranno aperte alle correnti mondiali nonostante una più forte integrazione interna. Tra queste due aree economiche avrà luogo un'imbricazione, cui contribuirà il sistema multilaterale del commercio mondiale e dell'economia.

Le aree economiche suindicate possono però anche chiudersi verso l'esterno. In siffatto caso, si rinunciarebbe a trarre profitto dall'utilità di un sistema economico fondato sui vantaggi comparativi. Verrebbero mantenute strutture obsolete, con un conseguente irrigidimento delle forze di politica economica e di politica generale e un rifiorimento del protezionismo. Importa dunque assolutamente evitare una siffatta involuzione, poiché essa significherebbe ineluttabilmente la fine del sistema economico mondiale multilaterale, comprometterebbe quindi la base della nostra prosperità economica e favorirebbe il prodursi di tensioni internazionali.

Tenuto conto dell'attuale stato delle *relazioni esterne della Comunità europea*, sono concepibili due scenari, l'uno piuttosto ottimistico, l'altro piuttosto pessimistico. Queste relazioni esterne si presentano attualmente come segue:

La Comunità intrattiene con gli Stati Uniti soprattutto rapporti di politica economica, che possono senz'altro rimanere integrati in un sistema mondiale multilaterale. Presentemente, numerose controversie commerciali bilaterali vengono effettivamente appianate nel quadro della procedura di composizione delle vertenze del GATT. Se però il ciclo Uruguay non dovesse fornire i risultati scontati, si rischierebbe di assistere ad un potenziamento della tendenza attuale a disciplinare bilateralmente le relazioni Stati Uniti-CE.

Il rapporto della Comunità con il Giappone ha premesse analoghe a quelle che contraddistinguono i suoi rapporti con gli Stati Uniti. Per quanto concerne la

tendenza della futura evoluzione delle relazioni economiche della Comunità con il Giappone (qui citato come esempio rappresentativo dei Paesi recentemente integrati o in fase di integrazione nell'economia mondiale), possiamo rilevare quanto segue: inizialmente, il Giappone era soprattutto considerato un concorrente che minacciava le posizioni economiche dell'Europa. Con l'aumento degli investimenti giapponesi in Europa e con la progressiva apertura del mercato giapponese, gli interessi economici dell'Europa occidentale e del Giappone tendono viepiù ad imbricarsi. Le tensioni attualmente esistenti sembrano indicare soprattutto che l'integrazione del Giappone nell'economia mondiale non è ancora compiuta. Analoghe constatazioni valgono d'altronde per i rapporti degli Stati Uniti con il Giappone e l'area economica del Pacifico in generale.

Le relazioni della Comunità con l'Unione Sovietica non potrebbero – dall'angolatura della politica economica – essere dissociate dalle relazioni generali Est-Ovest. L'isolamento dei Paesi del COMECON dall'economia mondiale dopo la Seconda guerra ha avuto come conseguenza che i flussi commerciali tra l'Est e l'Ovest sono rimasti modesti. Se l'Europa orientale dovesse però integrarsi nel sistema economico mondiale, sarebbero presumibili, a lungo termine, evoluzioni analoghe a quelle caratterizzanti i rapporti con il Giappone.

Questo asserito dovrebbe parimenti applicarsi alle relazioni con la *Repubblica popolare di Cina*. Sia l'enorme potenziale offerto dal mercato cinese, sia la complementarità parziale dell'economia di questo Paese a quella dei Paesi industrializzati possano fornire impulsi per un avvicinamento tra la Cina e la CE.

Le relazioni della Comunità con i *Paesi in sviluppo* sono caratterizzate, da un lato, dal riconoscimento del peso economico di interlocutori privilegiati, come il Brasile e l'India, che già sono considerati attori di grido sul proscenio economico mondiale e, dall'altro, dai rapporti preferenziali intrattenuti con gli Stati partecipi della Convenzione di Lomé e con i Paesi mediterranei.

Se il sistema economico mondiale e l'integrazione europea si sviluppassero in futuro conformemente agli scopi perseguiti, questa evoluzione favorirebbe *gli impulsi reciproci tra economia mondiale e economie regionali*. La cooperazione a livello mondiale consentirebbe di ridurre i contrasti e gli antagonismi, anche tra i Paesi partecipanti al processo integrativo, ed eserciterebbe un influsso stimolante sull'integrazione europea. Dal canto suo, il rafforzamento della Comunità agevolerebbe la cooperazione a livello mondiale, per cui, tra questi due livelli economici, sussisterebbe un'interazione.

È però concepibile che gli Stati possano accettare soltanto parzialmente le sfide e che la cooperazione mondiale e il processo di integrazione europea non evolvano compatibilmente e parallelamente. In tali circostanze, non si potrebbe escludere l'ipotesi di un *isolamento della Comunità europea dall'economia mondiale*. Proprio i gravi squilibri che travagliano presentemente l'economia mondiale (indebitamento, disavanzo delle bilance commerciali ecc.) potrebbero ingenerare perturbazioni durevoli e alimentare tendenze isolazionistiche in seno alla Comunità e agli Stati Uniti. Nel peggiore dei casi, potrebbero prodursi tensioni nel sistema economico mondiale, anzi manifestarsi tendenze alla scissione in seno alla Comunità.

Una CE ripiegata su se stessa correrebbe il rischio di evolvere internamente ignorando le esigenze poste dall'economia mondiale. Tenuto conto dell'importanza economica della Comunità e dei suoi Stati membri, una tale evoluzione esplicherebbe effetti estremamente negativi sul sistema economico del mondo: la cooperazione a livello mondiale ne risulterebbe bloccata e, inversamente, l'economia mondiale non potrebbe più dare alla Comunità impulsi a favore della crescita e dell'integrazione. Anche in questo scenario si manifesterebbe un stretta correlazione, di connotazione però negativa.

L'interdipendenza sempre più stretta tra l'evoluzione a livello mondiale e il processo integrativo europeo si evidenzia nei settori più diversi. Quasi tutti i sedici settori costituenti l'oggetto del *ciclo Uruguay* assumono pure una rilevante importanza per il mercato interno della CE: gli ostacoli non tariffali al commercio, i tessili, i prodotti tropicali, l'agricoltura, le clausole di salvaguardia, i sussidi, gli acquisti pubblici, le procedure antidumping, il riesame degli articoli del GATT, in particolare la disposizione che autorizza l'istituzione di unioni doganali e di zone di libero scambio (art. XXIV), la proprietà intellettuale e la lotta contro le contraffazioni, gli investimenti, i servizi e la cooperazione in funzione dei rapporti tra il settore commerciale e quello finanziario e monetario.

54 Valutazione globale

Una ricapitolazione delle considerazioni precedenti sulle evoluzioni future fornisce il seguente quadro riassuntivo:

Il contesto della cooperazione europea potrebbe rivelarsi meno favorevole per gli Stati dell'Europa occidentale che non appartengono alla Comunità europea. *Criteri come la priorità all'integrazione comunitaria e l'autonomia decisionale (della Comunità) rivestiranno viepiù importanza* nella misura in cui nuovi settori specifici diventeranno l'oggetto di un'attività comunitaria e il potenziale economico della CE aumenterà ed accrescerà ulteriormente la sua rilevanza rispetto a quello degli Stati membri dell'AELS.

Il processo di integrazione in seno alla CE persegue una *finalità di vastissima portata*, ossia l'istituzione di un mercato comune, poi di un'unione economica e monetaria e, infine, di un'unione europea. Questo fatto non deve essere perso di vista in quanto significa che il movimento integrativo comunitario progredisce sempre meno in settori specifici da considerare separatamente. L'integrazione non si fonda più, e da lungo tempo, su un concetto settoriale della cooperazione (qui il commercio, qui i servizi, qui la politica sociale ecc.). L'Atto unico europeo e le decisioni prese al vertice speciale del Consiglio europeo dell'11 e 12 febbraio 1988, che associano strettamente l'attuazione del mercato interno e le politiche regionale e sociale, hanno chiaramente evidenziato la necessità di procedere mediante approcci globali, in quanto le decisioni possono sovente essere prese soltanto grazie ad un *compromesso generale involgente settori diversi*.

Lo scopo comunitario dell'integrazione globale potrebbe in avvenire porre limiti alla disponibilità della CE di *cooperare selettivamente o settorialmente con*

gli Stati terzi. Va però rilevato che, paradossalmente, proprio la CE, nei suoi rapporti con i Paesi dell'AELS, milita in favore di approcci pragmatici adeguati a singoli problemi concreti. La finalità comunitaria dell'integrazione globale è anche un motivo per cui talune organizzazioni e conferenze specializzate multilaterali, che si occupano di settori specifici, perderanno probabilmente importanza: infatti, poiché le loro attività sono ristrette ad un settore ben delimitato, sono meno attraenti per gli Stati membri della Comunità che quasi sempre costituiscono la maggioranza in seno a tali organizzazioni e conferenze. Esse continueranno però a svolgere un ruolo assai rilevante come assise di dialogo e di scambio d'opinioni su questioni specifiche.

Il conseguimento dello scopo comunitario dell'integrazione globale implica la volontà di creare un'Europa dei cittadini e quindi un'*identità politico-culturale della Comunità stessa*. Tra i primi passi di un'evoluzione, che nei prossimi anni si accentuerà sicuramente, contiamo la semplificazione delle formalità ai confini degli Stati membri e le agevolazioni concesse in materia di stabilimento ai cittadini della CE, i Giochi europei (comunitari), l'intensificazione degli scambi universitari, i programmi europei (comunitari) di formazione e di scambi di giovani ecc. Questa evoluzione è tanto più importante, in quanto sarà completata da considerevoli sforzi economici volti a consolidare la *coesione economica e sociale* e fondati sulla responsabilità corale degli Stati membri di edificare la Comunità.

È assai presumibile che questa *dimensione di solidarietà economica, politica e culturale della Comunità influirà più marcatamente sui rapporti di quest'ultima con gli Stati terzi europei*. Non può essere infatti misconosciuto che questa dimensione potrebbe indurre, volontariamente o involontariamente, la CE a delimitarsi maggiormente rispetto a Stati terzi. Il rimprovero sovente rivolto al nostro Paese, in tempi recenti, di «viaggiare sul predellino», come anche certe constatazioni fatte durante i recenti negoziati, sembrano confermare questa tendenza. Siffatti indizi devono essere presi seriamente, pur non sopravvalutandoli. Devono essere presi sul serio, poiché le *tendenze alla demarcazione* dal resto dell'Europa, quando si radicano profondamente nella *coscienza politica di un ampio strato di pubblico*, possono ridurre la disponibilità della Comunità alla cooperazione con gli Stati terzi, i quali ne sono più tributari della CE stessa. Non devono d'altro canto essere sopravvalutati, poiché le autorità politiche nei due campi sono ovviamente coscienti della comunione dei loro interessi e della responsabilità che assumono per il rafforzamento dell'Europa occidentale. È però presumibile che gli Stati dell'Europa occidentale, non partecipi della CE, saranno maggiormente sollecitati in futuro a fornire un contributo alla solidarietà europea.

Un tale contributo, fintanto che manterrà caratteristiche puramente intereuropee (ad es. in forma di una partecipazione alla politica regionale paneuropea) non porrà affatto problemi di principio agli Stati terzi. Non può però essere escluso che, nei suoi rapporti con i Paesi extraeuropei, la CE intenda manifestare maggiormente una solidarietà europea (ad es. nel settore della politica commerciale). Già sussistono indizi di una siffatta evoluzione ed altri potrebbero manifestarsi nella misura in cui si rafforzerà l'identità comunitaria in materia di politica economica esterna e di politica estera.

L'evoluzione intereuropea e quella della situazione mondiale sono in stretta correlazione. Infatti, i progressi del processo integrativo europeo esplicheranno effetti positivi sull'economia mondiale, se la CE continua a palesare la sua disponibilità per un rafforzamento delle relazioni internazionali. Inversamente, anche un'intensificazione della collaborazione internazionale influirà beneficamente sul processo di integrazione europea. Pericolosa sarebbe invece un'evoluzione che condurrebbe un'importante regione economica a ripiegarsi su se stessa, in quanto ignorerebbe l'imbricazione delle attività economiche universali e provocherebbe la disgregazione del sistema economico mondiale con la conseguenza di un protezionismo crescente, di una prosperità in declino e di spaccature in regioni economiche.

Per quanto concerne la *situazione della Svizzera*, dalle considerazioni precedenti possono essere tratte le seguenti conclusioni: non sarà sempre agevole perseverare sul cammino di una cooperazione pragmatica, fondata su una stretta reciprocità dei diritti e degli obblighi. L'intensificazione dell'integrazione della CE comporta parimenti il rischio di svantaggiare gli Stati che non ne fanno parte. Questa evoluzione è attestata già attualmente da parecchi esempi, che in avvenire potrebbero moltiplicarsi, non soltanto nel settore della politica economica, ma anche in quello della libera circolazione della manodopera: già presentemente gli Svizzeri dell'estero, che non possiedono simultaneamente la cittadinanza di uno Stato membro della CE, subiscono le conseguenze di questa situazione, in particolare nel campo dei permessi di lavoro per determinati generi di professione; le difficoltà, che s'inaspriranno ulteriormente con il progressivo sviluppo del processo integrativo, si riscontrano però viepiù anche nel settore del diritto di stabilimento e del diritto di accesso agli istituti di formazione. Non da ultimi i lavoratori di cittadinanza svizzera - compresi quelli che intendono recarsi all'estero per perfezionare la loro formazione, ciò che ovviamente riveste una rilevante importanza per l'economia svizzera - potrebbero quindi in avvenire essere confrontati a notevoli difficoltà per poter esercitare un'attività professionale nella Comunità.

A questi svantaggi potrebbe naturalmente essere ovviato mediante *soluzioni negoziate*, che sono tanto più favorevoli, quanto più la Svizzera potrà presentarsi, nel settore di cui si tratta, come un interlocutore interessante. Non va però dimenticato che, nella Comunità dei 12, i processi decisionali sono divenuti più complessi, per cui diminuisce la flessibilità della CE nei negoziati con gli Stati terzi. Incorriamo sempre più nel rischio di dover scegliere tra l'accettazione integrale di una soluzione proposta dalla Comunità e la rinuncia a risolvere il problema. Inversamente tende a diminuire l'interesse della Comunità per negoziare soluzioni specifiche.

Per questo motivo è estremamente importante che la Svizzera, con una politica di integrazione attiva, mantenga, anzi sviluppi le sue possibilità di presentarsi come interlocutore contrattuale interessante. All'uopo, dovremo prendere, ai livelli politico, economico, culturale e sociale nel senso lato del termine, provvedimenti idonei a migliorare la nostra capacità d'adeguamento all'integrazione europea. Simultaneamente, dovremo conservare la dimensione universale della nostra politica estera e della nostra politica economica esterna. Infatti, il mantenimento e il rafforzamento di un sistema economico mondiale efficace-

mente funzionale è il migliore garante per la compatibilità della cooperazione a livello regionale con la cooperazione a livello mondiale, nonché per assicurare al nostro Paese il posto che gli spetta nell'Europa e nel mondo.

6 Opzioni della politica svizzera di integrazione

61 Aspetti di politica di neutralità dei rapporti tra la Svizzera e le Comunità europee

Nella valutazione delle diverse opzioni possibili in materia di integrazione, il nostro Collegio è consapevole di quanto è profondamente radicata la neutralità nella storia e nella coscienza nazionale svizzera, nonché del valore che essa assume come strumento di salvaguardia dell'indipendenza e degli interessi del Paese. Nel suo messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per una Svizzera senza esercito e per una politica globale di pace» (FF 1988 II 854), descriviamo le relazioni esistenti nella storia tra la volontà di difesa, la neutralità e l'indipendenza e concludiamo affermando che neutralità e apparato militare improntato all'autodifesa sono intrinsecamente connessi e migliorano reciprocamente la loro efficacia. Nella nostra risposta ai postulati Muheim e Pini sulla politica svizzera di pace e di sicurezza, del 29 giugno 1988, abbiamo dichiarato minutamente che la neutralità permanente ed armata della Svizzera costituisce una base eccellente per una politica attiva di pace e di sicurezza. Come l'esercito, la neutralità è, sul piano politico-strategico, la garanzia dell'indipendenza della Svizzera e il fondamento della nostra politica di pace. La *neutralità permanente ed armata della Svizzera*, cresciuta storicamente in un'Europa dilaniata, e generalmente riconosciuta dopo la Prima Guerra mondiale, è *ancorata al diritto internazionale* che ne prevede l'esistenza e il contenuto. In tempo di guerra, essa impone al nostro Paese l'osservanza delle *norme del diritto di neutralità*, in altri termini di astenersi da qualsiasi atto di ostilità contro un belligerante e di ricorrere con i mezzi di cui dispone per impedire che truppe straniere attraversino il suo territorio o che quest'ultimo venga utilizzato per il trasporto di convogli di munizioni o di sussistenza. Inoltre, la Svizzera, come Stato permanentemente neutrale, assume obblighi già *in tempo di pace*. Infatti, essa deve essere in grado di difendere la sua neutralità e la sua indipendenza usando mezzi adeguati. In generale, essa deve prendere ogni provvedimento affinché non venga coinvolta in una guerra ed astenersi da qualsiasi azione che potesse coinvolgerla in un conflitto armato. A livello economico, essa deve, sempre come Stato di permanente neutralità, evitare di contrarre obblighi i quali, in caso di guerra, potrebbero impedirle di adempiere i suoi doveri risultanti dal diritto di neutralità. In caso di conflitto tra altri Stati, essa ha il diritto di intrattenere relazioni economiche con i belligeranti, tenuto però conto che deve astenersi da qualsiasi atto che potesse favorire uno di loro. Di principio, gli obblighi vincolati alla neutralità devono, nella misura in cui essi limitano l'indipendenza dello Stato neutrale, essere interpretati in modo restrittivo. D'altro canto, la Svizzera neutrale farà sovente di più di quanto esige il diritto internazionale, onde aumentare la fiducia degli altri Stati nella sua neutralità e nell'attendibilità della sua *politica in materia*. In questo contesto va però evidenziato che l'attuazione di tale politica è lasciata al suo libero apprezzamento. Per al-

tro, la neutralità, nel nostro Paese, non significa neutralità ideologica dei suoi cittadini; l'appartenenza del nostro Paese al blocco delle democrazie occidentali non è però ovviamente posta in dubbio.

Per lo sviluppo delle relazioni tra Svizzera e Comunità, merita particolare attenzione il rapporto reciproco tra neutralità e *indipendenza*, quest'ultima essendo, in una determinata misura, un concetto relativo. Nessun Paese è completamente indipendente: le interdipendenze a livello mondiale hanno viepiù condizionato, negli ultimi decenni, le relazioni internazionali. L'indipendenza è messa tanto più in pericolo, quanto più le interdipendenze evolvono disarmonicamente a scapito di singoli Stati e cresce il rischio di esporsi ai ricatti. Poiché un'autonomia e un'autarchia integrali non sono realistiche, la differenziazione e l'approfondimento di una interdipendenza *equilibrata* possono costituire i mezzi idonei per consolidare l'indipendenza.

Nel senso giuridico del termine, la sovranità di uno Stato è preservata fintanto che esso rimane direttamente sottoposto al diritto delle genti, e non vien quindi infirmata dall'assunzione di obblighi internazionali. A livello politico, uno Stato è indipendente fintanto che è in grado di provvedere alla sua autoconservazione e di svolgere i suoi compiti statuali essenziali senza che una potenza straniera gli imponga la propria volontà. Restrizioni di questa libertà d'azione sono ammissibili soltanto a due condizioni: in primo luogo, tutti gli Stati devono essere toccati in uguale misura onde mantenere l'eguaglianza dei loro diritti e obblighi rispettivi. È però noto da lungo tempo lo squilibrio esistente tra le grandi potenze ed i piccoli Stati, con le conseguenze che ne risultano. Per il nostro Paese, importa soprattutto, nella misura in cui possa esercitare un influsso su tali sviluppi, che lo squilibrio non venga complessivamente aggravato.

In secondo luogo, l'assunzione di nuovi impegni ed oneri deve essere compensata da una controprestazione equivalente, ad esempio da un potenziamento delle possibilità di sviluppo economico.

Nella misura in cui la neutralità permanente ed armata della Svizzera consente di mantenere la sua indipendenza e, viceversa, nella misura in cui il nostro Paese può conservare il grado di indipendenza indispensabile alla condotta di una politica credibile di neutralità, la Svizzera fornisce, unitamente agli altri Stati neutri europei, un contributo in favore della stabilità politica e dell'equilibrio in Europa. Il mantenimento di questo equilibrio e quindi il rispetto attestato agli Stati neutri giovano agli interessi di tutta l'Europa. Fintanto che tali presupposti non muteranno, non sussiste alcun motivo per riorientare la politica estera della Svizzera, aderendo ad esempio alla CE o, in determinate condizioni, creando nuovi vincoli istituzionali tra la Svizzera e la CE.

I limiti per la credibilità della neutralità svizzera non possono essere prestabiliti una volta per sempre, ma dipendono, in particolare, dai mutamenti politici ed economici, che possono aver luogo tanto in Europa, quanto nel resto del mondo. Nel 1971, nella nostra risposta alla mozione Furgler, abbiamo già evidenziato che, in questo contesto, i progressi attuati in materia di integrazione politica ed economica costituiscono un importante elemento d'apprezzamento. Constatando che l'autonomia decisionale della Svizzera potrebbe essere mantenuta soltanto a condizione che il nostro Paese annodi con la CE vincoli istitu-

zionali meno stretti di quello di una piena adesione, il nostro Collegio dichiarava a quell'epoca: «Ovviamente la Svizzera non potrà allora far valere le proprie opinioni con la forza che le conferirebbe uno statuto di piena adesione, ma è questo uno svantaggio fatale, la cui portata verrà comunque concretamente determinata secondo i settori nei quali le CE attueranno soluzioni comunitarie, da un lato, e secondo il modo in cui queste soluzioni si rifletteranno sul nostro Paese, dall'altro» (FF 1971 II 479).

Nella nostra risposta al postulato Alder dell'8 ottobre 1982, constatavamo che questo «svantaggio» non aveva finora prodotto un effetto negativo determinante per l'indipendenza della Svizzera: «Gli imperativi fondamentali che avevamo sottolineato nel nostro messaggio del 16 agosto 1972 conservano tuttora la loro validità. Il tipo di cooperazione che si è sviluppato tra la Svizzera e la Comunità durante questi ultimi dieci anni, e che ha già condotto a risultati importanti, non ha portato pregiudizio all'indipendenza della Svizzera in materia di politica e di relazioni economiche ed estere (...). Per quanto concerne le nostre relazioni future con la Comunità, il Consiglio federale ritiene che il presente rapporto dimostra che non ci sono ragioni imperative per rivedere le basi della politica seguita finora. Le riflessioni politiche che ci hanno impedito, in quell'epoca, di prendere in considerazione un'adesione alla Comunità non sono state infirmate dall'evoluzione a contare dal 1972» (FF 1984 I 339). Da quel momento, il processo di integrazione europea si è accelerato ed approfondito, in particolare grazie all'allargamento della Comunità al Sud dell'Europa e all'adozione dell'Atto unico europeo. Quest'ultimo non soltanto estende sostanzialmente le competenze comunitarie e introduce elementi supplementari di sovranazionalità e di democratizzazione nei trattati istitutivi della CE, che assumono pertanto viepiù carattere costituzionale, ma getta anche, per la prima volta, un ponte tra le finalità dell'unione economica e il progresso dell'unione politica.

Di fronte a questi sviluppi, il nostro Collegio, nel 1986, ha analizzato la situazione nei termini seguenti, in risposta al postulato Hubacher: «Non facendo parte della CE il nostro Paese è in effetti escluso dal suo meccanismo di decisione interna. La mancanza di questa possibilità formale ha conseguenze più gravi attualmente che nel 1972. In effetti la CE ha aumentato la sua importanza in Europa e nel mondo ampliandosi e moltiplicando le proprie competenze. In Svizzera la sua attività ha un impatto diretto su un numero crescente di campi. Consideriamo come nostro compito integrare pure questo aspetto nel nostro esame permanente della concezione svizzera della cooperazione con la Comunità» (FF 1987 I 571).

Gli elementi contenuti nella precedente risposta, concernenti sia l'integrazione europea, sia le relazioni della Svizzera con la Comunità, ci inducono ad esprimere le seguenti considerazioni, nell'ottica di uno sviluppo coerente della politica finora condotta:

Le opzioni della Svizzera in materia di politica di integrazione devono essere esaminate e valutate globalmente, tenuto conto della situazione nel nostro Paese, nell'Europa occidentale, nell'Europa intera e nel mondo, in considerazione di tutti i settori della politica. Queste opzioni sono esposte minutamente nel presente rapporto e concernono in particolare le possibilità seguenti: prose-

cuzione ed approfondimento della politica che abbiamo finora seguito, consistente nella conclusione degli accordi destinati a proteggere determinati interessi concreti e reciproci, in base al principio dell'uguaglianza delle Parti contraenti, oppure nella creazione di nuovi vincoli istituzionali tra la Svizzera e la Comunità, come quelli risultanti, ad esempio, da un'adesione. L'esame globale di queste opzioni, che, già di per sé, pone problemi considerevoli, è reso tanto più difficile in quanto deve essere orientato verso il futuro e deve concernere i rapporti con una Comunità la quale, come lo mostra chiaramente l'evoluzione del processo integrativo europeo di questi ultimi anni, si trova in celere sviluppo. L'orientamento di questa tendenza è facilmente intelligibile: allargamento geografico, consolidamento a livello istituzionale ed estensione delle competenze materiali in tutti i settori politici. È invece ancora incerto se e a quale momento sarà attuato lo scopo finale di questa evoluzione, ossia l'unione degli Stati membri della Comunità in materia d'economia, di politica esterna ed anche di politica di sicurezza e se questo processo d'unificazione sarà concretato in forma di una entità comparabile ad uno Stato federativo, costituente gli Stati Uniti d'Europa.

Gli accordi conclusi tra la Svizzera e la Comunità dalla sua fondazione, in particolare l'accordo di libero scambio del 1972, sono tutti concepiti in modo da consentire alla Svizzera di soddisfare in ogni momento, di fatto e di diritto, gli obblighi di diritto internazionale risultanti dalla sua neutralità. L'esperienza insegna che la Comunità non solo riconosce la neutralità svizzera come un fatto incontestabile, ma che essa è inoltre consapevole che questa neutralità è considerata, in numerose capitali del mondo, un elemento di stabilità politica e d'equilibrio in Europa. La credibilità della volontà del nostro Paese di rimanere neutrale non sarà affatto infirmata dai suoi stretti rapporti con la Comunità.

Tenuto conto che la Svizzera e la Comunità attestano la volontà e la capacità di mantenere le condizioni propizie alla prosecuzione e all'approfondimento di siffatti rapporti, in particolare con la conclusione di nuovi accordi in base al principio dell'uguaglianza delle Parti contraenti e nel rispetto reciproco della loro identità e della loro indipendenza, la questione di un'adesione della Svizzera alla CE non è attuale. L'adesione sarebbe d'altronde problematica anche dall'angolazione della politica svizzera di neutralità, di cui potrebbe compromettere la credibilità. Conseguentemente l'adesione non è lo scopo dell'approfondimento dei nostri rapporti con la Comunità.

Nel corso degli ultimi quindici anni, l'integrazione europea è progredita: nuovi Stati hanno aderito alla CE e, tra qualche anno, il mercato interno, costituente il prologo dell'unione economica e rappresentante un passo importante verso l'unione politica prevista a più lungo termine, sarà una realtà. Questo progresso integrativo, di notevole rilevanza qualitativa, eserciterà sicuramente un influsso sulle relazioni tra la Svizzera e la Comunità, che, da diversi aspetti, dovrebbero essere adeguate alle nuove sfide. Nondimeno, fintanto che potremo seguire una politica di integrazione consistente nell'allargamento e nell'approfondimento della nostra collaborazione con la Comunità - rispettando le esigenze della nostra politica economica, mantenendo la massima flessibilità possibile e salvaguardando la nostra indipendenza a livello politico - la nostra politica di neutralità non dovrebbe subire alcuna conseguenza determinante.

Vista la rapida evoluzione del processo di integrazione europea e considerate le numerose incertezze che ne risultano, in particolare per quanto concerne la durata di questa evoluzione e la sua portata a livello istituzionale, il nostro Collegio dedicherà una precipua importanza all'aggiornamento permanente e continuo degli elementi basilari di valutazione della politica di sicurezza e della politica economica della Svizzera. Il nostro Collegio giudica inoltre estremamente rilevante che l'esame sistematico delle questioni politiche, giuridiche e materiali, che si pongono in questo contesto, venga svolto oculatamente e in una prospettiva globale.

62 Possibilità per un rafforzamento della collaborazione svizzera al processo di integrazione europea nel contesto istituzionale esistente

Il rapporto mostra che la Svizzera dispone di molteplici possibilità per rafforzare la propria partecipazione nel contesto europeo e, malgrado la sua posizione di non membro, contribuire al processo di integrazione europea. La maggior parte di tali possibilità non è tuttavia esente da problemi giacché richiede un costante adeguamento a circostanze politiche, giuridiche ed economiche in continua evoluzione. *Uno dei compiti essenziali della politica svizzera di integrazione per gli anni a venire* risiederà quindi nel costante impegno affinché i meccanismi politici ed istituzionali della collaborazione tra le CE e i Paesi d'Europa occidentale che non vi appartengono siano rafforzati tanto a livello bilaterale, quanto a livello multilaterale. Ciò facendo, non si tratterà tanto di perseguire nuovi orientamenti di grande portata, ma piuttosto di migliorare le nostre possibilità di cooperazione, procedendo come in passato, ovvero in modo poco appariscente, ma efficace, nell'ambito, se del caso ampliato, delle istituzioni esistenti.

Come appare dal rapporto, nel processo di integrazione europea hanno parte attiva numerose organizzazioni ed istituzioni di portata europea. È comunque evidente che il ruolo determinante compete alle Comunità europee, e questo in duplice modo:

- Gli orientamenti assunti dal processo di integrazione all'interno delle CE agiscono il più delle volte sul contesto europeo in modo da influenzarlo e da suscitare una reazione.
- Nella maggior parte delle organizzazioni di portata europea, gli Stati membri delle CE rappresentano la maggioranza dei membri e di conseguenza hanno ampio agio nel determinare lo svolgimento dei lavori. Quando essi si presentano compatti, in difesa di posizioni già unitarie in seno alla Comunità, il loro influsso sui contenuti della collaborazione è determinante; quando invece si presentano divisi, ne risultano in genere intralci o ritardi nei lavori.

Da questa situazione si deduce la necessità impellente di una *mutua informazione tempestiva tra membri e non membri* delle CE riguardo a *nuovi progetti o nuove iniziative* importanti in termini di politica di integrazione, di una *esposizione precisa degli interessi* in gioco e di una *ricerca comune delle eventuali*

soluzioni, per evitare di trovarsi messi di fronte al fatto compiuto; il che potrebbe creare ulteriori intralci o la perdita di eventuali possibilità di collaborazione.

Gli *strumenti per questo scambio di informazioni* e per l'elaborazione di soluzioni europee comuni sono offerti non solo dalle *organizzazioni europee* corrispondenti, ma anche dai contatti diretti con la Comunità e con i singoli Stati membri. La Svizzera ha pertanto un interesse vitale a valorizzare e a rafforzare le organizzazioni europee di cui è membro e accrescere così indirettamente le sue possibilità di partecipare al processo di integrazione europea. Tale valorizzazione o rafforzamento dipende anche dal grado di interesse che la Comunità riserva a questi consessi, non da ultimo a causa dei rapporti esistenti tra i membri. In parecchi casi tale interesse è poi ostacolato dal fatto che le CE danno la priorità al loro rafforzamento interno. Ciò nonostante, si può affermare che la Comunità è generalmente disposta a svolgere determinati lavori in settori specifici non nell'ambito ristretto delle CE, ma nel quadro di organizzazioni di portata europea, nella misura in cui siano garantiti i necessari vincoli giuridici, o meglio le necessarie finalità. Tra gli esempi citabili, si ricordino gli sforzi per eliminare gli ostacoli tecnici al commercio, campo nel quale le organizzazioni normative europee hanno grande importanza, oppure quanto avviene nel settore, più volte citato, dello sviluppo scientifico e tecnologico.

In altre parole, *la valutazione delle possibilità di migliorare e intensificare il modo di operare delle organizzazioni di portata europea* è un elemento importante di una politica di integrazione attiva da parte svizzera. Importante appare innanzitutto, in tali contesti, il bisogno di elaborare tempestivamente – il che presuppone efficienza e lungimiranza – concezioni nelle quali possano identificarsi tutte le parti interessate al processo di integrazione europea. Ne conseguirebbe un'adozione immediata di questi concetti tra i relativi lavori legislativi delle CE e dei Paesi d'Europa occidentale che non vi appartengono. Parimenti, si otterrebbe un'efficace base di lavoro per l'adozione di norme giuridiche compatibili, evitando problemi d'applicazione per ragioni di sovranità politica, impliciti nel diverso rapporto di forze esistente in Europa.

La collaborazione al processo di integrazione europea necessita un ulteriore rafforzamento dei *rapporti diretti con gli organi delle CE e con gli Stati membri*. In merito, è particolarmente importante che tali contatti si svolgano contemporaneamente a livello di Governi, di Parlamenti e di economia, badando ovviamente a coordinare le rispettive prese di posizione. Già attualmente sussistono molteplici possibilità di contatti, che tuttavia possono essere migliorate.

Ai *livelli governativo e amministrativo* si tengano presenti:

- la citata organizzazione dei lavori nell'ambito del programma lussemburghese, che prevede contatti multilaterali a livello ministeriale, di alti funzionari e di esperti, come pure rapporti diplomatici bilaterali, che pongono a contatto organi delle CE e Stati membri delle CE e consentono alla Svizzera di presentare specifiche richieste;
- comitati misti, composti da rappresentanti governativi con precise istruzioni, incaricati dell'esecuzione e dell'adempimento di determinati accordi, come ad esempio gli accordi di libero scambio. Comitati misti di questo genere

vengono utilizzati anche nell'ambito di accordi multilaterali, quali la Convenzione sulla semplificazione delle formalità doganali;

- regolari scambi di informazioni o consultazioni in materia di traffico, protezione dell'ambiente, politica economica e valutaria, ricerca e sviluppo. Scambi di informazioni istituzionalizzati di questo genere potrebbero essere adottati anche per altri campi, sebbene, secondo le concezioni delle CE, ciò dovrebbe avvenire essenzialmente a livello multilaterale;
- consultazioni riguardo a progetti legislativi, che avvengono in ambito multilaterale tra i Paesi dell'AELS e la Commissione delle CE. Le consultazioni non hanno forza giuridicamente vincolante, tuttavia sono uno strumento efficace nella ricerca di norme giuridiche compatibili. Esse hanno inoltre lo scopo di impedire che, per mancanza di conoscenza della situazione giuridica e degli interessi in presenza, vengano create nuove disparità evitabili, con conseguenti intralci al commercio.

