FOGLIO FEDERALE

Anno XLIII

Berna, 17 marzo 1960.

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 11.—, semestre fr. 6.50, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto chèques postali XI 690.

7957

MESSAGGIO

del

Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la partecipazione della Svizzera all'Associazione europea di libero scambio

(Del 5 febbraio 1960)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci pregiamo di sottoporVi, per l'approvazione, la Convenzione istitutiva della Associazione europea di libero scambio (AELS), in vista della sua ratifica da parte del Consiglio federale. Questa convenzione venne siglata, a Stoccolma, il 20 novembre 1959, dai ministri competenti di Austria, Danimarca, Gran Bretagna, Norvegia, Portogallo, Svezia e Svizzera, e firmata poi, a fine d'anno, nelle rispettive capitali. Sottoponiamo altresì alla Vostra approvazione il protocollo sull'applicazione della convenzione al Principato del Liechtenstein.

Abbiamo informato regolarmente le Camere federali — specialmente lo scorso anno, in ciascuna sessione — sulla linea seguita dalla Svizzera di fronte ai movimenti di integrazione europea. Oggi vogliamo ricordare brevemente le circostanze che hanno condotto alla conclusione della convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio, commentarne le disposizioni ed esporVi le conseguenze, e le speranze che derivano alla Svizzera da questa partecipazione.

I. Sguardo retrospettivo sulla cooperazione economica in Europa dopo l'istituzione della Organizzazione europea di cooperazione economica (OECE)

A. Le circostanze che hanno condotto ai negoziati per una zona di libero scambio nel quadro della OECE

La cooperazione sempre più stretta che si è sviluppata in campo economico in Europa, in forme nuove, ha le sue origini nella creazione, nel 1948, dell'organizzazione europea di cooperazione economica (OECE). Spinti dall'offerta di aiuti, assai importanti, da parte degli Stati Uniti per la ricostruzione dell'Europa, i paesi già belligeranti e gli Stati neutrali si ritrovarono uniti per un'opera comune, quella di risollevarsi dalle rovine le forze produttive dei paesi europei, coordinando razionalmente gli aiuti esterni con gli sforzi interni, e mirando, in questi sforzi di ricostruzione, alla soppressione progressiva dei molteplici ostacoli frapposti agli scambi. Grazie ad una collaborazione paziente, ispirata da una tattica di compromesso, si riuscì ad attenuare l'isolamento e il particolarismo delle singole economie nazionali e a sostituire, in materia di scambi e di pagamenti, il bilateralismo con un multilateralismo fondato sul principio dell'uguaglianza di trattamento verso tutti i contraenti. L'Unione europea dei pagamenti (UEP), fondata nel 1950, concluse quegli sforzi; essa attuò la compensazione multilaterale dei debiti e dei crediti bilaterali dei paesi membri, collegandola ad una concessione automatica di crediti; nel 1958 il suo obiettivo finale, la convertibilità delle monete europee, fu praticamente raggiunto. L'OECE, a contare dal 1949, aveva iniziato l'abolizione progressiva delle restrizioni quantitative all'importazione e fissato, nel 1950, un codice di liberalizzazione. D'allora in poi si fecero progressi continui che permisero agli Stati membri di impegnarsi, nel 1955, a liberalizzare il 90 per cento delle loro importazioni provenienti dai paesi dell'OECE. Fu grazie a questa felice cooperazione europea che, dal 1947 al 1957, la produzione aumentò del 120 per cento, il reddito nazionale brutto, a testa di abitante, salì del 55 per cento, mentre le esportazioni a destinazione di altri paesi crescevano del 180 per cento e gli scambi infraeuropei triplicavano.

L'espansione notevolissima dell'economia europea non poteva significare che all'OECE incombesse unicamente il compito di stare ai risultati raggiunti. Eliminati ormai in gran parte le restrizioni nei pagamenti ed i contingenti, i dazi, come barriera di più antica origine, rimanevano l'ostacolo principale ad una più razionale ripartizione del lavoro sul piano internazionale. Ed allora, seguendo la logica e il dinamismo della cooperazione economica, l'attenzione maggiore si rivolse al problema della loro abolizione. Nel settore dei dazi, un nuovo impulso era tanto più da augurarsi quanto più lenti diventavano i progressi, raggiungibili in un im-

mediato avvenire, sul fondamento dei negoziati periodici tariffari nel quadro della organizzazione mondiale del GATT (accordo generale per le tariffe e il commercio). Così i Paesi europei a dazi bassi, come la Svizzera, dal 1954 in poi, insisterono affinché la OEEC affrontasse il problema della riduzione dei dazi, a cominciare da quelli più elevati. Lo studio delle modalità di attuazione del progetto di riduzione dei dazi per le merci principali negli scambi fra i paesi europei non era ancora concluso, quando, nel 1956, un nuovo fatto importante apparve ed ingrandì alla ribalta.

Diventava sempre più evidente che i governi dei sei paesi europei, i quali, dal 1952, collaboravano nel quadro della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), e precisamente: la Germania occidentale, il Belgio, la Francia, l'Italia, il Lussemburgo e l'Olanda, erano decisi a mettere in atto l'idea di creare, fra di loro, un'unione economica e doganale. La Comunità europea del carbone e dell'acciaio era stata il punto di partenza di questa nuova evoluzione; i suoi promotori erano convinti di aver superato, grazie ad essa, l'antinomia franco-tedesca, e si pensava che, in ultima analisi, si doveva arrivare ad una integrazione politica dei sei Paesi membri, nel quadro di una Federazione di Stati. Le tappe successive di questa evoluzione, cioè la creazione di una Comunità europea di difesa (CED) e la costituzione di una Comunità politica europea, nel 1954, si erano concluse con un insuccesso. Per rilanciare i loro progetti politici i sei governi, in occasione della conferenza a Messina all'inizio di giugno del 1955, decisero di concentrare i loro sforzi sul settore economico. La soppressione degli ostacoli agli scambi e l'istituzione di autorità centrali comuni dovevano aprire la strada all'integrazione delle economie nazionali e degli interessi particolari dei paesi membri, gettando così le basi di una futura unione politica. Di fronte alle prospettive dell'era atomica e dell'automazione, e davanti al dinamismo economico dell'Unione sovietica e degli Stati Uniti, questo obiettivo appariva il mezzo più idoneo per ridare potenza economica e politica all'Europa.

Per raggiungere lo scopo, i sei governi pensarono in primo luogo di attuare l'abolizione totale dei dazi; ne conseguiva naturalmente una sovrapposizione con i piani di riduzione dei dazi in discussione presso la OEEC. Si offriva però anche la possibilità di accelerare quelle discussioni, assai laboriose per l'atteggiamento dei paesi ad alto livello daziario. Diventava ormai indispensabile stabilire le basi di una riduzione generale dei dazi, da applicare a tutti i paesi membri della OEEC. Se la riduzione dei dazi dovesse rimanere prerogativa dei soli Sei, il principio della parità di trattamento, che era uno dei maggiori risultati dell'OEEC, in Europa sarebbe frustrato e l'unità del continente, ricostituita in seno alla OEEC, andrebbe di nuovo infranta. Cosciente di questo pericolo la Svizzera, già in occasione della riunione ministeriale dell'OEEC nel feb-

braio 1956, aveva proposto di esaminare, tenendo conto del principio della nazione più favorita, la possibilità di applicare a tutti i paesi membri della OECE le prime riduzioni di dazi previste dai Sei.

Nel luglio 1956 il Consiglio dei ministri della OECE, su proposta britannica, decise di esaminare le forme ed i metodi possibili per dar vita ad un'associazione multilaterale fra i Sei e gli altri paesi membri della OECE, e più precisamente di una zona di libero scambio ai sensi del GATT. Si teneva conto, in tal modo, del fatto che, per ragioni politiche, commerciali ed economiche, gli altri undici paesi dell'OECE (compresa la Svizzera, per i motivi recati nel capo. III B 1) non reputavano di poter adottare senza riserva una forma di cooperazione, concepita giusta i bisogni e gli obiettivi dei Sei. Un gruppo di esperti, nel quale la Svizzera era rappresentata, studiò, durante l'ultimo trimestre del 1956, una formula d'associazione che potesse convenire a tutti i paesi dell'OECE e arrivò alla conclusione che una zona di libero scambio, la quale raggruppassse sia i Sei che gli altri 11 paesi membri della OECE, avrebbe soddisfatto quella condizione e sarebbe stata tecnicamente realizzabile. Così che il 13 febbraio 1957 il Consiglio dei ministri della OECE decise alla unanimità, i Sei compresi, di intavolare negoziati per elaborare un trattato di zona di libero scambio: lo scopo era soprattutto di evitare quella scissione che minacciava di sorgere in Europa con l'entrata in vigore del solo trattato dei Sei.

Questo accadeva poco prima della conclusione dei negoziati fra i sei Stati. I negoziatori continuarono attivamente i loro lavori, nel clima psicologicamente favorevole creato dal senso di debolezza dell'Europa e della sua situazione di dipendenza, sentita vivamente in numerose cerchie in seguito alla nazionalizzazione del Canale di Suez e agli eventi tragici di Ungheria. I Sei conclusero i loro lavori il 25 marzo 1957, giorno in cui veniva firmato, a Roma, il trattato istitutivo della Comunità economica europea (CEE).

I 248 articoli ed i numerosi protocolli addizionali di questo trattato statuiscano una serie di obblighi in materia di politica commerciale; essi prevedono innanzitutto l'abolizione totale, nel lasso di tempo transitorio di 12 a 15 anni, dei dazi doganali e dei contingenti applicati dagli Stati membri nei loro scambi, e l'applicazione di una tariffa doganale comune e di una politica economica comune verso i paesi terzi. Il trattato prevede inoltre un coordinamento e una progressiva unificazione della politica economica in parecchi altri settori (prestazione di servizi e movimenti di capitali; mercato del lavoro e regole di concorrenza; politica agricola, fiscale, congiunturale, sociale e degli investimenti). L'instaurazione di una politica agricola comune, l'introduzione della libera circolazione assoluta dei lavoratori e il divieto dei cartelli sono obiettivi di una concezione particolarmente ardita. La definizione e l'applicazione della politica comune so-

no di competenza degli organi comunitari centrali, i quali dispongono di poteri di maggioranza sempre più vasti col decorrere del periodo transitorio, tanto che questi organi diverranno sempre più indipendenti dalle autorità nazionali e dai parlamenti che li controllano.

All'inizio, la formula di una zona di libero scambio analizzata nella relazione degli esperti della OECE e che fu poi oggetto di negoziati svedesi, implicava unicamente degli obblighi commerciali. Per creare un mercato di 280 milioni di consumatori, libero da ogni ostacolo di scambio, i dazi e i contingenti dovevano venir soppressi gradatamente, seguendo un ritmo identico a quello della comunità economica europea; ciascun paese della zona, sia nella comunità economica europea che in seno agli altri 11 paesi membri della OECE, avrebbe conservato la propria autonomia in materia di politica commerciale rispetto a paesi terzi. La rinuncia alla tariffa doganale comune implica l'applicazione di un controllo sull'origine delle merci, che possono usufruire dei vantaggi tariffari, onde evitare l'elusione dei dazi più alti mediante distorsioni effettuate importando attraverso paesi a tariffa doganale più bassa. Si trattava poi di fissare le regole e la procedura per evitare che provvedimenti di natura privata o pubblica falsassero il libero giuoco della concorrenza risultante dall'abolizione degli ostacoli agli scambi.

B. I negoziati per la costituzione di una zona di libero scambio comprendente tutti i paesi membri della OECE

(Breve sguardo retrospettivo sugli sviluppi delle trattative fino al 1958)

I negoziati per la costituzione di una zona di libero scambio si svolsero a Parigi dal febbraio 1957 alla fine del 1958, nel quadro di più di venti comitati diversi. Essi subirono ripetutamente ritardi, innanzitutto perché in un primo tempo tutta l'attenzione convergeva sulla ratifica del trattato di Roma, poi a causa della crisi politica francese, infine per gli sforzi compiuti dalla commissione della comunità economica europea, la quale volle partecipare ai negoziati con l'intenzione di indurre i sei paesi ad assumere un atteggiamento comune. Nell'ottobre 1957 il Consiglio dei ministri della OECE affermava, all'unanimità, di essere deciso a creare una zona di libero scambio, con effetto parallelo al trattato di Roma. Un comitato intergovernativo, composto di rappresentanti di tutti i paesi membri della OECE, venne creato e posto sotto la presidenza del ministro britannico Maudling.

Non ci si poteva certamente illudere che i negoziati corressero senza difficoltà; gli obiettivi da raggiungere erano assai impegnativi, le parti interessate numerose e gli interessi spesso contrastanti. I delegati francesi ed anche i rappresentanti italiani facevano valere sempre più la loro in-

tenzione di introdurre nello statuto della zona di libero scambio le disposizioni del trattato di Roma, che conferiscono a quel trattato il carattere di unione economica e doganale. I delegati degli altri paesi non si mostrarono mai rigidi nei confronti di quelle proposte; essi cercarono invece di superare le difficoltà effettive o semplicemente temute proponendo soluzioni concrete.

Su parecchi punti fu possibile raggiungere un avvicinamento notevole fra le due concezioni. I diversi paesi non membri della comunità economica europea accettarono di abbandonare in un certo senso le posizioni della formola iniziale di accordo limitato a regole di eliminazione dei dazi e dei contingenti nel settore industriale. Considerata la necessità di concedere una ragionevole reciprocità ai paesi che esportano principalmente prodotti agricoli, i delegati britannici, i quali avevano sempre sostenuto il principio di escludere i prodotti agricoli dall'accordo, accettarono di prevedere delle norme in merito. Era previsto anche un accordo sul contenuto di tali norme. Il principio e le modalità principali di soppressione differita degli ostacoli agli scambi per i paesi meno industrializzati erano pure stati approvati. Anche il problema dei cartelli, che all'inizio pareva insolubile, aveva trovato una soluzione generalmente accettabile. I paesi che partecipavano ai negoziati si sforzarono di tener conto della proposta francese di armonizzazione degli oneri sociali, istituendo un'istanza di ricorso per i paesi che si ritenessero lesi nei loro interessi. Con un atteggiamento quasi paradossale, gli Stati membri della comunità economica europea preconizzavano, per le istituzioni della zona, il principio del voto all'unanimità, mentre gli altri Stati si dichiararono pronti ad accettare delle decisioni a maggioranza, in taluni casi, come per esempio per decidere i ricorsi contro le elausole d'eccezione.

Il problema più difficile di cui dovettero occuparsi i negoziatori era quello, che sorge in ogni zona di libero scambio, della disuguaglianza delle tariffe applicate dai paesi membri verso i paesi terzi. I paesi a tendenza protezionistica della comunità economica europea temevano che il controllo dell'origine delle merci scambiate fra i paesi della zona non fosse sufficiente per impedire ai prodotti importati da paesi terzi di penetrare abusivamente nei paesi della zona passando attraverso paesi a dazi più bassi. Essi temevano inoltre che l'applicazione di dazi bassi da parte di paesi fautori di una politica commerciale liberista nei confronti dei paesi terzi, procurasse ad essi vantaggi tali da falsare le regole della concorrenza. Si giunse così ad esaminare le proposte fatte per armonizzare i dazi dei paesi membri della zona col futuro livello della tariffa doganale unica della comunità europea. La maggioranza dei partecipanti ai negoziati era però convinta che un sistema di certificati d'origine fosse attuabile e che le distorsioni dannose, giustamente temute dai paesi a livello daziario elevato, potessero essere combattute efficacemente con un sistema di norme di controllo atte ad impedire abusi e ad adeguare i criteri con-

cernenti l'origine delle merci. Nell'estate del 1958, all'unanimità, si decideva di stabilire quali fossero, per ogni settore economico, le migliori premesse per far funzionare il sistema del controllo dell'origine.

Le trattative, settore per settore, non ebbero però mai luogo. Il 20 ottobre 1958 il Consiglio dei ministri della comunità economica europea confermò una volta ancora solennemente la sua volontà di attuare una associazione multilaterale di tutti gli altri Stati membri della OECE e inviò ai paesi non membri della comunità economica europea una relazione — il memorandum Ockrent — nel quale si dichiarava: «La comunità è dell'avviso che la data di entrata in vigore dell'associazione deve coincidere con la data di smobilizzazione iniziale dei dazi e dei contingenti in seno alla comunità economica europea (1° gennaio 1960)». Il memorandum non era ancora stato discusso, quando un portavoce del governo francese, il 14 novembre 1958, dichiarò che la Francia non poteva dare la sua approvazione al progetto di zona di libero scambio, discusso fino allora nei negoziati in seno alla OECE. In seguito a questa dichiarazione il presidente del comitato intergovernativo annunciò la sospensione delle trattative, poiché veniva a mancare la volontà comune di tutti i governi, di costituire una zona di libero scambio. E da quel giorno le trattative per un'associazione multilaterale di tutti i paesi membri della OECE più non furono riprese.

L'atteggiamento francese era una conseguenza dell'atteggiamento assunto durante le suddette trattative. Esso si spiegava con le difficoltà economiche, cui doveva far fronte allora la Francia e che trovavano la loro espressione nei saldi passivi ripetuti della sua bilancia dei pagamenti; esso derivava anche dal tradizionale bisogno di protezione di un'economia, la quale già aveva il timore di dover subire una più forte concorrenza per gli obblighi assunti nel trattato di Roma. La Francia si fece forte delle difficoltà suscitate in alcuni settori per la definizione dell'origine delle merci, per accentuare la sua opposizione. Ma anche in altri settori, dove il problema dell'origine non si poneva, la Francia chiedeva provvedimenti limitativi della competizione. I rappresentanti francesi avevano finito per chiedere un trattamento preferenziale, riservato esclusivamente ai membri della zona. Quando si convenne, come conclusione, che dei periti, muniti di pieni poteri, assumessero il compito di negoziare soluzioni concrete ai problemi di ciascun settore, la Francia fece la sua dichiarazione di opposizione di principio alla zona di libero scambio. La rottura provvisoria delle trattative deve dunque essere attribuita al fatto che la Francia considerava l'integrazione in forma di zona di libero scambio come troppo liberistica per se stessa e soprattutto verso i paesi terzi, mentre altri paesi, come la Svizzera, i quali danno soprattutto importanza al mantenimento e allo sviluppo dei loro scambi con l'oltreoceano, giudicavano che economicamente era inopportuno attuare una divisione più razionale del lavoro sul

piano regionale, per creare sul piano mondiale intralei ad una miglior ripartizione.

II. La posizione della Svizzera di fronte agli sforzi di integrazione europea

Gli inconvenienti della mancanza di un accordo, concernente una zona di libero scambio estesa a tutti i paesi membri dell'OECE, divennero tanto più manifesti in quanto la soppressione dei negoziati cadeva proprio alla vigilia dell'entrata in vigore delle prime misure di smobilizzazione daziaria entro la comunità. Si poté allora toccare con mano come le autorità federali avessero avuto ragione di prendere sul serio gli sforzi dei Sei e di proporre, nel 1956, l'adozione, nel quadro della OECE, di misure parallele, mettendo in guardia, già allora, contro il pericolo di una nuova scissione europea.

Le considerazioni recate qui sotto hanno comandato l'atteggiamento delle autorità federali come anche la loro partecipazione attiva ai negoziati per la zona di libero scambio; esse d'altronde, permanendo valide tuttavia, determinano anche per il futuro il cammino da seguire.

A. I problemi economici che la Svizzera deve affrontare in seguito alla costituzione della CEE

L'intenzione dei sei governi di creare un'unione doganale ed economica e l'attuazione successiva di questa idea, hanno avuto un'influenza decisiva sull'atteggiamento della Svizzera rispetto ai problemi dell'integrazione. In base soprattutto alle considerazioni esposte nel capitolo III B 1 del presente messaggio, un'adesione della Svizzera alla comunità economica europea non entrava in linea di conto. Però l'associazione dei suoi principali e maggiori contraenti commerciali europei in un blocco economico fortemente unificato avrebbe avuto ripercussioni sensibili sulla struttura del commercio estero della Svizzera, e quindi, indirettamente, sul livello dei prezzi, dei salari e del grado di occupazione.

