



IAI

Istituto Affari Internazionali

1965 - 1990

EUROPA '90
verso un nuovo ordine internazionale

L'EFTA

di Andrea de Guttry

*Per la stesura di questo studio l'autore ha beneficiato dei commenti di:
G. Bonvicini, Iai; P. Guerrieri, Iai; H. Wallace, RILA.*

IAI9035

L'EFTA

di Andrea de Guttry

1. Introduzione

La storia dell'Efta, dalla sua creazione nel 1960 ai giorni nostri, la sua lenta evoluzione e le sue prospettive future non possono che essere lette ed interpretate essenzialmente alla luce della sua relazione con la Cee.

Molteplici sono le ragioni di questo stretto legame che unisce la storia dell'Efta a quella dei suoi rapporti con la Cee: vi sono motivi di carattere politico, economico e storico.

Solo nei tempi più recenti, come si vedrà più ampiamente in seguito (par. 3. 3.), l'Efta ha iniziato a manifestare un interesse, sia pure ancora timido, verso i paesi dell'Est avviati sulla strada della democrazia, ed in particolare verso la Jugoslavia.

Ma, politicamente ed economicamente, il partner naturale resta la Comunità europea: ciò proprio a causa della realtà economica e commerciale del continente europeo. In proposito, infatti, è stato autorevolmente osservato che

trade ties the of Western Europe together in an exceptional way...On average, about three quarters of these eighteen countries' exports go to the other countries in Western Europe. Nowhere else in the world can one find such high economic interdependence between a large number of sovereign economies"(1).

Per meglio comprendere le ragioni di questa interdipendenza è forse opportuno fare un passo indietro per ricordare che la divisione tra paesi Efta e paesi Cee, specie fino agli anni 70, non corrispondeva all'assetto economico commerciale dell'Europa occidentale. Questa presentava, infatti, due principali poli di attrazione: il blocco dei paesi nordici e della Gran Bretagna ed il blocco alpino (attorno a cui ruotavano la Svizzera e l'Austria). In verità, come è stato osservato in termini scientificamente rigorosi (2) gli interessi economico commerciali dei diversi Stati appartenenti alle due organizzazioni si presentavano spesso orientati più verso paesi dell'altra organizzazione che verso quelli membri dell'organizzazione di cui essi erano parti contraenti.

Ed è questo uno degli elementi di fatto che ha contribuito dapprima ad accelerare i tempi della conclusione di Accordi di Libero Scambio tra i paesi Efta e la Cee e poi, successivamente - come si vedrà nei paragrafi successivi - ad intraprendere una serie di concrete iniziative per allargare la cooperazione ed arrivare al completamento di un vero e proprio spazio economico europeo.

L'accentuata integrazione e cooperazione tra la Cee e l'Efta è, d'altronde, risultata facilitata proprio perché la dipendenza commerciale si presentava in maniera

simmetrica rispetto alle due organizzazioni: entrambe, cioè, importavano ed esportavano nel territorio dell'altra quote assai importanti della cifra globale del proprio import-export.

Eliminare o ridurre tariffe doganali o altre restrizioni al commercio costituiva, pertanto, precisa esigenza comune e rendeva più facile conseguire obiettivi concreti in questa direzione.

Tutto ciò ha comportato, come premesso, non solo uno sviluppo non indifferente del reciproco grado di interdipendenza commerciale ma anche la creazione, di fatto, di un'area europea di libero scambio, almeno per alcuni prodotti (specie industriali).

Alcuni dati statistici possono essere utili, a questo punto, per meglio apprezzare gli interessi delle due parti (Cee-Efta): la popolazione complessiva dei paesi Efta ammonta a circa 30 milioni mentre la popolazione comunitaria è di oltre 300 milioni. In secondo luogo, se le esportazioni dell'Efta verso i 12 membri della Comunità rappresentano circa il 55% del totale delle esportazioni Efta (e queste costituiscono circa il 10% delle importazioni complessive della Comunità), solo l'undici per cento dell'export totale della Comunità è diretto verso i paesi Efta (questa cifra corrisponde, all'incirca, all'ammontare complessivo delle esportazioni Cee verso gli Usa ed il Giappone) (3).

2. L'evoluzione dell'Efta

2. 1. Dal 1960 al 1970

Dopo aver individuato, sinteticamente, le ragioni sulle quali si fonda l'inevitabile interesse dell'Efta verso la Cee e lo stretto collegamento della storia dell'Efta con quella della Comunità, si tenterà di ricostruire, nella maniera più chiara possibile, l'evolversi di questi rapporti. A questo riguardo occorre dividere il periodo che va dal 1960 ai giorni nostri in 4 fasi distinte, ognuna delle quali presenta caratteristiche del tutto peculiari: 1) il periodo che va dalla creazione dell'Efta al 1970; 2) il periodo 1970-1984; 3) la fase dal 1984 al 1988 e 4) l'ultima fase che va dal 1989 ai giorni nostri.

La nascita dell'Efta, avvenuta in base alla Convenzione di Stoccolma del 4 gennaio 1960, è da ricollegare, in larga misura, con l'attivismo della diplomazia della Gran Bretagna (4). Il Governo di Londra, non desiderando entrare nella Cee, almeno nella configurazione da questa assunta con gli Accordi di Roma del 1957, temeva, da un lato, di restare eccessivamente isolato sullo scenario europeo e, dall'altro, di subire ripercussioni negative a seguito dei progressi oggettivamente conseguiti in seno alla Comunità stessa in tema di abolizione delle barriere doganali e tariffarie.

Due erano le ragioni principali che rendevano la Comunità europea poco appealing per i britannici: da un lato essa comportava, in alcune materie, trasferimenti

di sovranità dai singoli Stati all'organizzazione e, dall'altro lato, l'eventuale adesione inglese avrebbe sollevato problemi complessi, di natura giuridica ma anche economica e politica, per tutto ciò che concerne gli speciali rapporti che il Regno Unito vantava nei confronti dei paesi del Commonwealth.

Queste due preoccupazioni, e soprattutto la prima, hanno influito in modo determinante sull'assetto istituzionale che è stato conferito all'Efta dai sette paesi fondatori: Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Gran Bretagna, Svezia e Svizzera. (Nel 1961 aderì all'Efta, in qualità di Stato associato, la Finlandia mentre l'Islanda entrò nel 1970).

L'Efta dispone, infatti, di un assetto istituzionale estremamente semplificato e ridotto (5): unico vero organo, accanto al Segretariato (cui vengono attribuite esclusivamente competenze amministrative e burocratiche) è il Consiglio. Ad esso vengono attribuiti funzioni di supervisione nell'applicazione della Convenzione di Stoccolma, di rappresentanza, specie nei confronti di altre organizzazioni internazionali (art. 36), di soluzione delle controversie (art. 31). Questi poteri possono essere esercitati, eventualmente anche mediante l'adozione di atti vincolanti per gli Stati membri, al solo fine di raggiungere un sistema di libero scambio tra gli Stati dell'Organizzazione.

In seno al Consiglio vige la regola generale, che incontra alcune eccezioni espressamente codificate, secondo cui le decisioni devono essere prese all'unanimità.

Essendo gli scopi che si prefigge l'Efta piuttosto limitati, e comunque ben definiti dall'art. 2 della Convenzione di Stoccolma che dispone che

The objectives of the association shall be: a) to promote in the Area of the Association and in each Member State a sustained expansion of economic activity, full employment, increased productivity and the rational use of resources, financial stability and continuous improvement in living standards, b) to secure that trade between Member States takes place in conditions of fair competition; c) Omissis.

è possibile immaginare che, almeno allo stato attuale delle cose, forme più intense di cooperazione tra gli Stati membri dell'Efta possono essere discusse e decise in seno al Consiglio fermo restando, però, che la loro attuazione non può essere considerata vincolante e resta comunque nella competenza esclusiva dei singoli Stati.

Dal momento dell'istituzione dell'Efta, nel 1960, al 1970, i rapporti con la Cee sono stati piuttosto freddi. In entrambe le organizzazioni, sia pure in modi diversi, si è proceduto, in questo lasso di tempo, al consolidamento dei risultati ottenuti in tema di liberalizzazione del commercio interno.