A livello *parlamentare* citiamo:

- un incontro annuale tra parlamentari svizzeri e un comitato ridotto di parlamentari europei;
- la giunta parlamentare dell'AELS, la quale non si limita ad un ruolo di consulente, ma si intrattiene anche periodicamente con rappresentanti del Parlamento europeo.

A livello di *partner sociali* bisogna poi menzionare:

- gli incontri annuali che si svolgono tra il Comitato consultivo dell'AELS e i Comitati economico e sociale delle CE.

I contatti dell'*economia*, siano essi a livello di associazioni o di singoli imprenditori, sono molteplici e pertanto non possiamo affrontarli in questa sede. Dal punto di vista che qui ci interessa importa menzionare la qualità di membro del Vorort dell'Unione svizzera per il commercio e l'industria presso l'associazione mantello delle industrie europee (UNICE), quella dell'Unione sindacale svizzera presso la Lega sindacale europea e quella delle associazioni svizzere di categoria presso le consorelle europee. L'*UNICE*, la *Lega sindacale europea* e le *singole associazioni europee di categoria* sono infatti coinvolte tempestivamente nella procedura di consultazione delle CE, ossia quando i servizi della Commissione delle CE presentano i progetti al Consiglio. I rappresentanti svizzeri possono pertanto esprimersi a pieno diritto nell'ambito di tali associazioni economiche, ogni qualvolta si tratti di difendere la creazione di uno spazio economico europeo comprendente le CE e i Paesi dell'AELS.

Esiste poi un'ampia infrastruttura idonea alla circolazione delle idee e al processo di formazione delle opinioni, tanto dalla Svizzera verso le CE, quanto in senso inverso. E proprio poiché la CE quale partner negoziale si presenta su posizioni unitarie dalle quali è difficile smuoverla, diviene importante che tali posizioni siano basate su concezioni che non ci siano estranee e alla creazione delle quali abbiamo contribuito indirettamente. Ci sembra quindi ovvia la *necessità di ampliare queste forme di contatti*. Il loro obiettivo non è quello spesso frainteso di immischiarsi nelle procedure decisionali interne alle CE, bensì di garantire il maggior parallelismo possibile nello sviluppo giuridico e nella collaborazione tra le CE e gli Stati che non ne fanno parte.

Una premessa indispensabile per il successo di questa collaborazione informale a tutti i livelli del processo di integrazione è il *miglioramento della mutua informazione e della collaborazione tra le diverse cerchie interessate dell'amministrazione e dell'economia anche all'interno del Paese*. Un operatore economico svizzero chiamato ad esprimersi davanti ai suoi colleghi delle CE su problemi di traffico europei dovrebbe conoscere le posizioni che la Svizzera assume in merito nei colloqui con la Commissione delle CE. Parimenti, l'amministrazione dovrebbe conoscere esattamente i bisogni dei diversi ambiti svizzeri interessati, per poter rappresentare efficacemente le posizioni svizzere nei confronti degli organi delle CE. Le strutture necessarie per la formazione delle opinioni esistono: un ruolo importante è svolto dalle competenti commissioni dell'Assemblea federale e dalla *Delegazione permanente agli affari economici*. Quest'ultima, in particolare, riunisce sotto la presidenza del capo dell'Ufficio federale dell'economia esterna i direttori delle cinque più importanti associazioni economiche del Paese (Vorort dell'Unione svizzera per il commercio e l'industria, Lega svizzera dei contadini, Unione svizzera delle arti e mestieri, Unione sindacale svizzera, Associazione svizzera dei banchieri) come pure degli uffici federali interessati ed ha (secondo decreto del Consiglio federale dell'11 dicembre 1961) il compito di approntare a livello infragovernativo le necessarie direttive per negoziare e coordinare gli interessi economici svizzeri in rapporto alle CE. In tal modo, la delegazione ha permesso sin dall'inizio di improntare la politica economica estera della Svizzera, e in particolare la politica svizzera nei confronti delle CE, in forme largamente condivise all'interno del Paese.

Detto questo, diviene sempre più importante, anche all'interno degli ambienti interessati, come ad esempio tra le associazioni di categoria, creare meccanismi di informazione e consultazione su una base quanto ampia possibile. Questo vale anche per l'amministrazione, che dovrebbe offrire capacità più articolate per corrispondere a bisogni altrettanto disparati, in materia di informazione, consultazione o trattative, tanto all'interno della Svizzera quanto rispetto ai nostri partner europei, ovvero a bisogni irrinunciabili per una corretta formazione delle opinioni, per l'evoluzione legislativa e per le nostre capacità negoziali. *Una partecipazione informale al processo di integrazione europea ha dunque un prezzo* che non deve essere sottovalutato e che va comunque pagato per raggiungere la necessaria credibilità agli occhi dei nostri interlocutori europei, dimostrando competenza ed esperienza politica nei negoziati e nei continui incontri tra esperti, e in definitiva per sostenere efficacemente le nostre posizioni. In sostanza, la rinuncia alla qualità di membro delle CE e quindi dei servizi offerti dall'apparato amministrativo di Bruxelles implicano, da parte delle autorità federali, un rafforzamento dei vari settori amministrativi che si occupano di politica europea.

La possibilità di una nostra collaborazione - che in nessun caso va confusa con una rivendicazione giuridica di essere coinvolti nelle procedure decisionali delle CE - dipendono in ultima analisi dalla disponibilità delle CE stesse ad accogliere le nostre proposte e a cooperare. Di riflesso, tale disponibilità è strettamente connessa alla *disponibilità che noi dimostriamo nei confronti delle proposte comunitarie*. In questo senso, le iniziative solitarie portate avanti dalla Svizzera in contrasto con le CE sminuiscono le nostre possibilità di partecipa-

zione al processo di integrazione europea, mentre le decisioni adottate in sintonia a quanto avviene nel contesto europeo aumentano tali possibilità, soprattutto se si tratta di decisioni con un impatto anche all'estero. Se la Svizzera, che non essendo membro della Comunità non potrà partecipare al mercato interno, perseguisse un tipo di rapporti analogo a quelli del mercato interno, ovvero uno sviluppo giuridico parallelo nella misura del possibile, tanto all'interno che all'esterno delle CE, nell'intento di creare uno spazio economico europeo dinamico, implicitamente essa si dimostrerebbe pronta per l'Europa. Questo vale soprattutto per i pochi casi in cui le CE hanno un interesse particolare alla collaborazione con noi. Pertanto, se in questi casi avremo la possibilità di dimostrare una certa apertura al compromesso, potremo aspettarci da parte della Comunità pari disponibilità per gli altri numerosi casi che interessano a noi. È in considerazione di questi aspetti che il Consiglio federale, rispondendo al postulato del Consiglio nazionale del 4 marzo 1987, ha deciso di inserire nei messaggi al Parlamento e nelle proposte per l'emanazione di ordinanze un capitolo nel quale si verifica la conformità delle norme giuridiche svizzere proposte, rispetto al diritto europeo vigente o in fase di progettazione, sempre che si tratti di norme con effetti al di là delle nostre frontiere (cfr. allegato 6). Non è previsto invece - e questo va sottolineato - un adeguamento automatico del diritto svizzero al corrispettivo diritto europeo; si mira piuttosto ad incrementare nel nostro sistema legislativo e politico la presenza di spunti e tematiche europee. Indirettamente, questa misura dovrebbe pertanto migliorare le nostre possibilità operative nel processo di integrazione europea, poiché di fatto un simile comportamento rende più credibile la nostra volontà di partecipare attivamente.

Il fatto di evitare inutili disparità sul piano giuridico è oggi più importante che mai, dopo la rinuncia ad una armonizzazione sistematica del diritto nei rapporti interni alle CE, e apre nuove possibilità di collaborazione con i Paesi dell'AELS. In tal modo, senza dover armonizzare nei dettagli la legislazione dei Paesi dell'AELS e delle CE, si potranno sormontare gli ostacoli con il semplice mutuo riconoscimento degli effetti giuridici di norme analoghe, utili per l'attuazione del mercato interno. La convergenza normativa di talune disposizioni basilari, che i diversi interessati reputano decisive per il riconoscimento di equivalenze, dovrebbe bastare in molti casi. Questo vale tanto per i disposti che riguardano il trasporto di merci al di là delle frontiere, come ad esempio le norme di sicurezza per l'ammissione di apparecchi tecnici, quanto nell'ambito dei servizi, come ad esempio talune norme di bilancio per la protezione degli investitori ad uso degli istituti finanziari e le prescrizioni riguardanti il movimento di capitali e persone.

Accanto agli sforzi intesi ad ottenere uno sviluppo giuridico parallelo all'interno dello spazio economico europeo, si tratterà di orientare *strumenti giuridici già esistenti verso una maggiore apertura delle frontiere*; si ricordi in merito l'accordo di libero scambio tra la Svizzera e la CEE.

Il Consiglio federale è persuaso che, *dal punto di vista giuridico*, l'Accordo di libero scambio offra potenzialità non ancora pienamente sfruttate.

I Paesi dell'AELS mirano a creare con la Comunità uno spazio economico europeo, parallelamente al compimento del mercato interno. In questa prospet-

tiva, è interessante constatare che, sebbene lo scopo e il contesto istituzionale siano diversi, l'Accordo di libero scambio contiene disposizioni formalmente assai vicine a quelle corrispondenti del Trattato CEE (cfr. in particolare gli art. 13 e 20 ALS e gli art. 30 e 36 del Trattato CEE).

Le condizioni giuridiche per un'applicazione armonica dell'Accordo di libero scambio esistono tanto in Svizzera quanto nella Comunità: infatti, tanto nella concezione svizzera quanto nella concezione comunitaria, a partire dall'entrata in vigore i trattati internazionali divengono parte integrante dell'ordinamento giuridico interno; entrambe le Parti riconoscono il principio fondamentale di diritto internazionale pubblico, secondo il quale ogni trattato in vigore va interpretato ed applicato in buona fede; entrambe ammettono anche che ciò «non si esaurisce nel rispetto scrupoloso di tali impegni internazionali, bensì implica, sul piano interno, l'adozione dei mezzi necessari a dare un seguito ottimale agli impegni sottoscritti» (FF 1984 I 622-23). Infine, entrambi gli ordinamenti giuridici riconoscono che ogniqualvolta l'Accordo di libero scambio menziona le «Parti contraenti», esso si riferisce alla Comunità ed alla Confederazione Svizzera, unitamente ai relativi organi atti a contribuire in qualche modo alla realizzazione del fine comune (che, secondo il preambolo dell'ALS, consiste nello «sviluppo armonico del loro commercio al fine di contribuire all'opera di costruzione europea»).

Il Consiglio federale è dal canto suo responsabile nei confronti della Comunità per un'applicazione dell'Accordo conforme al diritto internazionale, e dispone a tal fine di vari mezzi d'azione. Esso deve innanzitutto adoperarsi affinché l'amministrazione esegua l'Accordo e deve pronunciarsi sui contenuti materiali dello stesso. Inoltre, è compito del Consiglio federale impartire le necessarie istruzioni ai delegati svizzeri che siedono in seno al Comitato misto Svizzera/CEE. Secondo l'articolo 29 dell'ALS infatti, il Comitato misto è incaricato dell'esecuzione dell'Accordo e della sua applicazione conforme. Per garantire un'interpretazione concertata e per quanto possibile uniforme delle disposizioni materiali dell'Accordo, da parte delle autorità svizzere e comunitarie, la Svizzera ha proposto recentemente la creazione di un Comitato di esperti giuridici che sarebbe subordinato al Comitato misto ed avrebbe il compito di preparare, ad uso delle Parti contraenti e in casi particolari, raccomandazioni destinate a ridurre il rischio di divergenze interpretative. Questa proposta è attualmente all'esame presso l'AELS.

A livello legislativo, le Parti contraenti non hanno finora sentito il bisogno di eseguire un'armonizzazione giuridica sistematica. La definizione di una nuova strategia comunitaria in materia, nel Libro bianco della Commissione del 1985 - strategia fondata essenzialmente sul principio dell'equivalenza delle normative nazionali -, ha un interesse considerevole per la Svizzera in questo senso (FF 1987 I 571), poiché è auspicabile che questa strategia possa essere applicata anche allo spazio economico europeo.

I tribunali interni hanno pure un ruolo molto importante nell'attuazione dell'Accordo di libero scambio. Il Consiglio federale è del parere che si possano evitare divergenze giurisprudenziali - parallelamente ad una pratica amministrativa coerente - segnatamente nella prospettiva della creazione di uno spazio economico europeo. Esso ha già rilevato, nella sua risposta al postulato Alder

del 18 ottobre 1982 concernente le relazioni con la Comunità europea, che «uno sviluppo armonioso delle giurisprudenze della Corte di Lussemburgo e del Tribunale federale costituisce un contributo importante alla realizzazione degli obiettivi degli accordi di libero scambio» (FF 1984 I 322-23).

Riguardo all'applicazione diretta dell'Accordo di libero scambio, il Consiglio federale ha già riconosciuto che questo strumento «offre inoltre la possibilità a persone private di invocare talune disposizioni degli accordi davanti ai rispettivi tribunali svizzeri e comunitari» (FF 1984 I 322). In perfetta sintonia con la giurisprudenza costante del Tribunale federale (cfr. ad es. DTF 98 Ib 385 e 112 Ib 184), il Consiglio federale ha pure sottolineato che «sono direttamente applicabili quelle norme internazionali convenzionali le quali, considerate nel loro contesto al lume sia della materia che della finalità, appaiono incondizionate e sufficientemente precise per produrre un effetto diretto e per applicarsi come tali ai casi singoli, si da costituire il fondamento di una decisione concreta» (FF 1984 I 623). Esso è poi persuaso che l'applicazione diretta di talune disposizioni dell'Accordo possa contribuire ad una comprensione del significato concreto del libero scambio da parte del cittadino e possa quindi contribuire alla realizzazione degli scopi che l'Accordo persegue. La vigilanza che i singoli interessati sono naturalmente inclini a seguire per la difesa dei loro diritti è infatti un mezzo supplementare ed efficace per promuovere il libero scambio sancito dall'Accordo.

Un'ultima importante possibilità per incrementare la collaborazione all'interno dello spazio economico europeo è offerta dagli *accordi settoriali bilaterali o multilaterali*. Come noto, la Svizzera è stata la prima, nel 1986, a stipulare un accordo quadro con la Comunità riguardo alla collaborazione scientifica e tecnica; un esempio ben presto seguito da altri Paesi dell'AELS. Pertanto, la possibilità di stipulare ulteriori accordi di questo genere in ambiti nei quali entrambe le parti abbiano un interesse preponderante alla mutua e tempestiva informazione merita di essere esaminata tra i tanti modi di partecipare al progresso di integrazione europea. La creazione di *strutture e di istanze organizzative adatte ad una collaborazione settoriale e privilegiata* è consona allo spirito europeo e indispensabile per risolvere efficacemente taluni compiti imminenti.

Riguardo al giudizio sostanzialmente positivo del sistema monetario europeo (SME), c'è da parte nostra piena disponibilità a collaborare, fintanto che sussiste un interesse reciproco e tale collaborazione sia compatibile con la nostra politica di stabilità. In questo senso, la nostra partecipazione ai meccanismi cambiari del SME è di fatto un'opzione che non va scartata a priori. Il nostro Collegio prenderà posizione su questo problema trattando due interpellanze parlamentari tuttora pendenti (88.309 postulato del gruppo PDC sulla partecipazione della Svizzera al sistema monetario europeo e 88.320 interpellanza Dobler (CS) Politica monetaria. Sistema monetario europeo).

Il contributo che la Svizzera presta alla costruzione dell'Europa non comprende ovviamente soltanto l'approfondimento delle relazioni economiche. Anche se il punto nodale dell'integrazione europea risiede nella sfera economica, la Comunità si sforza viepiù di includervi anche altri settori. Ne sono un segno tangibile le iniziative intraprese in vista della creazione di un'Europa dei

cittadini. Scambio di giovani, programmi d'educazione e di promozione culturale, nonché sforzi consolidati per migliorare le condizioni quadro della politica culturale testimoniano che il processo d'integrazione merita d'essere incentivato anche con l'instaurazione di un'identità culturale europea e quindi comune.

La Svizzera è affatto interessata a partecipare maggiormente a queste iniziative. L'operatività culturale e artistica presuppone apertura sul mondo e disponibilità a scambi molteplici di idee e d'opinioni. In questo senso, l'evoluzione in atto nella CE è un sicuro arricchimento per il nostro Paese, anche se, proprio nel campo culturale, va pur sempre preservata una certa autonomia. La cultura europea deve non da ultimo la sua forza e il suo irradiazione mondiale al fatto che è sempre stata contraddistinta da una molteplicità e poliedricità senza pari. Anche certe ripercussioni dell'integrazione economica sulla vita culturale vanno dunque valutate in modo differenziato. In particolare, sarebbe fuorviante considerare unilateralmente la cultura e le prestazioni culturali dal mero aspetto della libertà dei servizi. Nel campo della creatività culturale, incluse le produzioni dei media, i provvedimenti di liberalizzazione economica non portano sempre a migliori e più degne prestazioni culturali. Non di rado, una concorrenza economica indifferenziata e illimitata produce anzi un certo appiattimento e impoverimento qualitativo dell'offerta culturale.

Per la Svizzera, si tratterà dunque di delineare mezzi e vie atti a consolidare e approfondire la collaborazione europea nel settore culturale senza porre in forse la fruttuosa poliedricità dello spazio culturale europeo. Proprio la Svizzera plurilingue, la cui ricchezza risiede tra l'altro nella molteplicità delle sue culture, può qui fornire un prezioso contributo. L'intento è di impedire che lo spazio culturale europeo si scinda tra CE e Paesi non membri, ossia di operare per il potenziamento dell'identità culturale dell'Europa intera.

Da tutto quanto esposto, appare dunque chiaro che il successo della politica di integrazione svizzera dipende in primo luogo dall'*interesse che la CE ripone nella nostra collaborazione*. Tale interesse sarà comunque maggiore quanto maggiore sarà la nostra partecipazione alla costruzione dell'Europa. In questo senso, i limiti della solidarietà e dello sviluppo parallelo sarebbero da porre laddove la nostra autonomia decisionale sarebbe ostacolata oltre misura, oppure laddove un'unione europea troppo riduttiva, ad esempio in ambito di politica commerciale, potrebbe condurci all'isolamento.

Il miglior garante per una posizione ben definita della Svizzera nel contesto europeo è dunque offerto da una sana e forte economia nazionale. *Il mantenimento di capacità concorrenziali superiori alla media* in materia economica, finanziaria, di ricerca e sviluppo, permane dunque un elemento centrale della nostra politica europea. Premessa indispensabile è qui l'esistenza di condizioni quadro stabili e forti per la nostra economia, in modo da garantire le nostre facoltà di innovazione e di investimento, sostenere l'iniziativa imprenditoriale, permettere una ricerca d'avanguardia e una formazione di alto livello delle nostre forze lavorative e mantenere infrastrutture ottimali.

Complessivamente, le possibilità di partecipare anche in futuro efficacemente alla politica di integrazione possono essere giudicate con ottimismo. Non si di-

mentichi infatti che anche le CE sono politicamente interessate, in un'ottica di stabilità ed equilibrio, a mantenere un gruppo importante e valido di Paesi neutrali. In nessun caso, la Comunità ha interesse a indebolire i Paesi neutrali d'Europa occidentale per mancanza di apertura o di disponibilità alla cooperazione, e porli di fronte all'alternativa di aderire alle CE oppure di subire gravi svantaggi.

63 Le alternative

631 Conseguenze economiche di diversi scenari di sviluppo

631.1 Gli effetti essenziali dell'integrazione

Con l'attuazione del mercato interno, secondo gli obiettivi fissati dal Libro bianco della Commissione delle CE, si avrà in Europa il più grande mercato del mondo senza barriere interne. Quest'evoluzione influirà sulla nostra economia, poco importa che la Svizzera sia integrata o no nel mercato. Due sono i fattori essenziali che risultano dall'integrazione: le possibilità offerte da un mercato più ampio e gli effetti impliciti in una concorrenza più intensa. Questi due fattori dovrebbero esplicarsi nei modi seguenti:

- L'ampliamento del mercato, ottenuto con la soppressione degli intralci al commercio, favorirà la divisione economica del lavoro, il che dovrebbe creare nuove possibilità di progresso in termini di specializzazione e di «Economies of scale». Ciò nonostante si potrà trarre pieno profitto dal mercato interno soltanto se non sorgessero nuove barriere verso l'esterno.
- La concorrenza crescente induce le industrie a produrre in modo più efficiente, aumentando indirettamente la capacità di produzione delle economie nazionali. Simultaneamente, la maggiore pressione esercitata dalla concorrenza stimola la competitività e agisce da calmiera sui prezzi.
- L'integrazione perseguita dal mercato interno determina mutamenti strutturali settoriali e regionali che di pari passo offrono nuove possibilità alle industrie, suscitando una domanda più differenziata e nuovi mercati; ciò implica tuttavia determinati rischi e spese d'adeguamento. In particolare, durante questa fase d'adeguamento si dovrebbe constatare un'accelerazione degli investimenti, con influssi diretti sulla produttività dell'economia intera e dunque sull'impiego.

Le conseguenze dell'integrazione economica nel senso stretto del termine si manifesteranno in modo differenziato a seconda dei periodi e dei diversi settori economici o gruppi di soggetti economici. In fase d'adeguamento, è bene distinguere in particolare tra *effetti a corto e medio termine* - si noti che in questa fase vi saranno necessariamente vincitori e perdenti - ed *effetti a lungo termine sull'insieme dell'economia a livello di efficienza e di prosperità delle industrie*. A lungo termine, compiuti i necessari adeguamenti strutturali e ritrovato un nuovo equilibrio economico, si otterranno risultati sostanzialmente positivi per l'economia intera:

- L'apertura dei mercati consentirà alle industrie una produzione in serie più intensa e dunque una riduzione dei costi di fabbricazione e di distribuzione,

aumentando implicitamente le possibilità di ammortare le spese di ricerca e di sviluppo ed accrescendo la mobilità dei fattori di produzione (lavoro, capitale e sapere).

- I lavoratori e i consumatori potranno contare su un livello di vita più elevato e su un'offerta più ricca di beni e servizi a prezzi conformi alle leggi del mercato.

Questa descrizione complessivamente ottimistica potrebbe essere oscurata qualora economie nazionali aperte come la nostra – con importanti interessi economici anche al di fuori del nuovo spazio economico integrato – fossero costrette ad adottare, unitamente alla Comunità, un atteggiamento più difensivo (maggiore chiusura del mercato) rispetto all'esterno, adottando regolamentazioni restrittive in taluni settori. È ovvio comunque che il nostro avvicinamento al mercato interno comunitario non deve comportare un deterioramento delle relazioni economiche sul piano mondiale.

631.2 Adesione e non adesione alla CE in quanto varianti

Le considerazioni che seguono sono un tentativo di valutare in modo generale le possibili conseguenze dell'attuazione del mercato interno sulla nostra economia, a seconda che si opti per un'adesione o per una non adesione alla Comunità. Nel primo caso, bisogna partire dall'ipotesi che la Svizzera, in quanto membro della CE, partecipi a pieno diritto ad un *mercato interno completamente attuato*; nel secondo, invece, si può supporre che la Svizzera resti estranea a tale mercato e che le *possibilità di collaborazione con la CE rimangano semplicemente quelle attuali*.

La decisione di presentare queste due varianti evolutive è dovuta al fatto che, per il momento, le possibilità future di instaurare una cooperazione più stretta con la CE non possono essere valutate quantitativamente in modo attendibile. In altre parole, non esiste una base solida che ci permetta di valutare soluzioni intermedie, a metà strada tra un'adesione e lo statu quo. Alla stessa stregua, non ci è possibile dare giudizi quantitativi sugli influssi che – a seconda delle diverse opzioni – potrebbero esplicarsi sull'insieme della nostra economia. La quantificazione di tali effetti esigerebbe ricerche empiriche approfondite e sarebbe attendibile soltanto se praticata per i singoli settori, o persino per singoli prodotti. Si aggiunga poi che l'entità di un'eventuale armonizzazione giuridica necessaria per la creazione del mercato interno e l'indirizzo che essa dovrebbe prendere – ad esempio nei campi del diritto societario, della protezione dei lavoratori e della legislazione sociale – ci sono noti solo in parte e di conseguenza i costi economici che potrebbero risultarne sono imponderabili.

Bisogna tuttavia precisare che l'ipotesi di partenza, secondo la quale le possibilità di cooperazione tra Svizzera e CE non potrebbero aumentare in caso di non adesione, segue lo scenario, puramente teorico, secondo il quale la CE cesserebbe – per una qualsiasi ragione – di manifestare la relativa apertura che essa ha sempre avuto nei confronti degli Stati terzi. L'evoluzione reale si situerà dunque tra questi due poli estremi, ossia l'adesione e lo statu quo. Mettendo a profitto le possibilità (cfr. n. 5) di condurre una politica di integrazione at-

tiva, la Svizzera mirerà a realizzare una soluzione intermedia tra questi due estremi, intesa ad ampliare la cooperazione con la Comunità.

Il seguito di questo capitolo è volto innanzitutto ad evidenziare gli effetti che si produrranno nei vari settori economici in funzione dell'opzione scelta (adesione alla CE o statu quo). In seguito, viene offerta un'analisi succinta di problemi speciali di politica di integrazione e, per terminare, una descrizione ricapitolativa degli influssi sull'insieme dell'economia.

631.3 Influssi nei diversi settori economici

631.31 Influssi nel campo dell'industria e dell'artigianato

a. Industria

In caso di adesione, un'*integrazione completa* della Svizzera nel futuro mercato interno avrebbe quale conseguenza la soppressione di quasi tutti gli ostacoli che gravano sugli scambi bilaterali: soppressione delle regole d'origine e degli ostacoli tecnici al commercio; soppressione dei forti intralci di cui soffre, soprattutto, il settore tessile e dell'abbigliamento nel traffico di perfezionamento passivo; unificazione delle norme; soppressione delle frontiere fiscali nel traffico interno, tramite adozione del regime della tassa sul valore aggiunto secondo il principio modificato del Paese d'origine, con meccanismi di compensazione. In un simile scenario, non bisogna poi sottovalutare il miglioramento delle condizioni d'accesso a diversi mercati settoriali che conseguirebbe alla liberalizzazione degli acquisti pubblici. Infatti, i mercati pubblici rappresentano attualmente il 15 per cento del prodotto nazionale lordo dei Paesi della CE e, in certi settori, come ad esempio in quello delle telecomunicazioni, un importo ancora superiore. Le conseguenze della soppressione di tutti questi intralci sarebbero dunque un accesso ad un mercato di 320 milioni di persone, che già attualmente assorbe il 56 per cento delle esportazioni svizzere di beni, un allargamento delle possibilità di produzione e degli sbocchi commerciali, rendimenti maggiori e sostanziali economie nei costi di produzione e di distribuzione.

L'industria svizzera potrebbe fruire inoltre di una tendenza alla riduzione dei costi di beni e servizi preliminari che essa ottiene attualmente da settori economici parzialmente «protetti»: tale tendenza risulterebbe ad esempio da una maggiore pressione concorrenziale sul mercato delle assicurazioni, da servizi finanziari meno costosi e meglio orientati sui bisogni della clientela, dalla pressione esercitata sui prezzi nell'industria edilizia dato l'aumento di gare internazionali d'appalto per progetti di costruzioni industriali, nonché da costi più favorevoli per le industrie alimentari data la riduzione dei prezzi dei prodotti agricoli.

Soprattutto negli ultimi dieci anni, caratterizzati tra l'altro da tassi di cambio molto instabili, l'industria svizzera ha dimostrato una volontà e una capacità d'adeguamento considerevoli. La sua dinamica nettamente superiore alla media internazionale, per quanto riguarda gli investimenti infrastrutturali, ne è la migliore dimostrazione. D'altro lato, a differenza di numerosi settori industriali in altri Paesi comunitari, la nostra industria è sostenuta o protetta dallo

Stato solo in misura trascurabile, a prescindere dagli acquisti pubblici. Si può dunque supporre che *la nostra industria - orientata verso mercati mondiali - potrebbe, complessivamente, fronteggiare una concorrenza maggiore nel quadro del libero mercato interno comunitario, incluso quello nazionale.*

In questa situazione dunque, l'industria sarebbe verosimilmente il settore economico svizzero che potrebbe trarre il massimo profitto da una nostra partecipazione al mercato interno. Per quantificare i possibili flussi di tale integrazione, basta considerare la proporzione già molto forte delle esportazioni verso la Comunità, rispetto alla produzione complessiva dei diversi settori industriali. Ponendo a confronto la produzione totale rappresentata dalle esportazioni e la proporzione di tali esportazioni verso la CE, si può osservare che, in taluni settori, essa assorbe quote comprese tra il 25 per cento, per l'industria tessile e dell'abbigliamento o per l'industria metallurgica, e il 40 per cento, per le industrie chimiche o quelle delle macchine e delle apparecchiature.

Queste cifre però riflettono in modo incompleto le proporzioni reali di quanto svolge la nostra industria per il mercato della CE: considerando anche il volume di affari sul mercato svizzero, legati a queste esportazioni verso la CE - ossia le forniture ad altri settori d'esportazione - ci si rende conto che per numerosi settori, in particolare per quello dei beni di investimento, l'importanza del mercato della CE è ancora maggiore. Vanno poi aggiunti gli investimenti considerevoli che l'economia svizzera effettua in tutto il territorio comunitario.

Accanto agli effetti prevalentemente positivi che dovrebbero manifestarsi a breve termine nei settori industriali già da tempo esposti alla concorrenza internazionale, bisogna però menzionare che per taluni settori artigianali, *la cui attività è orientata sul mercato interno*, una piena partecipazione al mercato comunitario implicherebbe adeguamenti talvolta dolorosi poiché l'insieme delle norme specificamente svizzere che disciplina questo settore con intenti protezionistici dovrebbe essere armonizzato con le regole europee. Si aggiunga che, a breve termine, la predominanza di costi o benefici nel processo di liberalizzazione degli acquisti pubblici dipenderebbe in buona parte dalla competitività dei diversi settori, come ad esempio quello delle telecomunicazioni. In ogni caso, l'adeguamento ad una situazione concorrenziale globalmente più dura sul mercato interno sarà accompagnata da trasferimenti di posti di lavoro. *A lungo termine*, tuttavia, anche *le branche e i settori finora protetti si troveranno rafforzati* dal processo di integrazione.

Grazie al sistema europeo di libero scambio, *anche in caso di non adesione* talune industrie svizzere potrebbero fruire in parte delle possibilità offerte dal grande mercato europeo, nonché di una riduzione dei costi derivante dalle regole comuni del mercato interno, come ad esempio dalle norme unificate. Inversamente, *gli svantaggi occasionati dal persistere di intralci amministrativi - regole d'origine, norme divergenti, traffico di perfezionamento passivo, acquisti pubblici - diverranno ancora più sensibili, allorquando imprese svizzere si troveranno in concorrenza con imprese comunitarie.* L'entità di questi possibili svantaggi può essere percepita meglio facendo riferimento ad una valutazione della CE, secondo la quale il costo d'applicazione delle regole d'origine negli scambi tra la CE e l'AELS ammonterebbe a 300 000 uomini/anno ossia a 2,5

miliardi di dollari all'anno. E questo, sebbene circa un quarto del volume degli scambi che per principio danno diritto ad un trattamento preferenziale in realtà non ne beneficiano, poiché le imprese rinunciano a svolgere le pratiche amministrative necessarie, considerandole troppe costose.

Si può certo ammettere che, anche senza adesione alla CE, la Svizzera otterrebbe in vari settori una riduzione degli ostacoli amministrativi al commercio. Per quanto riguarda invece la parità di trattamento dei prodotti svizzeri rispetto a quelli della CE, si può affermare che per principio essa non sarebbe possibile senza adesione alla CE e senza partecipazione al mercato interno. È per questo che, anche se il nostro Paese adottasse il principio della tassa sul valore aggiunto, le frontiere fiscali con la CE non potrebbero essere abolite.

È inoltre più realistico partire dall'idea che, *nella maggior parte dei settori della nostra economia*, anche in caso di non adesione *appariranno difficoltà di adeguamento da un lato e effetti di riduzione dei costi dall'altro*. Tuttavia, bisogna aggiungere che il comportamento dell'economia in materia d'adeguamenti strutturali e di investimenti sarà sensibilmente diverso a seconda che la Svizzera aderisca o meno alla CE. Nel primo caso infatti, l'obbligo d'adeguamento sarebbe istituzionalizzato e diverrebbe una regola assoluta; nel secondo, invece, indipendentemente dalla forma delle nostre relazioni con la CE, la nostra economia continuerebbe a disporre di un margine di non conformità di una certa ampiezza.

Un bilancio complessivo dei diversi influssi legati all'integrazione si rivela impossibile. Si può tuttavia constatare che, senza un'adesione alla CE, la nostra industria non potrà verosimilmente evitare *taluni svantaggi in materia di concorrenza* rispetto alle imprese del mercato interno.

b. La Svizzera in quanto luogo di produzione e gli investimenti diretti

Non si può escludere l'eventualità che la Svizzera, malgrado la sua situazione geografica centrale e gli altri vantaggi, perda parte dell'attrattiva che possiede agli occhi di investitori extra europei, in particolare d'Estremo-Oriente, in quanto luogo propizio per l'approvvigionamento della Comunità. Questa ipotesi è plausibile nella misura in cui numerosi Paesi comunitari stanno raggiungendo una stabilità politico-economica e condizioni economiche generali paragonabili a quelle della Svizzera.