Dopo il Belgio la Svizzera è il paese d'Europa dove il commercio estero a testa di abitante è più sviluppato. Circa un quarto del reddito nazionale svizzero è oggetto di scambi con l'estero, in forma di esportazioni di merci. Tenendo conto delle transazioni invisibili (turismo, reddito dei capitali, assicurazione, ecc.) la proporzione sale a circa 2/5 del reddito nazionale. Gli scambi di merci e di servizi assicurano alla Svizzera, oltre le materie prime di cui ha bisogno, un livello di vita molto più elevato che se dovesse produrre essa stessa tutti i prodotti necessari a soddisfare i bi-

sogni della sua economia, e vendere la sua produzione unicamente sul proprio mercato interno. In linea generale, più il prezzo dei prodotti che la Svizzera acquista all'estero è basso, e più alto è il prezzo di quelli che vende all'estero, tanto più sensibile diventa il miglioramento del tenore di vita che ci deriva dal commercio estero. È questa la ragione, per cui i prezzi all'importazione e all'esportazione, nella loro relazione reciproca, costituiscono dei fattori importanti per determinare la posizione del commercio estero e il grado di sviluppo di un paese. È la relazione nota col nome di «terms of trade» (termini di scambio).

L'esistenza di una zona economica del tipo del mercato comune europeo può influenzare sensibilmente i termini di scambio. I suoi effetti su paesi terzi saranno tanto più considerevoli quanto più importante è la quota di scambi con questo nuovo mercato. Nel 1958 le esportazioni svizzere a destinazione dei paesi della comunità economica europea raggiungevano 2,6 miliardi di franchi, vale a dire il 39% delle esportazioni globali, mentre le importazioni della Svizzera provenienti da quella zona raggiungevano i 4,3 miliardi, cioè il 58,8% delle importazioni totali. Risulta da queste cifre la grande importanza dei paesi del mercato comune per le nostre esportazioni; ma i mercati all'infuori di questa zona, situati in tutto il mondo, sono ancora più importanti, perché assorbono il 60% delle nostre esportazioni, un volume maggiore di una volta e mezzo quello con la comunità economica europea. Le cifre dimostrano altresì che la Svizzera concorre con 1,7 fino a 2,2 miliardi di franchi a coprire il saldo passivo della bilancia commerciale del mercato comune verso i paesi terzi.

Sul piano della politica commerciale internazionale la comunità economica europea si presenta come un'unione doganale. I suoi membri devono dunque far conto di una nuova tariffa daziaria, la «tariffa esteriore» della comunità, che entrerà progressivamente in vigore a partire dal 1962 e che verrà a sostituire le precedenti tariffe nazionali, al più tardi alla fine del periodo transitorio. Secondo il trattato di Roma questa tariffa comune dovrà essere stabilita in modo che, per ciascuna posizione (eccettuate alcune, tuttavia importanti), l'ouere daziario corrisponda in linea di massima alla media dei tassi in vigore all'inizio del 1957 nei quattro territori doganali della comunità. Infatti la unione doganale dei paesi del Benelux è considerata come un solo territorio. Questa formula schematica non tiene conto del volume delle importazioni, ciò che sarebbe molto importante, poiché gli Stati membri della comunità economica europea che hanno barriere doganali relativamente poco alte (la Germania ed i paesi del Benelux) assorbono circa il 60 per cento delle esportazioni svizzere a destinazione della comunità. Quando entrerà in vigore la tariffa comune, la quota delle esportazioni svizzere a destinazione della comunità europea e che urterà ad un cordone doganale più alto, sarà maggiore di quella che trarrà vantaggi dalla riduzione dei dazi.

Gli inconvenienti della tariffa comune per i paesi terzi non derivano unicamente dal suo livello elevato, ma anche dal fatto che essa protegge un vasto territorio doganale unificato. Al termine del periodo di transizione, i produttori della comunità economica europea godranno della completa franchigia di dazio per le merci che essi esportano sui mercati della comunità, mentre le merci dei paesi terzi importate nel mercato comune continueranno a pagare dazi. In queste condizioni di concorrenza e a costi uguali, un esportatore tedesco potrà offrire i suoi prodotti sul mercato francese ad un prezzo inferiore, rispetto a quello delle merci svizzere concorrenti, dell'importo dell'onere daziario previsto dalla tariffa esterna della comunità. Si verificherà dunque una discriminazione doganale.

Le disposizioni relative alle restrizioni quantitative (contingenti) potranno accentuare tale discriminazione. In questo campo i membri della comunità economica europea devono pure concedersi reciprocamente una liberalizzazione totale alla fine del periodo transitorio, mentre non è escluso che essi manterranno delle restrizioni quantitative verso i paesi terzi.

Restando fuori della comunità economica europea, la Svizzera sentirà gli effetti delle discriminazioni principalmente là dove essa troverà la concorrenza delle merci prodotte nei paesi della comunità e dove la tariffa comune farà avvertire la sua influenza sulle condizioni di concorrenza. Ora, data la loro struttura economica, i paesi del mercato comune fanno una concorrenza seria alla produzione svizzera, sia sul mercato interno che sui mercati esteri. Bisogna poi aspettarsi che l'aumento dei dazi della tariffa esterna comune sarà attuato principalmente rispetto ai prodotti finiti, cioè sulla categoria di merci che costituiscono il grosso delle esportazioni svizzere. Di fronte a tale situazione gli esportatori svizzeri dovranno cercare di abbassare i loro prezzi, dove sarà possibile, per mantenersi competitivi. Infine non bisogna dimenticare che i produttori svizzeri potrebbero trovarsi in una situazione che non consenta loro di adeguarsi nella misura necessaria a mantenere il volume attuale delle loro esportazioni verso i paesi della comunità europea. Il livello di occupazione della manodopera potrebbe risentirne gli effetti. I produttori svizzeri sarebbero costretti a trasformare le loro attrezzature di produzione, forse a prezzo di enormi sforzi, per fabbricare merci che non sono prodotte in seno alla comunità economica europea o che lo sono con procedimenti diversi. Delle imprese svizzere potrebbero così, inoltre, essere necessitate a passare ancora di più alle loro succursali, situate nei paesi del mercato comune, delle attività esercitate fino allora in Svizzera; ne risulterebbe un nuovo impulso alla tendenza già da tempo in corso e provocata dai provvedimenti protezionistici applicati dai paesi vicini, tendenza che si ripercuote sul livello di occupazione in Svizzera, in misura particolarmente grave nei periodi di recessione economica.

Le imprese svizzere potrebbero, è chiaro, cercare di compensare la probabile diminuzione delle loro esportazioni verso i paesi del mercato comune con un aumento delle loro vendite fuori di quella zona, specialmente nei paesi d'oltreoceano. Ma esse incontrerebbero allora la concorrenza inasprita degli imprenditori degli altri paesi europei ugualmente discriminati. La modificazione della ripartizione geografica delle esportazioni implicherebbe inoltre un aumento delle spese di vendita e dovrebbe far fronte ai rischi derivanti dalla situazione sociale e finanziaria, spesso assai labile, di alcuni paesi transoceanici.

Riassumendo, la discriminazione risultante dall'istituzione di un mercato comune europeo si tradurrà, probabilmente, in un ribasso di prezzo dei prodotti esportati dalla Svizzera, e forse anche in una diminuzione di valore, assoluta o relativa, del volume delle nostre esportazioni. Permanendo, d'altro canto, identiche tutte le condizioni, non ci si può attendere, per contro, almeno in linea di principio, un mutamento dei prezzi delle importazioni svizzere. La posizione della nostra economia in materia di commercio estero arrischia così di essere degradata: la Svizzera dovrebbe esportare di più per essere in grado di pagare un volume di importazioni immutato, oppure ridurre i suoi acquisti all'estero, se le esportazioni rimangono costanti. In ambedue i casi le condizioni materiali del popolo svizzero ne risentirebbero. Ciò non significa necessariamente che il livello di vita in Svizzera, misurato in valore assoluto, diminuirebbe. Ma l'aumento della produttività, che segue parallelamente lo sviluppo economico, andrebbe principalmente a compensare i danni della discriminazione, onde sia mantenuto almeno il tenore di vita attuale.

È probabile che queste ripercussioni sfavorevoli della discriminazione saranno attenuate da parecchi altri fattori, che agiranno in senso inverso. Per esempio, la tariffa esterna obbligherà i paesi del mercato comune ad approvvigionarsi di materie prime e di prodotti semifabbricati a prezzi più elevati che finora. Questi produttori dunque dovranno pagare le materie prime ed i prodotti semifiniti a prezzo più alto dei loro concorrenti svizzeri, i quali invece godono di dazi bassi. L'istituzione di un mercato comune poi accelererà lo sviluppo economico e farà aumentare il reddito nazionale degli Stati membri. L'elevazione del tenore di vita creerà nuovi bisogni e farà quindi aumentare la domanda di prodotti provenienti da paesi terzi. La creazione di un vasto spazio economico unificato inciterà i produttori che vi sono stabiliti a indirizzare la produzione verso le esigenze poste da un grande mercato. La produzione di massa di beni standardizzati in seno alla comunità diventerebbe sempre più conveniente, mentre la fabbricazione in piccole serie di prodotti altamente specializzati sarebbe per loro meno interessante, e resterebbe quindi, agli imprenditori stabiliti fuori della comunità, un settore specifico, nel quale rimarrebbero competitivi.

Ma tutte queste ipotesi si basano su elementi incerti e non sono di importanza tale, da sperarne, almeno a lunga scadenza, una compensazione sufficiente dei fattori negativi descritti sopra. Di conseguenza, le condizioni di disparità nella concorrenza, a danno dell'economia svizzera, che risulteranno dalle disposizioni del trattato di Roma in materia di politica daziaria, pongono la politica economica e doganale svizzera di fronte a compiti particolarmente gravi.

B. Le ragioni che motivano l'interesse della Svizzera a una zona di libero scambio estesa a tutti i paesi membri della OEEC

1. Ragioni economiche

I pericoli di discriminazione dovrebbero essere scongiurati estendendo le regole di smobilitazione dei dazi e contingenti della comunità economica europea ad una zona di libero scambio comprensiva di tutto il territorio della OEEC. Paese tradizionalmente esportatore, la Svizzera godrebbe i vantaggi simultanei dell'abolizione degli ostacoli agli scambi e del conseguente aumento della produttività e del tenore di vita. È vero che la produzione svizzera è già altamente specializzata, anche in un mercato europeo non ancora unificato. La povertà di materie prime della Svizzera, la sua posizione geografica sfavorevole, l'esistenza di barriere elevate contro gli scambi internazionali e la moderata protezione concessa finora al mercato interno, hanno stimolato l'industria svizzera a specializzarsi per compensare tali svantaggi, a ridurre il più possibile i costi di produzione e a migliorare la qualità. Ma gli ostacoli agli scambi impediscono di utilizzare razionalmente le forze produttive, e di conseguenza di rafforzare e migliorare il potenziale economico in misura pari al progresso tecnico attuale. Era ovvio che la Svizzera, che sempre ha auspicato la riduzione degli ostacoli agli scambi, cogliesse l'occasione che le si offriva nel 1956, quando tutti i membri della OEEC si dichiararono favorevoli all'idea di abolire completamente tali ostacoli. Chiedendo che il volume degli scambi a beneficio dei vantaggi della zona fosse molto ampio, la Svizzera faceva la sua scelta a favore di una zona di libero scambio, organizzata nel modo più liberale possibile e concepita in maniera da offrire il massimo vantaggio economico.

2. Ragioni di politica commerciale

La decisione presa dalla Svizzera di partecipare ai negoziati sulla zona di libero scambio aveva il suo rovescio. Essa significava che la Svizzera accettava la possibilità di abbandonare, in favore di un sistema regionale, l'applicazione della clausola della nazione più favorita, così come è consentito dall'organizzazione mondiale del GATT per gli ap-

partenenti ad una zona di libero scambio. Ma la caratteristica essenziale di una tale zona sta nel fatto che ciascuno paese membro conserva il diritto di definire liberamente la propria politica commerciale verso i paesi terzi. I membri della zona di libero scambio, per principio, sono liberi di trattare su piede di uguaglianza con i loro contraenti commerciali non compresi nel sistema regionale. Questa situazione è identica a quella che regna nella OECE, e che ha permesso alla Svizzera di far beneficiare anche i paesi terzi delle misure di liberalizzazione nel settore dei contingenti, negli scambi intracuropei. Se un giorno la difesa del suo commercio mondiale l'esigesse, nulla, in seno ad una zona di libero scambio, vieta alla Svizzera di estendere a paesi terzi, contro prestazioni ragionevoli, i vantaggi accordati ai paesi della zona. Un sistema regionale, concepito giusta queste direttive, permetterebbe alla Svizzera di continuare a sviluppare le sue relazioni con i paesi che ne fossero esclusi.

La Svizzera ha dato il suo appoggio all'idea di una zona di libero scambio, soprattutto perchè la soppressione degli ostacoli interni agli scambi non significava istituzione di una barriera doganale più elevata rispetto all'esterno. La struttura attuale dell'economia svizzera si basa infatti sulla possibilità di compensare la mancanza di materie prime e gli svantaggi della situazione geografica acquistando i prodotti di base dove i prezzi sono più favorevoli e gravando le importazioni di materie prime con dazi possibilmente bassi. L'accettazione di una tariffa esteriore elevata, come quella della comunità economica europea, diminuirebbe la capacità di concorrenza dell'economia svizzera ed annullerebbe, fortemente o completamente, i vantaggi derivanti da un grande mercato totalmente liberalizzato. Il rafforzamento notevole degli ostacoli all'importazione svizzera provenienti da paesi fuori del sistema regionale comprensivo di tutti i paesi della OECE, a lunga scadenza, avrebbe avuto delle ripercussioni sulle esportazioni svizzere verso detti paesi, che rappresentano il 45% circa delle esportazioni totali. Un paese a vocazione commerciale mondiale come la Svizzera, deve per forza di cose far tutto il possibile per non essere conglobato in un sistema regionale troppo rigido. Sotto questo aspetto il principio di una zona di libero scambio, associato ad una regolamentazione liberale del problema dell'origine, offre le migliori garanzie dal punto di vista della politica commerciale.

3. Considerazioni di politica generale

Le esigenze della cooperazione internazionale pongono a tutti gli Stati il problema dei limiti, oltre i quali non possono andare per non compromettere la loro indipendenza. Specialmente per la Svizzera la questione dei rapporti con gli stati europei che la circondano è una costante storica. Il riavvicinamento dei popoli, sorto dal ritmo intenso di sviluppo

industriale, rende sempre più necessaria la collaborazione internazionale. Di conseguenza, i problemi connessi con l'indipendenza nazionale diventano più acuti di un tempo. La Svizzera deve perciò vagliare più attentamente le forme di cooperazione da essa auspiccate, o alle quali partecipa.

Nel 1947, quando una cooperazione economica europea più stretta cominciava a delinearsi, la Svizzera comunicò ai suoi futuri consoci della OECE le condizioni minime, alle quali avrebbe subordinato la sua partecipazione. Esse erano le seguenti:

- a. La partecipazione svizzera non deve essere incompatibile con il suo statuto di neutralità;
- b. La Svizzera non può essere vincolata da decisioni, cui non ha dato il suo assenso;
- c. La Svizzera vuol mantenere in vigore gli accordi commerciali da essa conclusi con gli Stati non membri dell'organizzazione e poterne concludere altri analoghi.

Queste nostre riserve non furono contestate, quando la collaborazione delineata nella convenzione del 1948 istituyente la OECE prese forme concrete negli anni successivi. Tali forme rispondevano alle esigenze svizzere, sia per quanto riguarda i settori dove operava la collaborazione, sia per i metodi di cooperazione adottati. Dati i risultati positivi e gli sviluppi, continui, della cooperazione, e in conseguenza delle possibilità e delle prospettive del progresso tecnico, sorgeva inevitabilmente il bisogno di cercare nuove e più efficaci forme di collaborazione. La Svizzera ha dimostrato di essere disposta a partecipare a queste nuove istituzioni (così nel CERN, nella Eurofima, nella Agenzia europea per l'energia nucleare, nella Eurochimica) e di prendere in considerazione le nuove vie di cooperazione. Gli sforzi di integrazione dei Sei hanno reso ancor più urgente il problema ed hanno ridato viva attualità alla questione, se la Svizzera possa partecipare a questa nuova fase di cooperazione, senza perdere i propri diritti d'indipendenza, entrando in una unione con uno o più altri Stati.

Quando la formola della zona di libero scambio fu proposta, come mezzo di associazione agli sforzi di integrazione dei Sei, la Svizzera la considerò subito come lo strumento di collaborazione che più facilmente poteva diventare compatibile con i suoi interessi economici generali, e che era conforme alle tre riserve notificate prima di dare l'adesione alla OECE. Le considerazioni politiche e le direttive, prevalse da parte svizzera ed enunciate in modo ancora più preciso nel corso dei negoziati, possono essere riassunte come segue:

- a. L'indipendenza politica della Svizzera e la sua esistenza come Stato devono essere salvaguardate. Ciò significa, con riferimento alle forme di cooperazione della OECE, che i poteri giuridici degli orga-

nismi internazionali in via di istituzione dovrebbero essere limitati. Se gli impegni da assumere dovessero varcare i confini della rispettiva politica commerciale, essi dovrebbero limitarsi a questioni concrete ben circoscritte.

L'eventuale ampliamento dei poteri degli organi e il contenuto dei nuovi obblighi da assumere nel caso concreto, non dovrebbero dipendere da decisioni di maggioranza ed essere praticamente imposte dal giuoco delle forze politiche delle zone regionali. Solo così le autorità legislative svizzere non verrebbero spodestate dei loro attributi costituzionali. Ponendosi il principio dell'abbandono degli attributi governativi nel campo economico, non bisogna dimenticare che, oggi, la politica economica, nella accezione più larga della parola, costituisce uno dei maggiori compiti della Confederazione. Una rinuncia anche solo parziale all'autonomia in materia di politica commerciale toglierebbe alla Svizzera una parte importante della sua sovranità politica.

- b. L'opposizione di principio della Svizzera all'istituzione di organi soprannazionali non le impedisce di prevedere la possibilità di decisioni di maggioranza, quando si tratta di decidere ricorsi in materia di applicazione od interpretazione di determinate regole contrattuali, o quando un paese, per difficoltà transitorie, chiede di essere liberato provvisoriamente dagli obblighi di applicazione di talune norme del trattato.
- c. In certi settori economici possono sorgere problemi particolari, di adattamento o di mutamento, in seguito all'abolizione degli ostacoli agli scambi. Ammesso il rifiuto di riconoscere enti soprannazionali, ai quali i singoli Stati dovrebbero sottomettersi, la responsabilità, nella soluzione di tali problemi, dovrebbe incombere in linea di principio alle singole economie nazionali. La Svizzera è convinta che nell'ambito nazionale le premesse per risolvere tali problemi in modo conforme alle particolarità di ciascuno e ai bisogni di un piccolo Stato siano migliori.
- d. Per la sua difesa economica nazionale, la Svizzera deve poter contare su un'agricoltura produttiva. Essa deve perciò cercare di ottenere, in ogni accordo economico internazionale, garanzie circa il mantenimento di quella protezione onde gode l'agricoltura svizzera per volontà del popolo. Dato il livello dei prezzi agricoli e le condizioni di produzione esistenti in Svizzera, ogni forma di cooperazione che conducesse ad un adeguamento avrebbe conseguenze gravi per l'agricoltura svizzera e per la sicurezza dell'approvvigionamento del paese.
- e. Quasi tutte le decisioni che sono intese ad una più stretta cooperazione economica internazionale, fanno sorgere necessariamente il

problema di dare all'economia un carattere più specializzato. All'accresciuto benessere corrisponde una maggiore interdipendenza economica. La Svizzera deve perciò mirare sempre a che questa più stretta interdipendenza avvenga su scala mondiale. Altrimenti, in talune circostanze, da questa maggiore interdipendenza economica potrebbe derivare una limitazione della libertà di movimento nel campo politico. Gli impegni che la Svizzera assume in materia di politica economica devono perciò mantenere un certo equilibrio, fra le relazioni commerciali con l'Europa e gli scambi che essa intrattiene con i paesi di oltreoceano. Uno dei principali risultati di questa politica commerciale fondata su relazioni mondiali, è stato quello di contribuire alla fama mondiale della Svizzera.