In questo primo decennio, cioè, le relazioni Cee/Efta hanno risentito, in modo piuttosto forte, del fatto che l'organizzazione che ha sede a Ginevra è stata creata in competizione con la Cee. Ciò ha contribuito a creare, per un certo periodo, un antagonismo che si andrà, fortunatamente, diluendo sempre di più fino a sparire negli anni più recenti. Come si vedrà più approfonditamente in seguito, l'evoluzione dei rapporti Cee/Efta dal 1960 ai giorni nostri può perciò essere sintetizzata con lo slogan: dall'antagonismo alla cooperazione.

2. 2. Dal 1970-1984

Al periodo, piuttosto lungo, di rapporti scarsi e freddi (se non di competizione vera e propria) tra la Cee e l'Efta, segue un riavvicinamento basato anche sulla crescente consapevolezza, in entrambe le parti, dell'estrema integrazione ed interdipendenza della realtà economica e commerciale dell'Europa occidentale. Un ulteriore elemento che ha contribuito a facilitare questo ravvicinamento è probabilmente da rinvenirsi nei crescenti successi conseguiti dalla Comunità in tema di abolizione, all'interno del mercato comune, di dazi doganali e delle restrizioni quantitative. Questi progressi in casa comunitaria, che sono stati, insieme ad altri, all'origine del significativo incremento quantitativo e qualitativo del commercio intracomunitario, hanno certamente contribuito ad accrescere l'interesse dei paesi Efta verso la Comunità.

Come è noto, dopo una trattativa non estremamente lunga, si è arrivati, tra il luglio del 1972 e l'ottobre 1973, alla firma di una serie di Accordi di libero scambio tra la Cee da un lato ed i singoli Stati membri dell'Efta dall'altro nonché tra la Ceca ed i paesi dell'Efta (6).

Tutti questi accordi prevedevano non solo l'istituzione di una zona di libero scambio per gran parte dei prodotti industriali ma anche norme per il buon funzionamento della stessa (disposizioni sulla concorrenza, sugli aiuti pubblici che tendono a favorire talune imprese o produzioni, sugli accordi tra imprese finalizzati all'istituzione di forme di monopolio o di oligopolio).

Sebbene negli accordi di libero scambio non erano previste liberalizzazioni negli scambi di prodotti agricoli, molti di essi codificavano la disponibilità dei contraenti di promuovere lo sviluppo armonioso degli scambi nel settore agricolo. Negli anni immediatamente successivi sono stati quindi negoziati tra la Cee ed alcuni paesi Efta (Austria, Finlandia e Norvegia), principalmente nel settore caseario, specifici accordi per la disciplina degli scambi bilaterali in questi settori merceologici.

Dopo la conclusione di questi Accordi ed altri simili e fino agli inizi del 1980 non si segnalano grandi novità nei rapporti Cee/Efta (ad eccezione della decisione, importantissima, di due Stati Efta, Gran Bretagna e Danimarca di aderire, nel 1972, alla Cee): si ha, piuttosto, l'impressione che entrambe le parti abbiano inteso prendere tempo prima di studiare nuove iniziative, allo scopo di verificare i concreti risultati della nuova fase di reciproca cooperazione apertasi nel 1972.

2. 3. Dal 1984 al 1988

Solo agli inizi del 1982 si intravede un nuovo interesse per rilanciare e riorganizzare i rapporti Cee/Efta. Dopo il periodo di "rodaggio" degli Accordi di libero scambio e verificati i risultati (più che positivi) raggiunti, il Consiglio delle CE, con una Dichiarazione del 20 luglio 1982 (7), nel sottolineare l'importanza di "un avanzamento dinamico della cooperazione con i paesi dell'Efta", ha manifestato in modo chiaro la

volontà di procedere ad un rafforzamento e ad un'estensione della cooperazione tra la Comunità e l'Efta. Anche la Commissione delle CE ed il Parlamento europeo (Risoluzione dell'11 febbraio 1983) (8) hanno assunto, in quel periodo, un atteggiamento positivo ed aperto nei confronti di un migliore funzionamento del grande mercato europeo occidentale formatosi a seguito degli accordi di libero scambio tra i paesi dell'Efta e la Cee.

Su preciso invito del Parlamento europeo la Commissione ha quindi presentato nel 1983 una Comunicazione al Consiglio sul rafforzamento della cooperazione tra la Comunità ed i paesi dell'Efta (9) nella quale veniva individuato un dettagliato elenco dei settori per i quali la Commissione riteneva auspicabile e al tempo stesso realizzabile, rafforzare la cooperazione tra la Comunità ed i paesi dell'Efta.

Tutto questo nuovo interesse raggiunse il culmine nell'aprile 1984 quando si riunirono a Lussemburgo, per la prima volta dopo la firma degli Accordi di libero scambio del 1972, i Ministri dei 10 Stati membri della Comunità e dei sette Stati membri dell'Efta.

Nella Dichiarazione comune adottata al termine di questa riunione, oltre ad una valutazione sul funzionamento degli Accordi del 1972, in particolare dopo l'eliminazione - nel gennaio 1984 - degli ultimi ostacoli tariffari e delle restrizioni qualitative relative agli scambi di prodotti industriali, si è proceduto ad una definizione congiunta degli orientamenti per proseguire e rafforzare la cooperazione tra la Cee e gli Stati Efta (10).

L'aspetto più interessante, e certamente più innovativo, è però dato dall'individuazione del fine comune da raggiungere: e cioè quello di creare "uno spazio economico europeo", un concetto nuovo con il quale la Cee e l'Efta si dovranno confrontare negli anni successivi.

Ad ogni modo, tra i settori cui estendere la cooperazione vengono individuati i seguenti: ricerca, trasporti, agricoltura, pesca, energia, scambi di informazioni in merito a condizioni di lavoro, protezione sociale, cultura, tutela dei consumatori, ambiente, turismo e proprietà industriale. Infine, le parti hanno convenuto di rafforzare le consultazioni in merito ai problemi dello sviluppo, specie nel contesto del dialogo Nord-Sud, ai fini di una più stretta cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

La Dichiarazione di Lussemburgo rappresenta per l'Efta una pietra miliare nei suoi rapporti con la Cee. Grande era, infatti, il timore che il completamento del mercato interno europeo avrebbe potuto avere conseguenze negative nei rapporti commerciali tra la Cee ed i paesi Efta e che la crescente attenzione per i problemi intracomunitari avrebbe potuto distogliere attenzione ed energie della Comunità dai rapporti con gli altri partner dell'Europa occidentale.

Gli obiettivi che l'Efta intendeva perseguire, utilizzando come primo passo la Dichiarazione di Lussemburgo, sono stati ben evidenziati nel discorso di Hellstrom, portavoce dei paesi dell'Efta, tenuto subito dopo l'adozione della Dichiarazione di Lussemburgo, e possono così essere sintetizzati: a) sviluppare nella zona di libero

scambio "un vero e proprio mercato interno per i prodotti industriali dell'Europa occidentale"; b) abolire gradualmente gli ultimi ostacoli al libero scambio, facendo ricorso a norme più semplici, allo snellimento dei controlli doganali e alla riduzione della burocrazia nel settore degli scambi; c) rafforzare l'industria europea attraverso uno sviluppo della ricerca, unendo le risorse per preservare e aumentare la competitività e d) sviluppare ulteriormente la cooperazione con la Cee anche in sedi internazionali, quali il Gatt, l'Ocse ecc. (11).

A partire dall'aprile 1984, e cioè dalla riunione di Lussemburgo, segue un periodo, che durerà alcuni anni, in cui si assiste ad uno sforzo, che però non darà grandi frutti, di tradurre in proposte concrete gli impegni codificati a Lussemburgo.

È proprio in quest'ottica che devono essere letti, ad esempio, la Comunicazione della Commissione al Consiglio su "la Comunità e i paesi dell'Efta" del 13 maggio 1985 (12) o gli incontri tenuti annualmente tra i Ministri della paesi Efta e la Commissione.

Nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, dopo una breve valutazione dei progressi compiuti nei rapporti Cee/Efta, vengono individuati i principi su cui dovrà basarsi in futuro l'accresciuta cooperazione tra le due organizzazioni, i settori cui dovrà allargarsi la cooperazione nonché gli orientamenti della Commissione circa la concreta disciplina di tali nuovi settori. Qui conviene riassumere solo i principi individuati dalla Commissione sui quali dovrà basarsi in futuro la cooperazione:

- a) L'autonomia decisionale della Comunità e la continuità della politica di integrazione non potranno in alcun caso essere intaccate.
- b) L'eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi e la semplificazione delle formalità amministrative alle frontiere tra la Comunità e i paesi dell'Efta sono la logica continuazione degli accordi di libero scambio e dovranno essere realizzati parallelamente all'integrazione progressiva del mercato interno della Comunità.
- c) Non dovrà essere escluso a priori alcun settore specifico: la Comunità dovrà, per esempio, intensificare il coordinamento con gli Stati dell'Efta in settori quali la politica dei trasporti e dell'ambiente che, per definizione, non sono limitati da frontiere e nei confronti dei quali l'opinione pubblica è particolarmente sensibile.
- d) La progressiva realizzazione di un zona economica europea sarà possibile unicamente se i costi ed i benefici sono equamente ripartiti. Le azioni avviate tra i paesi partner devono quindi essere basate su un'effettiva reciprocità.

Gli incontri annuali tra Commissione e membri dell'Efta, invece, hanno rappresentato un'occasione importante per cercare di individuare congiuntamente i nuovi settori di comune interesse cui allargare, in futuro, la cooperazione.

Così, ad esempio, in occasione della riunione annuale del 1985, tenutasi a Vienna il 10 maggio, viene fatto cenno all'esigenza di affrontare in modo comune l'urgente problema dell'inquinamento nonché all'importanza di promuovere, insieme, la stabilità monetaria ed una crescita economica rigorosa e priva di spinte inflazionistiche, sufficientemente forte da ridurre la disoccupazione in Europa (13).

Nella riunione dell'anno successivo, tenutasi a Reykjavik il 5 giugno 1986, sono state prospettate iniziative concrete per intensificare la collaborazione nel campo della ricerca e dello sviluppo e si è proceduto ad un esame approfondito circa la possibilità

di accesso progressivo alle pubbliche commesse sulla base di una scrupolosa reciprocità (14).

Come emerge da quanto evidenziato in precedenza, i rapporti Cee/Efta negli anni che vanno dal 1984 al 1988 si caratterizzano per l'accentuata volontà di allargare la reciproca cooperazione: gli impegni sottoscritti risultano, peraltro, piuttosto vaghi e si concretizzano, al più, in dichiarazioni di disponibilità di massima.

Limitati sono, quindi, in questo periodo temporale, i risultati concreti: ad esempio, in tema di protezione ambientale si è soltanto convenuto di tenere con regolarità riunioni tra alti funzionari della Comunità e dei paesi Efta interessati (la prima riunione ministeriale sull'ambiente si è tenuta a Nordwijk, nei Paesi Bassi, il 25 e 26 ottobre 1987) (15). In tema di cooperazione scientifica e tecnica sono stati adottati alcuni accordi quadro tra la Comunità e rispettivamente la Norvegia (27 giugno 1986) la Svizzera e la Svezia) (16).

Rilevanti e meritevoli di segnalazione, anche perché costituiscono l'eccezione rispetto alla regola individuata in precedenza, sono i due accordi firmati dalla Comunità e dai paesi dell'Efta a Interlaken (Svizzera) il 20 maggio 1987): il primo ha per oggetto la semplificazione delle formalità negli scambi di merce (documento amministrativo unico) mentre il secondo concerne un regime comune di transito (17).

Ma, a prescindere da questi accordi su temi specifici, il periodo 1984-1988 può essere considerato, sostanzialmente, come una fase di intensa attività politico-diplomatica finalizzata a predisporre e preparare nel migliore modo possibile il terreno per una successiva attività convenzionale.

2. 4. Dal 1989 ai giorni nostri

La quarta fase in cui si è inteso dividere, per ragioni schematiche, l'evoluzione dell'Efta, ed in modo più particolare, l'evoluzione dei rapporti Cee/Efta, ha inizio nel 1989 anche se viene preceduta e preparata da alcuni importanti avvenimenti che si realizzano già nel 1988.

Un primo momento significativo è rappresentato, in questo senso, dalla riunione ministeriale tra la Comunità ed i suoi Stati membri ed i paesi dell'Efta, tenutasi a Bruxelles il 2 febbraio 1988 e dedicata allo spazio economico europeo (18). In tale riunione, che si è svolta, non a caso parallelamente al Consiglio sul "Mercato interno", è stata adottata una Dichiarazione comune in otto punti in cui viene ribadita la metodologia di lavoro per i rapporti Cee/Efta (sviluppo della cooperazione in modo pragmatico, sul piano multilaterale e bilaterale) e viene definito un elenco di settori specifici in cui si dovranno conseguire risultati pratici entro termini brevi. Già nel giugno dello stesso anno si profilano i primi risultati concreti: la riunione ministeriale annua tra i ministri dei paesi dell'Efta e la Commissione, tenutasi a Tampere (Finlandia) consente, infatti, la stipulazione di tre accordi aventi per oggetto la trasparenza degli aiuti di Stato, gli appalti pubblici ed il regime commerciale applicabile ai

prodotti agricoli trasformati (19). Nel corso della stessa riunione venne poi deciso di avviare negoziati sulla notifica reciproca delle norme tecniche e sulla progressiva eliminazione delle restrizioni all'esportazione tutt'ora esistenti.

Si assiste, cioè, alla comune volontà di dare, dopo la lunga fase di approfondimento iniziata nel 1984, maggiore concretezza agli impegni politici, ripetutamente confermati, di accentuare ed allargare la reciproca cooperazione.

Se quelli descritti possono essere configurati quali preliminari della quarta fase, questa assume una precisa fisionomia a partire dal gennaio 1989 e, più in particolare, a partire dallo storico discorso tenuto dal Presidente della Commissione Delors di fronte al Parlamento europeo riunito a Strasburgo il 17-18 gennaio 1989 (20).

Nella sua locuzione, il Presidente Delors dedica grande attenzione all'evoluzione dei rapporti Cee Efta ritenendo, a cinque anni dalla Dichiarazione di Lussemburgo, maturi i tempi per fare il punto della situazione e per individuare un'adeguata strategia futura.

Due sono le prospettive concrete che, a parere di Delors, stanno di fronte all'Efta e alla Cee: da un lato "continuare nell'ambito dei rapporti attuali di fatto essenzialmente bilaterali, per giungere infine ad una zona di libero scambio che inglobi la Comunità ed i paesi appartenenti all'Efta". In alternativa si potrebbe "ricercare una nuova forma di associazione, più strutturata sul piano istituzionale, con organi comuni di decisione e gestione" per aumentare il grado di efficacia dell'azione comune.

Così sollecitata da Delors, l'Efta non ha fatto attendere le sue reazioni. Nel documento finale adottato alla riunione di Oslo del 14 e 15 marzo 1989 cui hanno partecipato tutti i capi di Governo dei paesi aderenti all'Efta (21), dopo aver commentato favorevolmente la disponibilità manifestata della Comunità ad allargare ed istituzionalizzare la reciproca cooperazione, viene solennemente affermato dai Capi di Governo che

We give our positive response to Mr. Delors' initiative and declare our readiness to explore together with the EC ways and means to achieve a more structured partnership with common decision-making and administrative institutions in order to make our cooperation more effective.

A partire da questo momento i rapporti tra la Cee e l'Efta si intensificano e si moltiplicano, avendo quale precisa finalità quella di redigere proposte operative e concrete nei vari settori cui si intende allargare la cooperazione.

Così, ad esempio, a seguito della riunione ministeriale informale tra Commissione e paesi Efta del 20 marzo 1989 e della visita del Vicepresidente della Commissione Andriessen a Oslo il 17 aprile, è stato deciso di istituire un gruppo di lavoro misto ad alto livello incaricato di studiare, tra l'altro, la possibilità di applicare le quattro libertà previste dal Trattato di Roma alle relazioni tra l'Efta e la Comunità. A questo gruppo è stato affidato anche il compito di esaminare le implicazioni giuridiche e politiche di tale estensione e le prospettive di cooperazione in altri settori (22).

Nel 1989, proprio per rispondere alle nuove esigenze avvertite da entrambe le parti di intensificare al massimo le consultazioni, si è deciso di tenere due riunioni ministeriali tra la Commissione ed i ministri dei paesi Efta (fino a quel momento queste riunioni avevano cadenza annuale).