Attualmente, e data la prospettiva dell'attuazione del mercato interno, il problema si pone in termini nuovi anche per le industrie svizzere che ancora non possiedono unità di produzione nell'area della CE. Siccome le grandi industrie svizzere, le multinazionali e le altre imprese già orientate essenzialmente sull'esportazione sono già presenti da tempo nella Comunità tramite filiali, il problema riguarda soprattutto le piccole e medie aziende, ovvero una parte essenziale del nostro settore industriale. Il punto centrale per queste aziende è la scelta di una strategia aziendale adeguata per far fronte alle sfide del mercato interno. Le possibilità sono molteplici: rafforzare la collaborazione con aziende della CE, creare centri di produzione nella Comunità stessa, creare proprie società di distribuzione. Le esigenze poste ai diversi imprenditori variano a seconda dei settori economici considerati e delle condizioni di mercato. Bisogna

tuttavia sapere che la creazione all'estero di strutture d'appoggio per la propria produzione è molto più ardua per le piccole e medie aziende che non per le grandi; e questo per varie ragioni, come ad esempio un debole impatto sul mercato, la mancanza di esperienza o i costi elevati dei controlli che bisogna esercitare sulle filiali lontane. È comunque difficile prevedere con certezza se si tratterà prevalentemente di trasferire impieghi all'estero o di incrementare le possibilità d'espansione esistenti sui mercati esteri. Non si può tuttavia escludere che l'economia svizzera perda posti di lavoro già esistenti o potenziali. È dunque essenziale che le nostre industrie riescano a prevenire queste difficoltà, tramite investimenti diretti nello spazio economico della CE. In questa ottica, per permettere alle industrie svizzere un accesso ottimale al mercato interno della CE anche in caso di non adesione alla Comunità, bisogna operare affinché la liberalizzazione degli investimenti diretti nel mercato interno non sia congiunta con oneri particolari per le industrie che hanno la sede principale al di fuori della Comunità. Secondo talune proposte giunte da ambienti comunitari, si tratterebbe di oneri che toglierebbero in parte i vantaggi del mercato interno alle filiali il cui capitale maggioritario proviene da Paesi terzi.

c. Edilizia

La struttura del settore edilizio svizzero si caratterizza per una forte preponderanza di piccole e medie imprese. Come detto *l'adesione alla CE avrebbe quale conseguenza un rafforzamento considerevole della concorrenza*, in particolare riguardo ai grandi progetti edilizi, alle opere di genio civile (investimenti infrastrutturali), ai progetti di costruzione nelle regioni limitrofe e ai prefabbricati. È certo che il moltiplicarsi delle gare d'appalto internazionali per grandi progetti di costruzioni industriali e per lavori pubblici costringerebbe le grandi imprese svizzere ad adeguarsi alle nuove regole del mercato; di pari passo tuttavia le stesse imprese otterrebbero nuovi sbocchi sui mercati esteri e questa internazionalizzazione delle loro attività avrebbe a lungo termine effetti positivi sull'insieme dell'economia (ad es. riduzione dei costi degli investimenti edilizi per il resto dell'economia). È difficile invece dire se, astrazione fatta per le regioni limitrofe, vi sarà un considerevole inasprimento della pressione della concorrenza anche negli altri rami del settore edilizio in senso stretto e nelle branche che vi sono connesse.

631.32 Influssi nel campo dei servizi

a. Banche

Per valutare i possibili influssi dell'integrazione dei mercati finanziari europei, con relativa soppressione di tutte le prescrizioni e tasse che ostacolano la libera circolazione di capitali e liberalizzazione dei servizi finanziari, bisogna considerare gli elementi seguenti:

- a lato della CE, esistono per la Svizzera anche altri mercati finanziari molto importanti;
- le banche svizzere già attualmente sono molto attive a livello internazionale;
- la presenza di banche estere sul mercato svizzero ha già un'importanza rilevante per numerosi settori;

- infine, molto genericamente, siccome la legislazione svizzera sulle banche è molto liberale, è assai probabile che le banche svizzere avranno meno problemi d'adeguamento alle nuove condizioni rispetto ai loro concorrenti di altri Paesi dell'AELS e alla CE medesima.

Indipendentemente dal tipo di rapporti esistenti tra la Svizzera e il mercato interno della CE, tutto lascia pensare che l'integrazione dei centri finanziari europei più importanti accrescerà ulteriormente il peso delle banche estere presenti in Svizzera e, complessivamente, inasprirà la concorrenza, soprattutto in taluni ambiti parzialmente «protetti» tramite intese limitative. Le pressioni concorrenziali diverranno verosimilmente maggiori laddove si tratta di concludere affari con una clientela importante; inversamente, nei servizi che riguardano una clientela specifica, la posizione delle banche svizzere sul mercato sembra meno minacciata. Gli altri settori economici potranno trarre profitto da un miglioramento qualitativo e quantitativo dell'offerta, nonché dalla riduzione probabile dei prezzi dei servizi finanziari.

Anche se la Svizzera non aderisse alla CE, un ulteriore avvicinamento sembra indispensabile proprio per mantenere la competitività della Svizzera in quanto piazza finanziaria. Tale avvicinamento implicherebbe talune riforme legislative al fine di sopprimere normative inutilmente discriminanti, ad esempio in materia fiscale (imposte indirette, misure connesse con le tasse di bollo e l'imposta preventiva) oppure riguardo all'obbligo di pubblicazione e alla vigilanza.

L'integrazione dei centri finanziari europei più importanti potrà avere effetti positivi sul nostro sistema finanziario oppure provocare una contrazione degli affari. Ciò dipenderà essenzialmente dal grado di competitività raggiunto da questi centri al momento in cui il mercato interno diverrà fattivo. *Considerando le tendenze mondiali alla liberalizzazione del settore finanziario, la differenza tra gli influssi di un'eventuale adesione e quelli di una non adesione dovrebbe rimanere esigua.*

b. Assicurazioni

Già attualmente il settore svizzero delle assicurazioni è ben rappresentato nella Comunità: compagnie svizzere sono presenti in tutti gli Stati membri della CE con istituti o succursali che, nel 1986, hanno incassato all'incirca il 35 per cento del totale dei premi assicurativi e realizzato più del 70 per cento degli affari all'estero. Inversamente, varie società straniere hanno istituti sul mercato svizzero delle assicurazioni. Nel 1986, il loro numero era di 25 di cui 20 per i soli Paesi comunitari.

Oltre alla libertà di stabilimento, già realizzata nella CE, la liberalizzazione completa dei servizi farà sì che le aziende industriali e artigianali di una certa dimensione avranno la possibilità di assicurarsi direttamente in un altro Paese comunitario.

Sebbene già attualmente ogni tipo di rischio possa essere in linea di principio coperto da un assicuratore estero stabilito nel Paese, l'adesione della Svizzera alla CE dovrebbe dar luogo ad una *maggiore concorrenza* sul mercato svizzero *riguardo ai grossi affari*. È ovvio comunque che possibilità equivalenti potranno sorgere anche per gli assicuratori svizzeri sui mercati comunitari. Tutta-

via è impossibile dire se questi grandi affari «attuati a distanza» avranno un'importanza determinante, considerato il ruolo dei consulenti e la presenza in loco degli assicuratori. Analogamente, è difficile prevedere fino a che punto l'attuazione del mercato interno scatenerà una concorrenza maggiore riguardo agli affari svolti con aziende più piccole o con i singoli privati. Infine, è impossibile stabilire in che misura gli assicuratori cercheranno di ribaltare sui piccoli assicurati le eventuali perdite subite in seguito al rafforzamento della concorrenza nel settore dei grossi affari.

Data la diversa dimensione dei mercati, non è escluso che, in caso di non adesione, dal diritto comunitario delle assicurazioni potrebbero derivare svantaggi per le compagnie svizzere. È dunque estremamente importante per la Svizzera raggiungere un accordo sulle assicurazioni, tale da garantire un trattamento reciproco non discriminatorio delle succursali d'assicurazione.

c. Trasporti

Nei nostri rapporti con la CE, la politica e il settore dei trasporti sono un caso speciale, nella misura in cui non riguardano soltanto gli scambi economici tra la Svizzera e la Comunità, ma anche il traffico di transito intercomunitario attraverso le Alpi. Oggi, la politica svizzera dei trasporti è per molti aspetti in opposizione manifesta con le tendenze seguite in seno alla CE e con il diritto comunitario. Come è noto, ciò riguarda ad esempio il modo di affrontare i problemi ecologici nell'ambito della promozione dei trasporti pubblici, come pure la normativa riguardante i pesi massimi dei veicoli pesanti (28 tonnellate contro 40). Se aderisse alla CE, la Svizzera dovrebbe adottare le regole comunitarie che, a dire il vero, finora non sono state integrate in una concezione globale di politica coordinata dei trasporti. Quanto al mereato dei trasporti della CE, che pure sarà liberalizzato, i camionisti svizzeri si troverebbero di fronte a una concorrenza più forte, ma, automaticamente, avrebbero anche libero accesso a questo mercato.

In caso di non adesione, la futura cooperazione tra la Svizzera e la Comunità in materia di trasporti e soprattutto l'avvenire delle aziende svizzere che si occupano di trasporti internazionali su strada dipenderanno dalle possibilità d'intesa con la CE per quanto riguarda il problema del transito. Nella prospettiva del mercato interno, la Comunità prevede tassi di crescita del traffico nord-sud sempre maggiori. Parimenti, per quanto riguarda il transito stradale, essa considera un grave intralcio il limite svizzero delle 28 tonnellate. Dal canto suo, la Svizzera, che intende svolgere seriamente anche in futuro il suo ruolo tradizionale di Paese di transito, propone quale alternativa il trasporto intermodale; in questo senso ha già compiuto, e continuerà a farlo, importanti sforzi promozionali. La costruzione di una nuova trasversale alpina capace di accrescere il potenziale di transito ferroviario va considerata una soluzione a lungo termine. Nella prospettiva del mercato interno della CE, essa ha invece una certa urgenza. Va comunque rilevato che per la Svizzera è molto importante garantire alle aziende di trasporto stradale con attività internazionali l'accesso al mercato comunitario dei trasporti, che sarà liberalizzato.

La liberalizzazione dell'accesso al mercato, del sistema tariffario e della ripartizione delle capacità nel traffico aereo interno alla CE determinerà un forte au-

mento della concorrenza, con sicure ripercussioni anche per le compagnie aeree degli Stati terzi. Data l'importanza del mercato europeo per le compagnie aeree svizzere, un loro adeguamento alle nuove condizioni appare indispensabile, e questo sia che la Svizzera aderisca o no alla CE.

Riguardo alla navigazione marittima, già esiste una stretta cooperazione con la Comunità per lottare contro le misure protezionistiche degli Stati terzi e siccome il traffico marittimo tra gli Stati membri della CE ha un'importanza secondaria per la navigazione svizzera in alto mare, la situazione in questo settore dei trasporti non dovrebbe verosimilmente mutare.

Il disciplinamento internazionale della navigazione sul Reno si basa sul testo riveduto della Convenzione per la navigazione sul Reno del 1868 (Convenzione di Mannheim; RU 1967 1633), che garantisce la libera navigazione sul Reno da Basilea al mare. Questa libertà concerne il trasporto di persone e di beni, tanto transfrontaliero che interno, ed include la libertà di commercio, nella misura in cui riguarda le condizioni di trasporto (liberté d'affrètement), e l'esenzione da tasse.

Dato che, secondo l'articolo 75 del Trattato CEE, la Comunità ha competenze in materia di trasporti che coincidono e si sovrappongono con competenze degli Stati rappresentati in seno alla Commissione centrale per la navigazione sul Reno, istituita dalla Convenzione di Mannheim, vi sono talune difficoltà istituzionali. Per superarle, bisognerà integrare nella politica comunitaria dei trasporti l'attuale ordinamento della navigazione renana che ha creato di fatto, con la partecipazione della Svizzera, un mercato unitario. Una possibilità per rafforzare la cooperazione consisterebbe nel concedere alla Comunità, in quanto tale, un seggio e un voto in seno alla Commissione centrale del Reno (cfr. in merito il Protocollo di firma relativo al Protocollo aggiuntivo numero 2, 1979, della sopraccitata Convenzione per la navigazione sul Reno, RU 1985 239).

d. Economia energetica

In ambito di economia energetica, la cooperazione internazionale è divenuta viepiù intensa nel corso degli ultimi due decenni. Per i piccoli Paesi come il nostro, che dispongono di materie prime esigue, tale cooperazione è una premessa importante per la loro politica energetica. A parte il problema dell'approvvigionamento energetico, va tenuto conto anche di considerazioni di insieme riguardanti la sicurezza, la protezione dell'ambiente, lo sviluppo e analoghi aspetti. Queste preoccupazioni si ripercuotono ovviamente anche sulla cooperazione internazionale.

Gli impegni assunti finora dalla Svizzera a livello internazionale non ne hanno limitato la libertà d'azione, se non in misura molto ridotta; l'hanno anzi indotta a una maggiore flessibilità in materia di politica energetica. Finora, abbiamo subito svantaggi soltanto laddove ci siamo tenuti in disparte (EURATOM).

La creazione di un mercato interno anche per l'energia, prevista per i prossimi anni, creerà per il nostro Paese una nuova situazione ed esigerà nuove decisioni. Nello stato attuale, la Svizzera non è assolutamente un outsider. Anche

tra i vari Stati membri della CE esistono infatti divergenze d'opinione sul modo di affrontare l'unificazione del mercato energetico (in particolare, sono controverse le prescrizioni sulla protezione dell'ambiente nelle raffinerie, la politica dei prezzi dell'energia e la politica di fiscalizzazione degli agenti enercitici, i sussidi al carbone, le norme, ecc.). Essendo presente nell'Agenzia internazionale per l'energia, la Svizzera è già coinvolta in queste discussioni, tanto più che la maggior parte degli Stati membri della CE appartengono pure a questa organizzazione.

Per quanto riguarda le energie di rete, quali il gas e l'elettricità, la Svizzera è già strettamente vincolata ai Paesi comunitari. Una parte importante del gas naturale che noi consumiamo proviene infatti dalla zona comunitaria (Paesi Bassi, RFG); la totalità o quasi delle nostre esportazioni di energia elettrica è poi destinata a Paesi della CE e 9/10 delle nostre importazioni di corrente elettrica provengono dalla stessa zona. La stretta connessione che si constata nel settore energetico mostra che una politica comunitaria in questo campo avrebbe influssi diretti sulla situazione energetica del nostro Paese, tanto più che, soprattutto per le energie di rete, non esistono o quasi, data la loro natura, possibilità di sostituzione.

Per far fronte al fabbisogno in materie combustibili nucleari, gli Stati membri della CE hanno creato fra loro l'EURATOM. È così che industrie di vari Stati membri dell'EURATOM (ad es. Francia, Gran Bretagna e Repubblica federale di Germania) contribuiscono in forte misura all'approvvigionamento delle centrali nucleari svizzere e all'eliminazione delle loro scorie. Al fine di prevenire la proliferazione delle armi nucleari, per le importazioni e le esportazioni relative alle centrali nucleari si esige che gli Stati si diano garanzie reciproche a livello governativo. Per questo fine, gli Stati membri dell'EURATOM hanno adottato procedure semplificate. Va notato in merito che gli Stati Uniti concedono ai membri dell'EURATOM una semplificazione procedurale analoga, mentre per la Svizzera hanno la tendenza a moltiplicare gli intralci: succede infatti che per concludere una procedura siano necessari due o tre anni, mentre gli Stati membri dell'EURATOM ne sono esonerati. Questa è la ragione essenziale che spiega la stretta cooperazione delle nostre centrali nucleari con le industrie degli Stati membri dell'EURATOM. Per il futuro delle nostre relazioni con la CE, può darsi che divenga necessario valutare un eventuale accesso della Svizzera al sistema di cooperazione esistente in seno all'EURATOM.

e. Commercio all'ingrosso e al dettaglio

Nell'ipotesi di un'adesione alla CE, la partecipazione della Svizzera al mercato interno sarebbe verosimilmente accompagnata da una *maggiore internazionalizzazione del commercio svizzero*. A breve termine, vedremmo per esempio apparire sul mercato svizzero nuove aziende straniere di vendita per corrispondenza, poiché in questo settore commerciale i costi di accesso al mercato sono relativamente esigui.

Genericamente, la pressione esercitata dalla concorrenza all'interno del Paese dovrebbe aumentare e tendenzialmente influire soprattutto sui margini del commercio al dettaglio, che in vari ambiti sono superiori rispetto a quelli dei Paesi vicini, come ad esempio in RFG. Ciò nonostante, la struttura attuale del

commercio svizzero, caratterizzata da grandi distributori efficaci (nel commercio delle derrate alimentari, la densità dei supermercati svizzeri - misurata in rapporto al numero totale dei commerci o in rapporto alle superfici di vendita - si situa nella media CE), da piccoli e medi commerci specializzati nonché da una buona ripartizione territoriale dei punti di vendita, dovrebbe rimanere la stessa, anche se confrontata ad una concorrenza più dura.

Anche in caso di non adesione alla CE, l'attuazione del mercato interno dovrebbe implicare un'internazionalizzazione maggiore, caratterizzata da un aumento della concorrenza e della pressione sui margini esistenti nel commercio svizzero. L'entità di queste evoluzioni e gli influssi benefici che potrebbero risultarne per la nostra economia sarebbero comunque meno tangibili di quelli che accompagnerebbero una eventuale adesione della Svizzera alla CE.

631.33 Influssi sull'agricoltura

Anche in campo agricolo, la Svizzera ha rapporti molto intensi con la CE. Nel 1987, il 66 per cento delle nostre importazioni (pari a 4,0 miliardi di franchi) di prodotti agricoli e prodotti trasformati provenivano dalla Comunità dei Dodici e il 54 per cento (pari a 1,2 miliardi di franchi) delle nostre esportazioni di questo settore le erano destinati.

In caso di adesione alla CE, la Svizzera dovrebbe adottare la politica agricola comune che si basa sull'unità del mercato (libera circolazione delle merci nell'ambito della CE, prezzi uniformi), sulla preferenza comunitaria (politica commerciale per i prodotti agricoli) e sulla solidarietà finanziaria. Siccome gli scarti di prezzo alla produzione sono fortemente aumentati nel corso di questi ultimi vent'anni - attualmente i prezzi praticati nella CE per i prodotti agricoli corrispondono al 40-50 per cento dei prezzi svizzeri, al 55 per cento nel caso del latte e ai 2/3 per gli animali da macello - è molto probabile che le principali difficoltà sorgerebbero da queste disparità. Bisognerebbe ad esempio riportare il prezzo del latte dai 102 centesimi al chilogrammo attuali a circa 55 centesimi al chilogrammo, dunque ridurlo di quasi metà. Questa forte riduzione dei prezzi alla produzione sarebbe tuttavia parzialmente compensata da risparmi realizzati sui mezzi di produzione agricola, in particolare sui foraggi.

Senza una compensazione per la perdita di reddito causata dalle riduzioni di prezzo summenzionate - tale perdita è valutata attualmente a 3 miliardi di franchi circa all'anno - si può prospettare una riduzione sensibile della produzione e un'accelerazione del processo di trasformazione delle strutture agricole, in particolare un fenomeno di concentrazione, tanto riguardo alla dimensione delle aziende quanto riguardo alle superfici coltivate. *A lungo termine, il settore agricolo - aziende, manodopera, produzione, reddito globale, ecc. - subirebbe inevitabilmente una contrazione sostanziale.* Questa evoluzione toccherebbe anche taluni settori economici, per loro natura connessi alle attività agricole. Alla lunga, la concorrenza esistente sul mercato comunitario produrrebbe un nuovo equilibrio caratterizzato da un settore agricolo più limitato, ma più produttivo e aperto all'innovazione. Verosimilmente avremmo meno aziende, ma di dimensioni più grandi e meglio situate, una ripartizione ottimale delle ri-

sorse e redditi apprezzabili per coloro che continuerebbero a lavorare nell'agricoltura. *In caso di adesione alla CE, i consumatori svizzeri* potrebbero dunque contare su prezzi più favorevoli per le derrate alimentari.

Per considerazioni di ordine superiore, connesse ad esempio con la politica di approvvigionamento, con gli imperativi ecologici e socio-demografici, una contrazione più spinta del settore agricolo appare inconcepibile senza *compensazione diretta, almeno parziale, delle perdite di reddito*. A questo punto, ci si può chiedere se una simile pratica sarebbe compatibile con il diritto comunitario. Talune misure compensatorie sembrano inevitabilmente connesse con la riforma della politica agricola comunitaria e con l'aumento delle risorse dei fondi strutturali regionali e sociali della CE. Parimenti, sembra che l'articolo 42 del Trattato CEE permetta di adottare misure di questo tipo al fine di proteggere le aziende strutturalmente o topograficamente svantaggiate, o ancora nell'ambito del programma di sviluppo economico, dunque soprattutto a favore delle aziende delle regioni di montagna e delle regioni periferiche. Non è detto invece che le aziende di pianura possano beneficiare di pagamenti diretti. Al riguardo, bisogna tuttavia ricordare che la CE dei Sei aveva riservato alla Norvegia, candidata all'adesione all'inizio degli anni settanta, ampie concessioni sotto forma di sussidi nazionali per la compensazione delle perdite di reddito agricolo.

In caso di adesione alla CE, un ridimensionamento sensibile e modifiche strutturali del settore agricolo svizzero sarebbero comunque inevitabili. Anche se moderato, il processo di aumento della redditività e di diminuzione dei prezzi agricoli avrebbe effetti positivi sull'insieme dell'economia. Tuttavia, nella misura in cui si prendessero provvedimenti per compensare le perdite di reddito agricolo, assisteremmo ad un trasferimento parziale degli oneri tra contribuenti e consumatori (costi minori al consumo, ma imposte più elevate a seconda delle circostanze) e ad un aumento d'efficacia meno importante per l'insieme dell'economia.

Anche in caso di non adesione, possiamo attenderci taluni influssi sull'agricoltura svizzera. L'attuazione del mercato interno non dovrebbe avere influssi diretti maggiori di quelli attuali, poiché nel settore agricolo il mercato interno («Europa verde») è già ampiamente realizzato. Tuttavia, in quanto settore strettamente connesso con l'economia nazionale, anche l'agricoltura sarebbe esposta ad una *maggiore pressione concorrenziale*. Dal punto di vista della politica d'integrazione, bisogna dunque accordare la giusta attenzione all'adeguamento delle strutture. A livello di politica dei prezzi e di politica commerciale, come pure in fase normativa, dovremo evitare di prendere provvedimenti che ci distanzino ulteriormente dalla CE. Solo in questo modo potremo evitare ulteriori difficoltà alla produzione agricola indigena e ai settori che vi sono strettamente collegati, come ad esempio l'industria delle derrate alimentari.

Va ovviamente seguita con attenzione anche l'evoluzione politico-commerciale a livello mondiale. Nell'ambito del GATT, per esempio, proprio la nostra politica agraria in materia di importazioni è già oggi viepiù sottoposta a pressioni da parte dei Paesi esportatori.

631.4 Problemi particolari della politica d'integrazione

631.41 Problemi di politica fiscale

L'attuazione del mercato interno della CE richiederà innanzitutto un avvicinamento delle imposte indirette (livellamento delle aliquote della tassa sul valore aggiunto, uniformazione delle tasse speciali al consumo). La soppressione dei controlli alle frontiere comporterà poi, nel caso di queste imposte, il passaggio dal cosiddetto principio del Paese di destinazione al principio modificato del Paese d'origine, con meccanismi di compensazione. Secondo tale principio, le merci e i servizi all'interno del mercato comune sarebbero sottoposte alle imposte indirette del Paese esportatore e non a quelle del Paese di consumo. La procedura d'imposizione passerebbe dunque dal luogo di utilizzazione a quello di produzione o d'origine, essendo soppresse le frontiere fiscali. Un meccanismo di compensazione adottato in tutti gli Stati membri farebbe però in modo che tutte le merci e i servizi vengano tassati in ultima analisi nel Paese di destinazione.

Volendo evitare che questa modifica del regime fiscale provochi nuove distorsioni con influssi sugli scambi, è necessario operare un ampio avvicinamento dei tassi d'imposizione e delle basi di calcolo fiscale. Partendo dall'idea che un certo margine di differenza sul piano fiscale non implicherebbe inconvenienti importanti dal punto di vista concorrenziale, la Commissione delle CE, nel luglio 1987, ha raccomandato l'adozione di un margine di variazione di 6 punti (dal 14 al 20%) per l'aliquota normale dell'imposta sul valore aggiunto.

In caso di adesione alla CE, la Svizzera dovrebbe adottare il sistema dell'imposta sul valore aggiunto con un campo imponibile molto più vasto (imposizione dei servizi) e un livello di imposizione nettamente più elevato (tasso attuale dell'imposta sulla cifra d'affari: 6,2% o 9,3%). Ne risulterebbe un aumento considerevole degli introiti fiscali della Confederazione. Per evitare tuttavia che la fiscalità federale divenga eccessiva rispetto alle fiscalità cantonali, bisognerebbe modificare radicalmente il sistema fiscale svizzero. Con il passaggio al sistema dell'imposta sul valore aggiunto, la competitività delle esportazioni svizzere non ne soffrirebbe, poiché il tasso da applicarsi alle esportazioni dirette verso il mercato CE si situerebbe comunque verso il basso del margine di variazione, conformemente alla politica molto moderata che è da noi sempre stata seguita in materia di imposizione del consumo.

Il Trattato CEE non prevede un avvicinamento dei sistemi fiscali diretti, tale da creare *problemi* importanti al nostro *sistema fiscale federalista*. Tuttavia, se l'avvicinamento dei regimi fiscali indiretti desse buoni risultati, può anche darsi che a lungo termine si debba giungere ad una riforma delle altre imposte.

Dato che il principio del Paese di destinazione resterebbe applicabile, i controlli fiscali alle frontiere sarebbero mantenuti per gli scambi con il mercato interno della CE. Tuttavia, lo statu quo potrebbe essere mantenuto soltanto nella misura in cui la Svizzera, in quanto non membro, non partecipi al meccanismo di compensazione, pur adottando la tassa sul valore aggiunto. In tali condizioni, pur non aderendo, essa non sarebbe costretta a modificare il proprio sistema fiscale e neppure ad adeguare i propri tassi di imposizione.

Teoricamente almeno, si può pensare di completare l'accordo di libero scambio concluso con la CE con un accordo che preveda una semplificazione dei controlli fiscali alla frontiera, per i beni in libera circolazione. Anche se il principio del Paese di destinazione continuasse ad essere applicato agli scambi tra la Svizzera e la CE, non sarebbe indispensabile far sì che le importazioni vengano tassate già al confine con l'imposta sulla cifra d'affari. La dichiarazione fiscale potrebbe avvenire come per le merci prodotte nel Paese.

631.42 Contributo ai mezzi finanziari della CE

La Comunità finanzia le proprie attività attingendo praticamente tutti i mezzi finanziari necessari dalle risorse di cui dispone in virtù della legislazione comunitaria (cfr. la descrizione del bilancio della CE in appendice). Sinora questi mezzi finanziari propri si componevano per l'essenziale dei dazi e dei prelievi sull'agricoltura riscossi alla frontiera comune dell'unione doganale, nonché di una quota armonizzata dell'1,4 per cento sull'imposta sul valore aggiunto. Giusta le decisioni della conferenza al vertice della CE dell'11/12 febbraio 1988, questi mezzi finanziari dovranno essere potenziati con l'aggiunta di una nuova fonte di entrate, ossia di una tassa calcolata in funzione del rapporto tra il prodotto sociale lordo (PSL) e le basi di calcolo dell'imposta sul valore aggiunto dei Paesi membri. Mediante questi mezzi propri, la Comunità finanzia la politica agraria, la politica regionale e sociale, nonché le spese per i programmi di ricerca e di tecnologia.

In caso di adesione, la Svizzera dovrebbe mettere a disposizione della Comunità le sue entrate doganali ed i suoi prelievi sull'agricoltura nell'ambito dell'unione doganale. Inoltre dovrebbe versare alla cassa comunitaria un contributo corrispondente alla quota di imposta sul valore aggiunto (in funzione del nuovo fattore di calcolo del PSL). In compenso, la Svizzera beneficerebbe dei mezzi finanziari comunitari a favore della politica agraria e delle politiche strutturali; ulteriori compensi spetterebbero poi ai settori della ricerca, dell'energia, dei trasporti, ecc.

Per calcolare le ripercussioni budgetarie dell'adesione della Svizzera bisogna tenere conto di numerosi dati non ancora disponibili attualmente, bensì solo in caso di adesione effettiva. Occorre inoltre rilevare che il raffronto puramente contabile delle partite di entrate e di uscita dà un'immagine incompleta delle ripercussioni economiche dell'adesione alla CE, anche perché non si terrebbe conto dei vantaggi complessivi dell'integrazione per l'insieme dell'economia.

631.43 Libera circolazione dei lavoratori, diritto di stabilimento e libera circolazione dei servizi

Sin dall'inizio, le disposizioni sulla libera circolazione dei lavoratori (art. 48-51), sul diritto di stabilimento (art. 52-58) e sulla libera circolazione dei servizi (art. 59-66) hanno costituito uno dei punti centrali del Trattato CE. Sono stati conseguiti notevoli progressi specialmente nel campo della libera circola-

zione a favore dei lavoratori dipendenti, mentre non sono ancora stati raggiunti tutti gli obiettivi per quanto concerne gli indipendenti («diritto di stabilimento e libera circolazione dei servizi»).

In caso di adesione alla CE, l'obbligo di attuare la libera circolazione dei lavoratori, il diritto di stabilimento e la libera circolazione dei servizi diverrebbe parimenti vincolante per la Svizzera. Tuttavia, anche in caso di mancata adesione potrebbero accentuarsi le pressioni in vista di una maggiore apertura delle nostre disposizioni sullo stabilimento a favore dei cittadini della CE, segnatamente nell'ipotesi in cui la libera circolazione dei cittadini svizzeri all'interno del mercato comunitario dovesse essere resa così difficile da imporre soluzioni contrattuali con reciproche concessioni. Sarà inoltre importante seguire da vicino la situazione dei nostri concittadini che già vivono negli Stati della CE.

Libera circolazione dei lavoratori

In questa sede non si tratta di esaminare le possibili ripercussioni sulla nostra politica degli stranieri delle disposizioni della CE concernenti la libera circolazione dei lavoratori. Da un punto di vista puramente economico, in questo contesto importa soprattutto sapere se la libera circolazione dei lavoratori dipendenti potrebbe provocare un afflusso incontrollato di forze lavorative sul mercato svizzero e suscitare squilibri e quali sarebbero le ripercussioni sull'insieme dell'economia di un ordinamento di libera circolazione tra la Svizzera e la CE.

Uno sguardo retrospettivo mostra che durante gli anni sessanta le disposizioni relative alla libera circolazione non rivestivano una particolare importanza sul mercato del lavoro della CEE perché le tendenze del mercato, ossia l'alta congiuntura e la forte domanda di forze lavorative, andavano ben oltre le norme legali. La situazione è divenuta per la prima volta critica con il crollo della crescita registrato nel 1974/75. Le disposizioni del Trattato CEE hanno certo impedito una schermatura dei mercati nazionali del lavoro negli Stati membri, ma un raffronto dell'evoluzione degli effettivi di lavoratori stranieri in Svizzera e in Germania non rivela differenze sostanziali: in ambedue i Paesi gli effettivi di lavoratori stranieri sono diminuiti del 27 per cento tra il 1973, anno dell'apogeo congiunturale, ed il 1977/78, epoca in cui è stato registrato il tasso occupazionale più basso. In seguito alla ripresa dell'economia, gli effettivi di lavoratori stranieri in Svizzera sono poi di nuovo aumentati; nel 1986, il loro totale era però ancora inferiore del 12 per cento (e del 38% in Germania) rispetto al massimo registrato nel 1973.

Questo dato non è rappresentativo per il futuro, visto che durante gli anni settanta molti lavoratori stranieri nei Paesi della CE provenivano da Stati che non ne erano ancora membri; infatti la seconda espansione a sud della Comunità è stata attuata soltanto verso la metà degli anni ottanta e la libera circolazione dei lavoratori in provenienza dai nuovi Stati membri (Spagna, Portogallo) sarà realizzata pienamente solo negli anni novanta. Una disoccupazione strutturale tale da provocare emigrazioni di forze lavorative di un certo rilievo sarà riscontrabile soltanto nei summenzionati nuovi Stati membri.

Negli anni novanta o alla fine del secolo, dipenderà soprattutto dalla situazione del momento sul mercato svizzero del lavoro la probabilità che la libera circolazione provochi da noi difficoltà legate a quelle del mercato del lavoro dei Paesi di emigrazione (le previsioni in questo senso vanno dall'aumento della disoccupazione dovuto ad adeguamenti strutturali alla diminuzione demografica delle forze lavorative). Sta di fatto che l'attuazione della libera circolazione dei lavoratori tra la Svizzera e la CE provocherebbe problemi nel settore delle assicurazioni sociali a causa delle attuali differenze di sistema.

Invece è probabile che in caso di totale libertà di accesso al mercato del lavoro si potrà meglio sopperire alla forte mancanza di personale qualificato in numerosi settori della nostra economia grazie all'alto livello salariale, circostanza che dovrebbe avere ripercussioni positive sulla produttività.

Diritto di stabilimento

Il diritto di stabilimento – che comprende la scelta e l'esercizio di una professione indipendente, nonché la fondazione e la direzione di un'azienda – ha un'importanza minore della libera circolazione dei lavoratori. È probabile che le sue ripercussioni non siano rapidamente riscontrabili e neppure così profonde (come invece ci si può prospettare dalla libera circolazione dei lavoratori). Le maggiori ripercussioni si manifesteranno nel campo delle professioni liberali, visto che da noi, per esempio, i titoli universitari esteri sono attualmente riconosciuti solo in parte. Una modificazione dello statuto giuridico potrebbe favorire il promovimento della concorrenza dacché sarebbero soppresse le attuali disposizioni protezionistiche sull'esercizio delle attività indipendenti (per esempio per i medici e gli avvocati). In questo contesto va rammentato che l'articolo 58 del Trattato CEE prevede il diritto di stabilimento anche per le succursali di società domiciliate in Stati terzi. Questo articolo offre agli imprenditori svizzeri interessanti possibilità di beneficiare dei vantaggi del mercato interno della CE.

631.5 Ripercussioni sull'insieme dell'economia: compendio

I costi ed i vantaggi di una più stretta integrazione europea si ripercuoteranno in modo differenziato in funzione del passare del tempo e dei singoli settori economici e gruppi di soggetti economici. In particolare occorre operare una distinzione tra le *ripercussioni di adeguamento a breve e media scadenza* – e in questo caso non mancheranno né vincenti, né perdenti – e le *ripercussioni di efficacia e di benessere a lunga scadenza per l'insieme dell'economia*, che saranno senza dubbio soprattutto positive.

Gli adeguamenti resi necessari da un più stretto legame con la CE concernono maggiormente i settori sinora protetti da prescrizioni nazionali, protezionismi doganali, domanda dei poteri pubblici, sussidi e convenzioni interne di limitazione della concorrenza. Va rilevato che in caso di adesione alla CE dovremo pure assumerne la normativa sulla concorrenza che – contrariamente alla nostra attuale legislazione sui cartelli – si fonda sul principio del divieto e non su quello dell'abuso.

In caso di adesione alla CE, la partecipazione integrale della Svizzera al mercato interno europeo avrebbe effetti relativamente positivi per la nostra industria. Già attualmente – pur non essendo particolarmente protetta dallo Stato bensì fortemente esposta alla competitività internazionale – la nostra industria, anche in tempi difficili, ha poco da temere dalla forte concorrenza esistente sui mercati nazionale e internazionale grazie alla sua facoltà di adeguamento e alla sua prontezza di investimento ben superiori alla media. Il libero accesso al mercato interno, potenziato dalla dinamica dell'integrazione, le offrirebbe però maggiori possibilità di apertura sul mercato nonché un'espansione delle sue possibilità di produzione, maggiori introiti scalari e risparmi sui costi di produzione e di distribuzione.