- f. La neutralità e una politica estera e commerciale, tale da garantire questa neutralità in tempo di guerra, costituiscono gli strumenti essenziali per salvaguardare l'indipendenza della Svizzera. La Svizzera dunque non può cooperare ad organizzazioni che hanno il carattere di alleanze o che si pongono obiettivi nettamente politici. Ciò non significa che la Svizzera debba assumere un atteggiamento negativo rispetto agli scopi politici, ai quali mirano gli sforzi di integrazione più stretta intrapresi dagli altri Stati. La Svizzera, che a più riprese ha visto mettere a dura prova la sua forza di resistenza nei ripetuti conflitti che hanno sconvolto l'Europa, ha tutto l'interesse di approvare un'associazione stretta fra popoli prima divisi da inimicizie. Europa geograficamente e per la sua civiltà, la Svizzera non può rimanere indifferente all'avvenire del continente; essa deve assumere un atteggiamento positivo di fronte a tutte le iniziative, le quali, evitando di suscitare nuovi antagonismi, rafforzano l'unità dell'Europa e la sua posizione nel mondo. Per ragioni fondate sulla sua politica di neutralità, la Svizzera non può però estendere la sua collaborazione al campo politico e, di conseguenza, deve intermettere ogni collaborazione non appena le forme di cooperazione previste fossero tali da mettere in discussione la sua indipendenza. Auspicando una formola di collaborazione aperta al maggior numero possibile di paesi, la Svizzera assume un atteggiamento conforme agli interessi dell'Europa, poiché l'esistenza o la creazione di antagonismi economici metterebbe in forse l'unità europea.

Queste considerazioni di politica generale, di politica economica e di politica commerciale, giustificano l'appoggio e l'impulso che la Svizzera ha voluto dare all'idea di una zona di libero scambio conglobante tutti i paesi membri della OEEC. Esse ispireranno la Svizzera nella ricerca di ulteriori forme di cooperazione anche nell'avvenire.

III. Sviluppi della situazione e ricerca di soluzioni, dopo la sospensione dei negoziati per una zona di libero scambio in seno alla OECE e fino alla costituzione dell'Associazione europea di libero scambio

A. Sviluppi dopo la sospensione dei negoziati

La sospensione dei negoziati aveva creato una situazione particolarmente critica, dati i vantaggi che tutti i paesi membri della OECE avevano inizialmente riconosciuto ad una zona di libero scambio e considerata la difficoltà di impostare un altro sistema, per regolare in modo soddisfacente i problemi che sorgevano con l'istituzione della comunità economica europea. Proposte e suggerimenti diversi furono avanzati, onde evitare che la prima riduzione di dazi, che doveva entrare in vigore, per la CEE, il 1° gennaio 1959, non invalidasse il principio dell'uguaglianza di trattamento verso tutti i paesi membri della OECE.

Su invito della Svizzera, gli alti funzionari degli Stati che poi hanno costituito l'associazione europea di libero scambio, assieme al presidente del gruppo della OECE che si occupa dei problemi dei paesi poco sviluppati, si riunirono a Ginevra il 1° e il 2 dicembre 1958. Essi convennero di raccomandare ai propri governi la fedeltà all'idea di un'associazione multilaterale di tutti i paesi membri della OECE e di cercare per il 1° gennaio 1959 una soluzione provvisoria non discriminante.

In occasione dell'incontro a Bad-Kreuznach alla fine di novembre 1958, i capi dei governi francese e tedesco riaffermarono la loro adesione al principio di un'associazione multilaterale. Nella riunione del 3 dicembre 1958, il Consiglio dei ministri della comunità conferiva mandato ad una commissione di elaborare un memorandum sull'associazione di tutti i paesi membri della OECE, e stabiliva un *modus vivendi* circa il trattamento da riservare ai paesi terzi. Gli Stati membri della comunità partivano dall'idea che, in materia di dazi, conformemente alle regole del GATT e alle disposizioni del trattato di Roma, essi avrebbero dovuto in ogni modo, a contare dal 1° gennaio 1962, ridurre le loro tariffe nazionali superiori alla tariffa comune, nei confronti dei paesi terzi. Essi si dichiaravano anche pronti ad anticipare tale data e ad estendere a tutti i paesi membri del GATT la diminuzione del 10 per cento dei dazi, concessa fra di loro reciprocamente, per quelle posizioni del settore industriale che avevano dazi di importazione superiori alla tariffa comune. Si prevedeva pure, a determinate condizioni, di accordare l'aumento del 20% dei contingenti anche agli 11 altri paesi dell'OECE. Per i piccoli contingenti, che hanno un effetto particolarmente restrittivo sugli scambi, l'accordo previsto non concedeva ai paesi terzi aumenti equivalenti a quelli che sarebbero entrati in vigore per i membri della comunità.

Il 15 dicembre 1958, il Consiglio dei ministri della OECE esaminò il modus vivendi proposto dalla comunità. In quell'occasione gli altri membri della OECE fecero capire assai chiaramente di non essere soddisfatti di quei provvedimenti unilaterali, i quali venivano ad introdurre una discriminazione — anche se limitata — nelle relazioni intracomunitarie. Il Regno Unito fece una proposta mirante ad ottenere, almeno per il settore dei contingenti, l'esclusione di qualsiasi discriminazione a partire dal 1° gennaio 1959. Tutti i paesi della OECE, sull'esempio dei Sei, avrebbero dovuto aumentare simultaneamente e su base di reciprocità tutti i contingenti da loro applicati. Questa proposta si urtò all'opposizione della Francia. Per ragioni di principio, la discriminazione a favore degli Stati membri della comunità divenne un fatto compiuto.

Poco prima della fine del 1958, la maggior parte dei paesi europei instaurava la convertibilità esterna delle monete, obiettivo perseguito già da anni dalla OECE. Questo provvedimento, provocato di comune accordo dalla Francia e dalla Gran Bretagna, contribuiva a creare una distensione sensibile degli animi. La svalutazione del franco francese, il previsto risanamento del bilancio dello Stato e il ritorno al livello di liberalizzazione del 90 per cento, sottoscritto come impegno nell'OECE, vennero a consolidare ufficialmente il mutamento positivo e coraggioso della Francia in materia di politica economica. In numerose sfere sorgeva la speranza e l'augurio che si potesse arrivare, a breve scadenza, alla ripresa delle trattative per una zona di libero scambio, ormai arenate. In seno alla OECE i dibattiti furono però limitati alla ricerca di una formula che permettesse con negoziati bilaterali fra i membri della comunità e diversi altri paesi appartenenti alla OECE, di attenuare nel 1959 la discriminazione nel settore dei contingenti. Anche se tali negoziati non si conclusero su di un piano multilaterale, essi permisero però di raggiungere in gran parte lo scopo immediato.

Nel frattempo la commissione della comunità preparava il suo memorandum sull'associazione multilaterale, procedendo a consultazioni presso gli altri 11 paesi membri della OECE. Essa concluse i suoi lavori il 26 febbraio 1959. Nel suo memorandum, indirizzato al Consiglio dei ministri della comunità, essa si pronunciava in favore del mantenimento della OECE e della creazione, a lunga scadenza, di un'associazione multilaterale. Essa aggiungeva però che la decisione definitiva, sul problema dell'abolizione totale degli ostacoli agli scambi in Europa, dipendeva dall'adempimento di alcune condizioni che finora solo i paesi membri della comunità erano decisi ad accettare. Il principio di cooperazione sotto forma di una zona di libero scambio veniva così scartato. La commissione cercava inoltre di dimostrare, con le cifre, che il problema del trattamento differenziale in materia doganale era un problema universale, e che la quota del reddito nazionale proveniente dalle esportazioni verso la comunità era

più importante in alcuni paesi non europei, come il Ghana, l'Irak, il Salvador e altri paesi che praticano la monocultura, che nella maggior parte dei paesi membri della OEEC. Considerata quindi la responsabilità universale della comunità, la commissione era dell'avviso che il problema dei dazi dovesse essere trattato in seno al GATT; nel quadro europeo, secondo la commissione, si trattava di avere un atteggiamento «evoluzionista». Per il momento la riduzione limitata dei dazi poteva entrare in considerazione solo per i prodotti dei settori per i quali si poteva accertare il trattamento differenziale in materia doganale, o per merci scambiate principalmente in Europa. La comunità, poi, avrebbe considerato favorevolmente ogni domanda d'accessione o proposta di associazione bilaterale da parte di paesi terzi.

Nella sua riunione del 16 marzo 1959, il Consiglio dei ministri della comunità accolse con riserve il memorandum della commissione, senza adottarne le conclusioni. Venne costituito un comitato speciale, composto di rappresentanti dei governi e della commissione, per proseguire nell'esame del problema dell'associazione multilaterale. La Commissione aveva del resto dichiarato che il suo memorandum non doveva essere considerato come una presa di posizione definitiva, ma che, per il momento, una soluzione più larga non avrebbe ottenuto l'approvazione di tutti gli Stati membri della comunità. Come era da prevedere, il comitato speciale non riuscì ad avanzare nell'attuazione di un'associazione di tutti i paesi membri della OEEC. Diverse proposte, miranti ad estendere l'applicazione reciproca delle riduzioni daziarie a tutti i paesi membri della OEEC, rimasero lettera morta. Furono invece involute trattative, per cercare di associare bilateralmente la Grecia e la Turchia, ciò che implica, per quei paesi, l'accettazione della tariffa esteriore comune.

Nella primavera del 1959, la situazione, per quanto riguarda l'attuazione di un'associazione multilaterale, non era affatto mutata. I motivi di ordine economico, con i quali si era voluta giustificare la sospensione dei negoziati avevano certamente perso molto valore in Francia, ma l'opposizione basata su ragioni politiche, fondate a loro volta nel proposito di dare alla comunità il carattere di alleanza europea continentale, si era rafforzata. Vi erano poi i fautori influenti dell'idea europea, che, in alcuni paesi, e anche in seno alla comunità, temevano per gli obiettivi politici della comunità, ritenendoli compromessi, se essa venisse ad essere conglomerata in un sistema europeo più vasto, nel cui seno la comunità arrischiava di perdere le proprie funzioni e la propria originalità. La discriminazione si delineava così come strumento necessario di delimitazione fra la comunità e il mondo esteriore, e come punto di partenza, in un certo senso, di un processo di unificazione politica.

Tutti questi motivi di ordine psicologico messi in luce sopra, facevano intravedere che, in un prossimo avvenire, non ci si poteva attendere dai

Sei un nuovo passo per ristabilire l'unità nel quadro della Grande Europa della OECE. I paesi situati fuori dalla comunità cominciavano ad avvertire gli effetti della discriminazione commerciale e delle intese a carattere esclusivo, che andavano formandosi in seno ai gruppi industriali e commerciali della comunità. Ciascuno dei paesi non membri, specialmente la Svizzera, si chiedevano come fosse possibile, nel proprio interesse e nell'interesse dell'unità dell'Europa, uscire da tale vicolo cieco.

B. Le prescrizioni prevalso nella scelta fra le diverse soluzioni che si offrivano alla Svizzera

Nella primavera del 1959 appariva ormai chiaro che, attendendo oltre, nulla rimaneva da sperare. L'idea di un'associazione di tutti i paesi membri della OECE aveva perduto tanto più terreno quanto più l'impossibilità di addivenire ad un accordo si ripercuoteva unilateralmente a sfavore dei paesi non membri del mercato comune. Limitarsi ad aspettare significava rinunciare all'idea di associazione multilaterale, senza poter offrire ai paesi terzi nessuna compensazione, per le perdite che essi, probabilmente, avrebbero sofferto sul mercato comune. I portavoce del Consiglio federale avevano affermato, a più riprese, che la Svizzera non avrebbe assistito passivamente alla rottura del suo equilibrio nelle relazioni commerciali con i suoi principali contraenti, causata dalla discriminazione. A lungo andare un atteggiamento passivo della Svizzera in materia di politica commerciale l'avrebbe condotta ad un isolamento, oppure a doversi accordare con la comunità in condizioni particolarmente sfavorevoli. Non si poteva differire più oltre la decisione di scelta di una via da seguire.

Teoricamente tre diverse vie, che andremo illustrando brevemente, si presentavano alla Svizzera. La prima, di aderire alla comunità, era già stata giudicata impraticabile nel 1957, quando si prese una decisione di massima in favore della zona di libero scambio.

1. *L'adesione alla comunità*

Una tale soluzione era stata scartata per le ragioni seguenti di ordine economico e di ordine politico:

- a. La Comunità persegue lo scopo di istituire uno Stato europeo sovrannazionale. Questo obiettivo, conformemente al trattato di Roma, viene raggiunto restringendo sempre più, nel corso degli anni, l'autonomia di ciascuno Stato membro a favore di organismi internazionali. Ora l'abbandono, sia pure parziale, della propria autonomia, per un piccolo Stato implica rischi infinitamente più gravi che per un grande Stato. I grandi Stati sono molto meglio in grado di difendere

i loro interessi, dato il peso politico ed il potenziale economico di cui dispongono, peso e potenziale che nel quadro istituzionale della comunità, in virtù dei voti di cui godono, diventano ancora più forti. L'adesione ad una comunità verrebbe a ledere il sistema di democrazia diretta della Svizzera, e in certa misura anche la sua struttura federalistica. In ogni caso, confidare la tutela degli interessi del popolo svizzero in materia di politica commerciale, sociale, agricola, fiscale e del pieno impiego, ad istituzioni che non sono responsabili verso il popolo svizzero, sarebbe contrario ai principi della formazione della volontà popolare nel nostro sistema democratico, così come sono fissati nella Costituzione federale.

La volontà di indipendenza del popolo svizzero contrasta dunque con un'adesione alla comunità. Una nazione che deve la sua esistenza non all'unità di lingua, di stirpe o di civiltà, ma alla volontà politica, non può permettere l'indebolimento progressivo della sua indipendenza statale.

- b. Per gli Stati membri, la comunità non è unicamente un punto di partenza per la loro unificazione politica; essi si servono di questa anche per raggiungere i loro obiettivi politici generali in Europa e nel mondo. L'unificazione politica e il raggiungimento degli obiettivi di politica mondiale non sono elencati letteralmente come obblighi nel Trattato di Roma; ciò è dovuto, fra altro, alla situazione politica che regnava in certi Stati all'epoca della firma. È opinione generale però che questi due scopi ispirano oggi largamente la politica degli Stati membri e degli organi della comunità, determinandone le mete. Per la Svizzera, aderire ad una tale comunità, a carattere politico evidente e nettamente delimitata anche dal punto di vista geografico, e rinunciare anche solo parzialmente alla propria indipendenza nazionale — fondamento della neutralità svizzera —, significava dar l'impressione di un graduale abbandono della sua neutralità ed indipendenza, ammesso pure che gli obblighi incombenti ad uno Stato neutrale in tempo di guerra venissero formalmente riconosciuti e riservati. Uno dei fondamenti della neutralità, vale a dire il suo carattere di cosa prevedibile e determinabile, sarebbe stato infirmato. La fiducia internazionale nel carattere permanente della sua neutralità veniva ad essere menomata. Partecipando alla comunità la Svizzera si vedrebbe continuamente posta di fronte a nuove interpretazioni della politica di neutralità, rese particolarmente delicate dal fatto che la comunità, secondo le previsioni, verrà trasformata in alleanza od unione politica.
- c. L'adesione alla comunità implica la rinuncia a praticare una politica autonoma in materia di commercio estero. Tale autonomia costituisce uno degli elementi essenziali di esistenza per uno Stato, come la Svizzera, che dipende largamente dalle esportazioni per far vivere

la sua popolazione. L'interdipendenza fra la politica di commercio estero e la politica estera — nel caso della Svizzera, con la politica di neutralità — è così stretta che rinunciando all'una, il mantenimento dell'altra diventa particolarmente difficile. Il rischio si fa più grave, se l'indipendenza in materia di politica commerciale viene abbandonata a favore di un gruppo di Stati che comprende solo una parte dell'Europa.

- d. L'adesione alla comunità implica l'accettazione della sua tariffa esteriore comune. I dazi elevati, che sembrano caratterizzare tale tariffa, indebolirebbero la posizione della Svizzera come paese a commercio mondiale. Le materie prime che la Svizzera importa diventerebbero più care, la capacità a sostenere la concorrenza si indebolirebbe. La politica e la struttura economica del nostro paese dovrebbero allinearsi alle condizioni diverse che regnano nei principali paesi del mercato comune.
- e. L'adesione alla comunità implica inoltre l'accettazione di una politica agricola comune. Anche se la Svizzera fosse in grado di esercitare un'influenza su detta politica, essa dovrebbe ugualmente adattare la sua agricoltura alle necessità di una politica agraria protezionistica a livello europeo. Da un lato le sue risorse di approvvigionamento in tempo di guerra sarebbero gravemente compromesse; dall'altro le importazioni a prezzi mondiali, che hanno la tendenza a livellare o a far ribassare i prezzi, dovrebbero essere fortemente limitate.
- f. Aderendo alla comunità la Svizzera dovrebbe infine accettare l'obbligo di applicare all'altra parte dell'Europa, con la quale ha collaborato per molti anni in seno alla OECE, un trattamento doganale e commerciale meno favorevole. La Svizzera si rifiuta di accettare questa conclusione, poichè essa rimane convinta che è possibile creare un'Europa economicamente unita in un quadro più largo.

Tutte queste considerazioni non hanno certamente lo stesso peso. Nel loro assieme esse dimostrano però l'incompatibilità dei principi su cui si basa la Confederazione (e che sono ancorati nella Costituzione federale) con l'adesione alla comunità: è questo l'ostacolo insormontabile per l'adesione della Svizzera al mercato comune.

2. *Accordo bilaterale con la comunità economica europea*

Scartata l'idea di aderire alla comunità, la Svizzera avrebbe potuto intavolare dei negoziati bilaterali con la comunità, per regolare con essa i propri rapporti. In tali trattative la Svizzera, in partenza, era condannata a far la parte del contraente più debole. Il numero delle soluzioni bilaterali sarebbe poi stato limitato dal fatto che le regole del GATT, che la Svizzera ed anche i paesi della comunità devono rispettare, vietano

di concedersi reciprocamente nuove preferenze, escludono cioè la concessione di facilitazioni doganali reciproche, senza che i membri si impegnino simultaneamente ad abolire gli ostacoli daziari nei loro scambi. Un rapido esame delle diverse soluzioni bilaterali non contrarie alle regole del GATT dimostra l'inopportunità di scegliere la via bilaterale:

- a. La conclusione di un accordo commerciale e doganale di tipo tradizionale con la comunità, o, per cominciare, con tutti i suoi membri, è, fra le diverse soluzioni, quella che avrebbe avuto conseguenze più limitate. Le concessioni reciproche sarebbero dovute essere estese a tutte le parti contraenti del GATT. Ciò significa che le concessioni da ottenere dai Sei sarebbero state assai modeste. Nel corso delle recenti trattative per la nuova tariffa doganale in seno al GATT la Svizzera ha sperimentato praticamente l'impossibilità di risolvere il problema della discriminazione su tale via.
- b. Teoricamente una soluzione di maggiore consistenza si poteva trovare nell'istituzione di una zona di libero scambio fra il mercato comune da un lato e la Svizzera dall'altro. Ma siccome la Francia aveva manifestato la sua opposizione di principio alla formola di zona di libero scambio, e poichè la commissione della comunità, nel suo memorandum del febbraio 1959, aveva fatta sua questa opposizione, sostenendola con numerosi argomenti, era impossibile, a quell'epoca, avviare dei negoziati che potessero concludersi positivamente con la creazione di una simile zona bilaterale. La Svizzera poi per non discriminare gli altri paesi della OECE non membri della comunità, rispetto ai quali la sua bilancia commerciale presenta un saldo attivo (ciò che rende la sua posizione di negoziatore più debole nei loro confronti), avrebbe dovuto concludere anche con essi degli accordi di zona di libero scambio. Ne sarebbe risultata una rete di zone di libero scambio bilaterali, che veniva poi a corrispondere praticamente ad una zona multilaterale. I problemi però diventavano infinitamente più complessi ed intricati, ed era probabile che i primitivi avversari della zona di libero scambio comprendente tutti i paesi della OECE avrebbero avversato una tal rete di accordi. Su questa via si sarebbe giunti a rinunciare all'idea di una associazione multilaterale, nella quale fosse assicurata, su piedi di parità, la collaborazione di tutti i paesi della OECE, idea sempre sostenuta dalla Svizzera per molteplici ragioni.
- c. L'unica altra soluzione bilaterale conforme alle norme del GATT sarebbe stata la creazione di un'unione doganale fra la Svizzera e la comunità economica europea. L'elevata tariffa esteriore della comunità avrebbe costituito la base di tale unione. In linea di principio le ragioni che impediscono l'adesione alla comunità sono le stesse di quelle che si oppongono ad un'unione doganale (vedi

cap. III, B, 1). C'è solo una differenza di grado. Anche se l'accordo bilaterale fosse stato limitato alla creazione di un'unione doganale, e se la portata delle decisioni maggioritarie previste dagli Stati membri della comunità per i diversi settori fosse attenuata per quanto riguarda la Svizzera, l'interdipendenza con la comunità avrebbe raggiunto un tale sviluppo che la Svizzera, in caso di guerra, più non sarebbe stata in grado di rompere quei legami e di ritrovare la sua indipendenza politica. Partecipando ad un'unione doganale a ispirazione politica, in seno alla quale il nostro paese sarebbe stato il contraente più debole, il mantenimento dell'indipendenza e della neutralità diventava difficile; una tale unione avrebbe poi compromesso nettamente le nostre relazioni con i paesi terzi, a causa delle barriere doganali elevate che le importazioni provenienti dai paesi fuori dell'unione avrebbero incontrato.