Nella prima di queste riunioni, tenutasi a Kristiansand (Norvegia) il 14 giugno 1989, oltre ad individuare nuovi settori suscettibili di cooperazione in vista della realizzazione dello spazio economico europeo (ad esempio piccole e medie imprese, cooperazione in materia statistica, turismo ecc.), le parti hanno espresso l'auspicio che nella successiva riunione ministeriale Cee-Efta si possa "assumere un impegno politico comune per una fase qualitativamente nuova delle relazioni Efta/Cee che conduca ad una forma di associazione più strutturata" (23).

Nella riunione di Bruxelles del 19 dicembre 1989 tra i Ministri dei paesi Efta e la Commissione delle Comunità Europee, le parti hanno deciso, in conformità con quanto auspicato a Kristiansand, di iniziare dei negoziati formali al fine di pervenire nel più breve tempo possibile alla realizzazione dello spazio economico europeo nonché all'individuazione di un quadro più strutturato per la cooperazione tra la Comunità e l'insieme dei paesi dell'Efta (24).

Nel maggio 1980 il Consiglio ha definito il mandato negoziale sulla base del quale la Commissione dovrà procedere alla realizzazione degli obiettivi illustrati in precedenza.

3. Le grandi sfide di fronte all'Efta negli anni 90

3. 1. La realizzazione dello spazio economico europeo

Dopo aver ricostruito in maniera sintetica, in considerazione degli obiettivi di questo paper, l'evoluzione dell'Efta soprattutto nei suoi rapporti con la Cee (che sono, come si è già avuto occasione di anticipare nel paragrafo introduttivo, di importanza preminente per l'organizzazione di Ginevra) risulta opportuno, per un'adeguata ricostruzione del quadro di insieme, soffermare l'attenzione sui maggiori problemi che l'Efta è chiamata a fronteggiare oggi. Per ragioni di schematicità, si procederà ad un esame separato dei singoli temi, anche se, in verità, essi sono profondamente collegati tra loro e presentano un alto grado di interdipendenza.

In primo luogo conviene esaminare l'insieme dei problemi collegati con la realizzazione dello spazio economico europeo. Quest'ultimo concetto, come si ricorderà, è stato codificato, per la prima volta, nella Dichiarazione di Lussemburgo.

Con il passare degli anni l'idea di spazio economico europeo, inizialmente alquanto vaga, ha assunto contorni sempre più precisi.

Un'attenta lettura dei vari documenti nei quali vengono indicati i nuovi settori cui allargare la cooperazione Cee/Efta e la puntuale analisi delle iniziative sin qui

intraprese e di quelle concordate per il futuro consente di intuire che duplice potrebbe essere l'obiettivo finale che si può perseguire con lo spazio economico europeo: anzitutto quello di creare un'area di libero scambio allargata in cui beni, servizi, capitali e persone possano circolare realmente senza alcun tipo di ostacolo. L'alternativa potrebbe essere quella di creare qualche cosa di molto simile ad un vero e proprio mercato interno. È evidente che assai diverse erano e sono, ancora oggi, tra le due organizzazioni e anche all'interno delle stesse le considerazioni relative non solo alla natura intima dello spazio economico europeo ma anche alle modalità ed ai tempi da seguire per conseguire il suo completamento.

Questa differenza di opinioni riscontrabile circa la definitiva configurazione dello spazio economico europeo si riflette inevitabilmente anche sull'individuazione della strategia da seguire per realizzare l'obiettivo finale.

Le due strade individuate dal Presidente della Commissione Delors nel suo discorso di fronte al Parlamento Europeo del 17-18 gennaio 1989 sono già state illustrate in precedenza: 1) continuare nei rapporti attuali essenzialmente bilaterali, per conseguire una zona di libero scambio che inglobi la Comunità e i paesi appartenenti all'Efta o 2) ricercare una nuova forma di associazione più strutturata sul piano istituzionale, con la quale sia possibile sottolineare anche la dimensione politica della cooperazione in materia economica, sociale, finanziaria e culturale. Sulle possibili caratteristiche di questa associazione si ritornerà nel successivo paragrafo.

Di fronte a questa realtà, le posizioni della Cee e dell'Efta vanno lentamente delineandosi con sempre maggiore precisione.

Per ciò che riguarda la Cee, sembra possibile affermare che vi è un punto fermo, rispetto al quale non sembra esservi grande disponibilità di negoziazione: si tratta della considerazione che il mercato interno europeo deve essere considerato un tutto, un insieme, con i suoi vantaggi e i suoi costi, le sue possibilità ed i suoi condizionamenti (25).

Non è perciò ammissibile che Stati esterni alla Comunità possano pretendere di godere solo dei vantaggi offerti dal mercato interno senza essere coinvolti anche nei suoi aspetti meno attraenti.

Tale posizione, espressa chiaramente dalla Commissione è stata fatta propria anche dallo stesso Parlamento Europeo nella risoluzione del 26 maggio 1989 sulle relazioni economiche e commerciali tra la Cee e i paesi membri dell'Efta (26).

In questo documento, infatti, il Parlamento Europeo sottolinea che l'intensificarsi della cooperazione tra Cee ed Efta da un lato non deve comportare un ritardo nello sviluppo dell'integrazione interna della Comunità e dall'altro lato deve comunque prevedere "un equilibrio di vantaggi ed obblighi tra le due parti".

Premesso questo aspetto, sicuramente importantissimo, la soluzione che l'insieme della Comunità sembra decisamente preferire è quella di costruire e completare lo spazio economico europeo attraverso una forma di associazione più strutturata sul

piano istituzionale e che sia in grado di meglio e più efficacemente gestire il complesso dei problemi collegati con la realizzazione spazio economico europeo.

Pur non essendo la precisa fisionomia di questo nuovo organismo ancora ben chiara (anche a causa della posizione, come si vedrà, attendista dell'Efta su questo punto) emerge con chiarezza che questa nuova forma di associazione dovrà essere caratterizzata anche da precisi poteri di controllo circa il rispetto delle regole che disciplineranno lo spazio economico europeo in modo da garantire l'efficace funzionamento del mercato allargato.

La posizione dell'Efta è più complessa e, forse, anche più contraddittoria.

Non sembra, infatti, che fino ad ora sia stato sciolto il dilemma circa l'obiettivo finale da conseguire: area di libero scambio o mercato interno vero e proprio? Solo nel vertice dei capi di governo dei paesi dell'Efta dell'11-12 dicembre 1989, a Ginevra si è iniziato a discutere più approfonditamente questo aspetto: nel documento finale del vertice, infatti, si afferma che i Capi di Stato auspicano

an agreement providing for the fullest possible realisation of the free movement of goods, services, capital and persons within the whole EES as well as expanded cooperation in flanking and horizontal policies, such as education, environment, research and development and the social dimension (27).

È questo un primo, timido, passo nella direzione di dare una maggiore concretezza al vago concetto di spazio economico europeo.

Come si vedrà più ampiamente nel paragrafo successivo, non è stata risolta, almeno sino ad oggi, l'altra questione cardine - strettamente collegata alla precedente - e cioè quella della precisa individuazione del tipo di evoluzione istituzionale verso il quale l'Efta intende orientarsi.

Ciò detto, ed è proprio qui che ci pare di poter rilevare una contraddizione, l'Efta sembra aver sciolto, almeno nei documenti adottati, il dubbio circa la struttura dei futuri rapporti con la Cee: rapporti che, come anticipato, influenzeranno molto la stessa natura e fisionomia dello spazio economico europeo.

A seguito della sollecitazione del Presidente della Commissione Delors del gennaio 1989, i Capi di Governo dei paesi dell'Efta hanno dapprima manifestato la disponibilità a studiare i modi di realizzazione di una forma di associazione più strutturata con organi comuni di decisione e di gestione (28) e successivamente hanno auspicato che tale associazione sia dotata non solo di un meccanismo di decisione che copra gli aspetti di fondo e quelli di forma ma anche di strumenti di sorveglianza sul rispetto delle regole che disciplinano lo spazio economico europeo e di un organismo giudiziario comune per la soluzione delle controversie e l'interpretazione uniforme di tali regole (29).

Riassumendo si può affermare che l'esatta natura e portata dello spazio economico europeo è ancora in fase di definizione e di negoziazione: tale negoziazione, almeno per il momento, procede peraltro lentamente anche perché le parti non hanno ancora chiarito, al loro interno, quali effettivi obiettivi intendano conseguire.