Il bilancio a breve e media scadenza sarà forse meno evidente per i settori fortemente orientati sul mercato nazionale che avevano sinora fruito di una relativa protezione attraverso specifiche norme e disposizioni nazionali, limitazioni di accesso al mercato, domanda da parte dei poteri pubblici o convenzioni interne di limitazione della concorrenza. L'inasprimento della concorrenza in talune branche dell'artigianato e dell'edilizia protrebbe provocare processi di adeguamento più o meno dolorosi. Dipenderà poi dalla posizione concorrenziale di taluni settori, come per esempio quello dell'edilizia o quello dell'industria delle telecomunicazioni, sapere se a breve e media scadenza saranno decisivi i costi oppure i vantaggi di una liberalizzazione del sistema di acquisti e di appalti dei poteri pubblici. Comunque è da ritenere che a lunga scadenza anche questi settori ed i loro posti di lavoro verranno rafforzati dal processo di adeguamento europeo e contribuiranno a potenziare l'efficienza di tutta l'economia.

Importanti branche del settore dei servizi – soprattutto le banche e le assicurazioni – sono già attualmente fortemente impegnate all'estero, in particolare negli Stati della CE. La presenza della concorrenza estera sul mercato svizzero è pure molto forte. In caso di integrazione, il peso in Svizzera delle banche e delle assicurazioni estere diverrebbe maggiore e la lotta per la concorrenza si inasprirebbe, specialmente per quanto riguarda gli affari con la grossa clientela, nonché in taluni settori che oggi sono in parte protetti da accordi che limitano la concorrenza. La questione se il saldo della *libertà dei servizi* sarà positivo o negativo (ossia una maggiore pressione concorrenziale opposta a maggiori aperture di mercato) dipenderà parecchio dalla capacità concorrenziale del momento della piazza finanziaria e assicurativa svizzera. Se le condizioni quadro rimarranno le medesime, si può ritenere che riuscirà ad imporsi la forza tradizionale dell'offerta personalizzata, caratteristica del nostro sistema dei servizi. Saranno comunque positive per l'insieme dell'economia le prospettate diversificazioni e riduzioni dei costi di diversi servizi finanziari ed assicurativi.

Nel *settore del commercio* il crescere della concorrenza si ripercuoterà segnatamente sui margini del commercio al dettaglio interno. Tuttavia, le strutture del commercio svizzero dovrebbero essere in grado di mantenersi anche in caso di forte concorrenza. La realizzazione della *libertà dei trasporti* in Europa avrebbe come conseguenza che il nostro settore dei trasporti internazionali, caratterizzato da forti costi di funzionamento, verrebbe esposto a maggiori pressioni concorrenziali da parte degli Stati della CE.

L'*agricoltura* costituirebbe un'importante problema settoriale in caso di adesione. Un *sensibile ridimensionamento e una modifica strutturale sarebbero inevitabili* anche in caso di compensazione - mediante pagamenti nazionali diretti - della perdita di reddito dovuta alla ripresa dello standard dei prezzi agrari della CE. Da un punto di vista economico globale, un settore agricolo minore, ma maggiormente competitivo sotto la spinta della concorrenza della CE, avrebbe invece ripercussioni positive sul livello interno dei prezzi, sul livello e sulla struttura dei costi dell'economia ed in definitiva sull'efficienza economica.

Complessivamente, i *consumatori* ne profitterebbero, visto che l'offerta di beni e di servizi sarebbe potenziata e che il costo di vita diminuirebbe. Non sarebbero però da escludere talune brecce negli standard di qualità e di sicurezza raggiunti in Svizzera.

Il peso delle nuove aperture di mercato, l'importanza dominante della CE per ampi strati della nostra economia, la forza concorrenziale dei settori già da tempo esposti alla concorrenza internazionale, nonché le ripercussioni di una più intensa concorrenza anche a livello nazionale non consentono di dubitare che *le ripercussioni sull'insieme dell'economia di una partecipazione totale al mercato interno della CE saranno essenzialmente positive a lunga scadenza*. I *costi transitori di adeguamento* delle branche della nostra economia attualmente poco esposte al gioco della concorrenza dovrebbero cedere il passo alle ripercussioni di efficienza e di benessere a lunga scadenza, anche se *in taluni settori si dovranno operare dolorosi adeguamenti strutturali*. Nell'ottica attuale - tenuto conto delle prospettive occupazionali - gli spostamenti di posti di lavoro che ne deriveranno dovrebbero poter essere «digeriti» senza generare insopportabili squilibri.

Questa immagine positiva potrebbe assumere contorni più foschi se la nostra economia aperta - caratterizzata in parte da forti interessi al di fuori del nuovo settore di integrazione - dovesse assumere una posizione più difensiva verso l'esterno (maggiore schermatura del mercato) e riprendere in taluni settori ordinamenti meno efficienti.

In caso di *mancata adesione* non sono da escludere inconvenienti economici.

Per la verità, anche se la Svizzera non dovesse aderire alla Comunità, le imprese svizzere potrebbero in parte approfittare delle possibilità offerte dalla vastità e dinamicità del mercato europeo, nonché degli effetti moderatori sui costi delle norme unificate del mercato interno. Pur non aderendo, la Svizzera dovrebbe poter ottenere in diversi settori un allentamento delle barriere amministrative e giuridiche agli scambi. Non bisogna però sperare che tutte le barriere che verranno soppresse tra gli Stati membri della Comunità possano essere parimenti soppresse tra il nostro Paese e la Comunità. Non si può altresì escludere che la realizzazione dell'integrazione in seno alla CE provochi - soprattutto in periodi di difficoltà economiche - una tendenza all'isolamento verso l'esterno e, a seconda delle circostanze, anche verso i nostri associati dell'AELS. Un'evoluzione del genere sarebbe particolarmente pericolosa se la struttura multipolare dell'economia mondiale dovesse ulteriormente rafforzarsi e la Svizzera dovesse in definitiva ritrovarsi isolata di fronte a grandi blocchi economici sempre più ripiegati su sé stessi.

Il problema dell'accesso al mercato interno è meno acuto per le grandi imprese del settore industriale e del settore dei servizi, in particolare per le banche e le assicurazioni, visto che esse già possiedono filiali e centri di produzione nei Paesi della CE. Per diverse ragioni, la categoria più fortemente toccata sarebbe quella delle piccole e medie aziende dell'industria, dell'artigianato e del settore dei servizi, indipendentemente dal fatto che la loro attività sia orientata verso il mercato interno o verso l'estero. Da un canto, la loro stessa natura fa sì che dispongono di possibilità limitate di trasferimento della produzione e, d'altro canto, la concorrenza sul mercato svizzero diventerà maggiore a più o meno lunga scadenza anche nei settori sinora «protetti». Inversamente, *proseguendo la politica d'integrazione seguita sinora, la Svizzera potrebbe risparmiare in larga misura a taluni settori della nostra economia e principalmente all'agricoltura un doloroso processo d'integrazione che implica durevoli adeguamenti strutturali.*

Non è affatto possibile allestire un *bilancio* concludente delle ripercussioni sulla nostra economia della creazione del mercato comunitario interno nell'ipotesi della mancata adesione del nostro Paese alla CE, dacché i risultati sarebbero fortemente differenziati a seconda dei diversi settori e delle singole aziende. D'altra parte, *tali ripercussioni dipendono essenzialmente dalla possibilità di garantire mediante negoziati il libero accesso al mercato interno della CE a favore delle imprese svizzere, settore per settore.* Occorre quindi praticare una politica d'integrazione attiva volta a migliorare *la nostra capacità di integrarci nell'Europa*, in modo da limitare nella misura del possibile il prezzo da pagare in caso di non adesione. Da questo punto di vista è decisivo che l'economia e la politica economica svizzere si adoperino affinché gli adeguamenti inevitabili a lunga scadenza vengano effettuati tempestivamente e siano orientati in vista di una maggiore apertura del nostro mercato, di un'intensificazione della concorrenza e di una maggiore flessibilità, atteggiamento indispensabile per poter meglio affrontare l'inasprimento della concorrenza provocato dal grande mercato interno e per garantire che la Svizzera rimanga un associato solido e capace d'integrarsi, tenuto conto della forza economica delle sue imprese e delle condizioni generali imposte alla sua economia. Le autorità federali, cantonali e comunali devono pertanto dare la precedenza al *miglioramento qualitativo della piazza industriale svizzera.*

632 Le diverse alternative ed i loro obiettivi

Gli sforzi in vista della realizzazione di uno spazio economico europeo dinamico ed omogeneo non devono far perdere di vista che le differenze istituzionali tra le Comunità europee e gli altri Paesi dell'Europa occidentale continueranno a svolgere il loro ruolo sul piano politico. In altri termini, la realizzazione del grande spazio europeo dipenderà in larga misura dalla *volontà di cooperazione che manifesterà in futuro la CE.* Ne risulta che *i Paesi non membri sono in parte tributari della Comunità* a causa della sua maggiore potenza economica ed autonomia: *è una delle conseguenze politiche della non adesione.* La Svizzera dovrà impegnarsi maggiormente affinché la CE assuma un atteggiamento favorevole nei confronti della cooperazione. In molti casi tale atteggiamento

mento dipenderà dal miglioramento della nostra capacità di integrazione in seno all'Europa e dalla nostra volontà di sostenere la comunità di solidarietà economica e culturale europea, dimostrando in particolare un approccio aperto e intersettoriale dei problemi ed una volontà di compromesso e partecipando in più vasta misura alla costruzione dell'Europa. Il nostro Paese dovrà evitare per quanto possibile di adottare e di applicare isolatamente norme che possano produrre effetti oltre le nostre frontiere. Occorre tuttavia rilevare che, a seconda delle circostanze, un modo di agire isolato può consentire di fare esperienze pilota vantaggiose per tutti gli Stati europei e quindi utili al promovimento della costruzione dell'Europa. La nostra legislazione dovrà essere possibilmente consona a quella della Comunità per non sbarrare la via al riconoscimento reciproco degli effetti giuridici: si tratta di un'ulteriore ripercussione politica della non adesione.

Recentemente, l'eventualità di una marginalizzazione politico-istituzionale della Svizzera è stata oggetto di ampie discussioni nell'ambito delle quali ci si è chiesto se non fosse più opportuno prevedere una ristrutturazione fondamentale dei rapporti del nostro Paese con le Comunità europee. In questo contesto sono state citate diverse alternative: l'adesione, la conclusione di un accordo di associazione o di un accordo-quadro globale, la creazione di un'unione doganale tra la CE e l'AELS ed infine il rafforzamento delle organizzazioni esistenti mediante provvedimenti di ristrutturazione dell'AELS e nuove iniziative in vista della creazione di un'Europa a geometria variabile.

Le prime quattro varianti hanno in comune il fatto di fondare su basi giuridiche generalmente nuove le relazioni tra la Svizzera e la CE, fissando in tal modo *il tema centrale*, ossia il duplice postulato:

- di ottenere un *diritto di cooperazione* con la CE;
- di garantire formalmente talune *possibilità di influenzare* il processo di integrazione.

Nell'ottica degli scenari di integrazione descritti nel capitolo 5 del presente rapporto, il primo postulato appare prioritario. Le altre varianti hanno una portata inferiore a costituiscono semplicemente un complemento alla politica di integrazione applicata sinora. Come del resto anche l'alternativa che prevede un'unione doganale tra la CE e l'AELS, queste varianti si limitano di norma a dare un impulso alla cooperazione settoriale, contrariamente all'approccio *globale* del problema postulato dalle prime tre.

633 Adesione alla CE

L'*adesione alla CE* sarebbe l'*unica soluzione* a disposizione della Svizzera per *attuare integralmente i postulati* menzionati qui sopra. Non ci si deve però illudere sulle possibilità offerte al nostro Paese di partecipare alle decisioni. Posto che la Svizzera disponga di 5 seggi su 81 in seno al Consiglio di una Comunità di 13 membri, la sua influenza sarebbe forzosamente limitata, soprattutto se si pensa che la minoranza di bloccaggio è di circa 24 voti. È ovvio che nelle procedure di consultazione che precedono tutte le votazioni ogni Stato membro può esporre dettagliatamente il proprio punto di vista e dispone di una piena pa-

rità di trattamento. L'adesione significa tuttavia il diritto e l'obbligo di partecipare a tutti i progetti di liberalizzazione, di armonizzazione e di cooperazione della CE.

L'adesione è possibile unicamente a condizione che il nostro Paese *accetti integralmente i trattati della CE, l'insieme della normativa comunitaria in vigore, nonché gli obiettivi politici* in essa consacrati (cfr. n. 31). Fatto salvo il «Protocollo relativo al commercio interno tedesco e ai problemi che vi si connettono», allegato al Trattato CEE, nessuna altra riserva permanente è stata formulata da uno Stato membro della CE.

Nel rapporto di risposta alla mozione Furgler e al postulato Beck (FF 1971 II 365 segg.), il nostro Collegio ha evocato le difficoltà che la Svizzera dovrebbe superare in caso di adesione alla Comunità. Uno dei problemi più acuti è quello della compatibilità della nostra tradizionale politica di neutralità con gli obblighi vincolati alla qualità di membro della CE. Sarebbe difficile conciliare l'adesione ad una comunità soprannazionale avente i propri orientamenti politici, in particolare in fatto di sicurezza (proprio come uno Stato federale), con la nostra determinazione di serbare la maggiore indipendenza possibile in materia di politica estera. Come già ribadito nel 1971 nella risposta alla mozione Furgler, il nostro Collegio ritiene che l'adesione alla CE – in quanto implica l'accettazione dei suoi obiettivi politici – potrebbe porre in forse la credibilità della nostra politica tradizionale di neutralità, praticata in piena autonomia e secondo il nostro libero apprezzamento, almeno fintantoché gli obiettivi politici della CE rimarranno immutati.

L'adesione avrebbe importanti conseguenze sul nostro *assetto statale*. Il trasferimento dei diritti sovrani dello Stato agli organismi soprannazionali della CE – come per esempio il Consiglio, la Commissione e la Corte di giustizia (nei quali il nostro Paese sarebbe rappresentato) – non limiterebbe unicamente *i poteri dell'Assemblea federale e del Tribunale federale*, ma avrebbe pure ripercussioni sul *federalismo* e sulla *democrazia diretta*, ossia sui fondamenti della nostra identità.

Qualora il nostro Paese dovesse aderire alla CE, si avrebbero notevoli ripercussioni sul *federalismo svizzero*. La creazione della Comunità poggia sull'idea dell'attribuzione alle istituzioni della Comunità – da parte degli Stati membri – della competenza necessaria all'attuazione delle disposizioni dei trattati comunitari che formano la carta fondamentale della Comunità. L'ordinamento giuridico svizzero verrebbe in parte integrato nel più vasto ordinamento giuridico comunitario, con la conseguenza di importanti ristrutturazioni di potere tra la Comunità, la Confederazione e i Cantoni.

Occorre sottolineare che le ripercussioni sarebbero più importanti per gli organi federali che non per quelli dei Cantoni, visto che il diritto comunitario verte in prima linea su settori che nel nostro Paese rientrano nelle competenze della Confederazione.

L'elemento di soprannazionalità introdotto nell'ordinamento giuridico svizzero si manifesterebbe a diversi livelli: l'adesione della Svizzera alla CE limiterebbe materialmente la libertà di revisione della Costituzione da parte del potere costituente, dato che il diritto comunitario ha il primato sul diritto nazionale contra-

rio. Il diritto di iniziativa popolare in materia federale e i decreti federali urgenti in deroga alla Costituzione subirebbero corrispondenti limitazioni. Il diritto comunitario costituirebbe poi un limite all'esercizio del potere legislativo federale.

Il principale beneficiario del trasferimento delle competenze legislative federali alla Comunità sarebbe il nostro Collegio: infatti, in seno al Consiglio della Comunità, avremmo la possibilità di partecipare all'esercizio di queste competenze trasferite.

Per i Cantoni, l'adesione alla Comunità implicherebbe la perdita di talune competenze cantonali, in particolare nel settore dell'educazione, della legislazione in materia di polizia economica, della legislazione sanitaria e del domicilio e controllo degli stranieri. Inoltre i Cantoni non potrebbero essere associati sistematicamente alla preparazione della legislazione comunitaria per il tramite di procedure di consultazione come avviene oggi per quanto concerne la legislazione federale. Per poter associare nella misura del possibile i Cantoni al processo di decisione comunitaria, occorrerebbe senza dubbio prevedere la creazione di un organo in seno al quale essi potrebbero comunicare in modo continuo e rapido il loro parere al nostro Collegio. Spetterebbe poi al nostro Collegio far valere le posizioni dei Cantoni nei confronti del Consiglio della Comunità. D'altra parte, l'attuazione del diritto comunitario dovrà essere effettuata in collaborazione con i Cantoni, come già attualmente per quanto concerne la legislazione federale.

Per quanto concerne le ripercussioni sulla nostra democrazia di un'adesione della Svizzera alla CE, bisogna subito sottolineare che il nostro Paese verrebbe a trovarsi nella medesima situazione di *democrazia rappresentativa* dei dodici Stati democratici già membri della Comunità. Le competenze legislative nazionali trasferite alla Comunità verrebbero esercitate in futuro nell'ambito del sistema legislativo comunitario.

L'adesione alla CE provocherebbe invece sensibili ripercussioni sulla nostra *democrazia diretta*.

I regolamenti e le direttive emanati dal Consiglio della Comunità in applicazione dei trattati comunitari non possono essere subordinati all'approvazione successiva da parte degli Stati membri. In altri termini, non potrebbero essere oggetto di una domanda di referendum.

Inoltre, il potere costituente e legislativo svizzero potrebbe legiferare unicamente nei settori nei quali la CE non avesse essa stessa emanato norme. Ne consegue che il diritto di referendum diminuirebbe proporzionalmente all'uso che la Comunità farebbe del suo potere legislativo. Anche il diritto d'iniziativa verrebbe limitato: ogni iniziativa concernente settori già disciplinati dalla Comunità dovrebbe, a seconda delle circostanze, essere dichiarata nulla. Il diritto comunitario imporrebbe quindi limiti materiali alla revisione della Costituzione federale e delle costituzioni cantonali.

Nei settori che rimarrebbero di competenza del potere costituente e legislativo svizzero non potrebbe essere emanata alcuna norma contraria al diritto comunitario. Qualora una simile norma dovesse essere emanata, essa non avrebbe effetto alcuno. Anche in questo caso, le revisioni della Costituzione sarebbero limitate quanto al loro oggetto.

Non sarebbe invece esclusa a priori ogni possibilità di referendum contro gli atti federali di esecuzione delle direttive comunitarie. Tuttavia il rigetto di atti conformi al diritto comunitario da parte del popolo potrebbe impedire alla Svizzera di applicare tempestivamente le direttive della CE, con la conseguenza che il nostro Paese non rispetterebbe il Trattato CEE. Su denuncia della Commissione o di uno Stato membro, la Corte di giustizia potrebbe constatare questa inosservanza e la Svizzera sarebbe «tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte importa» (art. 171 del Trattato CEE).

Infine, il diritto di referendum in materia di trattati internazionali sancito dall'articolo 89 della Costituzione federale sarebbe limitato dal trasferimento alla CE del diritto di concludere trattati internazionali nei settori che le competono.

In questo contesto occorre sottolineare che il diritto di referendum esercita un certo qual influsso sul processo legislativo anche quando non viene utilizzato. È difficile quantificare questa diminuzione della democrazia diretta in caso di adesione alla CE. Nell'ambito di un primo studio sommario si è tentato di determinare in quale misura i diritti popolari sarebbero stati limitati qualora il nostro Paese avesse aderito alla CE il 1° gennaio 1973, data dell'entrata in vigore dell'Accordo di libero scambio con la CEE:

- Tra il 1° gennaio 1973 ed il 19 giugno 1987 sono stati emanati 410 leggi e decreti sottoposti al referendum facoltativo o obbligatorio; 126 atti, ossia il 31 per cento, concernevano in tutto o in parte competenze esclusive o concorrenti della Comunità: agricoltura 38, sussidi pubblici 19, politica commerciale 18, fiscalità e dazi doganali 14, trasporti 11, mercato interno 10, libero accesso al mercato del lavoro 8, concorrenza 3, energia 4, moneta 1. Benché sia difficile valutare sulla base di uno studio così generale in quale misura questi atti legislativi sarebbero stati contrari al diritto comunitario, si può stimare che nei settori nei quali l'integrazione è più forte (come per esempio nell'agricoltura) più dell'80 per cento dei testi sarebbero stati totalmente o parzialmente incompatibili con il diritto comunitario. Ad ogni modo è certo che più di un terzo delle leggi e dei decreti di obbligatorietà generale non avrebbero potuto essere sottoposti al referendum.
- Durante il medesimo periodo di tempo, sei decreti urgenti sottoposti al referendum erano contrari al diritto comunitario e non avrebbero quindi potuto essere adottati. Negli altri casi il diritto di referendum non avrebbe potuto essere esercitato.
- Sempre durante il medesimo periodo di tempo, sei iniziative ritirate o sottoposte al voto non avrebbero potuto riuscire a causa della loro incompatibilità con il diritto comunitario (problema degli stranieri 3, referendum in materia di trattati internazionali 1, inquinamento dell'aria da parte dei gas di scarico 1, importazione di foraggi 1). Ulteriori iniziative avrebbero dovuto essere esaminate in modo più approfondito dal profilo della loro compatibilità con il diritto comunitario (per esempio l'iniziativa del 1971 sulla partecipazione nelle aziende oppure l'iniziativa a favore dell'istituzione di 12 domeniche senza automobili).

Questa analisi sommaria consente di concludere che il trasferimento di diritti sovrani dello Stato a organismi soprannazionali - conseguenza dell'adesione

alla CE - imporrebbe taluni limiti all'esercizio dei diritti popolari in certi settori, più particolarmente in materia di politica economica. I diritti popolari rimarrebbero invece intatti nei settori che non sono toccati dal diritto comunitario. Ogni ulteriore trasferimento di elementi della sovranità nazionale alla Comunità per il tramite di revisioni dei trattati comunitari sarebbe subordinata all'approvazione di tutti gli Stati membri e quindi anche della Svizzera (popolo e Cantoni), anche se qualsiasi ostacolo al processo di integrazione da parte del nostro Paese potrebbe essere fonte di notevoli tensioni politiche all'interno della Comunità.

Oltre a questi ostacoli dovuti all'ordinamento costituzionale svizzero e tali da rendere difficile l'adesione della Svizzera alla CE, bisogna tener conto delle *difficoltà legate alle politiche settoriali* che necessiterebbero una soluzione adeguata. Si tratta per esempio degli adeguamenti della nostra politica e legislazione economica resi necessari in caso di adesione alla CE. L'obbligo di adottare *norme comunitarie in materia di libera circolazione dei lavoratori* e di diritto di stabilimento provocherebbe importanti problemi, visto che impedirebbe il proseguimento della nostra politica di stabilizzazione dell'effettivo di stranieri residenti in Svizzera. Come già rilevato a proposito delle ripercussioni economiche dei diversi scenari di evoluzione (cfr. n. 631), i settori economici svizzeri avvertirebbero in modo diverso le ripercussioni di un'eventuale adesione: per l'industria esse sembrano favorevoli a lunga scadenza; per altri settori invece, come per esempio l'agricoltura, si prevedono a seconda dei casi considerevoli difficoltà di adeguamento.

Il fatto che l'adesione della Svizzera alla CE sia possibile soltanto a patto di superare importanti difficoltà politiche interne ed esterne, giuridiche, istituzionali e di politica settoriale, non deve impedire un esame sistematico dell'insieme della politica svizzera per determinare in quale misura essa corrisponda alle esigenze presenti e future. Numerosi problemi citati qui sopra meritano un esame più approfondito, in particolare per quanto concerne le prospettive a lunga scadenza. Nel corso dei prossimi anni, il nostro Collegio continuerà pertanto a studiare attentamente la posizione del nostro Paese rispetto all'Europa.

Considerati i nuovi sviluppi ed i fattori di influsso che si manifestano attualmente nel processo di integrazione europea, il nostro Collegio ritiene tuttavia che essi non giustifichino un cambiamento di politica così fondamentale come quello postulato dall'adesione. Infatti, l'adesione sconvolgerebbe i nostri meccanismi democratici ed i nostri principi di politica estera in modo tale da trasformare profondamente la nostra identità nazionale. Siamo d'altra parte convinti che *la Svizzera può contribuire in larga misura alla costruzione dell'Europa pur non aderendo alla CE*. La coesione interna del nostro Paese plurilingue, partecipe di numerose aree culturali europee, nonché la prevedibilità della nostra politica estera, della nostra politica economica esterna e della nostra politica di sicurezza costituiscono ugualmente importanti fattori di stabilità per l'insieme del continente europeo. Il nostro Collegio intende rivolgere ancor maggiore attenzione ai risvolti positivi di una non adesione della Svizzera alla CE, sia dal punto di vista europeo sia da quello più genericamente internazionale, per creare maggior consapevolezza in merito. La nostra produttività economica non favorisce unicamente la prosperità del nostro Paese, bensì anche quella dei nostri associati europei a causa degli stretti legami che ci uniscono.

Durante i prossimi anni la politica svizzera dovrà quindi fornire la prova del valore del nostro contributo al rafforzamento dell'Europa per il tramite di una maggiore disponibilità alla cooperazione.

634 Altre alternative

634.1 Associazione con la CE

La ristrutturazione dei nostri rapporti giuridici con la Comunità potrebbe essere attuata mediante l'istituto dell'associazione, previsto dall'articolo 238 del Trattato CEE. Giusta questa disposizione:

«La Comunità può concludere con uno Stato terzo una unione di Stati o una organizzazione internazionale, accordi che istituiscano un'associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari».

I commenti del Trattato sottolineano sistematicamente il *carattere aperto di questo articolo*, la cui formulazione non precisa il campo d'applicazione materiale della norma, ma dà anzi ampio spazio alla definizione dell'estensione dell'associazione.

Ci si può fare un'idea più precisa dello statuto dell'associazione analizzando i trattati conclusi sinora dalla Comunità sulla base dell'articolo 238, anche se non tutti recano la menzione di «accordi di associazione». Sinora questa designazione è stata utilizzata unicamente nelle convenzioni con la Grecia (1963¹⁾), la Turchia (1964), Malta (1971) e Cipro (1973). Questa circostanza potrebbe essere spiegata dal fatto che i primi due accordi prevedono espressamente la possibilità di *adesione* (cfr. l'art. 28 dell'accordo con la Turchia), mentre gli ultimi due tendono alla costituzione di un'*unione doganale* (cfr. il preambolo e l'art. 2 di questi due accordi).

Gli accordi con gli Stati del Maghreb e del Machrek – ugualmente fondati sull'articolo 238 del Trattato CEE – sono stati definiti accordi di cooperazione e combinano elementi di aiuto allo sviluppo con elementi di libero scambio. Anche le Convenzioni di Lomé evitano il termine di «associazione».

Nessuna di queste convenzioni, eccettuate le due prime, ricopre un campo d'applicazione vasto come quello che risulta dagli accordi di libero scambio tra la Svizzera e la CE. Non si può quindi desumere dalla prassi applicata sinora dalla Comunità che un accordo di associazione aumenterebbe senz'altro e considerevolmente i settori di cooperazione rispetto alla situazione attuale.

Ci sembra più importante rilevare che sinora *nessuna convenzione di associazione* ha conferito agli Stati associati il *diritto di partecipazione agli affari interni della Comunità*, nemmeno a titolo consultorio o in un solo settore ben preciso. Le esperienze fatte dall'Austria durante gli anni sessanta nell'ambito dei suoi negoziati con la Comunità consentono di giungere alle medesime conclusioni (cfr. a questo proposito il capitolo I e il nostro rapporto di risposta alla mozione Furgler e al postulato Beck, FF 1971 365-370).

¹⁾ Caduca in seguito all'adesione della Grecia alla CE.

Riferendoci agli accordi di associazione esistenti e alle esperienze fatte nel corso dei negoziati, possiamo affermare che la conclusione di un accordo di associazione non aumenterebbe le possibilità per il nostro Paese di partecipare al processo di integrazione, neppure in sede di consultazione preliminare, fase obbligatoria per tutte le decisioni delle Parti contraenti. Orbene, è proprio la prospettiva di beneficiare di simili possibilità che costituirebbe l'interesse principale di un accordo del genere. Il fatto di poter intervenire come interlocutore sarebbe parimenti un'ulteriore condizione indispensabile affinché la Svizzera, in virtù di un tale accordo, si senta in un certo senso *obbligata* a sviluppare anticipatamente il proprio diritto in armonia con quello della Comunità.

In definitiva, il nostro Collegio ritiene che nelle attuali circostanze la *conclusione di un accordo di associazione* ai sensi dell'articolo 238 del Trattato CEE *non costituisce un'alternativa al modello di cooperazione*, pur considerando che il carattere aperto dell'articolo in questione potrebbe stimolare lo sviluppo di relazioni con la CE e che è quindi opportuno rammentare questa possibilità.

634.2 Accordo-quadro globale

La conclusione di un *accordo-quadro globale* è stata evocata come ulteriore possibilità di rafforzamento delle relazioni contrattuali con la CE. Benché sinora non ne siano stati esaminati tutti i dettagli, gli obiettivi di un simile accordo possono essere definiti come segue:

- rafforzamento e strutturazione della nostra rete di relazioni con la CE, giudicata poco chiara da taluni osservatori;
- creazione di un quadro istituzionale che generalizzi l'obbligo di mutua informazione e consultazione, per esempio in tutti i settori previsti dalla Dichiarazione di Lussemburgo;
- istituzione di un preciso centro di gravità nei rapporti tra la Svizzera e la CE, con lo scopo di evidenziare lo stretto intreccio attuale.

Un simile accordo si scarterebbe dal modello di cooperazione che il nostro Paese ha applicato sinora e giusta il quale gli accordi settoriali sono conclusi in tutti i settori di comune interesse, conformemente al principio della reciproca uguaglianza di diritti e di obblighi. Le relazioni tra la Svizzera e la CE sono state sino ad oggi disciplinate mediante accordi nei settori più diversi. La molteplicità dei settori di cooperazione implica che la conclusione di accordi settoriali continuerà ad essere indispensabile in futuro se si vogliono realizzare progressi concreti nel campo della cooperazione. Va notato che esiste già attualmente un accordo-quadro in un settore particolarmente cruciale, ossia quello della ricerca scientifica e tecnica. L'accordo in questione, che istituisce un comitato misto Svizzera-CE, è importante in vista di ulteriori progressi nel settore della cooperazione. Rammentiamo a tale proposito che la stessa CE giudica necessaria la conclusione di accordi specifici; è anche la ragione per la quale essa non ha approvato l'elaborazione di un accordo-quadro che avrebbe stabilito condizioni uniformi di cooperazione, applicabili ad ogni accordo specifico, e che avrebbe attribuito al comitato misto la competenza di stabilire progetti concreti.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, occorre esaminare quale dovrebbe essere il tenore di un accordo-quadro e sino a che punto le sue clausole dovrebbero essere vincolanti. Il nostro Collegio ritiene tuttavia che sarebbe opportuno esaminare le possibilità di concludere un accordo-quadro globale o accordi-quadro settoriali per ogni settore di cooperazione.

634.3 Unione doganale CE-AELS

Ci si può chiedere se la trasformazione del sistema europeo di libero scambio in un'unione doganale potrebbe costituire un mezzo per:

- sopprimere le complicazioni e i costi inutili dovuti all'applicazione di norme d'origine preferenziali, stabilite dall'accordo di libero scambio, e
- consolidare la posizione dei Paesi membri dell'AELS nel processo di integrazione europea.

Il nostro Collegio è convinto che le norme sull'origine applicate nella zona CE/AELS sono inutilmente complicate e dovrebbero essere urgentemente semplificate. I Paesi membri dell'AELS hanno presentato una richiesta in questo senso nel 1975. Un primo passo è stato realizzato con l'istituzione di un criterio percentuale alternativo per le merci designate nelle rubriche 84-92 della tariffa doganale. La prospettiva di nuove semplificazioni è migliorata dopo la seduta del Consiglio della CE del 13 giugno 1988, che ha fissato la posizione della Comunità nei confronti di queste semplificazioni, dichiarandosi favorevole all'apertura di negoziati con gli Stati membri dell'AELS. Un accordo dovrebbe essere concluso prima della fine del 1988. Queste semplificazioni e quelle che dovranno essere ulteriormente introdotte sono possibili nell'ambito del sistema attuale. Esse consentiranno alle cerchie economiche di ridurre sostanzialmente le loro spese. In questo contesto vanno parimenti menzionate le recenti semplificazioni in materia di allestimento dei documenti di origine: d'ora in poi e in un numero crescente di casi, la prova dell'origine dovrà figurare direttamente sulle fatture.

La rinuncia praticamente completa alle norme sull'origine è concepibile unicamente nel quadro di un'unione doganale. Tuttavia, anche nell'ambito di una tale unione non sarebbe possibile rinunciarvi del tutto, visto che le norme non preferenziali e quelle preferenziali di carattere autonomo, praticate nei confronti di Stati terzi (in particolare nei confronti dei Paesi in via di sviluppo), dovrebbero essere mantenute. Ad un vantaggio relativo farebbe riscontro il seguente inconveniente: in qualità di membro di un'unione doganale CE-AELS, la Svizzera dovrebbe rinunciare alla sua politica autonoma in materia di commercio con l'estero, con tutte le conseguenze che questo fatto implica per la sua politica di neutralità. La creazione di un'unione doganale tra la CE e l'AELS presuppone necessariamente un sensibile ravvicinamento tra la politica economica esterna della Svizzera e quella della CE, in particolare un'armonizzazione delle tariffe doganali, la partecipazione agli accordi bilaterali di auto-limitazione, l'adozione del sistema di preferenze generalizzate della CE, nonché la partecipazione alle sanzioni economiche decise dalla CE. Il prezzo di questo vantaggio economico *consiste in una ristrutturazione fondamentale della poli-*

tica economica esterna del nostro Paese. Per questa ragione il nostro Collegio esclude l'alternativa dell'unione doganale.

634.4 Ristrutturazione dell'AELS

Riflettendo su un'eventuale ristrutturazione delle relazioni contrattuali con la CE, ci si deve obbligatoriamente interrogare sul *ruolo e l'importanza della nostra appartenenza all'AELS* (cfr. n. 32 e 41). L'insieme dei rapporti tra la Svizzera e la CE, come pure tra gli Stati membri dell'AELS e la CE, ha un carattere essenzialmente bilaterale. L'attuazione della Dichiarazione di Lussemburgo si è tradotta in un netto rafforzamento della cooperazione multilaterale nell'ambito dei colloqui esplorativi e, in una certa qual maniera, anche nell'ambito dei veri e propri negoziati. Le due convenzioni multilaterali, entrate in vigore il 1° gennaio 1988 e concernenti la semplificazione delle formalità doganali e una procedura di transito comune AELS/CE (RU 1988 301 e 308), sono il frutto di questi sforzi. Esse non saranno però gli unici frutti: come risulta dalle proposte fatte il 20 maggio 1987 nell'ambito della conferenza di Interlaken dei ministri dell'AELS, il nostro Paese si sforza in primo luogo di rafforzare la cooperazione concreta in seno all'AELS, allo scopo di intensificare l'integrazione nell'ambito di questa organizzazione e di aumentarne la credibilità come fattore dell'integrazione europea.