3. *Fedeltà all'idea di un'associazione multilaterale mediante l'istituzione di una zona di libero scambio comprendente altri paesi non membri della comunità europea*

Considerati i pericoli e le insufficienze delle soluzioni bilaterali, appare indispensabile orientarsi con la massima attenzione verso i metodi multilaterali e verso il rafforzamento della collaborazione fra gli altri Stati non membri del mercato comune. Conveniva dunque esaminare in modo più approfondito il progetto di creazione di una zona di libero scambio, comprendente quei paesi membri della OEEC che, sul piano economico, erano in grado di parteciparvi e che non ve n'erano impediti da obblighi giuridici. Le seguenti considerazioni giustificano l'appoggio dato dalle autorità federali ad una tale soluzione:

- a. Quanto più grande è il numero degli Stati decisi a seguire una linea di condotta comune, invece di cercare soluzioni individuali, tanto maggiore diventa la forza degli Stati non membri della comunità europea e tanto più numerose le probabilità di poter far ammettere il loro punto di vista. È certo necessario, per ristabilire l'equilibrio in materia di politica commerciale, che questa cooperazione non si sviluppi in senso negativo, vale a dire che essa non deve condurre all'adozione di misure commerciali restrittive comuni. Per essere duratura, essa deve fondarsi su di una organizzazione solida e volgersi a mete costruttive. La creazione di un'associazione secondo la formola di zona di libero scambio risponde a queste necessità: segnatamente, a quella di dare ai paesi partecipanti una posizione più forte per negoziare.
- b. Scegliendo la zona di libero scambio come forma di cooperazione, gli Stati partecipanti dimostrano di essere convinti che una forma

- d'integrazione economica basata sul multilateralismo è attuabile e che il mantenimento dell'indipendenza è possibile. Date le sue particolari esigenze in materia di sovranità, la Svizzera ha tutto l'interesse a che venga sperimentata una formola di integrazione che assicurerebbe — grazie al controllo dell'origine dei prodotti e nonostante le sensibili differenze nel livello delle tariffe daziarie nazionali — lo sviluppo di scambi totalmente liberalizzati fra gli Stati membri. Questa formola di cooperazione (di cui invece recentemente si è contestata la validità) avrebbe così occasione di essere messa alla prova. Allora le discussioni diventerebbero più obiettive, la concessione di una zona di libero scambio potrebbe essere ripresa in considerazione in occasione di nuove trattative multilaterali.
- c. Qualora, a causa della rottura dei negoziati di Parigi, gli altri Stati membri della OECE non avessero continuato ad attuare l'abolizione degli ostacoli agli scambi, il mercato comune avrebbe acquisito in materia di integrazione economica un vantaggio tale, da non più poter essere recuperato. Un accordo ulteriore fra i paesi membri della comunità e gli altri Stati si sarebbe urtato a maggiori difficoltà, in conseguenza del ritardo di questi ultimi. La creazione di una zona di libero scambio fra i paesi non membri della comunità europea permette loro di seguire il ritmo di sviluppo dell'integrazione, di fare a loro volta delle esperienze e di cercare, con miglior preparazione e maggior fiducia, di allacciare delle relazioni con il mercato comune, nel quadro di un'associazione che si estenda a tutta l'Europa.
- d. L'abolizione degli ostacoli agli scambi, nel quadro più ristretto di un'unione fra gli altri paesi membri della OECE, verrebbe consecutivamente a migliorare la produttività e il tenore di vita, sia pure in misura minore che nella grande zona prevista. I paesi non membri della comunità non hanno nessuna ragione di rinunciare a questi vantaggi, per il semplice fatto che un accordo per la più grande zona non si è potuto raggiungere subito. Bisogna offrire alle singole economie nazionali certi mezzi per compensare le perdite derivanti dalla discriminazione o dalla diminuzione delle possibilità di espansione nella zona del mercato comune.
- e. La creazione di una tale zona di libero scambio potrebbe far rinascere in seno agli Stati membri della comunità la volontà di evitare scissioni in Europa e di ridare impulso alle forze che già avevano operato per un'unione. Infatti le condizioni create dall'applicazione delle prime misure di politica commerciale da parte del mercato comune, non si ripercuoterebbero più a solo danno degli Stati non membri. Vantaggi e inconvenienti si ripartirebbero meglio fra tutti gli Stati membri della OECE.

- f. Una zona di libero scambio deve essere costituita in modo tale da offrire una base solida donde gettare un ponte verso la comunità. La abolizione degli ostacoli agli scambi deve essere perseguita ad un ritmo possibilmente uguale a quello previsto dal Trattato di Roma. Bisogna evitare ogni provvedimento che possa condurre ad una guerra commerciale. La meta costante e comune dei membri di una tale zona deve rimanere quella di ripristinare l'unità della OECE e di ristabilire il principio della uguaglianza di trattamento.

L'efficacia ristretta delle soluzioni bilaterali — che sono intimamente contrarie alla tendenza generale verso il multilateralismo — assieme agli argomenti a favore di un'azione comune costruttiva sotto forma di zona di libero scambio, hanno determinato non solo l'atteggiamento della Svizzera, ma anche quello dell'Austria, della Danimarca, della Norvegia, del Portogallo, del Regno Unito e della Svezia. I governi di questi paesi erano pronti ad eliminare, in un quadro più ristretto, gli ostacoli agli scambi che essi intendevano sopprimere nelle relazioni con tutti i paesi membri della OECE. Essi condividevano l'opinione di non rinunciare all'obiettivo essenziale, cioè alla creazione di un'Europa economicamente unita, anche se il primo tentativo era fallito, perchè non tutte le soluzioni possibili erano state tentate. Essi intendevano creare le condizioni favorevoli ad un secondo tentativo, per arrivare ad una ulteriore istituzione di un'associazione comprendente tutti i paesi della OECE. Essi credevano anche di agire nell'interesse di quei paesi meno sviluppati economicamente e membri della OECE, per i quali era difficile passare subito ad una riduzione rapida degli ostacoli agli scambi. Infatti un'associazione comprendente tutti i paesi membri della OECE meglio sarebbe in grado di tener conto dei problemi e dei bisogni di tali Stati.

Il fatto che, nonostante la posizione geografica e gli interessi diversi, un certo numero di governi sia arrivato, dopo esame approfondito, alle stesse conclusioni della Svizzera, creava una possibilità di collaborazione da non lasciarsi sfuggire. La Svizzera perciò si dichiarò disposta ad intavolare trattative per la costituzione di una simile zona di libero scambio.

C. Lo svolgimento dei negoziati per la creazione dell'associazione europea di libero scambio

La prima riunione degli alti funzionari dei sette futuri paesi confermatari della convenzione istitutiva dell'associazione europea di libero scambio ebbe luogo a Ginevra il 1° e il 2 dicembre 1958. Gli incontri successivi furono quelli del 21 febbraio 1959 a Oslo e del 17 e 18 marzo a Stoccol-

ma. La situazione in materia di politica commerciale si era sviluppata in modo tale, da far accogliere sempre più favorevolmente l'idea di costituire una piccola zona di libero scambio, promossa simultaneamente da parecchi paesi. Il rappresentante della Svezia, paese invitante, fu allora incaricato di abbozzare un progetto di massima per una tale zona. Sentiti i pareri delle diverse capitali, il governo di Svezia diramò gli inviti ad una conferenza degli alti funzionari, che ebbe luogo a Saltsjöbaden presso Stoccolma dal 1° al 13 giugno. Raggiunto entro il termine previsto un accordo sulle grandi linee di una convenzione, venne poi sottoposto ai singoli governi rappresentati un rapporto particolareggiato sulla questione. Nelle riunioni, tenute il 20 e il 21 luglio, pure a Saltsjöbaden, i ministri delegati dei sette governi partecipanti adottarono il rapporto, decisero di pubblicarlo e approvarono il principio della creazione di una zona di libero scambio, che avrebbe applicato i primi provvedimenti di abolizione degli ostacoli agli scambi il 1° luglio 1960. Durante quella riunione ministeriale, la volontà di addivenire ad un accordo con i Sei trovò la sua espressione nella decisione, da parte dei governi che ancora non l'avevano fatto, di prevedere l'istituzione di missioni diplomatiche da accreditare presso il mercato comune.

I negoziati per la redazione del testo della convenzione ebbero inizio l'8 settembre. Gli esperti in materia di norme sull'origine e alcune associazioni industriali si erano già consultati preventivamente. Nel corso di una sessione a Saltsjöbaden, che ebbe luogo ininterrottamente dal 19 ottobre al 4 novembre, i capi delle delegazioni incaricate di trattare misero a punto il testo della convenzione in quasi tutti i particolari. Il 20 novembre, alla fine di una sessione ministeriale durata due giorni, il testo definitivo della convenzione venne siglato dai rappresentanti a livello ministeriale dei sette governi. Esso fu poi firmato nelle rispettive capitali, per ultimo il 4 gennaio 1960 a Stoccolma.

Se i negoziati si svolsero a ritmo particolarmente rapido per una convenzione di tale portata, ciò si deve al fatto che spesso bastava semplicemente coronare i lavori preliminari già intrapresi in occasione delle discussioni del 1957 e 1958 a Parigi. Si constatò che problemi apparentemente difficili come quello dell'origine possono essere risolti con volontà unanime, anche entro un'associazione che comprende paesi ad alta e a bassa tariffa daziaria ed i cui interessi economici sono assai differenti. Ma il fatto decisivo era dato non solo dalla convinzione dei rispettivi governi che quella era la via buona, ma anche dal fatto che essi erano decisi, con l'appoggio delle sfere influenti dell'industria e dei sindacati, a raggiungere gli obiettivi fissati.

IV. Il contenuto della convenzione

A. La convenzione propriamente detta

La convenzione ha 44 articoli, 7 allegati ed un protocollo. Al preambolo e agli articoli introduttivi 1 e 2 fa seguito un primo gruppo di articoli (3 a 11) che trattano dell'abolizione degli ostacoli agli scambi. Gli articoli 13 a 17 contengono le regole in materia di concorrenza. Il terzo gruppo di articoli (12, 18, 19 e 20) riguarda le eccezioni; un quarto gruppo (articoli 21 a 27) si riferisce ai prodotti agricoli e della pesca. Gli articoli 29 e 30 si riferiscono alle transazioni invisibili e alla politica economica e finanziaria. Gli articoli 31 a 33 regolano la questione della procedura di consultazione e di ricorso e quella delle istituzioni. Le altre disposizioni della convenzione hanno carattere generale e riguardano particolarmente la ratifica, l'entrata in vigore, la possibilità di recessione e l'applicazione territoriale della convenzione, come pure i possibili emendamenti.

Per facilitare l'esame della convenzione analizziamo in seguito i gruppi di disposizioni, separatamente.

1. Preambolo ed enunciazione degli obiettivi

Il preambolo della convenzione sottolinea che l'associazione è il punto di avvio per attuare la cooperazione iniziata fra tutti i paesi membri della OEEC, e che essa si propone, come obiettivo finale, di ripristinare l'unità di quella organizzazione. Si afferma la volontà comune dei confirmatari di aprire la via alla creazione di una futura associazione multilaterale comprendente particolarmente gli Stati membri del mercato comune. Si riafferma pure l'attaccamento al GATT.

L'articolo 2 enuncia gli obiettivi dell'associazione, fra i quali figurano — accanto agli effetti sperati dall'abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali — il pieno impiego e la stabilità finanziaria. Al capoverso dello stesso articolo si dichiara che il disciplinamento degli scambi nel quadro regionale deve essere interpretato come impulso verso l'eliminazione progressiva e definitiva degli ostacoli al commercio mondiale.

2. Abolizione degli ostacoli agli scambi

L'articolo 3 contiene le disposizioni fondamentali della convenzione, cioè quelle riguardanti l'obbligo di abolire i dazi all'importazione nel corso dei dieci prossimi anni. Dopo una prima riduzione di tali dazi, del 20 per cento il 1° luglio 1960, essi dovranno essere progressivamente aboliti entro

il 1° gennaio 1970, per tutte le merci originarie della zona ai sensi dell'articolo 4. Riservate alcune eccezioni, di cui all'Allegato A, la base di calcolo per l'eliminazione dei dazi è data dal tasso effettivo applicato il 1° gennaio 1960. Ciò significa, per la Svizzera, che l'abolizione avviene in base alla nuova tariffa doganale. Le date per le ulteriori diminuzioni da effettuare, come pure l'ammontare di tali riduzioni, vennero fissate tenendo conto delle disposizioni del trattato di Roma, in maniera che un'associazione dei due gruppi economici sia sempre attuabile. Il consiglio dell'associazione, in qualsiasi momento, può decidere all'unanimità di stabilire un programma accelerato di riduzione dei dazi. È questa una disposizione importante, nell'eventualità che la riduzione dei dazi in seno al mercato comune avvenga più rapidamente di quanto sia previsto nel trattato di Roma.

Al Portogallo, cui incombono compiti difficili per il suo sviluppo, è concesso, giusta l'Allegato G, di seguire un ritmo più lento di abrogazione dei dazi. Esso può anche, in determinate condizioni, introdurre nuovi dazi per prodotti di cui intende sviluppare la produzione sul suo territorio. Ciononostante il Portogallo dovrà abolire completamente tutti i suoi dazi entro la fine del 1979, tuttavia esso ha dichiarato di voler procedere all'eliminazione dei dazi già entro il 1974 per la maggior parte delle merci.

Gli effetti finanziari dell'abolizione dei dazi sono esaminati nella seconda parte del capitolo V del presente messaggio.

Data la loro importanza pratica le disposizioni dell'articolo 4 e dell'Allegato B e delle sue quattro appendici (I a IV), concernenti l'origine delle merci ammesse al beneficio del regime tariffario della zona, verranno analizzate nella seconda parte del presente capitolo.

L'articolo 5 tratta il problema delle distorsioni degli scambi. Quando i paesi eliminano reciprocamente i dazi all'interno di una zona di libero scambio e applicano tariffe diverse rispetto ai paesi terzi, può accadere che delle merci entrino nella zona attraverso il territorio dei paesi membri a basso livello daziario, vi subiscano eventualmente una trasformazione, per poi essere riesportate verso un altro paese della zona a tariffa doganale alta. Si arriverebbe così ad eludere i dazi più elevati di un paese di destinazione, per merci provenienti da paesi terzi, e le industrie di trasformazione situate in quei paesi ne risentirebbero indirettamente. Le regole sull'origine delle merci, così come sono fissate nella convenzione, dovrebbero in larga misura sopprimere tale pericolo, risultante dalla disparità delle tariffe attualmente applicate. Se si dovessero però constatare danni notevoli, bisognerebbe modificare opportunamente le regole sull'origine, ciò che potrebbe avvenire solo con una decisione presa all'unanimità. Ove la questione fosse urgente, il paese leso nei suoi interessi, col permesso del consi-

glio dell'associazione, potrà prendere nel frattempo i necessari provvedimenti di tutela, per un periodo non superiore ai quattro mesi.

La convenzione lascia agli Stati membri la piena libertà in materia di politica doganale verso i paesi terzi; essa li obbliga però a sottostare al rispetto di alcune regole di comportamento e a tener conto degli interessi degli altri Stati membri, onde evitare delle distorsioni dannose nel traffico delle merci. Essa prevede particolarmente la notificazione al Consiglio delle modifiche apportate ai dazi applicabili ai paesi terzi al momento dell'entrata in vigore della convenzione.

L'obiettivo principale dell'associazione, in materia di politica economica, consiste nella reciproca apertura dei mercati per mezzo dell'abolizione delle barriere protezionistiche che ostacolano gli scambi. Di conseguenza, ai sensi dell'articolo 6, il mantenimento dei dazi fiscali e di altre gravezze interne è permesso solo in quanto detti oneri e dazi fiscali non abbiano carattere protezionistico. Gli Stati membri conservano quindi la propria sovranità in materia fiscale. Tali dazi assumeranno carattere protezionistico, qualora i prodotti di fabbricazione indigena sopportino un onere fiscale meno grave degli articoli simili importati o delle merci importate, di natura diversa ma direttamente competitive con tali prodotti indigeni. L'elemento protezionistico di qualsiasi tassa od onere interno deve essere abolito entro il 1° gennaio 1962, al più tardi. Per quanto riguarda i dazi fiscali, gli Stati membri hanno la scelta, fra l'abolizione progressiva entro il 1° gennaio 1970 o l'abolizione totale entro il 1965, dell'elemento protezionistico in essi insito. La soppressione può avvenire sia mediante abolizione delle tasse fiscali percepite all'importazione che mediante aumento delle tasse interne.

Gli Stati membri che intendono mantenere dei dazi fiscali devono notificarli al consiglio dell'associazione dopo l'entrata in vigore della convenzione. Per il resto gli Stati membri sono liberi in ogni tempo di introdurre nuovi dazi fiscali o di modificare quelli esistenti, se con ciò essi non mirano ad accordare protezione alla produzione indigena. Venne però ammesso, durante i negoziati, che era preferibile se gli elenchi dei dazi fiscali notificati a titolo informativo durante dette trattative, non venissero modificati senza consultare preventivamente ciascuno Stato che vi avesse interesse.

Il Consiglio federale dovrà notificare al consiglio dell'associazione, prima dell'entrata in vigore della convenzione, le posizioni doganali che hanno il carattere di dazi fiscali. Avanti il 1° luglio 1960, bisognerà inoltre determinare a quanto ammonta l'elemento protezionistico insito in ciascun dazio fiscale o tassa interna, e dire come questo elemento verrà soppresso. Il Consiglio federale dovrà allora tener conto della portata che hanno gli introiti doganali nel bilancio della Confederazione, fissata dalla

Costituzione e determinata dallo stato delle finanze federali. Esso dovrà tener presente inoltre che le industrie di trasformazione svizzere avvertiranno una più forte pressione della concorrenza estera nel quadro dell'associazione, che a dette industrie importa soprattutto di potersi procurare le materie prime — non prodotte in Svizzera — a prezzi possibilmente bassi, e che, di conseguenza, una riduzione dei dazi è giustificata. Per i dazi fiscali su prodotti agricoli non c'è bisogno di disposizioni speciali, poiché l'articolo 21 della convenzione li esclude dalla graduale abolizione.