Maggiore chiarezza sembra esserci, invece, sulla struttura che dovrà regolamentare e gestire questo spazio economico europeo: al riguardo, infatti, entrambe le parti, e cioè la Cee da un lato e i paesi Efta dall'altro, concordano sull'esigenza di dare vita ad una forma di associazione più strutturata dotata di organi comuni di decisione (30) e di competenze ben precise tanto in tema di elaborazione di regole quanto di controlli, anche di tipo giurisdizionale, circa il rispetto delle medesime. Vi è ampio accordo anche sul fatto che si dovranno studiare formule appropriate che permettano di assicurare l'efficacia diretta della legislazione comune.

Merita, infine, sottolineare che da parte dei paesi appartenenti all'Efta il meccanismo decisionale viene considerato come un turning point in quanto esso dovrà essere organizzato in modo tale da garantire che le posizioni dei singoli Stati siano adeguatamente prese in considerazione al fine di facilitare il raggiungimento di un consensus nelle decisioni relative allo spazio economico europeo.

3. 2. La riforma istituzionale interna

Nel corso dei precedenti paragrafi si è fatto più volte cenno ad un problema, assai gravoso, che assilla, da diverso tempo ormai, l'Efta: quello della sua "riforma istituzionale".

Nel paragrafo introduttivo, nell'illustrare sinteticamente le caratteristiche dell'Efta si era già accennato al fatto che essa presenta una struttura molto semplice che non prevede alcun significativo trasferimento di sovranità dagli Stati membri agli organi comuni dell'associazione.

Questo dato di fatto, che trova spiegazione oltre che nelle ragioni illustrate in precedenza anche nelle particolari esigenze di diversi Stati membri dell'Efta che hanno uno status internazionale del tutto peculiare o comunque tradizioni particolari di presenza sullo scenario internazionale, spiega le difficoltà odierne cui deve far fronte l'Efta.

Negli anni più recenti, mano a mano che il concetto di spazio economico europeo ha assunto contorni più precisi e che la cooperazione con le Comunità Europee si è andata allargando a nuovi settori, ci si è resi conto, in seno all'Efta, che la struttura istituzionale, predisposta nell'accordo di Stoccolma del 1960 non era più in grado di rispondere alla nuova realtà internazionale. Ha contribuito al consolidamento di questa constatazione anche l'esigenza, sottolineata più volte dalla stessa Comunità, che i paesi dell'Efta siano in grado di parlare con un'unica voce, almeno nei negoziati con la Comunità. Questo risultato, in verità, è stato sostanzialmente conseguito di fatto attraverso un'adeguata preparazione preliminare dei vari incontri programmati con la Cee. Ma, evidentemente, questa nuova situazione di fatto non risolve i problemi ben più complessi, cui si faceva cenno in precedenza.

In via teorica si possono immaginare, in tema di riforme strutturali dell'Efta, tre distinte ipotesi a ciascuna delle quali corrispondono conseguenze diverse quanto al definitivo assetto dello spazio economico europeo.

a) Gli Stati dell'Efta potrebbero decidere di ... non decidere e, cioè, di lasciare immutata l'attuale struttura istituzionale dell'organizzazione.

Come si avrà occasione di sottolineare in seguito, questa ipotesi potrebbe realizzarsi qualora le posizioni dei singoli Stati membri dell'Efta in tema di riforme istituzionali siano talmente rigide da non consentire alcuna flessibilità.

Si potrebbe, cioè, argomentare che con gli accorgimenti usati in questi ultimi mesi, e con altri che si possono ipotizzare per il futuro, è stato comunque possibile presentare, nel dialogo con la Cee, una posizione comune dell'Efta: in questo modo si è superato, di fatto, uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo ed all'intensificazione del dialogo con la Comunità. In altri termini l'obiettivo di rendere maggiormente funzionale l'Efta potrebbe essere conseguito, a parere dei sostenitori di questa tesi, senza procedere a riforme istituzionali dell'Efta.

b) In alternativa l'Efta potrebbe, invece, decidere di riorganizzarsi e procedendo eventualmente ad una modifica della Convenzione di Stoccolma, di attribuire nuove competenze agli organi comuni tramite un trasferimento di competenze, sia pure limitato, dagli Stati all'Organizzazione (31).

Questa sembra essere la linea di tendenza ufficiale in seno all'Efta quale può ricavarsi dai documenti formalmente adottati. Così, ad esempio, nel comunicato finale della riunione di Oslo del 14-15 marzo 1989 dei Capi di Governo dei paesi Efta (32) si legge con chiarezza che vi è un accordo all'interno dell'Efta per intraprendere "the necessary steps to strengthen Efta's decision-making process and collective negotiating capacity". Concetti simili emergono anche dal documento finale della riunione di Ginevra dell'11-12 dicembre 1989 in cui i Capi di Governo dei paesi dell'Efta hanno affermato che "Efta's structures will be strengthened as required by the joint solutions developed in the new process".

Se si prescinde dalla decisione di accrescere il numero del personale e le risorse del Segretariato dell'Efta, gli impegni codificati nei documenti precedenti appaiono comunque decisamente vaghi: non emerge, cioè, alcuna indicazione più concreta circa il nuovo tipo di assetto istituzionale che si intende perseguire.

Più precisi a questo riguardo sono stati due organi consultivi dell'Efta, e cioè il Comitato Consultivo ed il Comitato Parlamentare dei paesi Efta.

Il primo, in un documento approvato in una specifica riunione tenutasi a Ginevra il 6 e 7 aprile 1989 (33) suggerisce espressamente ai Capi di Governo di modificare la Convenzione di Stoccolma e di allargare il campo di competenze dell'Associazione per ricomprendervi, nella misura più ampia possibile, le quattro libertà fondamentali previste anche nel Trattato Cee.

Il secondo, riunitosi ad Helsinki il 25 e 26 maggio 1989 (34) ha auspicato lo sviluppo di un processo decisionale efficace in seno all'Efta e l'attribuzione ad essa di

precisi poteri di negoziazione nonché l'istituzione di meccanismi di controllo interni che possano assicurare il puntuale rispetto dei futuri accordi Cee-Efta.

Ricapitolando si può affermare che la convinzione dell'esigenza e dell'urgenza di introdurre alcune modifiche strutturali all'Organizzazione si va rafforzando all'interno di essa anche se, non vi è ancora un preciso orientamento circa il contenuto delle singole modifiche da apportare.

c) Una terza ipotesi che si potrebbe profilare è quella dell'adesione degli Stati membri dell'Efta alla Comunità Europea. Una decisione siffatta, che potrebbe comportare, di fatto, il dissolvimento dell'Efta stessa, sembra essere auspicata dal Parlamento Europeo: nella sua risoluzione del 26 maggio 1989 il Parlamento di Strasburgo, infatti, espressamente "auspica che altri paesi dell'Efta chiedano di divenire membri della Comunità".

È ben noto che questa tesi è condivisa anche da alcuni Stati dell'Efta: tra essi l'Austria che ha già presentato formale domanda di adesione alla Cee e la Norvegia che sembra essere in una fase di profonda rimediazione che potrebbe concludersi anche con la decisione formale di aderire alla Comunità.

Anche se si tornerà su questo problema nel paragrafo successivo, si può anticipare sin d'ora che non sembra facile, almeno in questo momento, individuare quello che sarà poi effettivamente l'orientamento prevalente degli Stati membri dell'Efta: ciò soprattutto perché questi hanno manifestato, in proposito, opinioni molto diverse tra loro.

Si avverte, infatti, da un lato, che tra i paesi più propensi ad aderire alla Cee vi è poca disponibilità e sensibilità al problema della riforma istituzionale dell'Efta; dall'altro lato, Stati quali la Svizzera, che non si pongono il problema dell'adesione alla Comunità, almeno nel breve e medio periodo, sembrano invece più disponibili a una riforma dell'Efta purché vengano elaborati meccanismi decisionali che garantiscano adeguata autonomia alle parti. Altri Stati ancora, ad esempio la Finlandia e la Svezia, sostengono l'esigenza di un rafforzamento istituzionale dell'Efta per assicurare che la futura disciplina dello spazio economico europeo sia realmente il frutto della volontà negoziale dei due pilastri dello spazio europeo stesso e cioè l'Efta e la Cee.

3. 3. I rapporti con i paesi dell'Est

Da quanto affermato sino ad ora emerge con una certa chiarezza che la storia dell'Efta si caratterizza per l'interesse, pressoché esclusivo, dimostrato verso la Comunità europea, meta finale di una larghissima parte delle esportazioni dei paesi Efta.