Il nostro Collegio ritiene che questi obiettivi possano essere conseguiti senza che sia necessario cambiare la natura giuridica dell'AELS e quindi senza procedere ad una revisione della Convenzione di Stoccolma che ha istituito l'AELS. In questa prospettiva, la revisione della Convenzione non è attualmente auspicata da nessun altro Stato membro. Siamo comunque pronti ad estendere la nostra collaborazione con gli Stati membri dell'AELS a settori non stabili dalla Convenzione di Stoccolma, a condizione che una revisione in questo senso corrisponda a seri interessi comuni.

Onde poter ristrutturare i rapporti contrattuali del nostro Paese con la Comunità, la scelta tra negoziati bilaterali o multilaterali deve essere operata in definitiva tenendo conto del loro oggetto specifico e dell'interesse a cooperare in un dato settore. Il nostro Collegio ritiene che nei settori-chiave dello spazio economico europeo dinamico ed omogeneo che si intende creare è opportuno ricercare soluzioni uniformi nella misura del possibile. L'omogeneità deve essere garantita per il tramite di accordi bilaterali e multilaterali. Nelle strutture istituzionali attuali ogni Stato membro dell'AELS è totalmente autonomo in materia di politica estera e di politica economica esterna, circostanza che presuppone parimenti la libertà di stabilire individualmente le proprie relazioni bilaterali in materia di affari economici esterni.

64 Conclusioni generali

Il processo di integrazione europea e la cooperazione in Europa occidentale si sono fortemente intensificati nel corso degli ultimi anni. Dopo la sua terza estensione (gli Stati membri della CE sono attualmente 12), la Comunità ha

conseguito nuovi progressi in vista dell'attuazione dei suoi vasti obiettivi integrativi, rimettendo a punto il programma di completamento del mercato interno. L'intensificazione della cooperazione non è però un'esclusività della CE: anche nell'ambito dell'AELS sono stati fatti sforzi considerevoli per migliorare le condizioni di dialogo tra i Paesi dell'AELS e la CE. I contatti tra il Consiglio d'Europa e la CE dovranno essere potenziati; inoltre si dovranno avviare compiti comuni in seno ad organismi specializzati, come pure nell'ambito di nuovi sistemi di cooperazione più flessibili.

Il presente rapporto mostra che la Svizzera partecipa attivamente a tutti questi sforzi. Il nostro Paese è da sempre strettamente legato all'Europa a causa della sua posizione al centro del continente, della sua appartenenza a diversi espressioni culturali europee, dal suo retaggio storico comune e della sua tradizione democratica. La Svizzera condivide gli obiettivi fondamentali del processo di integrazione europea, ossia la partecipazione all'opera di costruzione comune e il consolidamento della posizione dell'Europa nel mondo. *Il nostro Paese intende partecipare a quest'opera in tutti i settori nei quali il processo di integrazione è compatibile con i suoi principi tradizionali di politica estera e con i suoi principi costituzionali.*

Il nostro Collegio ritiene che le prospettive della Svizzera in vista di un'intensificazione della collaborazione con i suoi associati europei siano relativamente favorevoli. Pensiamo altresì che *sia nell'interesse di tutte le parti in causa* istituire uno spazio economico europeo dinamico, ossia creare condizioni possibilmente simili a quelle di un mercato interno anche tra gli Stati membri dell'AELS e la CE. Nella sua veste di interlocutore della CE, la Svizzera occupa una posizione che non deve essere sottovalutata, prima di tutto come socio commerciale, ovvero come acquirente di beni e di servizi, ma anche in senso lato, come interlocutore sociale, visto che in Svizzera e nei Paesi membri della CE le nostre imprese hanno creato impieghi per oltre un milione di persone. Va inoltre rilevata l'importanza del nostro Paese come entità culturale particolare o come interlocutore nel settore della scienza e della ricerca, visto che le nostre prestazioni contribuiscono a rafforzare la posizione centrale dell'Europa nel settore della tecnologia. Infine, a causa del suo equilibrio interno e della sua neutralità, la Svizzera rappresenta un importante fattore di stabilità politica ed economica in Europa.

Gli strumenti che consentiranno alla Svizzera di intensificare la sua collaborazione con gli associati europei sono già disponibili attualmente. Si potranno ugualmente creare altri strumenti, eventualmente sotto forma di nuove convenzioni. Gli organismi ed i metodi di collaborazione sono già in atto. Dopo aver esaminato le diverse alternative, il nostro Collegio è giunto alla conclusione che la politica svizzera di integrazione deve continuare sulla via che ha imboccato. Non è necessario cambiare integralmente la rotta, benché sembri incontestabile che l'istituzione del mercato comunitario interno sarà per noi fonte di importanti problemi. Per quanto concerne i principi, il nostro Collegio condivide il parere della Comunità, secondo il quale la collaborazione deve essere intensificata in modo pragmatico in tutti i settori nei quali esistono interessi comuni, rispettando l'autonomia di decisione ed il principio dell'equilibrio dei diritti e degli obblighi delle parti in causa. In questa prospettiva sarebbe anzi oppor-

tuno andare ben oltre, visto che rimane molto da fare per eliminare totalmente gli ostacoli agli scambi nello spazio economico europeo, per migliorare la protezione giuridica, per aumentare il tenore di vita dei cittadini europei, per favorire l'armonizzazione del diritto e per garantire un'adeguata protezione dell'ambiente. La Svizzera è disposta a assumere i suoi impegni nei confronti dei suoi associati ed a partecipare all'opera di integrazione e di costruzione europea.

A parere nostro, *l'unica vera alternativa alla nostra attuale politica di integrazione ed al suo potenziale di sviluppo sarebbe l'adesione alla CE*. Tuttavia, l'adesione implica l'accettazione degli obiettivi politici dell'integrazione stabiliti dalla CE e codificati nel diritto comunitario. Fra di essi figura pure l'Unione europea quale punto finale del processo integrativo. L'Unione europea deve essere attuata per il tramite di una maggiore cooperazione in materia di politica estera, settore che verrà completato con uno speciale capitolo sulla politica di sicurezza. Il nostro Collegio ritiene che la credibilità della nostra politica tradizionale e autonoma di neutralità potrebbe essere posta in forse qualora il nostro Paese dovesse fare suoi gli obiettivi politici della CE nella loro *forma attuale*. Inoltre, partiamo dal principio secondo il quale una Svizzera neutra e politicamente stabile, praticante una politica di difesa e di sicurezza credibile, corrisponde ad una necessità che non è unicamente nazionale. Si tratta di una posizione di estrema importanza per l'insieme dell'Europa, visto che l'equilibrio interno del nostro Paese contribuisce sensibilmente alla stabilità e alla distensione in Europa. Nell'ottica attuale, l'adesione della Svizzera alla CE *a queste condizioni* non può essere lo scopo della nostra politica di integrazione.

Il nostro Collegio non ignora che la rinuncia all'adesione provocherà maggiori ripercussioni che non nel 1972: infatti, il nostro Paese sarà formalmente escluso dal processo decisionale comunitario nel momento in cui le decisioni della CE lo concerneranno sempre più a causa dell'estensione territoriale e dell'aumento di competenze della CE. È il prezzo che si dovrà pagare per la salvaguardia dei nostri principi di politica estera, della nostra sovranità e delle nostre istituzioni federalistiche e democratiche.

Nel contempo è pure vero che non bisogna assimilare la mancata adesione alla CE al rifiuto di partecipare al processo di integrazione europea. Le prospettive di conservare la nostra posizione di favore in Europa sono buone nonostante la crescente complessità dei problemi. La condizione più importante è che mostriamo oggi più che mai la nostra capacità di integrazione e che la Comunità si mantenga disposta a sviluppare i suoi rapporti contrattuali con il nostro Paese. *Il miglioramento della nostra capacità di integrazione è un importante strumento per garantire il nostro futuro.*

Dimostrare la nostra capacità di integrazione significa in primo luogo mantenere una competitività superiore alla media nei settori dell'economia e della tecnologia, assumendo nel contempo le nostre responsabilità sul piano sociale e su quello ecologico. A tale scopo disponiamo di ottime premesse: una capacità di lavoro superiore alla media internazionale grazie al consenso tra interlocutori sociali ed alla pace del lavoro, i mezzi di autofinanziamento degli investimenti di cui dispongono le nostre imprese, una spiccata volontà di far progredire la ricerca e di innovare, l'eccellente livello di formazione della popula-

zione, nonché buone infrastrutture, in particolare per l'approvvigionamento energetico, i trasporti e le telecomunicazioni. In futuro dovremo ulteriormente sviluppare questi fattori, ragione per la quale il nostro Collegio sottolinea l'estrema importanza che le *condizioni generali interne favorevoli* rivestono per lo sviluppo di un'economia sana, innovatrice e disposta ad assumere rischi. In definitiva, queste condizioni sono ben più importanti di un cambiamento fondamentale delle nostre relazioni istituzionali con la CE per raccogliere la nuova sfida europea, visto che la concorrenza sarà molto aspra nello spazio economico europeo. La capacità di fronteggiare questa spinta concorrenziale – all'interno o all'esterno della CE – sarà la condizione essenziale dalla quale dipenderanno le possibilità di successo del nostro Paese in Europa in tutte le branche dell'economia e non solo nell'industria.

La capacità di integrazione e quindi le qualità del nostro Paese come luogo di produzione e di lavoro dipenderanno in larga misura dalla facoltà di strutturare la nostra legislazione in un'ottica favorevole all'integrazione europea. Il legislatore, ossia congiuntamente il popolo, il Parlamento e le autorità federali, dovrà riflettere sulle ripercussioni delle nostre decisioni nei confronti dell'Europa. *Dobbiamo sforzarci di garantire per quanto possibile la compatibilità delle nostre norme giuridiche con quelle degli altri Paesi europei* nei settori che hanno una dimensione soprannazionale (e unicamente in questi). È in questo spirito che il 18 maggio di quest'anno, seguendo una proposta del Consiglio nazionale, il nostro Collegio ha deciso di introdurre nei suoi messaggi alle Camere federali e nelle sue proposte di ordinanze federali – a condizione che i testi legislativi proposti possano avere ripercussioni al di là delle frontiere – un capitolo speciale sull'Europa, con il proposito di esporre in quale misura i disegni legislativi sono compatibili con il diritto europeo. Questa ricerca di parallelismo non implica l'adozione automatica del diritto europeo, ma intende evitare di creare involontariamente o senza necessità alcuna nuove discrepanze che potrebbero ostacolare il riconoscimento reciproco dei differenti regimi giuridici europei. È evidente che questa volontà di garantire la compatibilità dei vari ordinamenti giuridici potrebbe implicare in taluni casi la rinuncia da parte del nostro Paese ad imporre a qualsiasi prezzo soluzioni speciali. Il nostro Collegio è consapevole del fatto che, nei rari casi in cui la CE è interessata ad una ristrutturazione delle nostre norme, la Svizzera non potrà più permettersi di ignorare i desideri espressi dalla CE invocando specifiche costrizioni del diritto interno, soprattutto se pretendiamo la medesima comprensione da parte della CE nei numerosi casi in cui il nostro Paese è interessato ad una ristrutturazione delle norme comunitarie.

Il nostro Paese fornirà la prova della sua capacità d'integrazione nella misura in cui riuscirà a *far valere a livello europeo i suoi interessi*. Questo compito incombe in primo luogo alle autorità; fondandosi sul principio della reciprocità, esse devono aver cura di presentare il punto di vista della Svizzera e farlo valere tempestivamente all'atto dell'elaborazione di soluzioni paneuropee, praticando una politica lungimirante in contatto diretto con gli organismi della Comunità e con gli Stati membri della CE, nonché in seno all'AELS e alle organizzazioni europee specializzate. Ma questa responsabilità incombe anche alle cerchie politiche ed economiche interessate. Visto che la Svizzera non ha il diritto di

partecipare al processo decisionale comunitario è particolarmente importante che il nostro Paese possa approfittare al massimo dei contatti informali di cui dispone in seno alle cerchie politiche e alle organizzazioni economiche europee. In questo contesto non si tratta di immischiarsi velatamente nel processo di formazione dell'opinione in seno alla Comunità, bensì di migliorare *le possibilità di azione nell'interesse comune di tutti i partecipanti*. Il nostro motto sarà pertanto: liberalizzazione e cooperazione.

La Svizzera dovrà preoccuparsi dei mezzi mediante i quali potrà rafforzare concretamente la sua capacità di integrarsi nell'Europa. Ad ogni modo, dovrà promuovere le misure atte a potenziare il sentimento di appartenenza all'Europa, collaborando in questo senso con i Cantoni in tutti i settori della formazione, della scienza, della ricerca, della politica, dell'economia e della cultura. In questo contesto è auspicabile un più ampio processo di formazione dell'opinione. Il nostro Collegio intende chiedere l'elaborazione di proposte concrete ai servizi dell'amministrazione e ai competenti gruppi di lavoro, se necessario, facendo capo a periti esterni. Provvedimenti concreti sembrano indicati nei settori dell'economia, del diritto, dei trasporti, della protezione dell'ambiente, della formazione e della ricerca, nonché in quello della libera circolazione delle persone.

Inoltre, il nostro Collegio ritiene indispensabile che il miglioramento della capacità di integrazione vada di pari passo con un'intensificazione delle relazioni con il mondo intero. Per il nostro Paese, la preservazione dell'*universalità delle relazioni di politica estera e di politica economica esterna* è una norma tradizionale fondamentale dello Stato. La Svizzera si trova in una posizione di interdipendenza a livello mondiale, soprattutto nei confronti dell'Europa occidentale. È la ragione per la quale, parallelamente all'intensificazione della cooperazione europea, ci adopereremo con determinazione a favore di un miglioramento delle condizioni-quadro dell'economia mondiale, affinché il nostro Paese possa ulteriormente sviluppare i suoi scambi economici con l'estero. Faremo uso di tutte le possibilità offerte dai negoziati del GATT attualmente in corso nell'ambito dell'Uruguay-Round. Il nostro Collegio considera molto importante l'armonizzazione e l'arricchimento reciproco degli sforzi di liberalizzazione avviati in Europa e nel mondo, seppure non fruiscono dappertutto di un carattere giuridico così sviluppato e benché i progressi non siano così rapidi in tutti i settori. Sul piano delle relazioni esterne si tratterà di attuare una politica universale attiva per difendere le posizioni del nostro Paese e per rettificare l'impressione erronea che le prese di posizione comuni degli Stati membri della CE in materia di politica estera costituiscano la voce dell'intera Europa occidentale.

Vista la rapidità di evoluzione del processo di integrazione europea, è *indispensabile che la Svizzera ripensi costantemente e senza preconcetti la sua posizione in seno all'Europa*. Da molti anni sono in corso lavori approfonditi di analisi delle relazioni della Svizzera in Europa. Questo compito spetta in particolare alla Delegazione economica permanente, presieduta dal direttore dell'Ufficio federale dell'economia estera, che - in virtù del nostro decreto dell'11 dicembre 1961 - è stata incaricata di elaborare linee direttive per i negoziati con la CE

e di curare gli interessi economici svizzeri nei confronti della Comunità. Le organizzazioni mantello dell'economia e gli uffici federali direttamente interessati sono rappresentati in seno alla Delegazione. Il decreto citato qui sopra ha pure istituito l'Ufficio di integrazione, responsabile in seno al DFAE e al DFEP (più precisamente in seno all'UFEE) delle relazioni con la CE e del coordinamento interdipartimentale di tutte le questioni che concernono gli sforzi di integrazione comunitaria (cfr. allegato 6). Giusta il nostro decreto del 27 giugno 1973, l'Ufficio di integrazione è parimenti incaricato di occuparsi dei problemi relativi alle relazioni della Svizzera con la CE nei settori non economici in collaborazione con gli altri Dipartimenti interessati; partecipa inoltre ai lavori preparatori e ai negoziati di accordi con la CE e, congiuntamente con la Delegazione, garantisce all'interno e all'esterno la definizione e l'attuazione coordinata della politica svizzera di integrazione. In questo contesto va inoltre menzionato il Gruppo di riflessione sulla Svizzera e l'Europa, istituito nel gennaio del 1988 dal capo del Dipartimento federale degli affari esteri. Il compito principale di questo gruppo è di valutare e di formulare le possibilità e gli aspetti di una futura politica europea della Svizzera. Oltre ad un'analisi approfondita degli aspetti istituzionali e della politica di neutralità, si tratta di studiare le ripercussioni politiche dell'integrazione europea sulla posizione del nostro Paese in seno all'Europa (in particolare nei settori della sicurezza e del disarmo) e più specialmente in seno all'Europa occidentale (ruolo del Consiglio dell'Europa), nonché le ripercussioni in taluni settori specifici (scienza, ambiente, cultura). Nell'ambito di questa analisi non si dovrà perdere di vista il fatto che la politica estera della Svizzera non è limitata alle frontiere dell'Europa ma ha un carattere universale.

Affinché possiamo analizzare la situazione, occorre che anche in futuro le relazioni reciproche nell'ambito della cooperazione con la Comunità possano essere approfondite per il tramite di nuovi accordi che rispettino il principio dell'uguaglianza delle Parti contraenti e dell'equilibrio dei diritti e degli obblighi. Non è tuttavia escluso che la Comunità - seguendo per esempio coerentemente il principio federalista della sussidiarietà - cambi un giorno il proprio aspetto al punto da divenire una federazione di Stati e adotti quindi un nuovo atteggiamento nei confronti dei Paesi a economia di Stato dell'Europa centrale e dell'Europa dell'Est. In questo caso, la situazione sarebbe radicalmente mutata per quanto concerne la Svizzera. Nel frattempo, si tratterebbe di rimanere competitivi e capaci di aderire alla CE per non essere costretti ad un'adesione, bensì per conservare serenamente la piena libertà di un eventuale decisione di adesione quando la giudicheremo opportuna. Qualora un movimento popolare credibile dovesse manifestarsi a favore dell'adesione, esso dovrebbe essere l'emanazione della volontà di partecipazione alla costruzione politica dell'Europa. Questo obiettivo politico giustificerebbe allora pienamente il prezzo politico da pagare per l'adesione. Analizzando la situazione attuale, in nostro Collegio è convinto che la grande maggioranza del popolo svizzero auspichi mantenere i principi politici e costituzionali fondamentali del nostro Stato.

7 Programma di legislatura

Il presente rapporto è previsto nel programma di legislatura 1987-1991 (FF 1988 I 339, n. 1.1 e allegato 1).

1930

Politiche settoriali della CE

A. Politica di concorrenza

La politica europea di concorrenza persegue i seguenti obiettivi:

- impedire alle imprese di ristabilire, con accordi di tipo cartellistico, ostacoli che pregiudichino il buon funzionamento del mercato;
- impedire che concentrazioni di potere economico troppo forti si esprimano attraverso pratiche che danneggiano i consumatori o le ditte concorrenti o dipendenti (prevenzione degli abusi di ditte che detengono una posizione dominante);
- impedire che gli aiuti accordati dai poteri pubblici nazionali creino discriminazioni o falsino la concorrenza.

La politica europea di concorrenza è definita nelle grandi linee dai trattati istitutivi della Comunità europea. La Commissione, che agisce d'ufficio o su denuncia di uno Stato membro, di un'impresa o di un privato, ha un ruolo fondamentale nell'applicazione delle norme di concorrenza. Gli interessati possono ricorrere contro le decisioni della Commissione presso la Corte di Giustizia, che ne controlla la legalità. Si è formata, così, una ricca giurisprudenza. Le imprese e le persone che si ritengono danneggiate da un'infrazione alle norme comunitarie di concorrenza possono anche rivolgersi direttamente ai tribunali nazionali.

1. Accordi tra imprese

Il diritto comunitario che regola la concorrenza si fonda sul «principio del divieto», nel senso che sono vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni tra imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune (art. 85 del Trattato CEE). Gli ostacoli alla concorrenza che hanno effetto solo nell'ambito nazionale continuano ad essere soggetti alle prescrizioni degli Stati membri. Lo scopo perseguito dal diritto comunitario non è di vietare qualsiasi accordo tra imprese, bensì di controllare pratiche siffatte e di limitarle laddove le circostanze economiche lo richiedano.

Dal 1962, gli accordi che possono ricadere sotto questo divieto devono essere notificati innanzitutto alla Commissione se le parti desiderano ottenere un «attestato negativo», secondo cui l'accordo previsto non limita la concorrenza, oppure un'«esenzione», che libera dal divieto generale un accordo restrittivo, per i vantaggi che esso comporta.

La Commissione può, in qualsiasi momento, constatare l'infrazione ed imporre la cessazione di un accordo o di pratiche contestate. È stata per esempio indotta ad intervenire contro una serie variatissima di accordi e di pratiche concertate: accordi di ripartizione dei mercati o di determinazione dei prezzi in comune, intese che prevedevano obblighi collettivi di acquisto esclusivo, accordi

relativi al diritto di proprietà industriale e commerciale, accordi di distribuzione esclusiva o selettiva.

La Commissione, tuttavia, si sforza di promuovere alcune forme di cooperazione tra imprese autorizzando certe intese che contribuiscono a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico (art. 85 del Trattato CEE).

Su tale base, ha per esempio adottato alcune decisioni di principio che sopprimono l'obbligo di notifica e autorizzano diverse categorie di accordi, nella misura in cui sia soddisfatto un certo numero di condizioni: accordi esclusivi di distribuzione o d'acquisto e accordi di specializzazione di fabbricazione entro certi limiti di fatturato e di quota di mercato; certe categorie di contratti di licenza in materia di brevetti; accordi di ricerca e di sviluppo ecc.

D'altronde, in particolare nel campo delle piccole e medie imprese, la Commissione ha definito le forme di cooperazione che, a suo avviso, non sono colpite dal divieto d'intesa:

- i contratti di rappresentanza esclusiva conclusi con rappresentanti commerciali;
- gli accordi di importanza secondaria, definiti in rapporto al fatturato e alla quota di mercato;
- gli accordi di subappalto;
- gli scambi di conoscenze tra imprese, la realizzazione di studi in comune, l'uso comune di impianti, ecc.

2. Concentrazioni e abuso di una posizione dominante

Oltre agli accordi cartellistici, è vietato lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante sul mercato o di un monopolio, nella misura in cui può essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri (art. 86 del Trattato CEE). I trattati europei non hanno previsto il controllo delle concentrazioni in settori industriali che non siano quelli del carbone e dell'acciaio. Per questa ragione la Commissione ha presentato di recente al Consiglio dei ministri una proposta di regolamento che mira a sottoporre alla sua valutazione le concentrazioni più importanti e a permetterle di vietarle nel caso in cui ostacolino il mantenimento di una concorrenza effettiva nella Comunità.

3. Monopoli di Stato

L'articolo 37 del Trattato CEE prevede che si debbano riordinare i monopoli di Stato a carattere commerciale in modo che non sia più possibile nessuna discriminazione, per quel che riguarda le condizioni di approvvigionamento e di smercio, tra i cittadini degli Stati membri. Tuttavia, nonostante i recenti riordini, sussistono dei problemi, in particolare per la commercializzazione dei tabacchi in Francia e in Italia. D'altronde si deve ancora terminare il riordino dei monopoli per i nuovi Stati membri (Grecia, Spagna, Portogallo).

La Commissione ha infine emanato, nel 1980, una direttiva relativa alla trasparenza dei rapporti finanziari tra Stati membri e imprese pubbliche.

I trattati europei dichiarano incompatibili con il mercato comune gli aiuti di Stato nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri e quindi danneggino le imprese concorrenti (art. 92 del Trattato CEE). Tuttavia sono ammessi alcuni aiuti:

- gli aiuti regionali: per evitare che la loro distribuzione falsi la concorrenza, la Commissione applica dei principi di coordinamento che prevedono in particolare importi massimi comunitari;
- gli aiuti all'ambiente, che tuttavia devono sottostare al principio «chi inquina paga»;
- gli aiuti settoriali, che devono restare eccezionali, limitati nel tempo e proporzionati al loro obiettivo, quello cioè di ripristinare progressivamente la vitalità a lungo termine di settori in difficoltà, risolvendone i problemi strutturali. Sono stati definiti orientamenti più specifici per quattro settori: costruzione navale, tessili, fibre sintetiche e siderurgia.

B. Politica agricola

Le esigenze proprie del settore agricolo e le rispettive diversità strutturali negli Stati membri hanno indotto la Comunità a sviluppare una politica comune nettamente in anticipo rispetto al livello di integrazione raggiunto in altri campi.

L'articolo 39 del Trattato di Roma definisce i cinque obiettivi fondamentali della politica agricola comune: incrementare la produttività sviluppando il progresso tecnico e assicurando lo sviluppo razionale della produzione come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; assicurare così agli agricoltori un tenore di vita equo; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

Per raggiungere questi obiettivi i diversi mercati dei prodotti agricoli sono stati progressivamente organizzati. Il mercato comune agricolo così creato è essenzialmente fondato su tre principi che sono diventati la base della politica agricola comune: unicità del mercato, preferenza comunitaria e solidarietà finanziaria.

L'*unicità del mercato* permette la libera circolazione dei prodotti all'interno della Comunità, implica la soppressione dei dazi e degli ostacoli non tariffari, nonché l'armonizzazione delle regolamentazioni amministrative, sanitarie, veterinarie ecc. e necessita di norme comuni di gestione e dell'instaurazione di prezzi comuni applicabili in tutti gli Stati membri e periodicamente oggetto di decisioni a livello dei ministri dell'agricoltura.

Le preoccupazioni legate al tenore di vita degli agricoltori e la necessità di mantenere una certa attività economica nelle regioni meno favorite hanno portato a *fissare amministrativamente prezzi* che permettano il mantenimento di un certo livello di reddito. Ne è risultata una produzione di eccedenze il cui immagazzinamento e smaltimento sul mercato internazionale sono diventati onerosissimi per il bilancio comunitario.

Le norme comuni di gestione variano in funzione delle caratteristiche dei prodotti. Vi sono *quattro tipi principali di organizzazione comune di mercato* che insieme ricoprono più del 94 per cento della produzione europea:

- circa il 70 per cento dei prodotti (la maggior parte dei cereali, lo zucchero, il latte, la carne bovina e suina, certi tipi di frutta e verdura, il vino da tavola) beneficiano di un sistema di tipo protezionistico che garantisce al tempo stesso lo smaltimento dei prodotti e il loro prezzo. Quando i prezzi del mercato scendono al di sotto di un certo livello gli organismi di intervento acquistano le quantità eccedenti e le immagazzinano o le smarciano secondo la regolamentazione comunitaria. Il mercato può essere anche sostenuto con misure più flessibili: aiuti per l'immagazzinamento o la distillazione, ritiro da parte di gruppi di produttori ecc.;
- il 21 per cento della produzione (altri cereali, altri vini, altra frutta e verdura, uova e pollame) beneficia solo di una *protezione contro le importazioni* a basso prezzo in provenienza dal resto del mondo;
- il 2,5 per cento dei prodotti (olio d'oliva, alcuni oleaginosi, tabacco, carne ovina, pomodori, uva) beneficiano di un *aiuto complementare*. Questo aiuto, riservato ai prodotti di cui la Comunità è generalmente carente, permette di mantenere prezzi al consumo relativamente bassi pur garantendo un certo reddito ai produttori;
- l'*aiuto forfettario*, per ettaro o in funzione delle quantità, riguarda lo 0,5 per cento della produzione; grano duro, semi di cotone, lino, canapa, luppolo, bachi da seta, sementi, foraggi disidratati.

Di fronte al gonfiarsi delle eccedenze strutturali e alle spese che queste comportano - il tasso d'autarchia della CE dei Dieci era del 112 per cento (1984/5) rispetto al 67 per cento della Svizzera nello stesso periodo - la Comunità persegue una politica più prudente nella fissazione dei prezzi e ha limitato la sua politica di sostegno dei prezzi e di aiuto. Sono state per esempio adottate disposizioni restrittive per equilibrare i mercati: distillazione obbligatoria nel settore del vino; corresponsabilità finanziaria dei produttori che devono partecipare alle spese di immagazzinamento e di smaltimento nel settore lattiero; quote di produzione (settore lattiero); una soglia di garanzia che prevede una riduzione dei prezzi garantiti quando si supera un certo volume di produzione (cereali, colza, girasole, frutta lavorata, zucchero ecc.).

La *preferenza comunitaria* implica che, sul mercato interno, la produzione agricola comunitaria beneficia di una priorità di smercio rispetto ai prodotti importati da Paesi terzi. La protezione del mercato comunitario è assicurata da dazi e/o *prelievi variabili* calcolati in funzione dei prezzi dell'offerta mondiale e dei prezzi fissati dalla Comunità. Il sistema dei prelievi, applicato alla maggior parte dei prodotti agricoli, ha lo scopo di garantire ai produttori comunitari un livello di prezzi generalmente superiore a quello praticato sul mercato mondiale e di proteggere i mercati interni dalle oscillazioni irregolari dei corsi mondiali. Questi prelievi, che corrispondono alla differenza tra il prezzo d'importazione e quello comunitario, servono a ricondurre i prezzi dell'offerta mondiale a quello interno della Comunità.

Per quanto riguarda le esportazioni, le *restituzioni* costituiscono in qualche sorta la contropartita dei prelievi. Ai produttori della Comunità viene restituita

la differenza tra il prezzo del mercato interno e quello di vendita sul mercato mondiale, accordando loro in questo modo una posizione competitiva sui mercati esterni.

La solidarietà finanziaria comune consta di due elementi: da un lato le spese necessarie per la politica agricola sono finanziate su una base comune; dall'altro gli introiti derivanti da tale politica (prelievi e dazi sulle importazioni, imposizioni della produzione, ecc.) costituiscono risorse proprie della Comunità. Nell'ambito di questo bilancio, il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) comprende due sezioni:

- la sezione «garanzia», che finanzia l'insieme delle spese pubbliche derivanti dall'attuazione delle organizzazioni comuni del mercato intese a regolarizzare il mercato comunitario: acquisti ad opera degli organismi d'intervento, spese di immagazzinamento, aiuti diretti per il reddito, sovvenzioni per lo smercio dei prodotti. Altre spese risultano dalle restituzioni, cioè dagli aiuti finanziari per l'esportazione che compensano la differenza tra il prezzo sul mercato comunitario e quelli del mercato mondiale;
- la sezione «orientamento», che contribuisce al finanziamento della politica comune delle strutture agricole: miglioramento delle strutture delle aziende agricole, delle infrastrutture rurali e delle condizioni di commercializzazione e di lavorazione dei prodotti. Si dà la precedenza alle azioni che mirano ad aumentare la produttività, a favorire l'equilibrio dei mercati e a ridurre le differenze di sviluppo regionale. Questi aiuti comunitari sono completati da sovvenzioni nazionali.

Per altro vengono accordati aiuti finanziari all'ambito rurale sotto forma di sussidi non rimborsabili del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESER) e di prestiti a lungo termine della Banca europea per gli investimenti (BEI).

Riforme della politica agricola comune

Nel 1985 la Commissione della Comunità ha promosso di propria iniziativa un'ampia consultazione con gli Stati membri e con gli ambienti interessati sull'avvenire della politica agricola comune. Nella pertinente comunicazione, la Commissione ha indicato con chiarezza gli orientamenti che intende seguire per ritrovare un migliore equilibrio dei mercati agricoli. L'azione prevista comporta:

- una *politica restrittiva dei prezzi*. In effetti, si tratta di dare maggior influenza ai prezzi del mercato nell'orientamento dell'offerta e della domanda. Da alcuni anni la politica comunitaria in questo campo ha praticamente portato al congelamento dei prezzi;
- una *maggior elasticità delle garanzie e dei meccanismi di intervento*. Si tratta di ridare al dispositivo d'intervento il suo ruolo originario di strumento di aggiustamento congiunturale ed evitare che, operando automaticamente e in permanenza, esso annulli tutti gli effetti di mercato e impedisca ogni adattamento dell'offerta alla domanda;
- un *rafforzamento della corresponsabilità dei produttori*, tramite tasse destinate a coprire alcuni costi di bilancio, riduzione degli aiuti al di là di una quantità massima di produzione, definizione di quote di produzione ecc.

La Commissione sottolinea parimenti la necessità di disporre, a livello comunitario, di uno strumento complementare a favore del *sostegno dei redditi*, con lo scopo di attenuare le conseguenze socialmente inaccettabili dei necessari adeguamenti della politica agricola comune. Gli aiuti al reddito, che resteranno in parte nazionali, devono essere coordinati a livello comunitario.

Un nuovo indirizzo della riforma, attualmente in discussione, mira a un congelamento dei terreni agricoli allo scopo di eliminare le sovrapproduzioni. I terreni coltivati andranno ridotti dietro indennizzo a carico degli Stati membri, con la partecipazione del FEAOG.

C. Politica sociale

La politica sociale comunitaria si limita, oggi, a promuovere una «stretta collaborazione tra gli Stati membri nel campo sociale» (art. 118 Trattato CEE). Le misure adottate in proposito riguardano quasi esclusivamente i lavoratori.

Il Consiglio ha adottato solo tre direttive per l'armonizzazione delle legislazioni sociali, segnatamente nel campo della protezione dei lavoratori in caso di licenziamenti collettivi, di trasferimenti d'impres e di insolubilità del datore di lavoro. In materia di sicurezza sociale, il Consiglio ha adottato diverse importanti normative in favore dei lavoratori dipendenti, e delle loro famiglie, che si spostano all'interno della Comunità. Si è tuttavia ancora lontani dalla creazione di uno *spazio sociale europeo* anche se le istituzioni comunitarie riconoscono la necessità di un parallelismo tra i settori economico e sociale. Benché il preambolo dell'Atto unico si riferisca espressamente alla promozione della giustizia sociale e alla Carta sociale, l'Atto unico medesimo conferisce al Consiglio solo una competenza limitata all'armonizzazione delle condizioni legate all'ambiente di lavoro. Il nuovo articolo 118A autorizza il Consiglio ad adottare, a maggioranza qualificata, prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ogni Stato membro. Queste direttive evitano d'imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici tali da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese. Il diritto sociale continuerà quindi ad essere innanzitutto una questione degli Stati membri, che intendono conservare la loro sovranità in un campo importante per la competitività delle loro imprese.