È stato ammesso che le merci non possono godere cumulativamente di vantaggi doganali all'importazione e all'esportazione verso paesi stranieri. Perciò l'articolo 7 statuisce il principio che, a partire dal 1° gennaio 1970, gli Stati membri hanno il diritto di rifiutarsi d'ammettere al beneficio del regime tariffario della zona le merci che sono favorite da ristorni di dazio nel paese membro, nel quale hanno subito un procedimento di trasformazione che fonda la richiesta di considerarle come originarie della zona. Il sistema svizzero di traffico di perfezionamento può essere considerato come analogo al sistema dei rimborsi di dazio.

Le misure attualmente applicate in questo campo da tutti gli Stati membri saranno abolite secondo regole uniformi nel corso del periodo transitorio. Il consiglio dell'associazione deve prendere decisioni in materia prima del 31 dicembre 1960. Però, fino alla fine del 1961, vale a dire della prima tappa di abolizione degli ostacoli agli scambi, i paesi importatori non terranno conto di eventuali rimborsi di dazio per concedere i vantaggi doganali dell'associazione.

Ai sensi degli articoli 8 e 11, i dazi e le restrizioni quantitative alle esportazioni dovranno essere aboliti entro la fine del 1961. Queste disposizioni sono motivate dal fatto che non si può esigere dai paesi membri l'abolizione degli ostacoli all'importazione, prima che essi siano in grado di approvvigionarsi presso i loro contraenti, di materie prime, prodotti semilavorati e di beni di produzione a condizioni analoghe a quelle stabilite sul piano della politica commerciale. Anche dopo il 1961 sarà possibile prendere i provvedimenti necessari per impedire la riesportazione a destinazione fuori del territorio dell'associazione.

In occasione della riunione ministeriale del 20 novembre 1959 venne riconosciuto che le misure, attualmente in vigore, relative ai dazi e alle restrizioni all'esportazione di rottami di ferro e di metalli usati, possono essere mantenute fino a quando il consiglio dell'associazione con voto unanime, non abbia deciso altrimenti. Se l'Austria a causa delle sue difficoltà legislative interne non dovesse sopprimere nel lasso di tempo previsto, come ha fatto capire, le restrizioni molto severe sull'esportazione del legno, la Svizzera potrà sospendere l'abolizione dei dazi all'importazione di pro-

dotti dell'industria austriaca di trasformazione del legno. I due governi cercheranno di regolare questa divergenza bilateralmente.

Onde assicurare un'applicazione possibilmente senza intoppi della convenzione, l'articolo 9 stabilisce la stretta collaborazione fra le amministrazioni doganali dei diversi paesi membri. È necessario, per il buon risultato dell'associazione, che le misure previste vengano applicate in modo conforme ed uniforme da ciascuno Stato membro, così da avere gli stessi effetti presso tutti i soci, e in maniera che le esigenze amministrative dell'uno o dell'altro paese membro non ledano nessuno in misura ingiustificabile.

In materia di tariffe doganali l'uniformità invocata sopra sarà facilitata in gran parte dal fatto che tutti gli Stati membri dell'associazione applicano la nomenclatura di Bruxelles. Le amministrazioni doganali dei paesi membri dovranno invece istituire, per l'applicazione delle regole sull'origine, una nuova forma di collaborazione internazionale. Nel campo dell'assistenza giuridica la portata dell'articolo 9 non va oltre quanto è stato convenuto nella regola 10 dell'Allegato B.

Oltre l'obbligo di non introdurre un regime meno favorevole di quello in vigore all'inizio, gli Stati membri, ai sensi dell'articolo 10, devono eliminare entro il 31 dicembre 1969 qualsiasi restrizione quantitativa all'importazione. Un primo passo su questa via consisterà nel globalizzare i contingenti, il 1° luglio 1960, in modo che essi siano accessibili almeno a tutti gli Stati membri; nel contempo saranno aumentati del 20 per cento partendo dal livello delle importazioni effettuate nell'anno base 1959 e provenienti da paesi membri dell'associazione, oppure dai contingenti accordati a detti paesi. Qualora, in uno Stato membro, i contingenti ammessi siano nulli o insignificanti, lo Stato interessato può chiedere l'apertura di un contingente adeguato; gli altri Stati membri possono intavolare consultazioni sull'ammontare di questo contingente. Tutti i contingenti verranno aumentati anno per anno cumulativamente del 20 per cento in base alle condizioni esposte sopra.

Per quanto riguarda gli autocarri, i filobus, gli omnibus e le altre categorie di autocarri pesanti e medi, unici prodotti industriali contingentati all'importazione in Svizzera, queste disposizioni implicano per noi un aumento progressivo delle possibilità di importazione.

Ai sensi del GATT e delle disposizioni sul fondo monetario internazionale, il mantenimento delle restrizioni quantitative all'importazione, in linea di principio, è vietato dopo il ripristino della convertibilità delle monete; è perciò previsto che il consiglio dell'associazione esamini, prima della fine del 1961, quali emendamenti dell'articolo 11 saranno richiesti dalle circostanze.

Qualora uno Stato membro tema che l'applicazione dell'articolo 11 gli procuri serie difficoltà, per determinati prodotti, il Consiglio può permettergli, con decisione di maggioranza, di adottare un ritmo di aumento dei contingenti più lento. Ma anche per tali prodotti il 31 dicembre 1969 sarà la data ultima per l'abolizione completa dei contingenti. Le difficoltà previste in questo campo non possono essere eliminate per la fine del periodo transitorio. D'accordo con la Svizzera, la Gran Bretagna ha già previsto i provvedimenti relativi alla sua industria degli orologi. La soluzione, negoziata essenzialmente dalle organizzazioni orologiaie svizzere, prevede una liberalizzazione immediata, per gli orologi ed i movimenti più cari, e un aumento cumulativo annuale di circa il 5-9 per cento nei prossimi anni.

3. Le regole di concorrenza

Tutti gli Stati membri riconoscono che gli ostacoli agli scambi possono essere soppressi, solo qualora gli scambi stessi possano svilupparsi in condizioni di ragionevole concorrenza. Perciò la convenzione agli articoli 13 a 17 contiene le disposizioni necessarie, onde evitare che i vantaggi attesi dall'eliminazione dei dazi d'importazione e dei contingenti siano frustrati da provvedimenti di carattere pubblico o privato tendenti a falsare la concorrenza.

L'articolo 13 statuisce, da un lato, il divieto di misure governative di sovvenzione all'esportazione, specificate poi nell'Allegato C, e, dall'altro, vieta le sovvenzioni alla produzione, concesse allo scopo principale di intralciare gli effetti dell'abolizione degli ostacoli agli scambi fra i membri dell'associazione. Qualora le misure di aiuto abbiano solo effetti accessori per l'associazione, e non siano quindi per se stesse vietate, gli Stati membri indirettamente lesi nei loro interessi possono inoltrare ricorso.

L'articolo 14 fa obbligo alle imprese pubbliche di abolire progressivamente le misure tendenti a proteggere la produzione indigena e di eliminare le discriminazioni commerciali basate sul principio di nazionalità. Si tratta di impedire che gli obblighi di abolizione dei dazi e delle restrizioni quantitative applicabili nel settore dell'economia privata vengano elusi, accordando al settore pubblico una posizione privilegiata in materia di concorrenza. Ai sensi del paragrafo 4 di questo articolo le autorità regionali o locali sottostanno a tali disposizioni, solo in quanto gli organi dello Stato centrale abbiano il potere di interferire su di loro. Se ciò non è il caso, le autorità centrali devono però cercare, con altri mezzi, di indurre le autorità regionali o le imprese che ne dipendono, a conformarsi alle regole della convenzione. Si viene così a tener conto del carattere speciale dei rapporti di diritto fra la Confederazione da un lato, i Cantoni e Comuni dell'altro.

Venne però riconosciuto, in merito a queste disposizioni dell'articolo 14, che la Regia federale degli alcool può continuare ad esercitare il monopolio che le è conferito per costituzione e per legge.

Le disposizioni dell'articolo 15 relative alle pratiche commerciali restrittive di natura privata si propongono di impedire che l'eliminazione degli ostacoli agli scambi venga intralciata da accordi, cartelli od altre pratiche di limitazione della concorrenza. Esse si riferiscono dunque solo agli effetti esercitati sulle relazioni commerciali fra gli Stati membri da cartelli nazionali od internazionali, oppure da imprese aventi una posizione dominante sul mercato. La legislazione interna sui cartelli, ad esempio la legge svizzera attualmente in elaborazione, non viene toccata, in linea di principio, da tali disposizioni. È da augurarsi, però, che si possa ricorrere ai metodi di inchiesta e ai mezzi d'azione disponibili sul piano nazionale, qualora si presenti l'eventualità di esaminare e di decidere un caso concreto, in seguito a ricorso di un altro Stato. Qualora uno Stato, in caso di infrazione ai sensi dell'articolo 15, non tenga in debito conto le raccomandazioni del Consiglio, esso si espone ai provvedimenti di ritorsione da parte dello Stato leso. Prima della fine del 1964 il Consiglio dovrà esaminare in quale misura le disposizioni dell'articolo 15 possano essere perfezionate, alla luce delle esperienze fatte.

L'articolo 16 tratta del diritto di stabilimento per le imprese e aziende economiche; esso statuisce che le misure di ordine generale non debbono svantaggiare le imprese straniere rispetto a quelle indigene, in modo tale da pregiudicare i vantaggi attesi dall'eliminazione degli ostacoli agli scambi. Questo principio va interpretato nel senso che esso si applica anche alle disposizioni relative all'impiego nei quadri superiori di tali imprese. In seguito gli Stati membri sono obbligati a notificare al consiglio tutte le misure a carattere discriminatorio. Il consiglio, prima della fine del 1964, dovrà esaminare se sia il caso di emanare ulteriori disposizioni.

Le disposizioni di questo articolo mirano ad impedire che gli stranieri siano impediti ad usufruire dei vantaggi della soppressione degli ostacoli agli scambi, con un rifiuto, loro opposto, del diritto di stabilimento. Questo problema riguarda essenzialmente il commercio all'ingrosso e la industria, mentre le domande di stabilimento per esercitare un'attività artigianale o nel settore dei servizi non possono invocare detto articolo. Per la Svizzera è particolarmente importante la riserva enunciata al paragrafo 5, ai sensi della quale le misure destinate a prevenire un grave squilibrio della struttura sociale o demografica sono riconosciute lecite.

L'articolo 17 tratta delle misure contro il *dumping*. A parte le disposizioni previste da trattati anteriori, gli Stati membri hanno segnatamente l'obbligo di ammettere alla reimportazione nel loro territorio, in esenzione di dazio e libere da restrizioni quantitative, le merci esportate

dal loro territorio in condizioni di *dumping* a destinazione di un altro Stato membro. Qualora le imprese di uno Stato terzo esercitino un *dumping* sul territorio di uno Stato membro, e ledano di conseguenza gli interessi degli altri Stati membri, questi ultimi possono chiedere allo Stato membro nel cui territorio si esercita il *dumping* di prendere delle contro-misure. L'articolo 17 non vieta dunque nullamente l'applicazione integrale dell'articolo 1 del decreto federale del 28 settembre 1956 ¹⁾ concernente misure economiche di fronte all'estero e dell'articolo 8 della legge federale del 19 giugno 1959 ²⁾, sulla tariffa delle dogane svizzere, in conformità con gli obblighi che la Svizzera ha assunto nel quadro della OECE e del GATT.

4. Eccezioni

L'articolo 12 riprende essenzialmente le eccezioni ai divieti di stabilire ostacoli all'esportazione e all'importazione, già riconosciute in campo internazionale e sanzionate nel GATT. Si tratta specialmente delle indispensabili misure di polizia e di protezione della salute pubblica.

L'articolo 18 enumera innanzitutto le eccezioni relative alla difesa nazionale. Qualora una produzione appaia indispensabile ai fini della difesa nazionale, possono essere prese in considerazione altre misure, all'infuori dei dazi e dei contingenti. È possibile proteggerle con dazi e contingenti, su decisione unanime del consiglio, oppure in caso di guerra o di grave emergenza internazionale.

Dal punto di vista della difesa economica nazionale queste disposizioni possono essere ritenute sufficienti. Resta però inteso che il Consiglio federale seguirà attentamente gli sviluppi di quelle attività economiche, il cui mantenimento, entro limiti determinati, può essere considerato oggettivamente come necessario. Dati i legami economici relativamente elastici fra la Svizzera e gli Stati membri dell'associazione, la divisione del lavoro più accentuata, alla quale mira la convenzione, non provocherà per l'economia svizzera una specializzazione tale da impedirci in caso di guerra di far fronte agli impegni che derivano dalla nostra neutralità.

L'articolo 19 contempla la possibilità di istituire, in conformità di altri accordi internazionali (GATT, OECE, Fondo monetario internazionale), le restrizioni quantitative all'importazione nel caso di difficoltà che sorgessero nella bilancia dei pagamenti. Il consiglio dell'associazione deve controllare periodicamente le misure prese in materia da ciascuno Stato membro, onde avviare agli inconvenienti che ne derivano, o per aiutare lo Stato in questione a superare dette difficoltà. Se entro 18 mesi lo Stato

1) RU 1956, 1669; 1958, 183.

2) RU 1959, 1397.

in causa non sarà riuscito a superare le difficoltà, il consiglio può statuire procedure speciali per attenuare o controbilanciare i danni che ne derivano agli altri, e ristabilire in questo modo la reciprocità.

L'articolo 20 contempla le eventuali misure da prendere, qualora la abolizione degli ostacoli agli scambi provochi difficoltà a settori particolari o a determinate regioni di un'economia nazionale, vale a dire ne aumenti la disoccupazione. In tal caso, lo Stato in causa potrà unilateralmente e per un periodo di 18 mesi limitare le importazioni di un prodotto, al livello che queste importazioni avevano in un periodo di 12 mesi contato entro i 24 mesi precedenti la data di entrata in vigore delle restrizioni. Per prolungare dette misure o misure analoghe occorre una decisione a maggioranza del Consiglio. È prevista la proroga della validità di detta clausola di protezione, oltre il periodo transitorio, con decisione unanime del consiglio.

Ai sensi del paragrafo 4 dell'articolo 20 il consiglio può concedere ad uno Stato membro, che incontra o teme delle difficoltà, di adottare un ritmo diverso di progressiva eliminazione dei dazi.

5. I prodotti agricoli

Nel preambolo dell'articolo 21 si riconosce la natura particolare delle considerazioni relative all'agricoltura; di conseguenza l'abolizione dei dazi e contingenti, e anche la maggior parte delle regole di concorrenza, non trovano applicazione in questo settore economico. L'elenco dei prodotti agricoli figura nell'Allegato D. Per facilitare un ulteriore accordo, questo allegato comprende la maggior parte dei prodotti enumerati nell'elenco corrispondente del trattato di Roma. A detto elenco vennero aggiunti la caseina, importante per l'economia del latte, e altri prodotti la cui fabbricazione rientra nel campo dell'economia vinicola o della frutta, come lo aceto, le acquaviti da frutta a nocciolo o a granelli, distillati da frutta, uve e vermut. Altre aggiunte si riferiscono ai prodotti a base di cereali. Alcuni prodotti alimentari importanti per l'esportazione svizzera (biscotti, cioccolato, minestre) sono assimilati ai prodotti industriali. Per quanto riguarda i prodotti, elencati nel trattato di Roma ma non ripresi nelle liste dell'associazione (canapa, lino, sughero, conserva di pomodori), essi non rientrano negli interessi agricoli svizzeri. Il consiglio può modificare l'elenco dell'Allegato D con decisione a voto unanime.

L'articolo 22 si riferisce agli obiettivi della politica agricola, fra cui figura innanzitutto il miglioramento della produttività. Si rivela anche esplicitamente la necessità di assicurare alle persone addette al settore agricolo un tenore di vita soddisfacente. Gli Stati membri devono però perseguire una politica agricola che tenga conto degli interessi di quegli

Stati membri, la cui economia dipende in larga misura dalle esportazioni di prodotti agricoli, e delle correnti tradizionali degli scambi. Si tratta di accordare a tali Stati una compensazione soddisfacente per l'abolizione di tutti i dazi sulle importazioni di prodotti industriali

L'articolo 23 indica le vie possibili di applicazione dei principi enunciati nell'articolo precedente. La conclusione di accordi bilaterali, la cui durata di validità coincide in linea di massima con quella della convenzione, ha già permesso di avanzare assai su questa via. È competenza degli Stati contraenti di fissare il contenuto di detti accordi bilaterali; tali accordi possono, per esempio, contemplare delle regole di eliminazione successiva dei dazi all'importazione su prodotti agricoli, regole che però, in virtù degli accordi del GATT, dovranno essere estese a favore di tutti gli altri Stati membri dell'associazione.

Un accordo bilaterale di grande importanza, e che ha esercitato una influenza considerevole sulla partecipazione della Danimarca all'associazione, fu quello concluso dalla Gran Bretagna e in base al quale detto Stato ha liberato dai dazi i due terzi delle sue importazioni di prodotti agricoli provenienti dalla Danimarca. Il Consiglio federale, per suo conto, ha approvato l'accordo svizzero-danese, pubblicato nel Foglio ufficiale svizzero di commercio. L'impegno svizzero consiste essenzialmente nello obbligo di rivolgere un maggior interesse a determinati prodotti danesi, come il bestiame da macello, la carne e il burro, senza però assumere lo impegno di aumentare il livello globale di importazione di tali prodotti. Solo per il pesce e per altri prodotti del mare, la Svizzera ha consentito a ridurre i suoi dazi, del resto già assai bassi. Un accordo analogo sarà concluso col Portogallo, ma esso è ancora in fase di negoziati. Considerando che il 65 per cento delle esportazioni danesi e il 70 per cento delle esportazioni portoghesi a destinazione della Svizzera sono costituiti da prodotti agricoli e della pesca, appare comprensibile come detti Stati abbiano chiesto la conclusione di trattati bilaterali, per tener conto del principio della reciprocità.

L'articolo 24 si propone di impedire che gli Stati membri risolvano i problemi dell'eccedenza di prodotti agricoli a spese degli altri membri dell'associazione. Gli aiuti destinati a favorire l'esportazione di prodotti agricoli possono essere mantenuti, se, con riferimento ad un periodo di confronto anteriore, essi non provocano un aumento delle esportazioni tale da ledere gli interessi degli altri Stati membri.

Il problema delle norme da emanare per l'abolizione graduale degli aiuti all'esportazione pregiudizievoli per gli altri Stati membri farà oggetto di ulteriori trattative, le cui conclusioni dovranno essere sanzionate da una decisione all'unanimità, da prendere entro il 1° gennaio 1962.

L'articolo 25 pone il principio delle consultazioni annuali per esaminare gli sviluppi degli scambi di prodotti agricoli. Le decisioni prese richiedono il voto unanime degli Stati membri.

6. *Il settore della pesca*

Gli articoli 26, 27 e 28 si riferiscono al pesce e ai prodotti del mare, che non sono trasformati; essi, come i prodotti agricoli, non sono sottomessi alle disposizioni principali della convenzione. Si prevede però la possibilità di emanare ulteriori disposizioni, entro il 1° gennaio 1962. Come già abbiamo rilevato, la Svizzera nell'accordo con la Danimarca, ha già diminuito i dazi d'importazione su detti prodotti, ad eccezione del pesce di acqua dolce.

I prodotti della pesca che hanno subito una trasformazione (filctti di pesce congelato, oli, grassi e farine di pesce), in linea generale, sono trattati come prodotti industriali, contrariamente a quanto è stabilito nel trattato di Roma. Per la Norvegia, la Danimarca e il Portogallo si tratta di rafforzare la capacità di concorrenza dei prodotti della pesca rispetto ai prodotti agricoli. La Svizzera può applicare, all'importazione, il medesimo trattamento ai grassi ed oli estratti da prodotti della pesca e ad altri grassi ed oli. Il sistema svizzero di supplementi di prezzo sui grassi ed oli ed anche sui foraggi non è modificato dalla convenzione.