I problemi collegati a questa "specializzazione" commerciale dei paesi Efta, consolidatasi soprattutto negli anni 70, sono apparsi in tutta la loro gravità, nei tempi più recenti, quando, cioè, oltre ad una stagnazione nei mercati europei, si è assistito allo sviluppo impetuoso di nuovi concorrenti assai aggressivi sul mercato internazionale (35).

La conseguenza è stata, inevitabilmente, una significativa riduzione delle quote di mercato precedentemente detenute dai paesi dell'Efta. Ma, conseguenze ancora più gravi potrebbero verificarsi ove la Comunità fosse spinta ad adottare politiche protezionistiche per arginare, ad esempio, l'espansione delle importazioni dagli Usa o dai paesi dell'estremo oriente. In un'ipotesi di questo genere, la prima vittima potrebbe essere proprio l'insieme dei paesi dell'Efta (36).

Di fronte a tale realtà, che si è andata a profilando in termini sempre più chiari con il passare del tempo, la reazione dell'Efta non è stata particolarmente vivace: al contrario, si ha la sensazione che l'organizzazione in quanto tale non ha elaborato alcuna concreta strategia (forse anche perché dubbia sarebbe stata una sua competenza in questo senso, almeno sulla base di quanto dispone la Convenzione di Stoccolma). Ma, dalla lettura dei dati statistici non sembra neppure emergere un atteggiamento diverso dei singoli Stati membri per la ricerca di nuovi mercati alternativi a quelli tradizionali del continente europeo.

La situazione testè descritta si è andata modificando, sia pure in maniera assai timida, solo negli ultimi anni e soprattutto a seguito delle novità che hanno caratterizzato la vita interna dei paesi dell'Est europeo. Quanto avvenuto in questi paesi ha praticamente costretto l'Efta ad assumere nuove iniziative non solo perché nei diversi paesi dell'Est vi era uno spiccato interesse per l'Efta ma anche perché la Comunità europea aveva assunto, nel frattempo, iniziative concrete ed importanti nei confronti non solo del Comecon ma anche dei singoli paesi avviati sulla strada della democrazia.

Una premessa risulta utile a questo punto: gli scambi tra i paesi Efta e quelli del Comecon rappresentavano circa il 5% del commercio complessivo sia dell'Efta che del Comecon. Per comprendere il fenomeno in tutta la sua portata si deve, peraltro, estrapolare dal dato generale quello particolare relativo ad ogni singolo Stato Efta: si può così ricavare che il mercato del Comecon rappresenta lo sbocco per il 17% delle esportazioni della Finlandia, per il 7% circa di quelle austriache e solo per l'1,4% di quelle della Confederazione elvetica (37).

L'interesse economico e commerciale verso i paesi dell'Est risulta, pertanto, assai diversificato all'interno dei paesi dell'Efta.

L'intera questione delle relazioni tra Efta e paesi dell'Europa orientale che hanno intrapreso riforme democratiche, è stato al centro di uno specifico documento approvato dai Ministri dei paesi Efta durante la riunione di Ginevra dell'11-12 dicembre 1989. In questo documento non solo si auspica il consolidamento della democrazia, ma viene dato un preciso mandato al Consiglio, a livello di rappresentanti permanenti

to work out the most appropriate and mutually advantageous forms of co-operation, taking into account the nature and scope of the ongoing reforms and ask it to report on progress achieved (38).

Non vi è dubbio che questo documento costituisce una risposta alle sempre più pressanti sollecitazioni di alcuni paesi dell'Est, quali ad esempio l'Ungheria, che

contemporaneamente alla radicale trasformazione del proprio sistema economico interno avviato in questi ultimi mesi, ritengono di fondamentale importanza un collegamento più strutturato con l'Efta.

A nessuno sfugge, peraltro, che in non pochi casi questo interesse spiccato verso l'Efta ha natura strumentale.

Il contatto più stretto con l'Efta, in qualunque forma esso avvenga (adesione all'Efta, accordo di associazione o quant'altro) potrebbe, infatti, essere inteso solo come un momento di transizione che consente di meglio preparare l'apparato economico nazionale verso obiettivi diversi e più ambiziosi, quali, ad esempio, quello dell'integrazione nella Comunità europea.

Questa prospettiva suscita, comprensibilmente, reazioni diverse in seno all'Efta: quest'ultima, peraltro, non può restare silenziosa o assente di fronte al nuovo assetto del continente europeo.

Non è comunque da escludere che le prospettive dei nuovi rapporti con i paesi dell'Est potrebbero costituire un ulteriore stimolo per accelerare le riforme interne all'Efta e la riorganizzazione dei suoi rapporti con la Cee al fine di pervenire, al più presto, alla completa realizzazione dello spazio economico europeo.

Ciò in linea con un concetto basilare su cui si basa l'intera struttura dell'Efta: quello secondo cui il miglioramento delle condizioni di vita e la più larga diffusione del benessere sociale contribuiscono in maniera determinante al consolidamento della pace e della cooperazione tra Stati su basi amichevoli.

In verità, non si può certo sottovalutare che i paesi Efta, ed alcuni di essi in modo del tutto particolare, hanno un notevole interesse per le potenzialità offerte dai nuovi mercati dell'Est: la questione di fondo continua però ad essere quella per cui, in considerazione della natura dell'Efta stessa, vi sono seri ostacoli - non solo di natura giuridica - che impediscono a questa organizzazione di svolgere un ruolo più attivo sul nuovo scenario internazionale. Questa constatazione dovrebbe essere tenuta maggiormente in considerazione nel dibattito in corso relativo alla riforma istituzionale dell'Efta.

4. Conclusioni.

Alla luce di quanto evidenziato in precedenza emergono, in modo sufficientemente preciso, che le prospettive future dell'Efta, il suo ruolo ed il suo impatto sulla realtà europea dipenderanno in larga misura dall'esito dei negoziati in atto con la Comunità europea. È chiaro che il contenuto dell'eventuale accordo con la Cee non sarà l'unico ed esclusivo fattore che influenzerà il futuro dell'Efta: molto dipenderà, ad esempio, anche dalla capacità di presentarsi unita agli importanti appuntamenti che attendono l'Efta nel prossimo futuro.

Negli ultimi anni, con la riduzione degli Stati membri, l'Efta ha, almeno apparentemente, acquisito un più accentuato grado di omogeneità; gli Stati membri sono, infatti, oggi generalmente, periferici (con l'eccezione della Svizzera e, per certi versi, dell'Austria) e quasi tutti si caratterizzano per il loro status di neutralità. In verità, da un esame più approfondito emerge che tale grado di omogeneità è meno intenso di quanto si potrebbe credere. Così, ad esempio, se gli svedesi hanno un preciso interesse che si sviluppi rapidamente una politica dei trasporti su strada, la Svizzera e l'Austria sembrano assai restii in proposito per le ben note conseguenze di natura ambientale che i due paesi sarebbero chiamati a sopportare.

Dall'altro lato, poi, se per l'Islanda i prodotti ittici costituiscono un elemento fondamentale nella politica commerciale, questo problema è sentito, comprensibilmente, in modo assai diverso, da altri Stati Efta (39).

Allo stesso tempo, poi, non si può certo sottovalutare che anche il livello di solidarietà tra i vari Stati dell'Efta non sembra essersi molto sviluppato: spesso, al contrario, si ha l'impressione di assistere ad una corsa dei singoli Stati per negoziare separatamente accordi con la Comunità su tematiche di specifico interesse nazionale senza alcun coordinamento con gli altri partner dell'Efta. Sarà sufficiente citare, a questo proposito, l'esempio della Svizzera che ha negoziato per prima, e senza alcun raccordo con l'Efta, l'Accordo quadro con la Comunità per la cooperazione tecnologica o l'esempio dei paesi nordici che hanno esercitato forti pressioni per essere associati ai programmi comunitari Erasmus attraverso il Consiglio Nordico e non tramite un eventuale accordo quadro tra la Comunità e l'Efta.

Questa perdurante disomogeneità (che pure sembra essere diminuita nei tempi più recenti) e la carenza di solidarietà costituiscono, indubbiamente, due fattori che potrebbero influenzare in un modo o nell'altro, l'evoluzione dell'Efta nonché il suo rapporto, in termini qualitativi e quantitativi, con la Comunità europea.