Anche se l'Atto unico fa riferimento alla *Carta sociale*, lo sviluppo del diritto sociale comunitario non è ad essa legato. Fino ad oggi la Comunità non ha previsto la firma o la ratifica della Carta, né ha intrapreso alcuna azione per accelerare il processo di ratifica da parte del Belgio, del Lussemburgo e del Portogallo. Anzi, secondo il parere generalmente espresso dalle istituzioni comunitarie, risulta che resta necessaria l'elaborazione di una carta comunitaria di diritti sociali minimi.

Rispetto al diritto comunitario, la Carta è al tempo stesso troppo generale e troppo generosa. Troppo generale perché non definisce in maniera rigorosa e precisa i diritti che garantisce. In linea di massima, tali diritti non possono essere invocati direttamente davanti ai tribunali perché non corrispondono a obblighi chiari e incondizionati, fatto questo che è in contraddizione con il prin-

cipio dell'effetto diretto del diritto comunitario. Troppo generosa, perché numerose sue disposizioni (art. 12 par. 4, art. 13 par. 4, art. 19 par. 4, 5 e 7) garantiscono il trattamento nazionale a favore dei cittadini di tutte le Parti contraenti. La Comunità, quanto ad essa, garantisce il trattamento nazionale solo ai cittadini degli Stati membri; il trattamento sociale dei lavoratori non comunitari resta di esclusiva competenza degli Stati membri. Inoltre, persino un'applicazione generale della Carta in tutta l'Europa non risolverebbe affatto le attuali preoccupazioni sociali delle istanze comunitarie. La lotta contro la disoccupazione, il lavoro dei giovani, la parità di possibilità tra uomini e donne, il dialogo sociale per la ricerca di un consenso e la coesione economica e sociale dei Paesi della CE sono altrettanti problemi diversi cui la Carta sociale non dà nessuna soluzione appropriata. È quindi improbabile che la Carta sociale possa costituire qualcosa di più di una base parziale dello spazio sociale europeo della CE.

D. Politica in materia di ricerca e di tecnologia

La ricerca è il campo operativo fondamentale della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) fin dalla sua fondazione nel 1957. Con decisione del Consiglio del 14 gennaio 1974, la CE ha esteso il campo operativo comunitario a tutto quanto riguarda la scienza e la tecnologia. La Commissione è stata quindi incaricata di coordinare le diverse politiche nazionali e di attuare i programmi di ricerca d'interesse comunitario. L'Atto unico europeo ha inserito queste nuove competenze della Comunità nel Trattato CEE (nuovo Titolo VI). I mezzi comunitari devoluti alla ricerca sono andati sempre aumentando: dai 70 milioni di ECU del 1974 si è passati ai 660 milioni del 1984. Il nuovo programma quadro prevede, per gli anni dal 1987 al 1991, una spesa media annua pari a 123 milioni di ECU.

È d'uopo distinguere tra ricerche dei centri comunitari, azioni concordate (ricerche condotte su scala nazionale e coordinate dalla CE) e ricerche su mandato remunerato. Nel primo caso le ricerche sono condotte da istituti appartenenti all'EURATOM (a Ispra in Italia, a Geel in Belgio, a Karlsruhe nella RFG e a Petten in Olanda). Per le azioni concordate, i servizi competenti della Comunità stabiliscono i contatti necessari tra i diversi istituti specializzati degli Stati membri e favoriscono uno scambio d'informazioni seguito da discussioni regolari. Il programma di ricerca sulla fusione rappresenta una forma mista di cooperazione in cui le attività nazionali sono non solo coordinate, ma anche finanziariamente appoggiate; l'impresa comune JET (Joint European Torus) vi svolge un ruolo centrale. Quanto ai mandati di ricerca assegnati a istituti di ricerca pubblici o privati, la Commissione si assicura che il tema trattato e il metodo di lavoro corrispondano a quanto auspicato dalla Comunità in rapporto alla sua partecipazione finanziaria.

Dopo che il Consiglio ha approvato un programma di ricerca che prevede la partecipazione della Comunità sulla base della ripartizione dei costi, la Commissione pubblica nella Gazzetta ufficiale delle CE un invito a sottoporre proposte e delibera con i comitati consultivi. Spetta ad essa, inoltre, controllare

lo svolgimento dei lavori di ricerca e l'impiego dei fondi stanziati, come pure assicurare la pubblicazione e la diffusione dei risultati. Un contratto di ricerca viene quindi concluso con le persone o gli organismi responsabili. La partecipazione finanziaria della CE può in generale raggiungere il 50 per cento del costo totale; l'aliquota può essere più elevata in casi eccezionali.

La politica comunitaria in materia di ricerca era finora incentrata sull'energia, campo che, nel 1984, all'entrata in vigore del primo programma quadro della CE, assorbiva ancora il 72 per cento dei fondi destinati alla ricerca. Punto forte della ricerca comunitaria in materia energetica è la fusione termonucleare. Il «JET», il principale centro sperimentale per la realizzazione di un reattore a fusione, è stato aperto nell'estate del 1983 in Inghilterra. Altri programmi importanti riguardano la fissione nucleare (sicurezza per i reattori, eliminazione e immagazzinamento delle scorie, controllo delle materie fissili, radioprotezione).

Con l'adozione del primo programma quadro nel campo della ricerca (1984-1987), il Consiglio ministeriale della CE fissava nuove priorità. I fondi per la ricerca nell'industria - 10 per cento delle spese della CE per la ricerca nel 1984 - aumentarono fino al 28 per cento in media, mentre quelli destinati all'energia scesero al 47 per cento. Il secondo programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico (1987-1991), entrato in vigore il 28 settembre 1987, accentua questa tendenza: su una spesa totale di 6 480 milioni di ECU, il 56 per cento è destinato alla promozione della competitività nell'industria e oltre il 25 per cento alla ricerca in materia energetica. La sanità pubblica e l'ambiente vengono al terzo posto, con l'8 per cento. Questo secondo programma prevede in totale otto indirizzi di lavoro: qualità della vita (salute, ambiente), tecnologie dell'informazione, applicazione di nuove tecnologie nella modernizzazione dei settori industriali, ricerche energetiche (fissione nucleare, fusione termonucleare, energie non nucleari e utilizzazione razionale dell'energia), scienza e tecnica al servizio dello sviluppo, gestione e valorizzazione delle risorse biologiche (biotecnologia), scienze e tecnologie marine, come pure miglioramento della cooperazione scientifica e tecnologica in Europa. Fino a poco tempo fa, secondo il trattato EURATOM e l'articolo 235 del Trattato CEE, era necessaria una decisione unanime del Consiglio ministeriale per rendere effettiva la partecipazione della CE a un programma specifico. Con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, invece, l'unanimità è ormai richiesta solo per l'approvazione di programmi quadro in materia di ricerca. Quanto ai diversi progetti di ricerca, il Consiglio può ora decidere a maggioranza qualificata.

E. Politica in materia d'ambiente

Nell'ottobre del 1972 una dichiarazione dei capi di Stato o di governo dei Paesi membri ha posto le basi di una politica comunitaria in materia d'ambiente. L'Atto unico europeo ha modificato il Trattato CEE riconoscendo espressamente le competenze della Comunità in materia. Per evitare che tale politica comunitaria costringa ad attenuare misure nazionali più severe in materia di protezione dell'ambiente, i Paesi membri possono riservarsi il diritto di applicare la loro normativa nazionale (art. 100A del Trattato CEE).

I primi due programmi per la protezione dell'ambiente, del 1973 e 1977, miravano a determinare le misure in grado di porre immediato rimedio ai gravi danni causati all'ambiente. Con il terzo programma la Comunità ha definito una strategia globale per la conservazione dell'ambiente e delle risorse naturali. Questa strategia si è tradotta, in particolare, in una direttiva comunitaria del 1985 che subordina la realizzazione di grandi progetti industriali o infrastrutturali ad uno studio preliminare dell'impatto sull'ambiente. Il quarto programma pone ugualmente l'accento sulla prevenzione; prevede l'elaborazione di norme più severe in materia d'ambiente nel quadro del completamento del mercato interno.

La Comunità ha emanato numerose direttive per lottare contro l'inquinamento e contro altri danni ecologici (protezione delle acque sotterranee e di superficie, compresi i mari; inquinamento atmosferico da piombo, acido solforoso e sostanze in sospensione; soglie massime delle emissioni foniche; controllo delle sostanze chimiche; conservazione della fauna e della flora; eliminazione delle scorie; sviluppo di tecnologie pulite; sicurezza delle centrali nucleari).

F. Politica economica e monetaria: il Sistema monetario europeo e la creazione di uno spazio finanziario europeo

Il Sistema monetario europeo

Il Sistema Monetario Europeo (SME), messo in atto il 12 marzo 1979, mira a instaurare una cooperazione monetaria più stretta che porti alla realizzazione di una zona di stabilità in Europa. Quest'obiettivo di stabilità concerne in primo luogo i tassi di cambio tra le monete della Comunità, nonché la riduzione dell'inflazione. Lo SME si fonda così sul necessario parallelismo tra la stabilizzazione dei cambi e la convergenza delle politiche economiche e monetarie. L'Atto unico del 1987, nel capitolo che modifica il Trattato di Roma, introduce l'obiettivo della progressiva realizzazione dell'unione economica e monetaria e conferma la volontà degli Stati membri di progredire in questo campo, valendosi in particolare dello SME e dell'ECU.

Lo SME consta di tre elementi:

- L'ECU (European currency unit), che ne è l'unità monetaria. È stabilito in funzione di un paniere di tutte le monete comunitarie ed è emesso in contropartita dei depositi effettuati dalle banche centrali che partecipano allo SME presso il FECOM (Fondo europeo di cooperazione monetaria), per le quali costituisce un attivo di riserva. È utilizzato come mezzo di pagamento a brevissimo termine tra le banche centrali del sistema, nel quadro dei meccanismi di cambio e di credito descritti qui di seguito, e come unità di conto per le istanze comunitarie.
- Il meccanismo di cambio, cui prendono parte tutte le monete tranne la sterlina, la dracma, la peseta e l'escudo. Per ogni moneta che partecipa al sistema viene determinato, in ECU, un tasso di riferimento in base al quale vengono fissati sia il tasso centrale rispetto alle altre monete, sia il tasso minimo e massimo di intervento obbligatorio. Le fluttuazioni estreme dei tassi di cambio rispetto a quelli centrali sono limitate a più/meno 2,25 per cento,

salvo per la lira italiana che beneficia di un margine del 6 per cento. Le banche centrali dei Paesi partecipanti hanno l'obbligo di intervenire sul mercato per mantenere le loro monete all'interno delle fasce previste.

- I meccanismi di credito: sono tre e servono al mantenimento delle fasce di fluttuazione tra le monete che partecipano al meccanismo di cambio (credito a brevissimo termine tra le rispettive banche centrali), al sostegno tra banche centrali degli Stati membri (sostegno monetario a breve termine) e al sostegno finanziario tra Stati membri (sostegno a medio termine).

Tenuto conto degli obiettivi fissati alla sua creazione e nonostante gli undici riallineamenti successivi, lo SME è stato un successo. Ha effettivamente contribuito ad instaurare in Europa una *zona di stabilità dei cambi*. La variabilità dei corsi delle monete che partecipano al meccanismo di cambio è sensibilmente diminuita. Per altro, è progressivamente emerso un consenso sulla necessità di perseguire un obiettivo di stabilizzazione dei prezzi. Ne è risultata una migliore *convergenza delle politiche monetarie* che ha permesso di ridurre fortemente i livelli d'inflazione così come le differenze tra i tassi d'inflazione degli Stati membri. Questi successi sono in gran parte dovuti all'effetto di disciplina esercitato dallo SME che ha contribuito agli aggiustamenti necessari delle politiche economiche.

Tuttavia, alcuni sviluppi dello SME non hanno raggiunto quanto era stato previsto nel 1979. La sterlina permane a volte al di fuori del meccanismo di cambio e la lira italiana beneficia di fasce di fluttuazione più ampie. Si era per altro previsto che, dopo un primo periodo di due anni, nel 1981 ne cominciasse un secondo, comprendente la creazione di un fondo monetario europeo e la piena utilizzazione dell'ECU come avere di riserva e come mezzo di pagamento. Quest'ultima fase non è stata realizzata, e saranno necessarie tappe intermedie di riforme parziali.

Nel 1985 i ministri delle finanze della CE si sono accordati su quattro misure per rinforzare il ruolo ufficiale dell'ECU, tra le quali la possibilità di detenere ECU da parte delle banche centrali di Paesi terzi. Attualmente, i progetti di riforma discussi nella CE vertono su un rafforzamento della sorveglianza multilaterale della politica dei cambi e delle politiche economiche in vista di una loro maggior convergenza, sul miglioramento dei meccanismi d'intervento dello SME e su un ulteriore rafforzamento dell'ECU ufficiale.

La creazione di uno spazio finanziario europeo

La creazione di uno spazio finanziario europeo prevede, da un lato, la liberalizzazione dei movimenti di capitali e, dall'altro, la liberalizzazione dei servizi finanziari.

Il 13 giugno 1988 il Consiglio delle CE ha approvato una direttiva che prevede una *liberalizzazione completa dei movimenti di capitali*, a partire dal 1° luglio 1990 per 8 dei 12 Stati membri (RFG, Regno Unito, Francia, Italia, Olanda, Belgio, Lussemburgo e Danimarca), e un regime transitorio per gli altri quattro (Spagna, Irlanda, Grecia e Portogallo). Una clausola di salvaguardia specifica permetterà agli Stati membri di adottare misure di salvaguardia, limitate tuttavia alle operazioni appena liberalizzate e ad un periodo di sei mesi.

La direttiva domanda che gli Stati membri si sforzino di raggiungere, nei confronti dei Paesi non membri, lo stesso grado di liberalizzazione esistente all'interno della Comunità. Prevede anche la possibilità di prendere misure collettive in caso di movimenti di capitali a breve termine tali da perturbare gravemente la conduzione della politica monetaria e dei cambi degli Stati membri.

Parallelamente, il Consiglio ha adottato una direttiva che prevede il rafforzamento dei meccanismi di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti, per soccorrere gli Stati membri che, per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti, incontrassero difficoltà derivanti dall'instaurazione della libera circolazione dei capitali.

La liberalizzazione dei movimenti di capitali va di pari passo con quella dei servizi finanziari, in particolare dei servizi bancari e delle transazioni in valori mobiliari (cfr. n. 312.1). In effetti, essa è una condizione necessaria affinché la *liberalizzazione dei servizi finanziari* possa tradursi nei fatti. Le azioni previste in questi due campi sono complementari e mirano ad un'integrazione progressiva dei mercati finanziari comunitari, integrazione necessaria alla creazione di uno spazio finanziario europeo.

Il bilancio comunitario

Nel 1987 il volume del bilancio comunitario era di 36,1 miliardi di ECU¹⁾ (autorizzazioni di pagamento), ossia circa l'1 per cento del prodotto nazionale lordo della CE. Nell'incontro al vertice di Bruxelles del febbraio 1988 sono state adottate diverse decisioni: una riforma fondamentale delle finanze comunitarie 1988, una crescita del bilancio del 19 per cento, una nuova fonte di reddito (il bilancio supera i 43 miliardi di ECU), fondi supplementari per gli Stati membri del sud (fondi strutturali) e limitazioni delle spese per l'agricoltura («stabilizzatori»).

Entrate

Alle vecchie fonti di reddito se ne è ora aggiunta una nuova, calcolata in base al prodotto nazionale lordo degli Stati membri.

Le entrate previste per il 1988 si suddividono come segue (tra parentesi i dati del 1987):

	Miliardi di ECU	
Dazi	8,6	(8,4)
Riassorbimento delle eccedenze agricole	1,4	(1,8)
Spese per lo zucchero e l'isoglucosio	1,4	(1,4)
Imposta sul valore aggiunto, massimo 1,4% ²⁾	23,6	(23,5)
Nuova entrata (PNL)	7,6	—
Varie	0,8	(1,5)
	<u>43,4</u>	<u>(36,1)</u>

Per gli anni dal 1988 al 1992 il tetto globale dei fondi propri delle Comunità è fissato all'1,2 per cento del PNL comunitario.

Uscite

Tra il 1973 e il 1987 le uscite sono più che raddoppiate in termini reali. Trattandosi di un'organizzazione che è ancora in pieno sviluppo, il fatto non è assolutamente sorprendente.

¹⁾ 1 ECU = 1,72 fr.S (11.8.1988).

²⁾ La base di calcolo uniforme dell'IVA degli Stati membri è limitata all'occorrenza al 55 per cento del PNL.

Uscite previste per il 1988 (tra parentesi i dati del 1987):

	Miliardi di ECU	
Agricoltura	29,7	(24,0)
Pesca	0,2	(0,2)
Politica regionale	3,2	(2,7)
Politica sociale	2,8	(2,7)
Ricerca, energia, industria	1,1	(1,0)
Rimborsi agli Stati membri	3,7	(2,7)
Cooperazione allo sviluppo	0,8	(1,1)
Costi amministrativi	1,9	(1,7)
	<hr/>	<hr/>
	43,4	(36,1)

Anche nel 1988 le spese agricole (principalmente la garanzia dei prezzi agricoli) hanno rappresentato più dei due terzi del totale delle uscite. Con l'attuazione delle riforme citate, questa proporzione dovrebbe scendere a circa il 60 per cento entro il 1992. Le spese supplementari sono imputabili in particolare alla ricerca e alla politica regionale. I fondi strutturali destinati a compensare le disparità di sviluppo tra gli Stati membri del nord e del sud all'interno della Comunità raddoppieranno entro il 1993. Nonostante le nove lingue ufficiali, le spese amministrative rappresentano sempre meno del 5 per cento del totale.

Procedura

La Commissione stabilisce un primo progetto di preventivo e lo sottopone al Consiglio che l'accetta o lo modifica a maggioranza qualificata. Il progetto passa quindi al Parlamento europeo che l'approva in due letture, apportando gli emendamenti del caso, o lo rigetta. La sempre maggior influenza e l'accresciuta propensione alle spese del Parlamento fanno sì che la complessa procedura di adozione del bilancio tenda viepiù a diventare una prova di forza sul piano politico. Per eliminare queste tensioni, le parti si sforzano di convenire un accordo istituzionale (tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento).

Riduzione del contributo del Regno Unito

Dato che la produzione agricola britannica è relativamente debole, gli agricoltori del Regno Unito ricevono solo una piccola parte dei fondi comunitari destinati alle spese agricole. Nel 1984 sono stati negoziati dei correttivi, attualmente adottati in funzione della nuova imposta sul valore aggiunto e della nuova entrata (PNL). La Gran Bretagna è riuscita ad imporsi sui suoi undici partner, sicché questi cambiamenti non pregiudicheranno la sua posizione nella Comunità.

Organizzazioni e conferenze specializzate europee, iniziative di tipo particolare (COST, EUREKA)

A. Organizzazioni economiche e giuridiche

a) Conferenza Europea dei Ministri dei Trasporti (CEMT)

Dovuta a un'iniziativa dei ministri europei dei trasporti, la Conferenza è stata creata da un Protocollo firmato a Bruxelles il 17 ottobre 1953 e entrato in vigore il 31 dicembre 1953.

Organizzazione intergovernativa dotata di personalità giuridica, la CEMT raduna i ministri dei trasporti dei dodici Paesi della CE e di Austria, Finlandia, Norvegia, Svezia, Svizzera, Turchia e Jugoslavia; quattro Paesi hanno statuto di associati: Australia, Canada, Stati Uniti e Giappone.

Scopo della Conferenza è di prendere qualsiasi misura atta a promuovere, in un quadro regionale o generale, la miglior utilizzazione e lo sviluppo più razionale possibile dei trasporti interni europei di importanza internazionale e di coordinare e promuovere i lavori delle organizzazioni internazionali che si interessano dei trasporti interni.

In questi ultimi anni l'attività si è concentrata su questioni di politica generale dei trasporti. La Conferenza si adopera per promuovere un dialogo costruttivo tra tutti i Paesi ivi rappresentati e per schiudere nuove possibilità di coordinamento reale tra Paesi membri e non membri della CE. La segreteria della CEMT è incaricata dell'amministrazione di numerosi accordi multilaterali conclusi tra gli Stati membri.

b) Commissione Europea dell'Aviazione Civile (CEAC/ECAC)

Nel marzo 1953, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa invitò l'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (OACI) a fondare una Commissione europea per l'Aviazione Civile. La Conferenza sul «coordinamento del trasporto aereo in Europa» si tenne nell'aprile del 1954 e diede origine alla CEAC attuale.

Questa organizzazione riunisce i dodici Stati membri della Comunità europea, l'Austria, Cipro, la Finlandia, l'Islanda, la Jugoslavia, Malta, la Norvegia, la Svezia, la Svizzera e la Turchia. Il suo scopo è di promuovere il coordinamento, la redditività e lo sviluppo del trasporto aereo europeo.

La CEAC, in quanto istanza di consultazione e di coordinamento della politica aeronautica civile, opera nei seguenti tre campi principali: *economia* (analisi dell'evoluzione del trasporto aereo, riflessioni sull'organizzazione del trasporto intraeuropeo, statistiche, analisi tariffarie e adozione di raccomandazioni per armonizzare le diverse politiche degli Stati membri); *tecnica* (regolamentazione comune per facilitare gli scambi internazionali di apparecchi, raccolta d'informazioni su incidenti d'aviazione civile, ecc.); *facilitazione e sicurezza* (soppressione e semplificazione dei documenti, procedure di sicurezza).

Per promuovere un coordinamento e un'utilizzazione migliori e uno sviluppo ordinato del trasporto aereo europeo, la CEAC ha adottato, nel 1985, una dichiarazione di politica dei trasporti aerei intraeuropei e, per dare attuazione ai principi ivi contenuti, ha elaborato due accordi internazionali, uno sulle tariffe e uno sulla ripartizione della capacità. Sono in corso lavori che dovrebbero portare ad un testo d'accordo internazionale sia nel settore dei servizi interregionali, sia in quello dell'accesso al mercato. Inoltre, la CEAC sta rivedendo i suoi attuali rapporti con le CE per renderli più aperti ed equilibrati e per pervenire ad una cooperazione più costruttiva tra le due parti.

c) Conferenza europea delle amministrazioni delle poste e delle telecomunicazioni (CEPT)

La CEPT è stata creata nel 1959 con un accordo concluso a Montreux tra 19 amministrazioni nazionali delle PTT. Questa organizzazione, dotata di struttura flessibile e leggera, è aperta a tutte le amministrazioni europee. Al giorno d'oggi ha 26 membri ed è quindi diventata l'organizzazione europea che conta il maggior numero di Paesi rappresentati.

La CEPT non ha personalità giuridica e adotta le sue decisioni per consenso. La presidenza e la segreteria sono assunte a turno da una delle amministrazioni nazionali per un periodo di due o tre anni.

La Conferenza si prefigge essenzialmente di mantenere strette relazioni tra i suoi membri, nonché di armonizzarne e migliorarne i servizi. Essa opera sia nei campi dell'informazione e della formazione professionale, sia in quelli tecnico, amministrativo e finanziario. La maggior parte delle misure adottate, anche se non direttamente tangibili per il pubblico, costituiscono vantaggi, diretti o indiretti, per i clienti delle amministrazioni delle PTT europee. La CEPT, per esempio, ha creato diversi servizi finanziari ad uso del pubblico e un sistema di clearing che permette di regolare per compensazione più dei due terzi dei movimenti finanziari tra amministrazioni nazionali. Nei campi delle telecomunicazioni via satellite, della trasmissione dei dati, delle comunicazioni su larga banda e dell'armonizzazione delle attrezzature, dei servizi e delle tariffe, la CEPT ha adottato diverse centinaia di raccomandazioni di cui il pubblico è il primo beneficiario grazie al miglioramento dei servizi.

Infine, la CEPT ha fatto un passo molto importante nella prospettiva di un mercato europeo delle telecomunicazioni, da un lato con l'adozione di un Accordo sulle norme europee di telecomunicazione per i terminali e, dall'altro, con la creazione di un Istituto europeo di standardizzazione per le telecomunicazioni. Entrato in vigore nel 1986, l'Accordo permette di rendere obbligatorio il rispetto di determinate norme per quanto riguarda l'accesso alle reti e le specifiche riguardanti i protocolli per i terminali. La scelta delle specifiche da standardizzare si effettua per consenso, mentre la decisione di rendere obbligatorie le norme è presa a maggioranza ponderata. Le prime decisioni di questo tipo saranno adottate nel 1988 e dovrebbero diventare correnti per lo sviluppo dei lavori dell'Istituto di standardizzazione. Se le norme risultanti da questi lavori sono rese obbligatorie sulla base dell'Accordo, l'attuale compartimentazione delle reti nazionali di telecomunicazioni scomparirà progressivamente, aprendo la strada a un mercato di dimensioni sufficienti per permettere di offrire, a

condizioni competitive, i nuovi prodotti frutto delle tecnologie d'avanguardia. Questi lavori di normalizzazione sono pure una premessa per la progressiva apertura dei mercati di beni d'investimento.

d) Comitato europeo di standardizzazione (CEN) e Comitato europeo di standardizzazione elettrotecnica (CENELEC)

CEN e CENELEC sono due *associazioni tecniche e scientifiche* a scopo non lucrativo, create rispettivamente nel 1961 e 1973. Radunano la quasi totalità delle associazioni nazionali di normalizzazione degli Stati dell'AELS (tranne l'Islanda) e della CE (tranne il Lussemburgo per il CEN).

CEN e CENELC elaborano, secondo il principio del consenso, norme (specificazioni tecniche private il cui rispetto è volontario), documenti d'armonizzazione e anche pre-norme di applicazione provvisoria per i campi tecnologici in cui l'innovazione è estremamente rapida.

L'approvazione finale dei progetti di norme e documenti di armonizzazione avviene con un voto a maggioranza ponderata (ogni associazione nazionale ha a disposizione da due a dieci voti a seconda dell'importanza dello Stato che rappresenta). Le norme così adottate devono essere riprese integralmente nelle raccolte di norme di tutte le associazioni membro e queste devono abrogare le norme nazionali che fossero in contraddizione con esse. I documenti di armonizzazione presentano, invece, una grande flessibilità di applicazione, per tener conto delle condizioni tecniche, storiche o legali di ogni Stato.

Poiché le norme private sono di applicazione volontaria, è particolarmente importante che le organizzazioni di normalizzazione associno ai loro lavori tutti gli ambienti interessati (produttori, consumatori, all'occorrenza autorità competenti) in modo da dare il massimo impatto alle norme nelle cerchie professionali interessate.

Nel campo delle tecnologie dell'informazione, CEN e CENELEC hanno costituito *con la CEPT un comitato direttivo comune* il cui scopo è di programmare l'elaborazione di norme «funzionali» destinate in particolare a permettere l'interconnessione dei sistemi informatici dei diversi costruttori.

Gli *Stati dell'AELS e la Comunità* hanno intrapreso diverse azioni per rinforzare i meccanismi di normalizzazione europea. Da un lato incoraggiano la ripresa delle norme elaborate dalle organizzazioni internazionali di normalizzazione (ISO, IEC); dall'altro, affidano a CEN e CENELEC la gestione di una procedura d'informazione sulle norme, come anche numerosi mandati di normalizzazione finanziati in ragione del 15 per cento dagli Stati dell'AELS e dell'85 per cento dalla CE. Dal 1985 le condizioni di cooperazione tra CEN, CENELEC, Stati dell'AELS e CE sono rette da direttive generali e *accordi quadro* che definiscono anche le responsabilità rispettive delle parti.

e) Organizzazione Europea dei Brevetti

L'Organizzazione europea dei brevetti è stata creata dalla Convenzione di Monaco del 5 ottobre 1973 sul rilascio di brevetti europei (RS 0.232.142.2), ratificata da tredici Stati tra cui la Svizzera.

Dispone di personalità giuridica internazionale e i suoi due organi sono l'*Ufficio europeo dei brevetti (UEB)*, che rilascia i brevetti europei, e il Consiglio d'amministrazione, composto dei rappresentanti degli Stati membri, che esercita l'alta sorveglianza sull'attività dell'UEB.

La Convenzione di Monaco, frutto di un'intensa cooperazione tra gli esperti dei Paesi dell'AELS e delle CE, mira in primo luogo ad introdurre una procedura europea centralizzata, sostitutiva di quelle nazionali. Così, con un solo deposito presso l'UEB, il richiedente ottiene un brevetto che può produrre i suoi effetti simultaneamente in tutti gli Stati che hanno ratificato la Convenzione. Questa, inoltre, interferisce in diversi punti nelle legislazioni nazionali: da un lato ha unificato le condizioni materiali di brevettabilità; dall'altro, ha fissato uniformemente a 20 anni la durata della protezione del brevetto europeo (sono state tuttavia ammesse riserve limitate).

Oltre a questi scopi principali, la Convenzione apre esplicitamente la strada a un'unificazione ancora più spiccata del diritto dei brevetti su scala regionale. Gli Stati membri della CE, con la *Convenzione del Lussemburgo sul brevetto comunitario* (1975, riveduta nel 1985), hanno manifestato la loro volontà di far uso di tale possibilità. Questa Convenzione incontra, tuttavia, gravi difficoltà nel suo iter di ratifica e, nella migliore delle ipotesi, non entrerà in vigore prima del 1993.

B. Organizzazioni e conferenze scientifiche

a) Organizzazione europea per le ricerche nucleari (CERN)

L'Organizzazione europea per le ricerche nucleari è stata fondata il 1° luglio 1953 a Parigi, con la firma della relativa convenzione. Il suo scopo è di promuovere la cooperazione europea nel campo delle ricerche nucleari puramente scientifiche e nello studio delle leggi fondamentali che regolano il comportamento della materia. Oggi vi fanno parte quattordici Paesi, tra cui la Svizzera. I principali impianti del CERN sono gli acceleratori, costruiti nella zona di frontiera tra la Francia e la Svizzera nei pressi di Ginevra, tra i quali lo SPS, il più grande fino ad oggi, che permette, dal 1981, l'urto di protoni e antiprotoni a 450 giga-elettroni-volt. Tra le prestazioni record del CERN vi è la dimostrazione sperimentale della funzione dei bosoni W e Z quali vettori di forze vincolari deboli, tra quattro forze naturali fondamentali. Nel 1989 verrà messo in funzione un nuovo acceleratore, già in costruzione dal 1983. Trattasi del «Large Electron Positron Colliding Beam Machine» (LEP) che, integrato in una galleria circolare di 27 km di circonferenza, dovrebbe consacrare la posizione dell'Europa occidentale al vertice della ricerca in materia di alte energie fino alla fine del secolo. I detectori montati nella galleria d'accelerazione, destinati a registrare il processo d'urto delle particelle, sono l'oggetto vero e proprio della ricerca sperimentale: sono costruiti e fatti funzionare in collaborazione con l'Organizzazione e i centri di ricerca degli Stati membri. Si noti che i gruppi di ricerca costituiti per eseguire i diversi esperimenti comprendono anche specialisti provenienti da Paesi non membri.

Il finanziamento del CERN è garantito da sovvenzioni dirette degli Stati membri, calcolate in funzione del reddito nazionale. Il bilancio annuo ammonta

oggi a circa 800 milioni di franchi e dovrebbe mantenersi a questo livello anche nei prossimi anni. Il contributo della Svizzera è di circa 30 milioni di franchi l'anno.

b) Agenzia spaziale europea (ESA)

L'ESA è nata nel 1975 dalla fusione dell'Organizzazione europea per le ricerche spaziali (ESRO) e dell'Organizzazione europea per lo sviluppo dei vettori (ELDO). I suoi obiettivi sono l'esplorazione scientifica dello spazio (satelliti e sonde spaziali), la realizzazione di sistemi-satellite a scopo d'utilizzazione meteorologica (METEOSAT), le telecomunicazioni (ECS, OLYMPUS), l'osservazione della terra (ERS), lo sviluppo di sistemi di trasporto automatici e abitati (vettori ARIANE e navicella spaziale HERMES) e di elementi di stazione spaziale (COLUMBUS), come pure la promozione di tecnologie dello spazio in tutti gli Stati membri.

La sede centrale dell'ESA si trova a Parigi, il centro tecnico ESTEC a Noordwijk (NL), il centro operativo ESOC a Darmstadt (RFG) e il centro informatico ESRIN a Frascati (I). L'ESA, d'altronde, sfrutta diverse stazioni di controllo di satelliti in tutti i continenti e possiede due basi di lancio per i vettori ARIANE a Kourou (Guiana francese). I programmi dell'ESA hanno fatto dell'Europa la terza potenza spaziale del mondo. Con un bilancio annuo di oltre 2,5 miliardi di franchi, l'ESA è inoltre diventata la più importante organizzazione di ricerca e sviluppo sul piano internazionale.

Il finanziamento dei programmi dell'ESA è garantito da un sistema misto: partecipazione finanziaria obbligatoria di tutti gli Stati membri per alcune attività, in funzione del loro reddito nazionale, e facoltativa per altre, secondo l'interesse scientifico e tecnologico degli Stati membri. Per permettere l'attuazione a lungo termine del piano spaziale europeo, adottato di recente, il preventivo annuo dell'ESA dovrà essere aumentato di circa 4 miliardi di franchi. La partecipazione della Svizzera ammonta attualmente a circa 50 milioni di franchi e passerà a circa 80 milioni entro il 1990.

*c) Conferenza e Laboratorio europeo di biologia molecolare,
Heidelberg (EMBC/EMBL)*

L'accordo istitutivo della Conferenza europea di biologia molecolare è stato firmato nel 1969. Da allora è stato prorogato a più riprese. La Svizzera ne è lo Stato depositario. L'EMBC ha per scopo la cooperazione tra Stati membri in materia di ricerca fondamentale nel campo dei processi biologici a livello molecolare e in altri campi di ricerca connessi. Nel 1986 la partecipazione della Svizzera ammontava a 300 000 franchi. La Conferenza accorda borse di studio e di ricerca, favorisce gli scambi di professori invitati tra le università e altre alte scuole e organizza programmi di formazione permanente in collaborazione con tali istituti. In particolare le borse, molto richieste dai giovani ricercatori, permettono contatti e scambi d'informazioni, come pure di ottenere interessanti posti di lavoro temporanei in un altro Stato membro.