7. *Transazioni invisibili e politica economica e finanziaria*

Come risulta dall'articolo 29, gli Stati membri dell'associazione non intendono, per il momento, fissare delle disposizioni speciali, nel quadro dell'associazione, relative alle transazioni invisibili e ai trasferimenti. Conformemente ad altri trattati internazionali e alle decisioni della OECE, i paesi dell'associazione praticano già, almeno dopo l'introduzione della convertibilità, una politica assai liberale, specialmente per quanto riguarda il turismo, i redditi di capitali e gli investimenti. Se nell'avvenire dovessero rendersi necessarie delle misure particolari nel quadro dell'associazione, il Consiglio potrà, con decisione unanime, adottare i provvedimenti che riterrà opportuni.

Appare, dall'articolo 30, che la convenzione ha rinunciato a fissare degli obblighi in materia di politica economica; essendo il loro campo di applicazione geograficamente assai ristretto, simili obblighi avrebbero avuto un carattere piuttosto teorico. Anche in questo campo ci si è affidati largamente alle consultazioni, che devono svolgersi in seno ad altre organizzazioni internazionali, in modo particolare nella OECE. Il consiglio dell'as-

sociazione può però rivolgere agli Stati membri raccomandazioni, su questioni inerenti alla politica economica e finanziaria, onde possano meglio attuarsi gli obiettivi e il funzionamento armonico dell'associazione.

8. Procedura di ricorso e organi dell'associazione

L'articolo 31 regola la procedura generale di consultazione e di ricorso, per assicurare il rispetto delle diverse norme della convenzione. Esso statuisce che le controversie tra Stati membri devono innanzitutto essere risolte a mezzo di consultazioni. Falliti questi tentativi di componimento, potrà esserne adito il consiglio, il quale dovrà esaminare la controversia e potrà anche, su richiesta di ciascuno Stato membro, costituire un comitato apposito di inchiesta, composto di periti indipendenti. Il consiglio, con voto di maggioranza, può fare delle raccomandazioni. Se tali raccomandazioni non vengono prese in considerazione, esso può statuire, a maggioranza, se si tratta di mancata esecuzione di obblighi derivanti dalla convenzione. In caso affermativo, e solo in tale caso, esso può dare indirettamente carattere imperativo alle sue raccomandazioni, liberando il paese ricorrente da determinati suoi obblighi verso il paese convenuto. Questa procedura prammatica dovrebbe permettere di regolare la maggior parte delle controversie di ordine economico che possono sorgere nell'applicazione della convenzione.

L'articolo 32 conferisce al consiglio il carattere di organo centrale dell'associazione. Tutti gli Stati membri vi sono rappresentati e dispongono dell'identico diritto di voto. Sempre quando si tratti di assumere nuovi obblighi e in tutti i casi per i quali non è previsto tassativamente il voto di maggioranza, le decisioni e le raccomandazioni del consiglio devono essere prese all'unanimità; una o più astensioni non infirmano l'unanimità. Decisioni a maggioranza semplice di quattro voti possono essere prese solo nei casi previsti tassativamente dalla convenzione: così per la procedura di ricorso o per l'applicazione delle clausole di protezione.

Il paragrafo 2 dell'articolo 32 prevede l'istituzione, da parte del consiglio, degli organi necessari all'esecuzione dei suoi compiti e per completare le istituzioni dell'associazione, limitate, nella convenzione stessa, all'essenziale. Il consiglio dovrà pure decidere se creare eventualmente un consiglio consultivo composto di rappresentanti dei diversi gruppi di attività economica di ciascuno Stato membro.

L'articolo 33 contempla le direttive circa la composizione dei comitati d'esame peritale di cui all'articolo 31.

9. Disposizioni generali

Dall'articolo 34 risulta particolarmente, che le decisioni del consiglio, relative alle disposizioni finanziarie e alla segreteria dell'associazione, devono essere prese all'unanimità. Gli Stati membri hanno preso di comune accordo la decisione di limitare l'importanza numerica della segreteria e di farla coincidere possibilmente con quella della OECE. La collaborazione con la OECE figura pure fra gli obiettivi enunciati all'articolo 36.

L'articolo 37 fa rilevare che gli Stati membri dell'associazione, assai ristretta dal punto di vista regionale, sono decisi a mettere in atto i loro obblighi nel quadro di un'organizzazione geograficamente più vasta. È questa un'affermazione importante ai fini dell'interpretazione dei diversi articoli della convenzione.

L'articolo 40 si riferisce all'entrata in vigore della convenzione, che farà seguito al deposito degli strumenti di ratificazione da parte di tutti gli Stati firmatari. In occasione della riunione ministeriale del 19 e del 20 novembre 1959, i governi hanno convenuto che la procedura di ratificazione dovrebbe possibilmente essere chiusa entro il 31 marzo 1960, onde permettere al consiglio di procedere ai preparativi e di prendere le decisioni necessarie entro il 1° luglio 1960, epoca alla quale hanno inizio i primi provvedimenti di abolizione degli ostacoli agli scambi.

L'articolo 41 sanziona il principio della porta aperta e permette, con decisione unanime del consiglio, di accogliere altri Stati nell'associazione.

Siccome una tale adesione presuppone l'obbligo di accettare impegni reciproci, la forma di associazione — atta a permettere di meglio tener conto dei bisogni degli Stati interessati — venne pure prevista. L'associazione deve essere preceduta da negoziati, onde definire i diritti e gli obblighi reciproci delle parti. Le relazioni della Finlandia con l'associazione europea di libero scambio probabilmente prenderanno la forma di associazione.

In base all'articolo 42 gli Stati membri possono recedere in ogni momento dall'associazione mediante preavviso di dodici mesi. Bisogna poi stabilire qual è l'istanza nazionale competente ad approvare la convenzione. Come accordo internazionale, per la Svizzera, la convenzione deve essere sottoposta all'approvazione delle camere federali in conformità dell'articolo 85, capoverso 5, della Costituzione. In base all'articolo 89, capoverso 3, gli accordi internazionali sono sottoposti al referendum facoltativo, qualora la loro durata sia illimitata o superiore ai quindici anni. Un accordo internazionale del tipo della suddetta convenzione, che può essere disdetto col preavviso di un anno secondo la dottrina e la giurisprudenza costante è considerato di durata limitata; esso non deve quindi essere sottoposto al referendum facoltativo applicabile agli accordi internazionali.

Data la chiarezza delle norme costituzionali applicabili in questo caso, il consiglio federale e le camere non possono nè sottomettere la convenzione di propria iniziativa al referendum facoltativo previsto per certi tipi di accordi internazionali, nè sottoporre la questione della partecipazione della Svizzera al popolo e ai Cantoni, proponendo, come è stato fatto per l'adesione della Svizzera alla società delle nazioni, un'aggiunta alla Costituzione federale. Per quanto riguarda questa adesione della Svizzera al patto della società delle nazioni, bisogna ricordare che allora la Costituzione non prevedeva il principio del referendum per gli accordi internazionali, poichè l'articolo 89, capoverso 3, venne introdotto solo il 30 gennaio 1921. L'adesione della Svizzera a quel patto venne sottoposta a votazione popolare obbligatoria a motivo del cambiamento fondamentale di politica estera che essa implicava — si introduceva principalmente il principio della neutralità differenziata —, mentre la partecipazione alla associazione europea di libero scambio non tocca per nulla i problemi della neutralità svizzera. Come appare dalle considerazioni esposte al capitolo VI A del presente messaggio, la formula di collaborazione adottata nel quadro dell'associazione non implica nessun mutamento nell'orientamento politico generale della Svizzera. E, anzi, una formula che conferma la politica tradizionale della Svizzera, poichè essa non modifica minimamente la struttura della Confederazione prevista dalla Costituzione e mantiene intatto il principio della sovranità nazionale. È certamente augurabile, per non dire indispensabile, sviluppare l'interesse del popolo svizzero ai problemi di integrazione. All'infuori di una votazione popolare, bisogna trovare i mezzi e le vie per farlo, poichè la Costituzione non permette che la convenzione venga sottomessa al referendum facoltativo in materia di accordi internazionali. Considerazioni d'ordine giuridico inducono un organo, i cui attributi sono fissati dalla Costituzione, a non prendere iniziative che facciano eccezione alla norma costituzionale; competenti ad approvare la convenzione sono unicamente le camere federali.

L'articolo 43 definisce il campo territoriale di applicazione della convenzione. Il campo è ristretto ai territori europei dei paesi associati. Si ammette però che possa sorgere il problema dell'inclusione dei territori extra-europei, le cui relazioni internazionali sono assunte da uno Stato membro. Ma una tale estensione è subordinata ad una decisione unanime del consiglio.

L'articolo 44 prevede che gli emendamenti da apportare alla convenzione e decisi dal consiglio debbono essere ratificati dagli Stati membri in conformità delle norme di procedura nazionali. Qualora, ai sensi di altri articoli della convenzione, tale competenza sia tassativamente deferita al consiglio, una nuova ratificazione non è richiesta agli Stati membri.

Per analogia con la convenzione della OEEC, la convenzione dell'associazione è redatta in francese ed in inglese ed ambedue i testi sono ugualmente autentici.

Il protocollo relativo all'applicazione della convenzione istitutiva della associazione di libero scambio al principato di Liechtenstein fa parte integrante degli accordi conchiusi. Questo protocollo, che viene sottoposto all'approvazione delle camere federali, prevede l'applicazione identica della convenzione al principato di Liechtenstein, fino a quando tale Stato rimanga in unione doganale con la Svizzera e la Svizzera resti membro dell'associazione. La Svizzera rappresenterà il principato, ma per le questioni che varcano i limiti del trattato del 29 marzo 1923, essa agirà in base ai poteri che le verranno deferiti a questo scopo dal Liechtenstein. Il protocollo è firmato dal rappresentante del Liechtenstein.

In occasione della siglatura degli accordi, i ministri degli Stati rappresentati hanno deciso di creare un comitato preparatorio; ad esso incombe, prima dell'entrata in vigore della convenzione, l'elaborazione di regole in materia di procedura, di contribuzioni finanziarie, di immunità, ecc., da sottoporre al consiglio per deliberazione. Il comitato preparatorio, nel quale tutti gli Stati membri sono rappresentati, è già entrato in funzione a Parigi.

Il 20 novembre 1959 i ministri hanno pure fatto una dichiarazione solenne, come all'allegato 1 del presente messaggio, nella quale hanno chiesto che venga ripristinata l'unità della OECE, tenendo in debito conto l'esistenza del mercato comune europeo e dell'associazione di libero scambio. Essi si sono dichiarati pronti a riprendere le trattative con i membri della comunità economica europea, appena costoro si dichiareranno disposti ad intavolare negoziati. Tale dichiarazione venne ufficialmente trasmessa al consiglio dei ministri del mercato comune.

2. Il regolamento dell'origine delle merci nella associazione europea di libero scambio

In base alla convenzione, solo le merci originarie degli Stati membri usufruiscono dell'abolizione dei dazi all'importazione negli scambi in seno all'associazione. Sono dunque da stabilire le regole che fissano l'origine.

Se la questione dell'origine non fosse regolata, merci provenienti da Stati terzi potrebbero essere importate da uno Stato membro a tariffe basse ed essere in seguito riesportate a destinazione di un altro paese dell'associazione a dazi più alti, senza aver subito nel frattempo un processo di trasformazione o essendo state sottoposte a trasformazioni insignificanti. Infatti gli Stati membri sono liberi di fissare i loro dazi rispetto a paesi terzi e il livello della tariffa doganale può quindi variare sensibilmente. Per le merci che non sono prodotte interamente nell'associazione era dunque necessario stabilire di comune accordo il minimo di trasformazione indispensabile che debbono subire le materie di base non

originarie della zona, affinché il prodotto finito possa usufruire del regime tariffario della zona.

L'articolo 4 della convenzione regola questo problema in connessione all'allegato B e alle sue quattro appendici. In questi diversi testi è definito - *ratione materiae* - il campo di applicazione della convenzione.

Come già era avvenuto nel corso delle discussioni di Parigi, questo problema ha dato luogo alle discussioni più lunghe anche durante i negoziati per istituire l'associazione. Non si può infatti sottovalutare l'importanza di un tale disciplinamento, poichè è da esso che dipende il volume degli scambi al beneficio dell'abolizione dei dazi nel quadro della associazione. Gli Stati che temono difficoltà particolari in seguito alla abolizione dei dazi, o che vogliono forzare la controparte ad approvvigionarsi di materie prime nella zona, hanno interesse a stabilire criteri di origine possibilmente ristretti. Gli Stati invece, i quali vogliono che il regime tariffario della zona si estenda ad una gamma possibilmente vasta di merci esportate e che desiderano approvvigionarsi dove le materie di base sono più a buon mercato, sia all'interno che fuori della zona, propendono per una definizione larga ed elastica del criterio di origine. Durante i negoziati le due tendenze si sono manifestate con forza differente, a seconda delle categorie di merci, così che le soluzioni adottate variano da un settore all'altro. Ciò appare dall'elenco minuzioso e spesso assai intricato dei criteri d'origine, particolarmente negli elenchi dei procedimenti di cui alle appendici I e II. Non si poteva ottenere una semplificazione, ehe a costo di una disciplina più restrittiva. Il consiglio dell'associazione è però in grado di modificare, con decisione unanime, le disposizioni della convenzione in materia; esso ha in più l'obbligo di controllare periodicamente le regole sull'origine, onde renderle più semplici e più liberali.

In base all'articolo 4 della convenzione, qualsiasi merce può usufruire del regime tariffario dell'associazione, qualora essa adempia ad uno dei tre criteri seguenti:

- a. criterio della produzione integrale nella zona;
- b. criterio della trasformazione della merce nella zona in base ai procedimenti di cui alle appendici I e II dell'Allegato B;
- c. criterio della percentuale di trasformazione, in base al quale una merce non deve contenere più del 50 per cento, in valore, di materie non originarie della zona.

Qualora le condizioni fissate per il caso concreto siano adempiute, lo esportatore può scegliere fra i tre criteri sopracitati. Un'eccezione è fatta unicamente per i tessuti, ai quali non si applica la regola della percentuale. A complemento di detti criteri l'appendice III elenca una serie di materie di base. Le materie contemplate in detto elenco, anche se provenienti dal-

l'esterno della zona, sono considerate come originarie di essa, qualora abbiano subito un procedimento di trasformazione all'interno della zona. L'elenco delle materie di base non ha dunque valore per se stesso. Esso costituisce però una facilitazione importante, sia dal punto di vista formale che materiale, nell'applicazione dei tre criteri. In modo particolare il criterio menzionato al capoverso a, della produzione integrale nella zona, viene ad essere fortunatamente esteso con l'allestimento dell'elenco delle materie di base. Questo elenco influisce anche in senso liberale sull'applicazione dei punti b e c, appena le materie di base ivi elencate vengono utilizzate come prodotti di base.

Ai sensi di un'altra regola importante, la qualità di merce originaria della zona può essere riconosciuta solo alle merci spedite da un territorio di uno Stato membro a destinazione del territorio di un altro Stato membro.

L'allegato B contempla le regole di applicazione pratica dei criteri e dei principi enunciati all'articolo 4. La regola 1 definisce i termini importanti che ricorrono più frequentemente nel testo. La regola 2 precisa il criterio di produzione integrale nella zona, mentre la regola 3 contiene le disposizioni relative all'applicazione del criterio della percentuale. La regola 4 definisce ciò che bisogna intendere per «articolo unico» ai fini dell'applicazione dei criteri di origine. La regola 5 conferisce la possibilità di applicare delle disposizioni semplificate per le materie di base. La regola 6 prevede l'applicazione di un regime speciale alle miscele. La regola 7 contiene prescrizioni relative al trattamento da riservare agli imballaggi.

La prova formale della facoltà di usufruire del regime tariffario della zona è fornita da un documento, il quale, a libera scelta dell'esportatore, può avere una delle forme seguenti:

- a. dichiarazione di origine rilasciata dall'ultimo produttore, il quale deve correderla di una dichiarazione supplementare dell'esportatore; quando produttore ed esportatore non sono la stessa persona;
- b. certificato di origine rilasciato da un ente ufficialmente riconosciuto a farlo (ufficio o camera di commercio riconosciuti) e accompagnato da una dichiarazione dell'esportatore.

Le diverse formule previste sono riprodotte nell'appendice IV dell'allegato B. La scelta dell'esportatore o produttore verrà limitata allorché un paese esportatore dichiarerà obbligatorio il certificato di origine ufficiale per talune categorie di merci, come è ammesso dal paragrafo 2 della regola 6. Il Consiglio federale dovrà decidere per quali categorie di merci la Svizzera si varrà di tale facoltà.

Il paese d'importazione può esigere delle dichiarazioni complementari, circa la prova dell'origine. Per evitare contatti diretti fra le autorità

estere e gli esportatori indigeni, il paese d'esportazione può stabilire che le indicazioni del caso vengano fornite attraverso le autorità del paese esportatore (regola 9). Una tale procedura è conforme all'ordine pubblico svizzero; le prescrizioni necessarie verranno emanate dal Consiglio federale.

Alla consegna di certificati o dichiarazioni di origine falsi sono comminate le pene che ogni Stato stabilirà di propria iniziativa. In genere tali pene dovranno essere analoghe a quelle applicate in caso di dichiarazioni doganali false (regola 10).

I criteri di origine relativi alle diverse categorie di merci della tariffa doganale secondo la nomenclatura di Bruxelles, che è quella adottata dalla nuova tariffa doganale svizzera, sono esaminati nei seguenti paragrafi.

Capitoli 1 a 24: Animali, piante e prodotti alimentari

I criteri di origine sono necessari soltanto nel caso in cui dette merci non siano sottoposte alle disposizioni speciali applicabili ai prodotti agricoli. Parimenti, l'inclusione di parecchie posizioni di questi capitoli nell'elenco delle materie di base ha un senso solo in quanto le suddette merci diventeranno oggetto di trasformazione come materie di base per prodotti industriali. Per il momento, solo il criterio della percentuale è applicabile allo zucchero e suoi succedanei, come pure al cacao e ai suoi preparati (capitolo 18); poiché la politica praticata da parecchi paesi per sostenere il prezzo dello zucchero ad un livello elevato ha impedito un accordo sui procedimenti di trasformazione. Siccome le fave di cacao figurano nell'elenco delle materie di base, il criterio della percentuale dovrebbe essere sufficiente; per conferire al cioccolato la qualità di merce originaria della zona.

Capitoli 25 a 27: Prodotti minerari

Queste materie prime o prodotti similari non danno luogo a nessuna osservazione particolare. In tale settore non dovrebbero sorgere difficoltà particolari.

Capitoli 28 a 39: Prodotti di industrie chimiche e di industrie connesse e materie artificiali

In molti casi l'elenco dei procedimenti di fabbricazione prescrive due trasformazioni chimiche, precisando chiaramente in che consista ciascuna di esse. A causa della complessità dei prodotti chimici tali definizioni si avvicinano a descrizioni scientifiche. Le persone del ramo interessate in primo luogo, sono però dell'avviso che non dovrebbero dar origine a grandi difficoltà.

Capitoli 40 a 43: Caucciù, pelli, cuoi e pellami

Per i prodotti di gomma le principali materie prime possono essere di provenienza esteriore alla zona senza che la qualità di merce originaria della zona ne sia infirmata per quanto riguarda i prodotti semilavorati o finiti. Il criterio della percentuale non si applica a due posizioni del capitolo 40 che hanno particolare importanza per l'industria tessile, vale a dire ai tessuti di fili tessili impregnati (posizione ex 4006) e alle cinghie di trasmissione o di trasporto che contengono prodotti tessili (posizione ex 4010). Spiegazioni più particolareggiate saranno date nell'analisi dei capitoli 50 e 62 sui prodotti tessili.

Capitoli 44 a 49: Legno e carta, prodotti intrecciati e vimini

I criteri per i prodotti di questi capitoli sono semplici e larghi. Essi tengono ugualmente conto di determinati desideri particolari della Svizzera (articoli intrecciati esotici, ex 4601). Criteri restrittivi per la carta non potrebbero avere un'influenza determinante sulla concorrenza in seno all'associazione.