Altri fattori che determineranno il futuro assetto dell'Efta sono già stati considerati nei paragrafi precedenti: si tratta, innanzitutto, della controversa questione della sua riorganizzazione interna (che dovrà, probabilmente, passare anche attraverso una modifica della Convenzione di Stoccolma). Dalla sua risoluzione dipenderà, in larga misura, anche il modo in cui saranno strutturati, nel futuro, i rapporti con la Comunità.

In secondo luogo, la capacità dell'Efta di elaborare una strategia più flessibile e pragmatica con i paesi dell'Est di nuova democrazia costituirà un ulteriore banco di prova per individuare le concrete prospettive di rilancio dell'organismo con sede a Ginevra.

In terzo luogo, è indubbio che, come sottolineato correttamente dal Consiglio Federale elvetico, "L'avenir de l'Aele (Efta) dépendra toutefois dans un très large mesure de la composition future de l'organisation" (40).

Non sfugge certo a nessuno che, pur essendo il numero degli Stati membri già assai ridotto, l'Efta rischia di dover fronteggiare tendenze centrifughe che avrebbero

effetti destabilizzanti sul funzionamento ma probabilmente anche sulla sopravvivenza stessa dell'organizzazione.

Le tentazioni norvegesi sempre più forti di riaprire il dibattito interno sulla Cee allo scopo di giungere ad una formale richiesta di adesione, l'obiettivo dichiarato di Islanda, Svezia Norvegia e Finlandia di rinforzare il ruolo del Consiglio Nordico e di creare tra loro un mercato interno senza frontiere, il deposito formale della domanda di adesione alle Comunità da parte dell'Austria (che, qualora venisse accolta, provocherebbe uno squilibrio geografico dell'Efta a favore dei paesi nordici, ponendo la Confederazione elvetica in una posizione obiettivamente assai difficile), non sono che alcune delle tendenze centrifughe cui l'Efta è sottoposta in questi ultimi tempi.

Alla luce di quanto sopra risulta, pertanto, difficile fare previsioni sulle concrete prospettive future dell'Efta, essendo così numerose le possibili opzioni politiche.

Spesso, peraltro, chi si occupa di questi problemi ha la netta impressione di trovarsi di fronte ad un circolo vizioso: il rilancio dell'Efta dipende, in larga parte, da quelli che saranno i suoi nuovi rapporti con la Cee (da codificarsi in un accordo vero e proprio). Al contempo, però, la struttura ed il contenuto dei rapporti Cee-Stati Efta dipenderanno a loro volta in modo sensibile dalla capacità di questi ultimi di riorganizzarsi e di presentarsi al tavolo delle trattative in modo pragmatico, con proposte chiare, con una posizione unica e con una sola voce.

È indubbio che per gli Stati Efta la sfida è grande ma anche la posta in gioco lo è. L'alternativa a questa sfida sarebbe drastica: o accettare in blocco tutto l'acquis comunitario (alla cui elaborazione, evidentemente, il contributo dei paesi Efta, è stato praticamente nullo) o restare totalmente ai margini della Comunità, con conseguenze decisamente negative per l'economia nazionale dei paesi Efta.

È divenuto sempre più chiaro a tutti, infatti, che con l'affermarsi dell'idea del mercato interno europeo e con la sua successiva - lenta ma costante - realizzazione, i paesi dell'Efta non possono più ritenersi soddisfatti ed appagati dell'area di libero scambio (Free Trade Area) per i manufatti che si è venuta a creare in Europa sulla base degli accordi bilaterali del 1972 tra la Cee ed i singoli Stati Efta.

Restare completamente ai margini di questo processo di completamento del mercato interno europeo potrebbe costituire, a parere di molti, un handicap notevole con possibili ripercussioni assai severe sul sistema economico dei paesi Efta (si ricorderà, ancora una volta, che oltre il 50% delle esportazioni dai paesi Efta viene assorbito dal mercato comunitario).

In ogni caso è ormai da ritenersi largamente condivisa la convinzione che i benefici di un allargamento delle regole del mercato interno ai paesi Efta sarebbero maggiori per questi ultimi che non per la Comunità.

Ne consegue che i paesi Efta, nella consapevolezza di tutto ciò, dovrebbero affrettare l'elaborazione di una precisa posizione comune da proporre nel negoziato con la Cee tenuto conto che esistono, anche se sono limitati, dei settori alla cui disciplina comune risulta interessata prevalentemente (se non addirittura esclusivamente) proprio

la Comunità. La regolamentazione dei trasporti su strada, già menzionata in precedenza, costituisce un esempio di questo genere: si tratta di un settore di grande interesse per la Comunità, specie per quanto riguarda la circolazione su gomma attraverso l'Austria e la Svizzera, mentre è ben noto che questi Stati - a causa dei problemi ambientali che il trasporto di questo tipo inevitabilmente comporta - sono alquanto restii ad una disciplina comune.

Presentare alla controparte un pacchetto complessivo di proposte da parte dei paesi Efta potrebbe indubbiamente facilitare e rendere più rapida la conclusione di un accordo globale Cee-paesi Efta che consenta a questi ultimi di non restare definitivamente emarginati dal processo di completamento del mercato interno europeo.

In assenza di un approccio globale, il rischio che si incontra è quello che il partner più forte, che nel caso concreto è sicuramente la Comunità, decida di individuare discrezionalmente i singoli settori in cui risulti più proficuo per esso intraprendere una negoziazione al fine di giungere ad una disciplina comune. Il potere contrattuale dei paesi Efta, in una situazione quale quella testè descritta, risulterebbe inevitabilmente assai indebolita.

D'altronde, la Commissione delle CE sembra voler continuare, comunque, a tenere aperta, accanto alla strada dell'approccio globale, anche quella della negoziazione con i paesi Efta su singole tematiche: esempio ne sia la Raccomandazione di decisione del Consiglio presentata dalla Commissione il 14 febbraio 1990 per l'apertura di negoziati fra la Cee e i paesi Efta in materia di servizi aerei di linea per il trasporto di passeggeri (41).

Premesso quanto sopra si può, ad ogni modo, prevedere sin d'ora che, a prescindere da quella parte dell'Accordo che disciplinerà l'applicazione dell'acquis comunitario e le relative eccezioni (dovendosi, comunque, elaborare norme compatibili con le regole Gatt) (42), la parte della disciplina pattizia sulla quale sarà più difficile raggiungere un consenso è indubbiamente quella relativa al futuro assetto istituzionale delle relazioni Cee-Efta.

Se è probabile che l'Efta possa convenire, nel corso della negoziazione in atto con la Comunità, di accogliere in toto, o con alcune eccezioni, l'acquis comunitario, non si può certo prevedere che l'Efta possa accettare, per il futuro, di vincolarsi alla legislazione sullo spazio economico europeo che sarà elaborata nei prossimi mesi ed anni dalla Comunità. Sarà, pertanto, necessario studiare alcune forme nuove di coinvolgimento dell'Efta nel processo decisionale relativo al completamento dello See, dovendosi, al contempo, garantire il pieno rispetto dell'autonomia decisionale della Comunità. Non sarà certo facile collegare queste due esigenze contrapposte (coinvolgimento Efta nel decision shaping mechanism e rispetto dell'autonomia decisionale delle CE). Alcune proposte concrete sono già state formulate, sia da parte dell'Efta (43) che da parte di altri (44). In considerazione della notevole distanza esistente tra le due posizioni negoziali, l'obiettivo che l'Efta si è prefissato, e cioè, quello di concludere la trattativa con le Comunità entro la fine del 1990, pare

comunque assai difficile da conseguire. Sembra, in verità, assai più realistico prevedere tempi di negoziazione decisamente lunghi: per arrivare ad un accordo sarà pertanto necessario attendere ancora molti mesi.

Problema strettamente collegato a quello esposto in precedenza è quello di prevedere, accanto alle nuove forme di istituzionalizzazione dei rapporti Cee-Efta, anche un organo giudiziario ed un organo di controllo che possano, in qualche modo, contribuire a garantire il pieno rispetto e l'applicazione uniforme nei paesi Cee ed in quelli Efta delle regole che disciplinano lo spazio economico europeo. Anche a questo riguardo sono già state elaborate alcune proposte concrete (45) e sarà, pertanto, particolarmente interessante verificare quale tipo di soluzione sarà individuato nel futuro accordo Cee-Efta.