Dal canto suo, l'accordo istitutivo del laboratorio di biologia molecolare è stato firmato nel 1973. Esso mira alla promozione della cooperazione europea nella ricerca fondamentale in biologia molecolare, allo sviluppo di nuovi stru-

menti e all'organizzazione di corsi speciali nei diversi campi della biologia molecolare. La partecipazione della Svizzera nel 1986 era di 1,4 milioni di franchi. Il laboratorio è attrezzato per lavori che sarebbe difficile o impossibile portare a termine nei laboratori nazionali. Le sue prestazioni e attrezzature sono al servizio della ricerca europea.

d) Organizzazione europea per le ricerche astronomiche nell'emisfero australe, Garching (ESO)

L'ESO è stata fondata nel 1962 allo scopo di promuovere la ricerca europea nell'astronomia, tramite la costruzione e l'utilizzo di telescopi più efficaci. La sede amministrativa si trova a Garching, vicino a Monaco di Baviera. Sulla cima di La Silla, montagna situata a 600 km a nord di Santiago (Cile), l'ESO ha eretto un complesso di telescopi, compresa l'infrastruttura tecnica. Nel 1986 la partecipazione della Svizzera ammontava a 2 milioni di franchi. In questi ultimi anni, l'ESO è diventata il centro della ricerca astronomica in Europa occidentale.

e) Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine, Reading (CEPMMT)

Il CEPMMT, istituito con un accordo del 1973, si occupa di previsioni meteorologiche a medio termine ottenute con l'aiuto di metodi numerici. Il suo sistema informatizzato è uno dei più competitivi del mondo. È pure a disposizione degli Stati membri, benché in misura limitata. La Svizzera vi ha contribuito nel 1986 con un importo di 900 000 franchi. Il CEPMMT dà quotidianamente le previsioni meteorologiche per i dieci giorni successivi.

f) Laboratorio europeo di irradiazione sincrotronico (ESFR)

L'ESFR è una fonte d'irradiazione elettromagnetica, attualmente in costruzione a Grenoble, ed entrerà in servizio nel 1993/1994. Questo impianto costituirà lo strumento di ricerca più perfezionato al mondo nel campo della fisica dei solidi e dei fluidi, in chimica, biologia, fisica, scienze della materia e in altri campi delle scienze naturali. I membri fondatori dell'ESFR sono la Germania, la Francia, l'Italia, la Gran Bretagna, la Spagna, la Svizzera e un consorzio di Paesi del nord. Essi finanziano il laboratorio con contributi in rapporto al loro reddito nazionale. L'ESFR, dovuto a un'iniziativa dell'European Science Foundation ESR (raggruppamento d'organi di promozione della ricerca), sarà soggetto alla legge francese. La relativa Convenzione è in preparazione.

g) Istituto Laue-Langevin (ILL)

L'ILL, a Grenoble, è un istituto che mette a disposizione dei ricercatori nel campo della materia condensata l'infrastruttura per effettuare esperimenti di diffrazione dei neutroni. Si tratta per l'essenziale di un reattore a massimo flusso, operante dal 1972. La Francia, la Germania e la Gran Bretagna sono membri dell'ILL a parti uguali. La Spagna vi partecipa a titolo scientifico dal 1987; la Svizzera dal 1988. In virtù dell'accordo che la Svizzera ha concluso con l'ILL, i nostri centri di ricerca hanno accesso agli apparecchi, unici al mondo, di diffrazione neutronica posseduti dall'istituto. L'ILL accorda un diritto di parola sul piano scientifico, ma non su quello della direzione.

Fino al 1992 il contributo della Svizzera è limitato all'1,5 per cento delle spese dell'ILL e corrisponde più o meno all'uso attuale che ne fanno i ricercatori svizzeri.

C. Iniziative di tipo particolare: COST e EUREKA

COST, Cooperazione europea nel campo della ricerca scientifica e tecnica, costituisce un *quadro* privilegiato per la cooperazione nella *ricerca applicata*. Vi fanno parte diciannove Paesi europei e la Comunità. Ogni Paese può, ma non vi è tenuto, partecipare ai programmi di ricerca che lo interessano. Si noti che possono partecipare sia la Comunità in quanto tale, sia i suoi Stati membri a seconda che la Comunità medesima abbia o no sviluppato propri programmi specifici. Vengono così evitati problemi di ripartizione delle competenze. COST, inoltre, presenta particolare interesse per i Paesi non comunitari poiché offre svariate *forme di cooperazione con la CE*: accesso a progetti di ricerca comunitari, partecipazione a progetti in collaborazione con la CE e cooperazione diretta con gli Stati membri della CE. COST offre un ambito di cooperazione assai flessibile, ma non è un'organizzazione internazionale in senso giuridico. È stata fondata nel 1971 su iniziativa delle Comunità europee, che provvedono ai lavori di segreteria.

COST mira innanzitutto ad una cooperazione, al di sopra delle frontiere, tra gli istituti nazionali di ricerca dell'Europa occidentale e al coordinamento dei diversi programmi di ricerca al fine di permettere uno scambio di conoscenze più fruttuoso e produrre positivi effetti di sinergia.

Di regola, si tratta di progetti di ricerca chiaramente definiti e realizzati in *laboratori pubblici o privati* di uno degli Stati firmatari (volontario). Le ricerche, condotte in modo decentralizzato in diversi Paesi, sono finanziate dai singoli Paesi. Fatto sta che tutti gli associati ad una Azione COST hanno diritto, indipendentemente dalla loro partecipazione finanziaria, all'insieme dei risultati della ricerca. Questo tipo di divisione del lavoro dovrebbe dare nuovo impulso ai laboratori e ai ricercatori interessati e al tempo stesso contribuire ad aumentare l'efficacia nei campi di ricerca trattati.

Ogni Azione COST è *coordinata scientificamente a livello europeo e nazionale*; il successo dipende dal buon funzionamento della coordinazione. Contatti diretti, riunioni di gruppi di esperti, pubblicazione di rapporti e, all'occorrenza, organizzazione di seminari permettono l'attuazione di una Azione COST.

I risultati scientifici di una Azione COST dovrebbero profittare alla più ampia cerchia possibile di interessati negli Stati partecipanti. In questa ottica viene accordata grande importanza alla diffusione delle conoscenze acquisite già nella fase d'attuazione, in particolare con la pubblicazione dei risultati in riviste specializzate e in monografie, come anche nei rapporti annuali e finali del comitato di gestione distribuiti a tutti gli interessati. Ovviamente i partecipanti diretti ad ogni Azione COST dispongono essi stessi delle informazioni più preziose e più complete, dal momento che spesso vi investono somme considerevoli e traggono vantaggio dagli scambi continui con laboratori nazionali e stranieri. Per quanto concerne il nostro Paese, gli istituti pubblici di ricerca de-

vono impegnarsi a fare in modo che sia l'industria svizzera ad approfittare in primo luogo dei risultati ottenuti. Le istituzioni private, da parte loro, sono tenute a comunicare i risultati agli interessati in Svizzera; gli interessi della ditta committente devono essere debitamente considerati, in particolare per quanto riguarda la protezione dei diritti.

COST rinuncia espressamente a investire somme considerevoli nella realizzazione di apparecchiature scientifiche comuni. Si limita a valorizzare e ad utilizzare i risultati scientifici ottenuti in un dato campo dai laboratori di più Paesi, donde una maggiore flessibilità nel definire gli scopi, preliminari semplificati, nonché risparmio di tempo e di denaro. Questa capacità d'adattamento è ulteriormente rafforzata dalla durata limitata di una Azione COST (in generale da 3 a 6 anni).

EUREKA

Concepito in occasione della prima conferenza ministeriale a Parigi nel luglio del 1985, su iniziativa francese volta a mobilitare e coordinare il potenziale di ricerca in Europa nei campi chiave della tecnologia d'avanguardia, EUREKA incoraggia, in un quadro europeo che vede la partecipazione di 19 Stati e della Commissione della CE, la formazione di *progetti civili di alta tecnologia* volti allo sviluppo di prodotti, sistemi e servizi tramite la cooperazione, secondo una struttura assolutamente flessibile, tra imprese e istituti di ricerca che fruiscono di assoluta libertà nel determinare il loro campo d'interesse e nello stabilire le relazioni con le imprese e gli istituti degli altri Stati membri. In occasione della seconda conferenza ministeriale a Hannover nel novembre del 1985, i principi e gli obiettivi di EUREKA sono stati ancorati in una dichiarazione di base: *scopo* di EUREKA è aumentare la competitività e la produttività delle industrie e delle economie europee sul mercato mondiale nel pieno rispetto dei principi della libera concorrenza.

Dato il suo carattere veramente *europeo* e non unicamente comunitario, EUREKA pone tutti i Paesi sullo stesso piano, accorda loro le stesse possibilità di partecipare e di decidere, donde la sua importanza anche per il nostro Paese. Elemento essenziale di EUREKA è il suo *modello di cooperazione: geometria variabile* per i partecipanti ai progetti e configurazione variabile per quanto riguarda le strutture; un progetto EUREKA ha vita propria, non fa parte di un programma. I principali agenti di questa cooperazione sono i centri di ricerca, le imprese e gli istituti universitari: sono loro a prendere l'iniziativa di eseguire un progetto e a determinare le modalità della cooperazione.

L'unico elemento centralizzatore è una Segreteria che serve da piattaforma per l'informazione e la ricerca di collaboratori ed aiuta a preparare le conferenze ministeriali e le riunioni degli alti funzionari.

La dichiarazione di Hannover riconosce un altro fatto fondamentale: la realizzazione di una vasta zona economica europea omogenea, dinamica e aperta verso l'esterno, è essenziale per il successo di EUREKA. Da questo punto di vista EUREKA dovrebbe in particolare accelerare gli sforzi in campi come l'elaborazione di norme industriali comuni o l'eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi. EUREKA dà così alle imprese l'importante possibilità di espri-

mere, in contatto diretto con i loro governi, i loro bisogni in materia di *condizioni quadro*. Per quanto riguarda il finanziamento dei progetti, la dichiarazione di base stabilisce per principio ch'esso spetta in primo luogo alle imprese e agli istituti di ricerca; si prevede un finanziamento con fondi pubblici solo a titolo sussidiario. Ogni Stato partecipante ad EUREKA, però, è libero nella sua politica finanziaria.

Per quanto riguarda l'*importanza* di COST e di EUREKA *dal punto di vista della politica d'integrazione*, si può ricordare, in breve, che:

I modelli di cooperazione COST e EUREKA presentano un innegabile interesse nella prospettiva della politica d'integrazione. La flessibilità del quadro istituzionale (partecipazione variabile, cooperazione possibile di Paesi terzi con la Comunità in quanto tale, se questa è competente e svolge attività proprie, e, all'occorrenza, con i suoi Stati membri) permette di risolvere certe difficoltà d'ordine istituzionale, che possono eventualmente ostacolare la cooperazione paneuropea in altri campi. Per di più, la cooperazione nell'ambito COST e EUREKA poggia sull'equilibrio degli interessi e sul principio della parità dei diritti di tutte le parti.

La cooperazione scientifica e tecnica è, per più di un aspetto, diventata il terreno di prova privilegiato di nuove forme di cooperazione europea. Innanzitutto i costi della ricerca e dello sviluppo continuano ad aumentare, il che spinge a riunire le risorse. In seguito, il settore privato svolge, nella maggior parte dei Paesi, un ruolo chiave in materia di ricerca tecnologica applicata. Per di più, le imprese economiche desiderano impegnarsi in forme di cooperazione flessibili, il più possibile scevre di problemi istituzionali, estranei alla ricerca. Inoltre, sono evidenti i vantaggi della cooperazione nel campo della ricerca scientifica e l'utilità degli effetti sinergici che ne derivano. Infine, i Paesi dell'Europa occidentale non membri della CE dispongono, nella ricerca e nella tecnologia, di conoscenze tutt'altro che prive d'interesse anche per la Comunità. Queste *caratteristiche settoriali* spiegano forse, tra l'altro, perché i modelli di cooperazione COST e EUREKA non abbiano fino ad oggi trovato uguali in altri campi.

Statistiche sulle relazioni economiche esterne della Svizzera

- Tavola 1* Importanza delle transazioni correnti della Svizzera nel 1986
- Tavola 2* Evoluzione delle esportazioni nei confronti del PIL nel 1960, 1970 e 1986
- Tavola 3* Evoluzione delle esportazioni di beni per regioni principali nel 1960, 1970 e 1987
- Tavola 4* Esportazioni e importazioni di beni suddivisi per Paesi principali nel 1987
- Tavola 5* Importanza della zona di libero-scambio europea per le diverse categorie di merci esportate dalla Svizzera nel 1987
- Tavola 6* Importanza delle esportazioni verso la CE nella produzione svizzera per diversi settori nel 1985
- Tavola 7* Esportazioni e importazioni dei Paesi membri della CE, nel 1986, suddivise per partner commerciali
- Tavola 8* Importanza economica del turismo nel 1986
- Tavola 9* Turismo: pernottamenti di turisti stranieri nell'industria alberghiera, suddivisi per regioni e Paesi principali nel 1987
- Tavola 10* Ripartizione geografica delle attività nel settore delle assicurazioni nel 1986
- Tavola 11* Suddivisione dei bilanci delle banche in conti svizzeri e in conti stranieri il 31 dicembre 1986
- Tavola 12* Averi e impegni all'estero delle banche suddivisi per Paesi il 31 dicembre 1986
- Tavola 13* Importanza della manodopera straniera nella popolazione attiva in Svizzera e in taluni Paesi dell'OCSE nel 1960, 1970, 1973, 1980 e 1984
- Tavola 14* Manodopera straniera in Svizzera per nazionalità nel 1974, 1980 e 1987.
- Tavola 15* Investimenti diretti svizzeri suddivisi per regioni e attività principali nel 1986
- Tavola 16* Investimenti diretti svizzeri: effettivo del personale nelle imprese all'estero alla fine del 1986
- Tavola 17* Statistica di base: confronti internazionali
- Tavola 18* Esportazioni di beni suddivise per Paesi principali, 1950-1985

Importanza delle transazioni correnti della Svizzera nel 1986

Tavola 1

	Introiti		Spese		Saldo	
	in mia di fr.	in % del PIL	in mia di fr.	in % del PIL	in mia di fr.	in % del PIL
A. Scambio di merci	69,2	28,5	76,4	31,4	— 7,2	3,0
Commercio speciale . .	67,0	27,6	73,5	30,3	— 6,5	2,7
Altre voci	1,1		2,2			
Energia elettrica	1,1		0,7			
B. Servizi	19,9	8,2	10,0	4,1	+ 9,9	4,1
Turismo	9,7	4,0	7,5	3,1	+ 2,2	0,9
Assicurazioni private . .	0,7		0,0			
Operazioni commerciali in transito	0,6		—			
Trasporto di merci . . .	0,8		0,1			
Poste e telecomunica- zioni	0,6		0,7			
Altri servizi	7,5	3,1	1,7		+ 5,8	2,4
C. Redditi di fattori	27,0	10,6*	15,5	6,1*	+ 11,5	4,5
Redditi del lavoro	1,0		4,7	1,8*	— 3,7	1,5*
Redditi di capitali	26,0	10,2*	10,8	4,2*	+ 15,2	6,0*
D. Trasferimenti senza con- tropartita	2,8	1,1*	4,8	1,9*	— 2,0	
Trasferimenti privati . .	0,4		2,6			
Assicurazioni sociali . .	0,7		1,3			
Trasferimenti dello Stato	1,7		0,9			
Totale (A + B + C + D) . . .	118,8	46,7*	106,7	41,9	12,1	4,8

* In per cento del PNL.

Fonte: Commissione per le questioni congiunturali: La bilancia dei pagamenti nel 1986, Supplemento de «La vie économique» e del «Bollettino mensile» della Banca nazionale svizzera del settembre 1987.

**Evoluzione delle esportazioni nei confronti del PIL
nel 1960, 1970 e 1986**

dodis.ch/59646

Tavola 2

	1960	1970	1986
	in % del PIL		
Esportazioni di beni e servizi			
- in termini reali*	26	33	47
- in termini nominali	29	33	37
Esportazioni di beni			
- in termini reali*	20	25	37
- in termini nominali	23	25	28

* ai prezzi del 1970

Fonte: Ufficio federale di statistica.

**Evoluzione delle esportazioni di beni per regioni principali
nel 1960, 1970 e 1987**

Tavola 3

	1960	1970	1987
	Quota rispetto alle esportazioni globali in %		
CE dei Dodici	51,9	50,6	55,7
AELS dei Sei	8,2	11,0	7,4
Zona di libero-scambio europea	60,1	61,6	63,1
Altri Paesi industrializzati	16,3	16,1	15,1
Paesi dell'Est/Jugoslavia compresa	3,9	5,3	3,9
Paesi in sviluppo	19,7	17,0	17,0

Fonte: Statistica annua del commercio esterno della Svizzera

Esportazioni e importazioni di beni suddivisi per Paesi principali nel 1987

dodis.ch/59646

Tavola 4

	Esportazioni		Importazioni		Saldo
	Valore in mio. fr.	Totale in %	Valore in mio. fr.	Totale in %	Valore in mio. fr.
CE	37 596,2	55,7	54 806,0	72,1	-16 636,8
Germania	14 367,8	21,3	25 233,0	34,3	-11 438,1
Francia	6 166,1	9,1	8 109,1	10,8	- 1 943,0
Gran Bretagna	5 038,5	7,5	4 577,8	6,1	460,7
Italia	5 568,0	8,3	7 641,9	10,2	- 2 073,9
Spagna	1 200,2	1,8	925,6	1,2	274,6
Paesi Bassi	1 880,0	2,8	3 015,9	4,0	- 1 135,9
Belgio/Lussemburgo ..	1 629,4	2,4	2 570,4	3,4	- 940,9
Danimarca	817,7	1,2	787,8	1,0	29,9
Grecia	347,8	0,5	113,6	0,2	- 234,2
Portogallo	462,6	0,7	276,0	0,4	186,6
Irlanda	118,2	0,2	409,0	0,5	- 290,8
AELS	4 973,5	7,4	5 312,7	7,1	- 339,2
Svezia	1 327,8	2,0	1 483,4	2,0	- 155,6
Austria	2 558,1	3,8	2 903,3	3,9	- 345,1
Norvegia	493,4	0,7	360,3	0,5	133,1
Finlandia	573,9	0,9	484,9	0,6	89,0
Islanda	20,3	0,03	81,0	0,1	- 60,7
Altri Paesi industrializzati	9 830,7	14,6	7 867,5	10,5	1 963,1
Stati Uniti	5 917,5	8,8	3 993,6	5,3	1 923,9
Giappone	2 573,8	3,8	3 448,4	4,6	- 874,5
Paesi in sviluppo	11 158,1	16,5	5 846,2	7,8	5 311,9
- Membri dell'OPEP ..	2 815,5	4,2	1 066,7	1,4	1 748,7
Altri PIS	8 342,7	12,4	4 779,4	6,4	3 563,2
Paesi a commercio di Stato ¹⁾	2 835,7	4,2	1,314,2	1,7	1 521,5
- Europa	2 214,9	3,3	1 070,4	1,4	1 144,4
- Asia	620,8	0,9	243,8	0,3	377,0
Sud-Africa	404,7	0,6	395,4	0,5	9,3
Totale	67 476,7	100,0	75 170,8	100,0	- 7 694,1

¹⁾ Senza la Jugoslavia

Fonte: Direzione generale delle dogane

**Importanza della zona di libero-scambio per le diverse
 categorie di merci esportate dalla Svizzera nel 1987**

Tavola 5

Codice	Settore	Esportazioni (in mio di fr.)	Quota rispetto alle esportazioni in %		
			CE	AELS	CE + AELS
01.2	Prodotti alimentari	1 635,1	58,7	12,7	71,4
03	Tessili e abbigliamento .	4 318,2	69,1	13,8	82,9
03.5	- Abbigliamento	835,6	73,4	15,7	89,1
04	Carta e derivati	1 585,6	76,8	11,3	88,1
05.3	Prodotti di materia sinte- tica	1 184,9	71,9	14,2	86,1
06	Prodotti chimici e derivati	14 562,0	50,5	4,7	55,2
06.3	- Prodotti farmaceutici .	5 495,0	48,9	5,1	54,0
08	Metalli e derivati	5 715,0	69,4	11,0	80,4
09	Macchine	21 688,3	52,9	7,4	60,3
09.1	- Macchine non elettriche	13 667,0	51,0	6,5	57,5
09.2	- Macchine e apparecchi elettrici	8 021,3	56,1	8,8	64,9
11	Meccanica spec., ottica, orologeria, gioielleria . . .	11 451,0	48,0	3,5	51,5
11.3	Orologeria	4 339,8	34,3	2,6	36,9
	Totale (in mio di fr.) ..	67 476,7	37 592,6	4 973,5	42 569,7
	Quota (%)	100,0	55,7	7,4	63,1

Fonte: Direzione generale delle dogane

**Importanza delle esportazioni verso la CE nella
produzione svizzera per diversi settori nel 1985**

Tavola 6

	Quote delle esportazioni nella produzione*	Quota delle esportazioni verso la CE nelle esportazioni totali	Quota delle esportazioni verso la CE nella produzione*
	in %	in %	in %
Prodotti alimentari	5,9	58,7	3,5
Tessili e abbigliamento	34,7	69,1	24,0
Materie sintetiche, caucciù, cuoio	31,7	71,9	22,8
Chimica	70,4	50,5	35,6
Metallurgia	37,3	69,4	25,9
Macchine, apparecchi, veicoli	74,3	52,9	39,3

* Valutazioni

Fonte: KOF, quota delle esportazioni nella produzione

**Esportazioni e importazioni dei Paesi membri della CE,
nel 1986, suddivise per partner commerciali**

Tavola 7

	Esportazioni %	Importazioni %
Germania	12,2	15,1
Francia	10,7	9,1
Gran Bretagna	7,9	6,3
Italia	6,7	6,6
Spagna	2,5	2,2
Paesi Bassi	6,6	7,8
Belgio-Lussemburgo	6,4	6,4
Danimarca	1,5	1,3
Grecia	0,9	0,5
Portogallo	0,7	0,7
Irlanda	1,0	1,1
Totale del commercio intra-CE	57,1	57,1
Svizzera	3,9	3,2
Svezia	2,4	2,4
Austria	2,4	1,8
Norvegia	1,3	1,6
Finlandia	0,8	0,9
Islanda	0,1	0,1
Totale del commercio con l'AELS	10,9	9,9
Stati Uniti	9,3	7,3
Giappone	1,4	4,3
Resto dell'OCSE	2,6	2,0
Europa orientale	2,5	3,2
NPI ¹⁾	4,3	5,5
OPEP	4,4	4,9
Altri Paesi in sviluppo ²⁾	7,5	5,8
Totale delle altre regioni	32,0	33,0
Totale mondiale	100,0	100,0

¹⁾ Argentina, Brasile, Hong Kong, Israele, Filippine, Singapore, Sud-Africa, Corea del Sud, Taiwan, Thailandia e Jugoslavia.

²⁾ Compresi i Paesi o territori d'Europa non specificati.

Fonte: OCSE

	Mio fr.	%
Entrate totali del turismo svizzero	16 115	
in per cento del PNL		6,4
Spese dei turisti stranieri in Svizzera	9 715	
Quote nelle spese totali		60,3
Spese dei turisti svizzeri in Svizzera ¹⁾	6 400	
Quota nelle spese totali		39,7
Bilancia turistica²⁾		
Spese dei turisti stranieri in Svizzera	9 715	
Spese dei turisti svizzeri all'estero	7 495	
Eccedenza	2 220	
Spese dei turisti stranieri in Svizzera		
in per cento delle entrate provenienti dalle esportazioni ³⁾		10,9
Quota in per cento della Svizzera rispetto al mercato mondiale ⁴⁾		3,7

¹⁾ Valutazione.

²⁾ compresi i trasporti internazionali di persone.

³⁾ Beni e servizi.

⁴⁾ *Fonte:* OMT; base di calcolo \$ USA; senza i trasporti internazionali di persone; cifre 1986 provvisorie.

Fonte: UFS

**Turismo: pernottamenti di turisti stranieri nell'industria alberghiera,
 sussidi per regioni e principali paesi nel 1987**

Tavola 9

	Numero in 1000	Quota in % del totale
<i>CE</i>	13 026	66,7
Germania	6 187	31,7
Francia	1 612	8,3
Gran Bretagna	1 821	
Italia	1 037	5,3
Spagna	325	1,7
Paesi Bassi	826	4,2
Belgio	817	4,2
Danimarca	108	0,6
Grecia	125	0,6
Portogallo	80	0,4
Irlanda	—	—
Lussemburgo	88	0,5
<i>AELS</i>	780	4,0
Svezia	252	1,3
Austria	358	1,8
Norvegia	86	0,4
Finlandia	84	0,4
Islanda	—	—
Stati Uniti	2 332	11,9
Canada	240	1,2
Asia	1 653	8,5
Altri	1 503	7,7
Totale	19 354	100,0

Nota: I pernottamenti dei turisti rappresentarono il 57,7 per cento di tutti i pernottamenti nell'industria alberghiera nel 1987.

Fonte: Ufficio federale di statistica.

**Ripartizione geografica delle attività nel settore delle assicurazioni
nel 1986 (Volume di premi in miliardi di Fr.)**

Tavola 10

	Svizzera	Succursali nei Paesi della CE*	Succursali in altri Paesi	Totale
Assicurazione vita	9,9	3,0	0,1	13,0
Altre assicurazioni	<u>8,5</u>	<u>5,9</u>	<u>2,9</u>	<u>17,3</u>
Totale assicurazioni indirette	18,4	8,9	3,0	30,3
Riassicurazione	0,4	<u>4,2</u>	<u>2,1</u>	<u>6,7</u>
Totale generale	18,8	13,1	5,1	37,0
Quota in %	51	35	14	100

* in parte valutato.

Fonte: Associazione svizzera delle assicurazioni.

**Suddivisione dei bilanci delle banche* in conti svizzeri
e in conti stranieri il 31 dicembre 1986 (in mio. di fr.)**

Tavola 11

	In Svizzera	All'estero	Totale	Estero in % del totale
Attivi				
Totale del bilancio	499 535	305 547	805 082	38,0
di cui banche svizzere	471 544	238 801	710 345	33,6
banche in mani straniere	22 898	53 661	76 559	70,1
succursali di banche straniere	5 093	13 085	18 178	72,0
Affari fiduciari	1 206	156 203	157 409	99,2
di cui banche svizzere	801	70 511	71 312	98,9
banche in mani straniere	369	67 454	67 823	99,5
succursali di banche straniere	36	18 238	18 274	99,8
Passivi				
Totale del bilancio	570 990	234 092	805 082	29,1
di cui banche svizzere	525 635	184 710	710 345	26,0
banche in mani straniere	38 938	37 621	76 559	49,1
succursali di banche straniere	6 417	11 761	18 178	64,7
Affari fiduciari	31 401	126 008	157 409	80,1
di cui banche svizzere	21 183	50 118	71 301	70,3
banche in mani straniere	7 837	59 997	67 834	88,4
succursali di banche straniere	2 381	15 893	18 274	87,0

* Le banche comprendono (a) le banche svizzere e loro filiali all'estero, (b) le banche in mani straniere e le succursali di banche straniere stabilite in Svizzera.

Fonte: Das Schweizerische Bankwesen in Jahre 1986, Nr 71, BNS.

**Averi e impegni all'estero delle banche suddivisi per Paese
il 31 dicembre 1986 (in per cento)**

Tavola 12

	Bilancio		Operazioni fiduciarie	
	Averi	Impegni	Averi	Impegni
<i>CE</i>	48,6	41,4	85,65	34,03
Germania	4,8	5,0	3,0	3,5
Francia	5,7	5,7	7,5	5,4
Gran Bretagna	23,5	13,5	27,9	7,5
Italia	3,8	5,3	,7	6,9
Spagna	0,8	1,9	0,03	2,3
Paesi Bassi	2,1	2,8	12,7	1,1
Belgio	3,5	2,0	12,0	3,0
Danimarca	0,7	0,3	0,05	,07
Grecia	0,4	1,0	0,06	2,6
Portogallo	0,2	0,4	—	0,7
Irlanda	0,1	0,1	0,01	0,06
Lussemburgo	3,0	3,4	21,7	0,9
<i>AELS</i>	4,43	1,81	2,47	0,98
Svezia	1,0	0,3	0,6	0,2
Austria	2,1	1,2	1,4	0,6
Norvegia	0,7	0,1	0,07	0,1
Finlandia	0,6	0,2	0,4	0,03
Islanda	0,03	0,01	—	0,05
Stati Uniti	15,9	13,7	1,3	3,0
Giappone	6,4	1,7	0,3	0,3
Canada	1,9	,8	2,0	0,8
Altri	22,77	40,59	8,28	60,89
Totale (%)	100,0	100,0	100,0	
Totale (frs)	305 152	231 332	165 040	133 328

* Le banche comprendono (a) le banche svizzere e le loro filiali all'estero, (b) le banche in mano straniera e le succursali delle banche estere stabilite in Svizzera.

Fonte: Das Schweizerische Bankwesen in Jahre 1986, Nr. 71, BNS.

Importanza della manodopera straniera nella popolazione attiva in Svizzera e in taluni Paesi dell'OCSE nel 1960, 1970, 1973, 1980 e 1984 (in per cento)

Tavola 13

	1960	1970	1973	1980	1984	1984 livello in migliaia
Svizzera ¹⁾	19,5	26,3	27,9	23,5	24,8	746
Lussemburgo ²⁾	—	—	—	32,3	—	54 ³⁾
RFG	1,1	6,7	9,3	8,1	6,9	1900
Austria	0,5 ⁴⁾	3,7	7,4	5,6	4,3	146
Belgio	7,2 ⁵⁾	—	7,0 ⁶⁾	8,0	—	332 ³⁾
Francia	—	—	5,7 ⁶⁾	6,3	7,0	1658
Svezia	2,7	5,7	4,9 ⁶⁾	5,4	—	208 ³⁾

¹⁾ In percentuale della popolazione attiva residente (esclusi i lavoratori stagionali e frontaliere).

²⁾ Parte nell'impiego.

³⁾ Dati per l'ultimo anno disponibile.

⁴⁾ Dati per il 1961.

⁵⁾ Impiego straniero nell'impiego globale.

⁶⁾ Dati per il 1974.

Fonte: OCSE.

Manodopera straniera in Svizzera per nazionalità nel 1974, 1980 e 1987
 (in per cento)

Tavola 14

	Fine agosto 1974	Fine agosto 1980	Fine agosto 1987
<i>CE</i>	86,09	79,21	76,4
Germania	9,1	9,0	9,0
Francia	9,9	9,7	10,8
Gran Bretagna	0,9	1,0	1,0
Italia	47,6	42,6	34,9
Spagna	15,6	12,1	11,3
Paesi Bassi	0,7	0,7	,8
Belgio	0,3	0,3	0,3
Danimarca	0,1	0,1	0,1
Grecia	0,7	0,7	0,6
Portogallo	1,1	3,0	7,5
Irlanda	0,05	0,05	0,06
Lussemburgo	0,04	0,05	0,04
<i>AELS</i>	3,96	4,14	4,24
Svezia	0,2	0,2	0,2
Austria	3,6	3,8	3,9
Norvegia	0,06	0,04	0,04
Finlandia	0,1	0,1	0,1
Islanda	—	—	—
Jugoslavia	5,3	8,8	10,8
Turchia	1,9	2,8	3,4
Altri	2,75	5,05	5,16
Totale (%)	100,0	100,0	100,0
Totale (unità)	860 996	706 309	822 746

* La manodopera straniera comprende le categorie seguenti: residenti, annuali, frontaliere e stagionali.

Fonte: Ufficio federale di statistica.

Investimenti diretti svizzeri¹⁾ suddivisi per regione e attività principali nel 1986

Tavola 15

Settore economico Gruppo di Paesi	Industria		Servizi		Totale	
	milioni di franchi	%	milioni di franchi	%	milioni di franchi	%
CE	18 669	46,6	6 230	40,4	24 899	44,9
Altri Paesi europei ²⁾	1 713	4,3	456	3,0	2 169	3,9
America del Nord	10 505	26,2	5 526	35,9	16 031	28,9
Altri Paesi industrializzati ³⁾	2 961	7,4	355	2,3	3 316	6,0
OPEC	589	1,5	156	1,0	745	1,3
Altri Paesi in sviluppo .	5 615	14,0	2 690	17,4	8 305	15,0
Totale	40 052	100,0	15 413	100,0	55 465	100,0

¹⁾ Valore contabile delle giacenze alla fine del 1986.

²⁾ Compresi i Paesi a commercio di Stato.

³⁾ Sud-Africa, Australia, Giappone, Nuova Zelanda

Fonte: «Monnaie et conjoncture» n. 4, 1987, BNS.

Investimenti diretti svizzeri suddivisi per regione e attività principali nel 1986

Tavola 16

Settore economico	Industria		Servizi		Totale	
Gruppo di Paesi	milioni di franchi	%	milioni di franchi	%	milioni di franchi	%
CE	279 067	49,4	70 319	56,0	349 386	50,6
Altri Paesi europei ¹⁾	52 667	9,3	6 069	4,8	58 736	8,5
America del Nord	81 383	14,4	23 629	18,8	105 012	15,2
Altri Paesi industrializzati ²⁾	36 756	6,5	5 545	4,4	42 301	6,1
OPEC	8 088	1,4	2 474	2,0	10 562	1,5
Altri Paesi in sviluppo .	107 522	19,0	17 458	14,0	124 980	18,1
Totale	565 483	100,0	125 494	100,0	690 977	100,0

¹⁾ Compresi i Paesi a commercio di Stato.

²⁾ Sud-Africa, Australia, Giappone, Nuova Zelanda.

Fonte: «Monnaie et conjoncture» n. 4, 1987, BNS.

Statistica di base: confronti internazionali

	Popolazione 1986 (in mio.)	Tasso di disoccupazione	Ripartizione settoriale dell'im- piego in %, 1985			Prezzi al consumo (%)		PIL 1987 (mia \$) ¹⁾	PIL 1986 pro capite ²⁾	Esport. merci in % del PIL 1986	Import. merci in % del PIL 1986	Bilancia corrente (mia \$) 1987
			Agricol.	Industria	Servizi	1975-84	1987					
<i>CE</i>	322 644	11,2				10,0	3,1	3 522,6				41,4
Germania	61 080	7,9	5,5	41,0	4,2	0,2	901,4	14 540	38,8	30,3	44,3	
Francia	55 379	10,6	7,6	32,0	60,4	10,5	3,1	741,8	13 197	23,4	25,2	- 4,4
Gran Bretagna	56 763	10,4	2,6	32,4	65,0	11,2	4,2	624,9	10 610	23,8	28,1	- 4,2
Italia	57 221	11,0	11,2	33,6	55,2	16,0	4,6	521,5	8 870	27,2	27,9	0,4
Spagna	38 539	20,5	17,6	31,8	50,6	16,1	5,3	245,5	66 087	16,5	21,3	1,2
Paesi Bassi	14 572	12,6	4,9	28,1	67,0	5,4	- 0,5	184,8	12 537	64,5	60,3	4,0
Belgio	9 851	11,2	2,9	29,7	67,4	6,9	1,6	126,9	12 716	86,8	86,7	2,8 ²⁾
Danimarca	5 121	8,0	6,7	28,1	65,2	9,7	4,0	76,8	15 110	36,6	39,4	- 2,5
Grecia	9 970	7,6	28,9	27,3	43,8	18,4	16,4	43,2	4 354	17,2	34,6	- 1,3
Portogallo	10 230	7,8	23,2	35,3	41,5	22,9	9,4	28,9	2 670	34,7	45,6	0,7
Irlanda	3 550	18,7	16,0	28,9	55,1	14,1	3,2	21,4	5 921	69,4	63,8	0,4
Lussemburgo	366	1,5	4,2	33,4	62,4	6,8	- 0,1	5,5	14 687	—	—	—
<i>AEELS</i>												
Svizzera	6 573	0,8	6,6	37,7	55,7	3,3	1,5	113,3	16 980	40,2	44,1	5,8
Svezia	8 369	1,9	4,8	29,9	65,3	10,4	4,2	140,7	16 438	37,1	32,4	- 1,0
Austria	7 565	3,7	9,0	38,1	52,9	5,3	1,4	84,9	11 119	44,9	40,4	0,4
Norvegia	4 169	2,2	7,2	27,8	65,0	9,0	8,7	72,3	17 052	31,5	35,0	- 4,2
Finlandia	4 919	5,1	11,5	31,9	56,6	10,1	4,1	63,3	12 472	30,2	28,3	- 2,1
Islanda	243	0,8	10,6	36,8	52,6	46,6	18,3	3,9	15 473	40,4	41,3	0
Stati Uniti	241 600	6,2	3,1	28,0	68,9	7,6	3,7	3 303,6	13 437	5,5	9,4	-162,7
Giappone	121 440	2,8	8,8	34,9	56,3	4,9	- 0,2	1 357,8	10 804	15,9	9,6	86,7

¹⁾ Ai prezzi e ai tassi di cambio del 1980.²⁾ Lussemburgo compreso.