Capitoli 50 e 52: Materie tessili

La minaccia che i paesi d'oltremare, particolarmente l'Asia, fanno pesare sull'industria tessile europea ha motivato la definizione di criteri generalmente restrittivi in questo settore. Di conseguenza si è cominciato ad escludere il criterio della percentuale per le merci di questi capitoli, con rarissime eccezioni. Si dovette arrivare a un accordo sui procedimenti di trasformazione per tutte le posizioni; essi figurano nell'appendice II. Purtroppo non è stato possibile stabilire delle regole che fossero, anche in approssimazione larghissima, altrettanto liberali di quelle applicate finora in Svizzera. A conclusione di trattative laboriose, si riuscì a trovare una soluzione, la quale dovrebbe permettere di riconoscere come originarie della zona quasi tutte le esportazioni tessili tradizionali della Svizzera a destinazione degli altri paesi dell'associazione. Come regola generale, delle tre fasi di lavorazione, cioè filatura, tessitura e confezione, almeno le due ultime devono verificarsi nella zona, affinché il prodotto finito possa usufruire del regime tariffario dell'associazione. La torcitura e soprattutto il traffico di perfezionamento non sono considerati nel caso concreto come fasi distinte di produzione. Solo a prezzo di laboriose trattative si riuscì a far riconoscere criteri più liberali per i principali articoli svizzeri di esportazione, specialmente per le confezioni da signora e da uomo. Ai sensi di una disposizione eccezionale di carattere temporaneo, la confezione sola basta per questi articoli, se il valore del tessuto non originario dalla zona non supera il 45 per cento del prezzo di esportazione del vestito. Gli articoli di ricamo sono considerati come originari della zona se il valore del tessuto non ricamato non supera il 50 per cento del prezzo di esportazione

dell'articolo (40 per cento per le camicette). Il traffico di perfezionamento è considerato come un procedimento distinto dalla trasformazione solo in alcuni casi specificati. Una complicazione ulteriore nasce dal fatto che, in caso di combinazioni di tessuti, bisogna esaminare tutti i fili e tutte le fibre utilizzate. Una sola eccezione è fatta — in ossequio all'osservazione preliminare dell'appendice II — per le materie tessili il cui peso è inferiore del 20 per cento a quello del prodotto finito.

Capitoli 64 a 67: Scarpe, cappelli, ecc.

I criteri per le scarpe sono chiari e liberali. Ad eccezione delle operazioni più semplici, come la stampa delle suole e dei talloni, i cuoi non provenienti dalla zona possono essere utilizzati senza che la scarpa cessi di essere considerata prodotto originario della zona. Per i cappelli si son potute includere nei procedimenti di trasformazione solo poche posizioni. Così, per esempio, le forme di cappello in paglia esotica (ex 6502), ciò che permette ad un articolo di tradizionale esportazione della Svizzera di essere trattato come prodotto originario della zona nonostante la percentuale di lavorazione inferiore al 50 per cento. Il criterio della percentuale si applica a tutte le altre posizioni. Gli altri articoli non danno luogo ad osservazioni particolari.

Capitoli 68 a 83: Prodotti in pietra, perle e pietre preziose, ecc.; metalli comuni, ecc.

Gli articoli e le materie relative a questi capitoli non danno luogo ad osservazioni particolari per quanto riguarda le regole dell'origine. Data l'esistenza di un elenco delle materie di base, i criteri sono relativamente liberali. Bisogna però osservare che i trafilati d'acciaio (7332), contrariamente agli articoli in rame (7415) non possono essere fabbricati se non in filo originario della zona.

Capitoli 84 a 90: Macchine, apparecchi e mezzi di trasporto

I procedimenti di trasformazione previsti per questi articoli sono valevoli solo fino al 31 dicembre 1961. Siccome non è possibile dire in anticipo se i criteri sono, in ogni caso specifico, troppo liberali o troppo restrittivi, essi saranno modificati in base alle esperienze fatte. In ogni modo la regola della percentuale potrà essere applicata come avviene attualmente, e ciò fa supporre che essa sia la soluzione migliore.

Capitolo 91: Orologi

Su proposta svizzera i criteri per questo capitolo vennero stabiliti in modo molto liberale. Per gli orologi finiti basta che il movimento sia

stato composto nella zona, mentre i pezzi staccati diversi e la scatola possono essere di altra origine.

Capitoli 92 e 99: Prodotti diversi, oggetti artistici e armi

Tutte le regole relative a questi capitoli sono semplici e liberali. Esse non danno luogo a particolari osservazioni.

V. La partecipazione della Svizzera all'associazione europea di libero scambio considerata alla luce dei suoi interessi economici

Il presente capitolo è dedicato da un lato all'esame degli effetti che la partecipazione della Svizzera all'associazione europea di libero scambio avrà sulla sua economia nazionale, dall'altro ad un breve studio dei problemi che sorgono per le finanze federali in previsione dei diminuiti introiti daziari.

A. Gli effetti economici della partecipazione della Svizzera all'associazione europea di libero scambio

È impossibile descrivere esattamente gli effetti economici futuri della partecipazione della Svizzera all'associazione. Infatti l'influenza di parecchi fattori è imprevedibile e imponderabile, e parecchi altri potranno avere in determinati settori della nostra economia ripercussioni più accentuate di quelle che risentiranno gli altri soci dall'applicazione della convenzione da parte svizzera. Fra gli eventi imponderabili vi è la congiuntura economica, lo sviluppo tecnico, la volontà di adattamento delle imprese, la politica commerciale dei paesi membri verso i paesi terzi. Un esame particolareggiato poi, settore per settore, per gruppi di industrie o di popolazione, esigerebbe un'ampia analisi senza poter dare conclusioni precise. Ci limiteremo perciò a indicare le tendenze particolari che, secondo il corso normale degli eventi, si manifesteranno in modo particolarmente accentuato. Dovremo poi anche limitare le nostre considerazioni agli effetti che si manifesteranno a più lunga scadenza, in genere al termine del periodo transitorio di dieci anni. È ovvio che l'abolizione graduale progressiva delle barriere commerciali non potrà provocare un rovesciamento immediato dell'economia, ma avrà effetti scaglionati nel tempo.

Gli obblighi fondamentali previsti nella convenzione si riferiscono sia all'economia svizzera sia a quella degli altri paesi. Sembra dunque opportuno esaminare gli effetti probabili in ogni settore economico in base all'importanza dei legami che uniscono tali settori ad un'economia esteriore. Un tale esame permetterebbe, segnatamente, di distinguere i settori che lavorano principalmente per il mercato interno dai settori che lavorano

essenzialmente per l'esportazione; esso, però, potrebbe dare un'immagine errata, perchè farebbe sorgere l'impressione che saranno soprattutto le industrie che lavorano per il mercato interno a sopportare le conseguenze della partecipazione svizzera all'associazione, mentre le industrie di esportazione ne profitterebbero. Gli obblighi contratti dalla Svizzera faranno sentire i loro effetti in modo analogo sia nell'uno sia nell'altro campo, sebbene a lunga scadenza gli effetti potranno essere sensibilmente diversi. Non è poi escluso che, a mano a mano che il nuovo regime entrerà in funzione, industrie che finora lavoravano principalmente per il mercato interno si orientino verso l'esportazione, e, inversamente, industrie fino ad oggi esportatrici, abbiano a smerciare la loro produzione sempre più sul mercato interno. Sarà quindi più opportuno considerare gli effetti della nostra associazione alla zona sotto un altro angolo: quello degli effetti che si possono attendere dall'abolizione delle restrizioni commerciali sia da parte svizzera sia da parte degli altri consoci.

1. Gli effetti dell'abolizione da parte della Svizzera delle restrizioni commerciali sulle importazioni provenienti da paesi membri dell'associazione

L'adesione della Svizzera all'associazione implica per essa l'obbligo di sopprimere tutti i dazi d'importazione per i prodotti industriali provenienti da altri Stati membri, come pure i contingenti che ancora fossero in vigore. L'abolizione degli ostacoli agli scambi dovrebbe tradursi in una diminuzione di prezzo delle merci e delle materie prime importate, in un aumento del volume delle importazioni, almeno di quelle che provengono dai paesi membri. È difficile determinare in anticipo e per ogni caso particolare l'ampiezza della diminuzione di prezzo, dell'aumento del volume delle importazioni e dei cambiamenti che interverranno nelle fonti di approvvigionamento. Ciò dipende dalla capacità di assorbimento del mercato svizzero, dalla facoltà di adattamento delle industrie nazionali, dall'evoluzione dei prezzi e dallo sviluppo della domanda presso i clienti della Svizzera in seno all'associazione, come pure dalla concorrenza dei paesi terzi.

Di massima, si può ammettere che la riduzione di prezzo e l'aumento di volume delle importazioni saranno tanto più rilevanti quanto maggiore era la protezione accordata dalla Svizzera a tali merci. La riduzione di prezzo e l'aumento del volume delle importazioni saranno poi tanto più considerevoli quanto più accentuata era l'influenza che dette merci esercitavano sul livello dei prezzi in Svizzera. Bisogna pure tener conto della parte che finora occupavano i paesi terzi sul mercato svizzero (vedi allegati II e IV del presente messaggio).

Sul piano economico, ogni riduzione di prezzi ha un doppio significato: colui che consuma detta merce la ritiene un bene, colui che la

produce e crede di essere menomato nella sua posizione competitiva. Ogni giudizio sull'aumento dei contingenti e sulla riduzione dei dazi è legato alla funzione tenuta, nella vita economica del paese, da chi lo emette.

Per quanto riguarda la protezione a mezzo di contingenti, la sola industria che dovrà affrontare un problema di adattamento è quella degli autocarri pesanti. La regolazione finora in vigore riservava alla produzione indigena di autocarri pesanti la quasi totalità del mercato svizzero. Siccome in Svizzera gli autocarri pesanti possono essere fabbricati solo in piccole serie, i costi di produzione di questo ramo sono sensibilmente superiori a quelli esteri.

In materia di protezione doganale, un'analisi sommaria ci dice che per le posizioni dove la nuova tariffa prevede dazi assai elevati ci saranno difficoltà di adattamento più sensibili. Ma l'esistenza di un elemento protezionistico non si ripercuote sempre sui prezzi: spesso capita che i concorrenti più capaci si trovino fuori della zona dei paesi dell'associazione e capita pure, occasionalmente, che i costi di trasporto assai elevati limitino l'importazione di prodotti con maggior efficacia che non una protezione doganale massiccia. Spesso però una lieve protezione doganale può avere effetti sensibili sui primi stadi di trasformazione delle materie prime.

L'industria della carta e della pasta per carta, come pure alcuni settori dell'economia forestale, non si sono nascosti il fatto che la smobilitazione dei dazi sarà per essi fonte di apprensione seria. Il consiglio federale ha già affrontato l'esame dei problemi che sorgono per l'economia forestale. Esso è arrivato alla conclusione che le sfere di questo ramo svizzero di produzione non debbono temere, in seguito all'adesione della Svizzera alla associazione, un aggravamento notevole delle condizioni che regnano in tale settore. L'industria della carta e della pasta per carta a sua volta ha fatto sapere al consiglio federale che essa non sarà in grado di affrontare l'aumentata concorrenza, senza una protezione accordata dalla politica commerciale. Essa allega, come argomenti, da una parte, la sua situazione sfavorevole ed i prezzi più elevati di approvvigionamento in materie prime e, dall'altra, le coalizioni potenti del ramo in seno agli altri paesi dell'associazione. È infatti da presumere che l'abolizione dei dazi, assai elevati, che proteggono oggi la carta, pongano a questo ramo d'industria problemi di adattamento più difficili da risolvere che ad altre industrie. Però nella nuova tariffa sono già state concesse delle maggiorazioni di dazio, di modo che, in certi casi concreti importanti, la protezione non sarà inferiore a quella goduta fino al 1959, almeno fino alla terza fase di riduzione dei dazi. Protette da dazi educativi introdotti durante la prima guerra mondiale e continuati per quarant'anni, queste industrie hanno avuto il tempo di migliorare notevolmente la loro produttività, ciò che dovrebbe ora permettere loro di difendere più facilmente le posizioni acquisite. Del resto, se si attuasse l'unione di tutti i paesi della OEEC, come

auspica l'associazione, in un avvenire non troppo lontano, queste industrie potranno veder ripartito il peso della concorrenza scandinava e austriaca, in modo migliore, su di uno spazio molto più vasto; le difficoltà delle imprese svizzere di questo ramo sarebbero allora notevolmente attenuate.

Laddove la penetrazione della concorrenza estera sul mercato svizzero sarà facilitata, la competizione si accentuerà innanzitutto fra le imprese svizzere del ramo. Questa evoluzione obbligherà certamente i produttori svizzeri ad una revisione degli accordi limitativi della concorrenza, alla luce delle nuove esperienze.

Alcuni settori dell'industria svizzera dovranno mutare la loro attività, in relazione ai problemi di adattamento che l'abolizione degli ostacoli agli scambi farà sorgere per ciascuno di essi. Tenuto conto degli sforzi di adattamento, le conseguenze prevedibili e le difficoltà probabili dovrebbero poter essere mantenute entro limiti di sopportazione. In realtà solo il 12 per cento delle importazioni svizzere proviene globalmente dai paesi dell'associazione. La riduzione dei dazi avrà il vantaggio di permettere all'economia svizzera di abituarsi gradatamente alle nuove condizioni create sul mercato europeo libero da restrizioni doganali. La Svizzera sentirà i vantaggi di questo adattamento allorché sarà finalmente creata un'associazione comprendente tutti i paesi della OECE e l'eliminazione della protezione doganale verrà estesa al 70 per cento delle sue importazioni globali.

2. *Gli effetti della abolizione degli ostacoli agli scambi da parte degli altri Stati membri dell'associazione europea di libero scambio*

In base alla convenzione, i consoci della zona sono obbligati ad abolire i dazi ed i contingenti nello stesso tempo e nella stessa misura come la Svizzera. La capacità di concorrenza sui mercati dei paesi dell'associazione diventerebbe dunque migliore per i prodotti svizzeri, sia in relazione alla produzione indigena sia rispetto ai prodotti ivi offerti da paesi fuori dell'associazione. L'aumentata capacità a sostenere la concorrenza su questi mercati dovrebbe essere tanto più accentuata:

- quanto più operanti erano gli effetti restrittivi delle misure di politica commerciale, che finora proteggevano la produzione nazionale di quei paesi importatori, e quanto maggiore è la capacità di assorbimento di prodotti esteri in detti mercati;
- quanto più forte era finora la concorrenza esercitata dai paesi terzi contro i nostri prodotti;
- quanto maggiore è il volume delle esportazioni svizzere rispetto all'offerta di altri paesi membri dell'associazione, e
- quanto minore sarà l'aumento dei costi di produzione delle industrie svizzere derivante da una maggiore esportazione.

Non si hanno, su questi fattori, indici sufficienti. per previsioni sicure. Bisogna però rilevare che i consoci della zona avevano finora una politica assai restrittiva in materia di dazi e contingenti; questa aveva spesso effetti sfavorevoli sulle esportazioni tradizionali della Svizzera. Si danno parecchi casi del genere, per il mercato britannico come per quello austriaco. Ma anche paesi che praticavano tradizionalmente una politica commerciale liberale, come gli Stati scandinavi, proteggevano l'uno o l'altro ramo delle loro industrie e impedivano alle esportazioni svizzere di svilupparsi. Attualmente e con qualche eccezione, i prodotti svizzeri esportati su quei mercati incontrano soprattutto la concorrenza di paesi terzi. Si tratta segnatamente di prodotti provenienti dai paesi del mercato comune, vale a dire da paesi i quali, in virtù del trattato di Roma, riserveranno sui loro mercati un trattamento sempre più sfavorevole ai prodotti svizzeri. L'allegato 3 del presente messaggio contiene informazioni di carattere statistico sulla ripartizione delle correnti di scambio fra il mercato comune e l'associazione, per le principali categorie di prodotti e secondo la quota svizzera a quegli scambi.

Non è possibile dire con precisione fino a che punto l'industria svizzera potrà approfittare dell'allargamento degli sbocchi commerciali derivante dall'applicazione delle regole della convenzione. Perdurando il ritmo dell'espansione in corso, la produzione e l'esportazione cresceranno in modo rilevante solo con un aumento parallelo dei costi di fabbricazione e dei prezzi, oppure con un aumento della manodopera straniera. D'altra parte ci si può anche attendere che l'inasprimento delle condizioni di concorrenza sui mercati della comunità economica europea faccia diminuire in una certa misura la produzione e l'esportazione svizzere. La apertura di nuovi mercati in seno all'associazione potrebbe allora offrire alla nostra economia nuove possibilità, particolarmente gradite, le quali, almeno in parte, le permetterebbero di compensare le perdite che subirà dal probabile regresso delle sue esportazioni verso i paesi del mercato comune. È uno sviluppo che non avverrà spontaneamente e facilmente, ma come risultato degli sforzi che le singole imprese faranno sfruttando tutte le possibilità offerte.

A prima vista parrebbe che solo le industrie svizzere che già fin d'ora smerciano la maggior parte della loro produzione all'estero, si avvantaggeranno dall'abolizione delle restrizioni agli scambi da parte dei consoci della zona. In base ad apprezzamenti e valutazioni, fondate su elementi attendibili, si può pensare che, in genere, le industrie meccaniche, chimiche e buona parte dell'industria tessile ne trarranno un aumento delle loro esportazioni. Ma non bisogna dimenticare che proprio queste industrie saranno quelle che nei prossimi anni dovranno aspettarsi difficoltà particolari in seguito al funzionamento del mercato comune. Non si può nem-

meno escludere che le nuove possibilità giovino a industrie operanti finora prevalentemente per il mercato interno. In molti casi i consoci della Svizzera nella zona applicano dazi assai elevati proprio per quegli stessi prodotti di cui la Svizzera restringe notevolmente l'importazione sul proprio territorio. Nei settori dove, a causa della ristrettezza del mercato interno, certi rami industriali mantenevano la loro produzione solo a costi assai elevati, nuove e rilevanti possibilità di smercio all'estero potrebbero aprirsi.

3. Conclusioni

Un confronto fra le misure di abolizione degli ostacoli agli scambi, che la Svizzera ed i suoi consoci della zona prenderanno nel quadro dell'associazione, e le conseguenze probabili di questi provvedimenti, ci permettono di concludere che, nel complesso, i vantaggi supereranno gli inconvenienti. A questa conclusione si arriva sia partendo da un'analisi dei redditi, dei profitti delle imprese, dello sviluppo dell'impiego e dei salari sia da un calcolo del reddito nazionale. L'apprezzamento favorevole sull'adesione della Svizzera all'associazione è rafforzato dagli argomenti che si potrebbero portare, qualora la Svizzera si fosse astenuta dal partecipare ad ogni formula di associazione economica. Sono gli argomenti che già abbiamo esposto al capitolo II del presente messaggio.

Le considerazioni di ordine economico che militano a favore di una partecipazione della Svizzera all'associazione europea di libero scambio, dimostrano dunque il nostro interesse a far parte della zona. Uno spazio così ristretto come il nostro, unendosi ad uno spazio economico più grande per mezzo dell'abolizione delle restrizioni agli scambi, fatte le debite proporzioni, trae vantaggi maggiori di quelli che ne può trarre una grande potenza economica. La Svizzera entra ora a far parte di una zona il cui reddito nazionale è di circa dodici volte superiore al proprio e che ha una popolazione diciassette volte maggiore. In questo quadro essa viene ad inserirsi in un'economia sana, ben agguerrita a sostenere la concorrenza internazionale. Il fatto che la sua bilancia commerciale verso gli altri paesi dell'associazione accusi tradizionalmente un saldo attivo rilevante, dimostra che i sacrifici che essa dovrà fare non saranno sproporzionati alle possibilità che le si offrono.