Fonte: OCSE

Tavola 18

Esportazioni di beni suddivise per Paesi principali, 1950-1985 (in milioni \$ USA)

Anno	USA	Europa (CE-AELS)	Asia/Pacifico globale	di cui Giappone	Australia/ Nuova Zelanda	Paesi asiatici in sviluppo ¹⁾	Totale
1950	10 275	19 780	2 985	815	2 170		33 040
1955	15 430	35 290	11 320	2 010	2 450	6 860	62 040
1965	27 190	79 510	21 420	8 280	3 910	9 230	128 120
1975	106 160	364 240	115 145	55 750	13 725	45 670	585 545
1985	203 065	771 715	381 230	175 925	27 305	178 000	1 356 010

(Quote in %)

1950	31,1	59,9	9,0	2,5	6,6	0,0	100
1955	24,9	56,9	18,2	3,2	3,9	11,1	100
1965	21,2	62,1	16,7	6,5	3,1	7,2	100
1975	18,1	62,2	19,7	9,5	2,3	7,8	100
1985	15,0	56,9	28,1	13,0	2,0	13,1	100

¹⁾ Eccetto la Cina ed il Vicino Oriente.

Accordi con le Comunità Europee (CE); stato il 1° gennaio 1988

	RU	RS	FF
I. Svizzera-CECA			
Accordo di consultazione del 7 maggio 1956 tra la Confederazione Svizzera e l'Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, entrato in vigore il 26 gennaio 1957	1957 75	0.970.5	
Accordo del 28 luglio 1956 relativo all'istituzione di tariffe dirette internazionali ferroviarie per i trasporti di carbone e di acciaio in transito per il territorio svizzero (con scambio di lettere) entrato in vigore il 1° luglio 1957	1957 395	0.742.404.1	
Protocollo complementare del 10 ottobre 1974	1978 1399	0.742.404.11	
Protocollo complementare del 2 aprile 1981	1986 2260	0.742.404.12	
Accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e gli Stati membri della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (con allegato, atto finale e dichiarazione), entrato in vigore il 1° gennaio 1974	1973 2057	0.632.402	
Accordo addizionale del 22 luglio 1972 sulla validità per il Principato del Liechtenstein dell'accordo tra la Confederazione Svizzera e gli Stati membri della Comunità europea del carbone e dell'acciaio .	1973 2084	0.632.402.1	
Protocollo aggiuntivo del 17 luglio 1980 all'Accordo tra la Confederazione Svizzera e gli Stati membri della CECA a seguito dell'adesione della Repubblica Ellenica alla Comunità (entrato in vigore con scambio di note il 1° gennaio 1981)	(1981 285) (1980 1944)		1980 III 80

	RU	RS	FF
Protocollo complementare del 17 luglio 1980 all'accordo addizionale sulla validità, per il Principato del Liechtenstein, dell'accordo tra la Confederazione Svizzera e gli Stati membri della CECA a seguito dell'adesione della Repubblica Ellenica alla Comunità (entrato in vigore il 1° gennaio 1981)	(1981 285)		1980 III 84
Protocollo addizionale del 14 luglio 1986 allegato all'accordo tra la Confederazione Svizzera e gli Stati membri della Comunità Europea del carbone e dell'acciaio a seguito dell'adesione del Regno di Spagna e della Repubblica Portoghese alla Comunità			1986 III 73
Protocollo complementare del 14 luglio 1986 all'accordo addizionale sulla validità per il Principato del Liechtenstein e gli Stati membri della Comunità Europea del carbone e dell'acciaio a seguito dell'adesione del Regno di Spagna e della Repubblica Portoghese alla Comunità			1986 III 78
II. Svizzera-CEE			
<i>1. Accordi conclusi tra la Svizzera e la CEE nell'ambito del GATT</i>			
<i>Negoziato Dillon: settembre 1960 fino a luglio 1962</i>			
Accordo di compensazione del 2 giugno 1961 tra la Confederazione Svizzera e la CEE	1962 1507	0.632.290.11	
Concessioni della CEE concernenti la sua tariffa doganale comune	1962 1507		
Accordo tariffale del 26 giugno 1962 con la CEE	1962 1735	0.632.290.12	

	RU	RS	FF
Elenco delle concessioni consentite dalla Confederazione Svizzera alla CEE	1962	1736	
Elenco delle concessioni consentite dalla CEE alla Confederazione Svizzera	1962	1760	
Scambio di note del 26 giugno 1962 circa il mantenimento delle concessioni doganali che la Svizzera si era riservata di revocare negli scambi di note menzionati qui di seguito:	1962	1767	
del 14 novembre 1958 con gli Stati del Benelux	1959	1977	
del 21 novembre 1958 con la RFG	1960	424	
del 21 novembre 1958 con la Francia	1959	1993	
del 22 novembre 1958 con l'Italia	1959	2039	
Processo verbale del 26 giugno 1962 circa la revoca delle concessioni doganali già consentite dai membri della CEE alla Svizzera	1962	1769	
<i>Negoziato Kennedy: maggio 1963 fino a maggio 1967</i>			
Protocollo di Ginevra (1967) allegato all'Accordo generale su le tariffe doganali e il commercio, del 30 giugno 1967	1967	1763	0.632.221
Elenco LIX-Svizzera (concessioni doganali svizzere)	1967	1767	
Elenco XL-CEE (concessioni doganali della CEE)	1967	2009	
Accordo del 30 giugno 1967 fra la Confederazione Svizzera e la CEE, nonché i suoi Stati membri concernente i prodotti orologi	1967	1951	0.632.290.13
Scambio di lettere del 30 giugno 1967 concernente l'interpretazione di detto accordo	1967	2019	

	RU	RS	FF
Accordo complementare del 20 luglio 1972 circa l'accordo del 30 giugno 1967 concernente i prodotti orologiari	1972 2948	0.632.290.131	
Modificazione dell'11 ottobre 1983 dell'allegato dell'accordo complementare del 20 luglio 1972	1983 1593		
Scambi di lettere del 29/30 giugno 1967 tra la Svizzera e la CEE concernenti alcune concessioni tariffali		0.632.290.14	
Scambio di lettere del 29 giugno 1967 concernente l'entrata in vigore del contingente tariffario per bestiame da reddito di talune razze alpine	1967 1992		
Scambio di lettere del 29 giugno 1967 sull'importazione in franchigia nella CEE di bestiame riproduttore svizzero	1967 1995		
Scambio di lettere del 29 giugno 1967 sulle concessioni svizzere relative all'ampliamento dei contingenti per il vino rosso, i preparati di carne e i fiori recisi	1967 1996		
Scambio di lettere del 29 giugno 1967 sulla tassa veterinaria svizzera sui filetti di pesce congelati e sulle conserve di pesci	1967 2000		
Scambio di lettere del 29 giugno 1967 concernente il regime d'importazione nella CEE di alcuni latticini, modificato mediante scambio di lettere del 3/6 marzo 1975	1967 2002		1975 II 681
Scambio di lettere del 29 giugno 1967 concernente gli impegni relativi al burro	1967 2007		
Scambio di lettere del 29 giugno 1967 concernente il regime d'importazione di alcuni formaggi (Trattative del 1966 sotto l'articolo XXVIII)	1967 2014		

	RU	RS	FF
Scambio di lettere del 30 giugno 1967 concernente la determinazione delle modalità per la modificazione dei valori-limite delle concessioni doganali per taluni articoli tessili e macchine per cucire	1967 2015		
Scambio di lettere del 30 giugno 1967 concernente le garze e le tele da buratti	1967 2017		
<i>Negoziato Tokyo: settembre 1973 fino a maggio 1979</i>			
Scambio di lettere del 6/14 settembre 1979 tra la Svizzera e le Comunità europee concernente l'applicazione di un diritto di monopolio all'importazione in Svizzera dei prodotti di denominazione d'origine «cognac» e «armagnac»	1979 2603	0.632.290.16	
<i>Negoziati agricoli: 1980</i>			
Processo verbale comune del 9 settembre 1980 concernente negoziati e consultazioni fra le delegazioni elvetiche e la Commissione delle CE concernenti gli scambi di vari prodotti agricoli ..			1980 III 989
Scambio di lettere del 5 febbraio 1981 tra Svizzera e la CEE concernente l'interscambio di taluni prodotti agricoli e prodotti agricoli trasformati	1981 367	0.632.290.15	
Scambio di lettere del 5 febbraio 1981 concernente la riscossione di elementi mobili da parte della Svizzera nonché la controprestazione alla CEE	1981 367		

	RU	RS	FF
Scambio di lettere del 5 febbraio 1981 concernente la gomma da masticare	1981 371		
Scambio di lettere del 5 febbraio 1981 concernente gli ortaggi congelati e le conserve di ortaggi	1981 372		
Scambio di lettere del 5 febbraio 1981 concernente «Irish Mist»	1981 373		
Scambio di lettere del 5 febbraio 1981 concernente «Deutscher Weinbrand»	1981 374		
Scambio di lettere del 5 febbraio 1981 concernente i fiori recisi	1981 375		
Scambio di lettere del 5 febbraio 1981 concernente gli idrolizzati di proteine e gli autolizzati di lieviti	1981 376		
Scambio di lettere del 5 febbraio 1981 concernente i formaggi Grana e Mozzarella	1981 377		
Scambio di lettere del 5 febbraio 1981 concernente il disciplinamento svizzero per l'importazione dalla CEE di formaggio della voce 0404.24	1981 378		
Due scambi di lettere del 5 febbraio 1981 concernente «Vacherin friburgeois», «Tête de moine» ed «Emmental ecc. in pezzi» ..	1981 379		
Scambio di lettere del 5 febbraio 1981 concernente i prodotti freggeri	1981 385		
Risultati (20 febbraio 1981) dei negoziati avviati, ai sensi dell'articolo XXVIII, in vista della modifica o della revoca di concessioni che figurano nell'elenco LIX-Svizzera	1981 387	0.632.232	

	RU	RS	FF
Modifiche apportate all'elenco LIX-Svizzera (mozzarella, grana)	1981 387		
Modifiche apportate all'elenco LIX-Svizzera (Diversi prodotti agricoli e preparati di prodotti agricoli)	1981 392		
Scambio di lettere del 29 marzo 1982 tra la Svizzera e la CEE sulle condizioni d'ammissione del parmigiano reggiano per il dazio doganale consolidato al GATT	1982 681	0.817.142.11	
<i>2. Accordi in relazione con l'ampliamento della CEE</i>			
<i>21 Primo ampliamento della CEE (1973)</i>			
Accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la CEE (Accordo di libero scambio), entrato in vigore il 1° gennaio 1973	1972 2949	0.632.401	
Protocollo complementare del 29 maggio 1975 (non adesione della Norvegia alla CEE)	1975 1437	0.632.401/401.5	
Accordo addizionale del 22 luglio 1972 sulla validità per il Principato di Liechtenstein dell'accordo di libero scambio con la CEE, entrato in vigore il 1° gennaio 1973	1972 3122	0.632.401.6	
Protocollo complementare del 29 maggio 1975 per il Principato del Liechtenstein (non adesione della Norvegia alla CEE)	1975 1441	0.632.401.6	
Modificazione del 29 novembre 1976 delle tabelle I e II nell'allegato al protocollo n. 2 dell'accordo di libero scambio, entrata in vigore il 1° gennaio 1977	1977 391	0.632.401.2	

	RU	RS	FF
Modificazione dell'8 dicembre 1976 dell'allegato A del protocollo n. 1 dell'accordo di libero scambio, entrata in vigore il 1° gennaio 1977	1977 389	0.632.401.1	
Modificazione del 17 maggio 1978 dell'allegato A del protocollo n. 1 dell'accordo di libero scambio, entrata in vigore il 17 maggio 1978	1978 825	0.632.401.1	
Modificazione del 27 settembre 1978 dell'accordo di libero scambio (nuovo: art. 12 bis), dei protocolli n. 1, 2 e 5, entrata in vigore il 1° gennaio 1978	1979 511	0.632.401/401.1 401.2 e 401.5	
Modificazione del 19 dicembre 1983 della tabella II allegata al protocollo n. 2 dell'Accordo tra la CEE e la Confederazione Svizzera, entrata in vigore con effetto dal 1° maggio 1981	1984 235		
Codificazione e modificazione del 18 dicembre 1984 del protocollo n. 3 dell'accordo di libero scambio entrate in vigore il 1° gennaio 1985 (le precedenti decisioni relative al protocollo n. 3 sono sostituite dal presente scambio di lettere)	1985 77	0.632.401.31	
Decisione del Comitato misto Svizzera-CEE, istituito in virtù dell'accordo di libero scambio del 22 luglio 1972: n. 5/81 del 1° dicembre 1981, entrata in vigore il 1° gennaio 1982	1982 1493	0.632.401.2	

	RU	RS	FF
<i>22 Secondo ampliamento della CEE (1981)</i>			
Protocollo aggiuntivo del 17 luglio 1980 all'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la CEE a seguito dell'adesione della Repubblica Ellenica alla Comunità (con allegati) . . .	1981 286	0.632.401.9	
Scambio di lettere del 17 luglio 1980 tra la Svizzera e la Commissione delle CE concernente la base di calcolo delle tasse d'effetto equivalente a dazi doganali applicabili dalla Grecia durante il periodo transitorio	1981 312	0.632.401.91	
<i>23 Terzo ampliamento della CEE (1986)</i>			
Accordi del 14 luglio 1986, entrati in vigore il 1° gennaio 1987:			
Protocollo addizionale all'accordo tra la Confederazione Svizzera e la CEE a seguito dell'adesione del Regno di Spagna e della Repubblica Portoghese alla Comunità	1987 120	0.632.401.8	1986 III 12
Scambio di lettere tra la Svizzera e la Commissione delle CE sui prodotti non coperti dall'Accordo di libero scambio Svizzera-CEE	1987 187	0.632.401.81	1986 III 80
Scambio di lettere tra la Svizzera e la Commissione delle CE relativo al contingente all'importazione in Spagna per le macchine da cucire	1987 200	0.632.401.82	1986 III 93
Scambio di lettere tra la Svizzera e la Commissione delle CE relativo agli adeguamenti degli accordi agricoli esistenti e alle concessioni reciproche su taluni prodotti agricoli	1987 201	0.632.401.83	1986 III 94

	RU	RS	FF
Scambio di lettere tra la Svizzera e la Commissione delle CE relativo alle esportazioni di ortofrutticoli della Comunità in Svizzera	1987 204	0.632.401.84	1986 III 97
Scambio di lettere tra la Svizzera e la Commissione delle CE relativo all'adeguamento delle concessioni concernenti gli scambi reciproci di formaggio	1987 205	0.632.401.85	1986 III 98
<i>3. Altre Convenzioni commerciali con la CEE</i>			
<i>(al di fuori del GATT e dell'accordo di libero scambio)</i>			
Accordo del 1° agosto 1969 tra la Svizzera e la Comunità Economica Europea relativo al traffico di perfezionamento nel settore tessile (con allegati), entrato in vigore il 1° settembre 1969 ...	1969 705	0.631.146.21	
Convenzione relativa alla semplificazione delle formalità negli scambi di merci, entrata in vigore il 1° gennaio 1988	1988 301		
Convenzione relativa ad un regime comune di transito, entrata in vigore il 1° gennaio 1988	1988 308		
Protocollo addizionale ES-PT relativo alle procedure speciali di applicazione della convenzione per un regime comune di transito, a seguito dell'adesione alla Comunità del Regno di Spagna e della Repubblica Portoghese	1988 318		
Scambio di lettere dell'8 luglio 1980 tra la Svizzera e la Commissione delle CE sul transito dei prodotti originari dei Paesi in sviluppo tra la Svizzera e la CEE, entrato in vigore il 1° agosto 1980			1981 I 560
Lettere a seguito dell'accordo di libero scambio del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la CEE:			

Lettera della Delegazione svizzera del 21 luglio 1972 sull'estensione alla CE di esecuzioni tariffarie esistenti nell'AELS	1972 3188	
Lettera della Delegazione svizzera del 21 luglio 1972 sugli adattamenti autonomi relativi all'importazione in Svizzera di determinati prodotti agricoli	1972 3141	
Lettera della Commissione della CEE del 21 luglio 1972 sulle modificazioni autonome della tariffa doganale comune per determinati prodotti agricoli, sull'adeguamento dell'organizzazione dei mercati nel settore delle carni bovine e sulla cooperazione nell'ambito delle condizioni di esportazione di determinati formaggi verso la Svizzera	1972 3147	
Lettera della Delegazione svizzera del 22 luglio 1972 intesa a raggiungere una soluzione soddisfacente per i prodotti contenenti pomodoro (salse e minestre)	1972 3150	
Lettera della Delegazione svizzera del 22 luglio 1972 su un'eventuale subordinazione delle bevande alcoliche alle disposizioni del Protocollo n. 2	1972 3151	
Lettera della Delegazione svizzera del 22 luglio 1972 sulla reciprocità nel settore dei fiammiferi	1972 3152	
Scambio di lettere del 17 luglio 1980 tra la Svizzera e la Commissione delle CE concernente il mantenimento del contingente annuo di 20 000 hl di vino rosso in fusti originario della Grecia	1981 314	0.632.401.92

	RU	RS	FF
Scambio di lettere del 13 giugno 1979/30 gennaio 1980 sulle prescrizioni amministrative della CE relative al contingente doganale per 5 000 capi di bestiame da reddito			1979 II 556
<i>4. Convenzioni relative a settori diversi da quelli della politica commerciale</i>			
Accordo del 24 marzo 1972 sullo statuto giuridico in Svizzera della Banca europea d'investimento, entrato in vigore il 1° agosto 1971	1972 2765	0.192.122.974	
Scambio di lettere del 12 dicembre 1975 sull'informazione reciproca in materia di protezione dell'ambiente, entrato in vigore il 12 dicembre 1975			1976 I 748
Accordo aggiuntivo del 3 dicembre 1976 relativo all'accordo, firmato a Berna il 29 aprile 1963, concernente la Commissione internazionale per la protezione del Reno dall'inquinamento, entrato in vigore il 1° febbraio 1979	1979 93	0.814.284.1	
Accordo del 3 dicembre 1976 concernente la protezione del Reno dall'inquinamento chimico (con allegati), entrato in vigore il 1° febbraio 1979	1979 97	0.814.284.5	
Scambio di lettere dell'8 giugno 1984 tra la Svizzera e la Commissione delle CE in materia d'assistenza amministrativa reciproca nel campo dei certificati d'origine usati negli scambi non preferenziali	1984 905	0.631.121.3	
Scambio di lettere del 15 ottobre 1984 tra la Svizzera e la CEE relativo alla collaborazione in materia di controllo ufficiale di vini	1984 1317	0.817.423	

	RU	RS	FF
Accordo del 26 maggio 1982 relativo ai servizi occasionali internazionali di trasporto di viaggiatori su strada effettuati con autobus (ASOR) (con allegati e atto finale), entrato in vigore il 1° gennaio 1987	1986 2263	0.741.618	
III. Svizzera - EURATOM			
Accordo di cooperazione del 14 settembre 1978 tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea dell'energia atomica nel campo della fusione termonucleare controllata e della fisica dei plasmi (con allegati)	1980 693	0.424.11	
Protocollo del 30 giugno 1982 relativo alla modificazione dell'accordo summenzionato, entrato in vigore il 30 giugno 1982	1982 1646		1982 II 933
Scambio di lettere del 19 novembre 1982 tra la Svizzera e le Comunità europee concernente gli scambi di informazioni sulla gestione e il deposito di scorie radioattive			1983 I 609
IV. Svizzera-CE (CEE, Euratom)			
Accordo quadro dell'8 gennaio 1986 di cooperazione scientifica e tecnica tra la Confederazione Svizzera e le Comunità europee ...	1986 183	0.420.518	
V. Svizzera-CE (CEE, CECA, Euratom)			
Accordo di cooperazione del 13 novembre 1987 in materia di terminologia, in forma di scambio di lettere tra la Confederazione Svizzera e la CEE, la CECA e l'Euratom, entrato in vigore il 23 dicembre 1987	1988 914	0.420.514.26	

	RU	RS	FF
<i>Accordi della Svizzera nell'ambito della COST ¹⁾</i>			
Accordi in base ai decreti federali del 24 aprile 1972 e del 16 dicembre 1977:	1972 2001 1978 486	420.51 420.52	
Decisione del Comitato degli alti funzionari COST del 14 dicembre 1978 sulle «Procedure di cooperazione nel quadro COST»			1979 I 342
Azione COST 13: Accordo di concertazione Comunità-COST del 4 dicembre 1985 su un'azione concertata nel campo dell'intelligenza artificiale e del riconoscimento delle forme	1987 870	0.420.524.121	
Azione COST 73: Dichiarazione comune d'intenzioni del 25 settembre 1986 per un'azione europea di ricerca relativa a reti radar meteorologiche			
Azione COST 74: Dichiarazione comune d'intenzioni del 17 settembre 1987 per un'azione europea di ricerca concernente i radar stratosferici (radar S/T)			
Azione COST 84 ^{bis} : Accordo di concertazione Comunità-COST del 31 ottobre 1985 in merito ad un'azione concertata sull'utilizzazione di sottoprodotti lignocellulosi ed altri residui vegetali per l'alimentazione degli animali	1986 760	0.420.518.175	
Azione COST 87: Dichiarazione comune d'intenzioni del 15 giugno 1983 per un'azione europea di ricerca riguardante le colture in vitro per la depurazione e la moltiplicazione delle piante			1984 I 344
¹⁾ Vedi rapporto dell'11 agosto 1982 sulla partecipazione della Svizzera alla cooperazione europea nel settore della ricerca scientifica e tecnica (COST).			1982 II 933

Azione COST 88: Dichiarazione comune d'intenzioni del 27 novembre 1986 per un'azione europea di ricerca sui metodi per l'individuazione precoce e l'identificazione delle malattie delle piante

Azione COST 91^{bis}: Accordo di concertazione Comunità-COST del 24 maggio 1985 per un'azione concertata sull'effetto dei trattamenti e della distribuzione sulla qualità e sul valore nutritivo delle derrate alimentari

Azione COST 202 bis: Dichiarazione comune d'intenzioni del 14 marzo 1984 per la realizzazione di un'azione europea di ricerca nel settore delle reti digitali locali di telecomunicazione a banda larga

1985 I 296

Azione COST 207: Dichiarazione comune d'intenzioni del 14 marzo 1984 per la realizzazione di un'azione europea di ricerca sui sistemi delle radiocomunicazioni digitali terrestri mobili

1985 I 311

Azione COST 213: Dichiarazione comune d'intenzioni del 31 ottobre 1984 per la realizzazione di un'azione europea di ricerca sulle antenne degli anni 90 - antenne a puntamento elettronico per le future comunicazioni per satellite e radiocomunicazioni terrestri ...

1985 I 326

Azione COST 215: Dichiarazione comune d'intenzioni dell'11 luglio 1985 per un'azione europea di ricerca sui sistemi a fibre ottiche, ad alta portata binaria

Azione COST 216: Dichiarazione comune d'intenzioni del 27 febbraio 1986 concernente un'azione europea di ricerca relativa a dispositivi ottici di commutazione e d'avviamento

Azione COST 217: Dichiarazione comune d'intenzioni del 25 settembre 1986 per un'azione europea di ricerca nel campo della tecnica delle misure ottiche, per componenti e sistemi di fibre ottiche evoluti

Azione COST 218: Dichiarazione comune d'intenzioni del 29 aprile 1987 per un'azione europea di ricerca nel campo della scienza dei materiali e dell'affidabilità delle fibre e dei cavi ottici

Azione COST 221: Dichiarazione comune d'intenzioni del 29 aprile 1987 per un'azione europea di ricerca intesa ad amplificare i segnali telefonici per gli audiolesi

Azione COST 303: Dichiarazione comune d'intenzioni del 16 dicembre 1981 per un'azione europea di ricerca intesa alla realizzazione di un trolleybus bimodale

Azione COST 305: Dichiarazione comune d'intenzioni del 29 marzo 1984 per un'azione europea di ricerca intesa alla realizzazione di un sistema di dati per lo studio della domanda di trasporto interregionale di viaggiatori

1985 I 344

Azione COST 306: Dichiarazione comune d'intenzioni del 22 ottobre 1986 per un'azione europea di ricerca concernente la trasmissione automatica d'informazioni relative ai trasporti

Azione COST 307: Dichiarazione comune d'intenzioni del 19 agosto 1987 per un'azione europea di ricerca concernente l'utilizzazione nazionale dell'energia nel traffico interregionale

RU

RS

FF

Azione COST 309: Dichiarazione comune d'intenzioni del 19 febbraio 1987 per un'azione europea di ricerca relativa al miglioramento del servizio meteorologico per la circolazione stradale e la manutenzione delle strade

Azione COST 503: Dichiarazione comune d'intenzioni del 2 agosto 1983 per l'attuazione di un'azione europea di ricerca nel settore della metallurgia delle polveri

1984 I 356

Azione COST 504: Dichiarazione comune d'intenzioni del 6 ottobre 1983 per l'attuazione di un'azione europea di ricerca nel settore della tecnologia di fonderia

1984 I 370

Azione COST 506: Dichiarazione comune d'intenzioni del 10 dicembre 1986 per l'attuazione di un'azione europea concernente le applicazioni industriali di leghe leggere

Azioni COST 612, 641 e 681: Accordo di concertazione Comunità-COST del 13 marzo 1985 su cinque azioni concertate nel settore dell'ambiente

1986 759

0.420.518.140

Azione COST B1: Dichiarazione comune d'intenzioni del 24 febbraio 1986 per l'attuazione di un'azione europea di ricerca concernente i criteri per la scelta e la definizione dei volontari sani e/o malati per le fasi I e II dello studio dei nuovi medicinali

Accordo del 21 marzo 1986 che proroga e modifica l'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la CEE in merito ad un'azione concertata nel settore dell'accertamento della tendenza alla trombosi ..

1986 1333

0.420.518.181

	RU	RS	FF
Accordo del 18 giugno 1986 tra la Confederazione Svizzera e la CEE relativo ad un'azione concertata nel settore della citologia analitica automatica	1986 1468	0.420.518.21	
Scambio di lettere del 30 settembre 1985 tra la Confederazione Svizzera e la CEE relativo allo scambio d'informazione nel campo della ricerca climatologica scientifica e tecnica	1986 761	0.429.3	

Mozione I del 19 aprile 1988 della Commissione del Consiglio nazionale sulle linee direttive del programma di legislatura. Grandi sfide mondiali e integrazione europea (ad 88.001)

Il Consiglio federale è invitato a incaricare un organo di coordinamento interdipartimentale ad esaminare periodicamente se tutte le misure prese dall'amministrazione e se l'insieme degli atti normativi emanati dal Parlamento e dall'Esecutivo siano compatibili con lo sviluppo della nostra politica d'integrazione europea.

Risposta del Consiglio federale

L'Ufficio dell'integrazione DFAE/DFEP (UI) è l'organo di coordinamento interdipartimentale dell'amministrazione federale per quanto concerne le relazioni della Svizzera con le CE e l'AELS. L'UI è stato istituito con decreto del nostro Consiglio del dicembre 1961 in quanto servizio del DFAE e del DFEP responsabile delle relazioni con le CE. Tenuto conto di questo assetto interdipartimentale, i due dipartimenti che si occupano principalmente delle questioni d'integrazione non hanno dovuto istituire servizi speciali a tale scopo. Come servizio di coordinamento interdipartimentale, l'UI si occupa pure delle relazioni della Svizzera in campi non commerciali, in collaborazione con gli altri dipartimenti interessati. L'UI è incaricato di seguire l'insieme delle attività delle CE e di valutarne gli effetti per la Svizzera. Partecipa così in modo determinante alla preparazione e alla conduzione dei negoziati con le CE. Gli aspetti di diritto internazionale pubblico e di politica della neutralità sono invece di competenza della Direzione del diritto internazionale pubblico.

Uno dei compiti principali dell'UI è proprio quello di appurare se l'attività statale della Svizzera sia compatibile con le esigenze poste dall'integrazione europea.

Nella nostra risposta alla seconda parte del postulato del Consiglio nazionale del 4 marzo 1987 abbiamo per altro già indicato gli uffici cui spetta analizzare dal punto di vista giuridico la compatibilità dell'attività normativa dell'Assemblea federale e del Consiglio federale con il diritto europeo esistente o in fieri.

La procedura prevista è la seguente:

- l'ufficio federale che ha elaborato il disegno di legge o di ordinanza descrive lui stesso la situazione giuridica europea e la sua relazione con il disegno in questione;
- l'UI, in quanto organo competente dell'Amministrazione federale per quanto concerne il diritto comunitario, analizza in seguito il testo sotto il profilo della politica d'integrazione e verifica se sono stati presi in considerazione tutti gli sviluppi importanti in corso nella Comunità;
- la Direzione del diritto internazionale pubblico tratta tutte le questioni di diritto internazionale pubblico che si pongono nello sviluppo delle relazioni tra la Svizzera e la Comunità;

- L'Ufficio federale della giustizia (servizio degli affari internazionali) assiste i servizi federali competenti nella loro attività normativa e, all'occorrenza, fa proposte intese ad assicurare la compatibilità del diritto svizzero con quello europeo.

Il Consiglio federale ha dunque già tenuto conto dei desiderata dell'autore della mozione.

Dichiarazione del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di togliere di ruolo la mozione.

Elenco delle sigle

<i>AELS</i>	Associazione europea di libero scambio
<i>ALS</i>	Accordo di libero scambio
<i>ASE</i>	Associazione svizzera degli elettrotecnici
<i>ASOR</i>	Accordo relativo ai servizi occasionali internazionali di viaggiatori su strada effettuati con autobus
<i>AUE</i>	Atto unico europeo
<i>BRI</i>	Banca dei Regolamenti Internazionali
<i>CE</i>	Comunità europea (e)
<i>CEAC</i>	Commissione europea dell'aviazione civile
<i>CEBM/LEBM</i>	Conferenza europea e laboratorio europeo di biologia molecolare
<i>CECA</i>	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
<i>CEDU</i>	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
<i>CEE</i>	Comunità economica europea
<i>CEE/ONU</i>	Commissione economica per l'Europa dell'Organizzazione delle Nazioni Unite
<i>CEI</i>	Commissione elettrotecnica internazionale
<i>CEMT</i>	Conferenza europea dei ministri dei trasporti
<i>CEN</i>	Comitato europeo di standardizzazione
<i>CENELEC</i>	Comitato europeo di standardizzazione elettrotecnica
<i>CEPMMT</i>	Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine
<i>CEPT</i>	Conferenza europea delle amministrazioni delle poste e delle telecomunicazioni
<i>CERN</i>	Organizzazione europea per le ricerche nucleari
<i>CNUCED</i>	Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo
<i>COMECON</i>	Consiglio di mutua assistenza economica
<i>COMETT</i>	Programma d'azione della CE per il promovimento della coordinazione tra università ed economia nel campo della tecnologia
<i>COST</i>	Cooperazione europea nel campo della ricerca scientifica e tecnica
<i>CPE</i>	Cooperazione politica europea
<i>CSCE</i>	Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa

<i>ECAC</i>	Commissione europea della navigazione civile	dodis.ch/59646
<i>ECOSOC</i>	Consiglio economico e sociale dell'ONU	
<i>ECU</i>	Unità monetaria europea	
<i>ERASMUS</i>	Programma d'azione della CE per promuovere la mobilità degli studenti	
<i>ESA</i>	Agenzia spaziale europea	
<i>ESO</i>	Organizzazione europea per le ricerche astronomiche nell'emisfero australe	
<i>ESRF</i>	Laboratorio europeo di irradiazione sincrotronica	
<i>EURATOM</i>	Comunità europea dell'energia atomica	
<i>EUREKA</i>	Iniziativa di cooperazione europea nel campo della ricerca applicata	
<i>EURO-DICAUTOM</i>	Banca dati terminologici della CE	
<i>EURONET</i>	Rete europea di telecomunicazioni	
<i>FEAOG</i>	Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia	
<i>FECOM</i>	Fondo europeo di cooperazione monetaria	
<i>FEDER</i>	Fondo europeo di sviluppo regionale	
<i>FSE</i>	Fondo sociale europeo	
<i>GATT</i>	Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio	
<i>ILL</i>	Istituto di van Lane-Langevin	
<i>INST</i>	Procedura di notificazione dei disegni di norme tecniche (AELS)	
<i>ISO</i>	Organizzazione internazionale per la standardizzazione	
<i>JET</i>	Ricerca europea sulla fusione termonucleare controllata	
<i>OACI</i>	Organizzazione dell'aviazione civile internazionale	
<i>OCSE</i>	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici	
<i>OECE</i>	Organizzazione europea di cooperazione economica	
<i>ONU</i>	Organizzazione delle Nazioni Unite	
<i>NATO</i>	Organizzazione del trattato dell'Atlantico del nord	
<i>ORGALIME</i>	Organismo di collegamento delle industrie metallurgiche europee	
<i>SME</i>	Sistema monetario europeo	
<i>SNV</i>	Associazione svizzera di normalizzazione	
<i>UCPTE</i>	Unione per il coordinamento della produzione e del trasporto di elettricità	
<i>UEB</i>	Ufficio europeo dei brevetti	
<i>UEO</i>	Unione dell'Europa occidentale	

UNCTAD

Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo

UNICE

Unione delle Confederazioni dell'industria e dei datori di lavoro d'Europa