B. La partecipazione svizzera all'associazione e gli effetti che ne deriveranno per gli introiti fiscali della Confederazione

Nel 1959 le entrate doganali della Svizzera ammontavano a 856 milioni di franchi, globalmente; di questa somma circa 690 milioni provenivano dagli scambi con i paesi della OEEC. I dazi percepiti su importazioni provenienti dagli altri paesi membri dell'associazione ammontavano a quanto segue:

Dazi all'importazione soggetti all'eliminazione progressiva	32,3 milioni di franchi
Dazi fiscali, i quali, dedotti gli elementi protezionistici da valutare a circa 3,7 milioni, non sono soggetti all'abolizione progressiva . . .	10,9 milioni di franchi
Dazi su prodotti agricoli non subordinati ad abolizione progressiva	<u>14,2 milioni di franchi</u>
Totale	57,4 milioni di franchi

L'abolizione dei dazi all'importazione e l'eliminazione dell'elemento protezionistico insito nei dazi fiscali, di cui agli articoli 3 e 6 della convenzione, causeranno una diminuzione corrispondente degli introiti dell'amministrazione federale delle finanze. È molto difficile valutare questa diminuzione, poichè lo sviluppo dell'associazione rimane sotto molti aspetti imprevedibile; si può pensare che si modificheranno innanzitutto la struttura delle importazioni e le correnti di scambio con i diversi paesi.

Ammettendo che la struttura degli scambi resti quella che era nel 1959 e che l'abolizione dei dazi all'importazione avvenga nei prossimi dieci anni in conformità degli articoli 3 e 6 della convenzione, gli effetti finanziari di un'adesione della Svizzera all'associazione possono essere calcolati come segue:

Anni	Percentuale di eliminazione dei dazi	Diminuzione degli introiti doganali (in milioni di fr.)
1960	20	3,6
1961	20	7,2
1962	30	10,8
1963	30/40	12,6
1964	40	14,4
1965	50	18
1966	60	21,6
1967	70	25,2
1968	80	28,8
1969	90	32,4
1970	100	36

La diminuzione degli introiti doganali, che nel 1960 sarà di soli 7,2 milioni di franchi, aumenterà in seguito progressivamente per raggiungere un ammontare di circa 36 milioni alla fine del periodo transitorio, cioè nel 1970. La diminuzione effettiva sarà però più elevata, poichè bisogna aspettarci una modificazione delle correnti di scambi a favore dei paesi dell'associazione in seguito all'introduzione della preferenza daziaria.

In base alla Costituzione federale i dazi sono una delle principali fonti di entrata della Confederazione. È quindi indispensabile pensare già fin d'ora a cercare nuove soluzioni fiscali, per compensare la diminuzione degli introiti doganali, tanto più che le finanze federali sono già poste sotto pressione da diverse parti. Bisogna però pensare che la diminuzione degli introiti doganali non supererà certi limiti assai ristretti, soprattutto durante i primi anni dell'entrata in vigore della convenzione. L'applicazione della nuova tariffa doganale dovrebbe poi procurare un'entrata supplementare annua di circa 30 a 50 milioni di franchi.

Il Consiglio federale è quindi dell'avviso che per il momento non sia il caso di prendere delle misure per compensare le perdite di introiti doganali che risulteranno dall'entrata in vigore della convenzione. Ma il problema delle fonti di sostituzione si porrà qualora si prospetti l'integrazione su base più larga. L'eliminazione dei dazi nel quadro della OECE si tradurrà in una notevole diminuzione delle entrate della Confederazione. Nel 1959 per esempio gli introiti doganali provenienti da scambi con i paesi della OECE raggiungevano i 690 milioni, di cui circa 465 milioni per dazi fiscali e per dazi su prodotti agricoli.

Se venisse istituita un'associazione economica generale fra tutti i paesi membri della OECE e se il problema dell'abolizione dei dazi dovesse essere risolto nello stesso modo come nell'associazione europea di libero scambio, la diminuzione di entrate daziarie della Confederazione, alla fine del periodo transitorio e sulla base delle cifre del 1959, ammonterebbe a circa 240 milioni di franchi all'anno. Se l'integrazione in un quadro più ampio dovesse rivelarsi impossibile nei prossimi anni, il problema delle fonti di compensazione per la diminuzione degli introiti doganali dovrebbe essere esaminato, al più tardi, in relazione al nuovo regime delle finanze federali, da applicare a partire dal 1° gennaio 1965.

VI. Giudizio sulla convenzione e prospettive

A. Apprezzamenti generali sulle norme della convenzione

Ratificando la convenzione istitutiva della associazione europea di libero scambio, la Svizzera farà il primo passo sulla via dell'integrazione economica dell'Europa. È dunque essenziale che possa fare questo passo in condizioni tali da non pregiudicare la sua indipendenza come Stato ed i suoi interessi nazionali. Sotto questo aspetto un esame della convenzione ci conduce alle seguenti constatazioni:

1. Partecipando all'Associazione, la Svizzera conserva intatta la sua sovranità nazionale. Essa deve evidentemente rinunciare a far uso di restrizioni agli scambi come strumento della sua politica economica rispetto agli Stati membri dell'associazione, e si impegna a non sosti-

tuirli con altri provvedimenti. Si tratta dunque di impegni precisi e ben delimitati, sui quali le Camere federali possono pronunciarsi in piena conoscenza di causa. Voti a maggioranza sono previsti solo per le raccomandazioni e per concedere deroghe temporanee alle disposizioni della convenzione. La convenzione non prevede una rinuncia alle attribuzioni legislative a favore di una procedura che consenta agli organi dell'associazione d'imporre nuovi obblighi alla Svizzera senza il suo consenso.

Come in ogni altro accordo internazionale, gli obblighi assunti non sono unilaterali, ma impegnano in modo identico tutti i firmatari della convenzione. Detti obblighi non sono irrevocabili; la clausola di recessione permette di sottrarsi in caso di necessità. L'associazione resta dunque nei limiti di un accordo internazionale di diritto pubblico, a scopo economico. Contrariamente a quanto avviene nel trattato di Roma, questo accordo sanziona l'uguaglianza fondamentale fra piccoli e grandi Stati, poichè ciascuno dispone dello stesso diritto di voto. Il movimento di integrazione che risulterà dall'abolizione degli ostacoli agli scambi legherà, è vero, l'economia svizzera a quella degli altri paesi membri; ma la formula d'integrazione che abbiamo scelto conserva alla Svizzera la sua esistenza come Stato indipendente.

2. Partecipando all'associazione la Svizzera rimane in grado di adempiere agli obblighi che derivano dalla sua neutralità in tempo di guerra, e può continuare in questa sua politica di neutralità e rispettarne i doveri. La convenzione non crea nessun legame indissolubile, di fatto o di diritto. Sotto questo aspetto, la parte relativamente esigua che occupano nel nostro commercio estero globale i paesi membri dell'associazione costituisce un elemento positivo. La convenzione non obbliga la Svizzera e prendere misure di politica commerciale contro i paesi terzi e le lascia libertà completa in questo campo. In base all'articolo 18, lettera *d*, la Svizzera poi, in caso di guerra, può sottrarsi nella misura richiesta dalle circostanze agli impegni assunti.

Ci si deve certamente rammaricare che solo una parte degli Stati europei si siano accordati per un'associazione di libero scambio. Ma la situazione era fondamentalmente identica, quando la Svizzera aderiva alla OEEC, alla quale, per ragioni particolari, i paesi dell'Europa orientale non hanno voluto partecipare. Siccome gli impegni assunti hanno un carattere strettamente economico, e il principio della porta aperta è garantito sufficientemente, le esigenze della politica di neutralità della Svizzera sono soddisfatte, così come lo erano nel quadro della convenzione per la cooperazione economica europea. Ciascuno Stato membro dispone di un voto e la proporzione elevata di piccoli Stati i quali possono far valere la loro voce nello stesso modo, ag-

giunta al fatto che tre su sette degli Stati membri sono neutrali, costituiscono elementi particolarmente favorevoli alla posizione politica di neutralità della Svizzera.

3. L'autonomia della politica commerciale estera non è pregiudicata da un'adesione all'associazione. La Svizzera resta libera di concludere nuovi accordi commerciali con altri paesi, facoltà che già aveva tassativamente riservato al momento dell'istituzione della OECE. Essa conserva la sua libertà di fissare il contenuto di simili accordi. Il mantenimento di un regime tariffario preferenziale a favore delle merci originarie degli Stati membri dell'associazione non figura fra gli obblighi della convenzione.

Data la situazione regnante in Europa, la Svizzera ha preso in considerazione la sua adesione ad una tale forma di integrazione regionale, non solo per salvaguardare la propria esistenza, ma anche perchè, scegliendo una soluzione che non implica l'aumento dei dazi rispetto a paesi terzi, essa può tener conto largamente degli interessi di quegli Stati. L'associazione non pone problemi nuovi ai paesi extra-europei meno sviluppati, poichè essa evita di concedere un trattamento preferenziale a certi paesi di oltremare produttori di materie prime. Sotto questo aspetto particolare l'elenco delle materie di base contenuto nell'appendice III della convenzione presenta un interesse evidente per tutti i paesi sottosviluppati. Infatti i prodotti ivi elencati possono usufruire della qualità di merci originarie della zona, appena diventano oggetto di una trasformazione, indipendentemente dalla loro origine. La convenzione non porterà nemmeno pregiudizio alle relazioni della Svizzera con quei paesi molto popolati, che costituiranno, a lunga scadenza, il mercato dell'avvenire. Un rafforzamento delle relazioni con tali paesi è tanto più necessario, quanto più sarà indispensabile nell'avvenire sfruttare tutte le possibilità per compensare le perdite che la Svizzera subirà sul mercato comune.

La possibilità di mantenere una politica commerciale indipendente e una politica tariffaria a dazi bassi ci hanno indotto ad accettare le regole sull'origine, le quali per alcuni settori possono apparire assai complicate. Ma il prezzo che abbiamo dovuto pagare non è troppo elevato, se si tien conto dell'incidenza della politica commerciale estera sull'indipendenza della Svizzera e sul benessere della sua popolazione.

4. La convenzione non è in contrasto con la legislazione svizzera. La sovranità della Confederazione in materia fiscale è riconosciuta. Nessun obbligo venne assunto in materia di mercato del lavoro e di politica sociale.

Un'importanza particolare hanno i principi sui quali si basa la regolazione per i prodotti agricoli. Non ne deriva alcun muta-

mento per i metodi di protezione agricola svizzera. I dazi ed i contingenti non verranno sostituiti da provvedimenti di politica agraria supranazionale, incerta nei metodi come nei risultati e diretta da organi che decidono a maggioranza. Le concessioni fatte dalla Svizzera ai paesi esportatori di prodotti agricoli e che permetteranno di tenere in maggior considerazione tali prodotti, non portano nessun pregiudizio alla legislazione agricola svizzera. La convenzione non offre alla Svizzera possibilità di aumentare le sue esportazioni agricole. Ma non è escluso che l'abolizione dei dazi sui prodotti industriali utilizzati dalla produzione agricola svizzera, non si traducano in un ribasso dei costi di produzione. Dal punto di vista dell'agricoltura svizzera la convenzione riveste un grande interesse, perchè è il primo accordo economico internazionale, concluso dopo la seconda guerra mondiale, che stabilisce l'impegno per tutti gli Stati membri, di un trattamento differenziale fra prodotti industriali e prodotti agricoli. I contadini hanno dunque un interesse al successo di una formola di integrazione liberale come quella dell'associazione e che non richiede un allineamento di prezzi ad un dato livello europeo. Quando sarà giunto il momento di fare ulteriori progressi sulla via dell'integrazione, le soluzioni realistiche della convenzione costituiranno un'esperienza preziosa.

5. Se il contenuto della convenzione è soddisfacente, la cerchia degli Stati partecipanti, sotto molti aspetti, non offre la soluzione migliore. Ma le circostanze hanno impedito di allargare questa cerchia. Il volume delle esportazioni totali verso Stati membri e che usufruirà dei vantaggi dell'associazione raggiunge però il miliardo di franchi svizzeri. Il reddito nazionale a testa di abitante è particolarmente elevato in parecchi Stati membri, così che l'associazione rappresenta uno dei mercati più interessanti del mondo. Anche la posizione dell'associazione in materia di politica commerciale, sia rispetto al mercato comune che agli Stati Uniti d'America non può essere considerata debole. Per esempio, nel settore dei prodotti industriali finiti, i paesi del mercato comune nel 1958 hanno esportato per circa 3,5 miliardi di dollari a destinazione dei paesi dell'associazione ed hanno importato da essa per circa 2,2 miliardi. D'altro canto, il fatto che la maggioranza dei paesi dell'associazione scambia più prodotti con i paesi del mercato comune che con quelli dell'associazione stessa, ci dà l'assicurazione che i nostri soci si augurano, come lo auspica la Svizzera, la conclusione di un accordo più vasto comprendente tutti i paesi membri della OECE. L'unione degli Stati che partecipano all'associazione europea di libero scambio rafforza la posizione per futuri negoziati e la volontà di tutti coloro, in Europa, che cercano un'intesa più vasta.

B. Prospettive

In seguito al doppio aspetto degli sforzi di integrazione economica in Europa la Svizzera si è trovata di fronte a problemi delicati, che l'hanno obbligata di colpo ad esaminare molto seriamente tutti gli elementi della sua linea di condotta. Essa voleva prendere parte attiva al raggiungimento di un obiettivo economico di abolizione degli ostacoli agli scambi, ma nello stesso tempo essa intendeva mantenere le sue riserve rispetto ai diversi scopi politici inerenti agli obiettivi economici. Ma la natura delicata di questi problemi non poteva indurre la Svizzera ad assumere un atteggiamento fondamentale negativo rispetto all'integrazione europea, quasi come reazione difensiva naturale. D'altro canto sarebbe stato pericoloso che la Svizzera, per evitare il pericolo di discriminazione che le incombeva sui mercati della comunità economica europea, adottasse — partendo da considerazioni economiche molto fallaci — una via che l'avrebbe condotta alla disgregazione.

Spinta dalle possibilità che offre lo sviluppo della collaborazione economica europea, ma cosciente anche, per i pericoli che essa può comportare, della necessità di prudenza, la Svizzera deve e vuole inserirsi attivamente in questo campo. La Svizzera può determinare il suo destino solo partecipando a questo movimento di integrazione. La convenzione della associazione segna una nuova tappa sulla via che il Consiglio federale si è sforzato di seguire dagli inizi della OECE. Anche se la convenzione non pregiudica i principi basilari della Confederazione, ciononostante essa aumenta gli impegni internazionali della Svizzera. Compiendo questo passo e sostenendo la forma di collaborazione prevista nella convenzione, la Svizzera, nel volgere degli eventi, può assicurarsi il mantenimento della sua indipendenza. L'appoggio dato a una formula di cooperazione che risponde alle condizioni di esistenza di un piccolo Stato europeo, dal punto di vista politico riveste un'importanza decisiva.

Ciò non significa che la Svizzera pretenda che la forma di collaborazione alla quale ha aderito, sia l'unica possibile. Altri Stati possono scegliere, come l'hanno fatto, altre forme di cooperazione. Dal punto di vista svizzero la forma di integrazione creata dalla comunità economica europea, non è la sola che possa tener conto della diversità dei paesi europei. Gli Stati membri del mercato comune l'hanno ammesso, partecipando per più di due anni ai negoziati con gli altri paesi della OECE, al fine di istituire una grande zona di libero scambio. Facendo ciò essi hanno riconosciuto che l'applicazione di un trattamento differenziale in materia doganale, verso altri Stati europei, non era indispensabile ai fini di una integrazione politica. È questo pure il punto di vista delle autorità federali: nello stesso spirito la Svizzera chiede il riconoscimento della sua sovranità e riconosce al mercato comune il diritto di difendere la propria integrità. Le autorità federali sono però anche dell'avviso che il

mantenimento di ostacoli agli scambi nei confronti dei paesi vicini, non sia un mezzo indispensabile per tutelare l'indipendenza della Svizzera.

L'associazione europea di libero scambio vuol rimanere aperta. I suoi membri sono legati dalla loro tradizione di nazioni commerciali. Perciò essi sono abituati a tener conto della diversità delle altre parti contraenti, in Europa e nel mondo. Pur rispettando questa diversità, essi vogliono dare il loro contributo all'integrazione economica europea. Per questa ragione essi hanno scelto una via di integrazione meno ambiziosa di quella del mercato comune, ma appunto perciò più accessibile a paesi diversi nella loro struttura.

La convenzione di associazione ha un suo valore proprio, ma non vuol rimanere fine a se stessa; essa mira invece a risolvere il problema essenziale dell'Europa, quello della scissione in materia di politica commerciale, suscitato dall'entrata in vigore unilaterale del trattato di Roma. Nonostante questo fatto, l'associazione europea di libero scambio costituisce il primo passo sulla via ancora lunga che dovrà condurre ad un accordo. Attualmente è ancora impossibile sapere quali obblighi si dovranno assumere per superare la scissione e per assicurare le esportazioni di prodotti svizzeri a destinazione del mercato comune. Il Consiglio federale procederà, in merito a questo punto, in stretta collaborazione con le camere federali e con le sfere rappresentative dell'economia svizzera. Nemmeno si può dire quando si potrà ristabilire il trattamento di uguaglianza in materia di politica commerciale in Europa. Forse l'associazione dovrà prima dar prova della sua consistenza. Occorre innanzitutto che ciascuno Stato si persuada dell'assurdità di una scissione dell'Europa in due blocchi economici, poichè il 43 per cento del volume degli scambi infraeuropei si svolge fra paesi del mercato comune e paesi dell'associazione di libero scambio. Forse bisognerà attendere che i problemi economici che si pongono a determinati paesi trovino la loro soluzione sul piano interno o nel quadro delle relazioni con gli altri paesi, prima di arrivare a nuove trattative, coronate da successo, per una soluzione d'insieme più vasta. Durante le riunioni tenute a Parigi nel gennaio scorso e alle quali hanno partecipato gli Stati Uniti e il Canada, è stato tuttavia ammesso che, prima ancora dell'entrata in vigore della convenzione dell'associazione europea di libero scambio, il problema delle relazioni fra mercato comune e associazione di libero scambio debba essere affrontato con priorità di tempo. I contatti dunque già sono stati riallacciati. La partecipazione degli Stati Uniti d'America a queste trattative dovrebbe contribuire a far comprendere, nel corso delle medesime, che l'esistenza di due gruppi separati - mercato comune e associazione di libero scambio - e la discriminazione negli scambi infraeuropei, non avvantaggiano gli Stati terzi, i cui interessi sarebbero ben diversamente rispettati in seno ad un'associazione più ampia comprensiva di tutti i paesi della OEEC. Le esperienze

fatte nella OECE, che hanno condotto alla liberalizzazione degli scambi e dei pagamenti nel quadro europeo, per estenderli poi gradualmente a tutto il mondo, dovrebbero avere il valore di valido esempio.

Il punto di vista che non ci deve essere opposizione fra le esigenze della Svizzera e quelle dell'Europa continuerà a guidare il Consiglio federale nei futuri negoziati. Un vero rafforzamento dell'economia europea esige infatti una forma di integrazione possibilmente aperta verso l'esterno. La politica protezionistica dà solo una forza illusoria e provvisoria. La funzione dell'Europa nel mondo sarà tanto più importante quanto più attivi saranno i suoi scambi commerciali. La Svizzera ha potuto creare un'economia razionale nonostante le condizioni naturali sfavorevoli, solo riconoscendo i vantaggi di una politica aperta rispetto al mondo. È questa anche la ragione che le fa guardare con fiducia verso l'avvenire, nonostante le difficoltà che le si prospettano sul mercato europeo.

VII. PROPOSTE

Partendo dalle considerazioni esposte, Vi preghiamo di voler dare la vostra adesione al decreto federale che approva la partecipazione della Svizzera alla convenzione istitutiva della associazione europea di libero scambio, come pure al protocollo relativo all'applicazione di detta convenzione al principato del Liechtenstein.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'assicurazione della nostra più alta stima.

Berna, 5 febbraio 1960.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Vicepresidente:

Wahlen.

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser.

Messaggio del Consiglio federale all`Assemblea federale concernente la partecipazione della Svizzera all`Associazione europea di libero scambio (Del 5 febbraio 1960)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1960
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7957
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1960
Date	
Data	
Seite	365-425
Page	
Pagina	
Ref. No	10 154 020

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.