Infine, ancora una considerazione su un altro aspetto che, apparentemente, rischia di essere trascurato ma che invece risulta di importanza decisiva e potrebbe avere effetti imprevedibili.

Si tratta dell'atteggiamento del Parlamento europeo. È ben noto che, sulla base dell'Atto Unico europeo, il PE si è visto attribuire poteri assai ampi nella procedura di stipulazione degli accordi (specie quelli di associazione) da parte delle CE.

Il PE ha ripetutamente manifestato la propria sensibilità ed il proprio interesse per un accordo globale Cee-paesi dell'Efta ma al contempo, l'organo di Strasburgo ha sottolineato che qualsiasi accordo di questo genere deve essere contraddistinto da alcune caratteristiche. La prima di queste è che esso dovrà prevedere "un equilibrio di vantaggi e obblighi tra le due parti"(46). Le altre possono così essere sintetizzate: a) la cooperazione non deve causare ritardi al processo di integrazione economica e politica in atto e neppure allo sviluppo di una cooperazione sempre più stretta fra gli Stati membri della Comunità in materia di politica estera; b) deve essere mantenuta l'autonomia decisionale all'interno della Comunità; c) si dovranno rispettare le quattro libertà fondamentali: libera circolazione delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi; d) si dovrà rispettare quanto finora realizzato dalla Comunità (acquis comunitario) ed e) i negoziati non dovranno mettere in pericolo i poteri del Parlamento europeo definiti nell'Atto Unico né debbono porre in questione l'ampliamento di tali poteri tramite la futura riforma dei Trattati in occasione delle conferenze intergovernative sull'Unione politica e sull'Unione economica e monetaria (47).

In questo momento non risulta facile fare previsioni sul contenuto dell'Accordo (sempre che le negoziazioni in atto siano in grado di produrre un accordo). Il messaggio del PE è però chiaro e di esso, è da auspicarlo, la Commissione, cui è stato demandato il compito di negoziare l'accordo stesso, terrà adeguata considerazione.

Sarebbe, infatti, assai imbarazzante per tutti che un accordo firmato, magari a seguito di estenuanti trattative, non venga poi ratificato dal Consiglio CE e resti, pertanto, lettera morta, perché il PE si rifiuti di approvarlo in quanto non sono state rispettate le condizioni più volte sollecitate dal PE stesso.

Note

- 1) P. M. Wijkman, "Patterns of Trade in the European Economic Space", in The International Spectator, Vol. XXXIV, No 1, 1989, p. 30.
- 2) Cfr. ultra P. M. Wijkman, "Policy Options Facing Efta", Efta Occasional Paper, No 22, 1988, p. 2 ss.
- 3) Cfr. The European Free Trade Association, Ginevra, 1987, specie p. 17 ss.
- 4) Per una bibliografia assai copiosa sulle vicende storiche che hanno portato alla creazione dell'Efta sia consentito rinviare a Schiavone, "Zone di libero scambio e integrazione economica regionale", in La Comunità internazionale, 1964, pp. 252-3. Si veda, altresì, lo studio di R. Schaffner, "La fondation de l'Aele dans son contexte européen", in Efta Bulletin, giu. 1980, p. 4 ss.
- 5) Per un esame e commento approfondito circa la struttura istituzionale dell'Efta v. ampiamente G. Porro, L'integrazione giuridica dell'associazione europea di libero scambio, Milano 1985, p. 9. ss. ed ivi per ulteriori riferimenti bibliografici.
- 6) Vedi su questi accordi, G. Porro, op. ult. cit., p. 230 ss.
- 7) Bollettino delle Comunità europee, Commissione (d'ora in avanti, Bollettino delle CE), n. 7-8, 1982, p. 68.
- 8) Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee (d'ora in avanti Guce), C 68, 14 mar. 1983.
- 9) COM (83) 326 def.
- 10) Vedine il testo in Bollettino delle CE, n. 4, 1984, p. 9 ss.
- 11) I passi più significativi del discorso di Hellstrom sono riprodotti in Bollettino CE, n. 4, 1984, p. 12.
- 12) COM (85) 206 def., 13 maggio 1985.
- 13) Vedi su questa riunione, Bollettino CE, n. 5, 1985, p. 18.
- 14) Bollettino CE, n. 6, 1986, p. 85.

- 15) Bollettino CE, n. 10, 1987, p. 40.
- 16) Il 27 giugno è stato firmato un accordo quadro di cooperazione tra le Comunità e la Norvegia nel campo della scienza e della tecnologia. In precedenza le Comunità avevano stipulato, l'8 gennaio 1986, a Berna, un Accordo quadro di cooperazione scientifica e tecnica con la Svizzera. Un accordo analogo è stato firmato il 12 gennaio, a Bruxelles, tra la Comunità e la Svezia.
- 17) Vedi Bollettino CE, n. 5, 1987, p. 64.
- 18) Bollettino CE, n.2, 1988, p. 68.
- 19) Bollettino CE, n. 6, 1988, p. 93.
- 20) La Dichiarazione sugli orientamenti della Commissione pronunciata dinanzi al Parlamento europeo dal Presidente Delors il 17-18 gennaio 1989, è riprodotta, integralmente, in Bollettino CE, Supplemento 1/89.
- 21) Il documento adottato ad Oslo può essere letto in Efta Bulletin, 2/89, p. 4 ss.
- 22) Cfr. Bollettino CE, n.4, 1989, p. 63.
- 23) Le conclusioni adottate al termine della riunione del 14 giugno a Kristiansand, sono riprodotte in Bollettino CE, n. 6, 1989, p. 113.
- 24) Il documento finale della riunione di Bruxelles può leggersi in Efta Bulletin, 4/89-1/90, p. 5 ss.
- 25) Vedi il discorso di Delors di fronte al PE, citato supra alla nota 20.
- 26) Guce, C 158, 26 giu. 1989, p. 509 ss.
- 27) Il testo integrale del comunicato ministeriale Efta adottato nella riunione di Ginevra dell'11-12 dicembre 1989 è riprodotto in Efta Bulletin, 4/89-1/90, p. 3 ss.
- 28) Cfr. il documento finale della riunione di Kristiansand, cit. supra alla nota 23.
- 29) Cfr. il documento citato alla nota precedente.

30) A questo riguardo merita segnalare, peraltro, che il Parlamento europeo nella sua "Risoluzione del 12 giugno 1990 sulle relazioni economiche e commerciali tra la Comunità europea ed i paesi Efta", dopo aver precisato di ritenere auspicabile "istituire strumenti o meccanismi che consentono di coordinare strettamente nella fase iniziale l'elaborazione delle proposte di decisione nel contesto di uno Spazio economico europeo (decision-shaping)" ha però affermato in modo assai chiaro che è da ritenersi, comunque "estremamente difficile elaborare strumenti o meccanismi comuni di decisione (decision-making) poiché la partecipazione dei paesi dell'Efta alla "comitologia" e all'organizzazione delle riunioni tra i 19 paesi Cee e Efta non è accettabile, dal momento che intaccherebbe l'autonomia decisionale della Cee": Guce, C 175, 16 lug. 1990.

31) In questo senso vedi anche O. Jacot-Guillarmod, "Expressions juridiques, au sein du système européen de libre échange, du rapprochement de l'Ale et de la Communauté", in Capotorti, Ehlermann, Frowein, Jacobs, Lohet, Koopmans, Kovar (Eds.), Du droit international au droit de l'intégration, Liber Amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden, 1987, specie p. 316.

32) Cfr. il documento citato supra alla nota 21.

33) La Dichiarazione del Comitato consultivo dell'Efta è riprodotta in Efta Bulletin, 2/89, p. 10 s.

34) La Dichiarazione del Comitato Parlamentare dei paesi Efta può leggersi in Efta Bulletin, 2/89, p. 8 s.

35) Cfr. P. G. Nell, "Le pays de l'Ale face au marché intérieur de la CE: défi, enjeu et stratégie", Efta Occasional Paper no. 24, 1988, p. 6 ss.

36) Su questi aspetti v. P. Krugman, "Efta and 1992", Efta Occasional Paper no 23, 1988, p. 2 ss.

37) Questi dati sono forniti dallo studio di Inotai, "L'Ale et les relations économiques Est-Ouest", in Efta Bulletin, 3/89, p. 7 ss.

38) Il Comunicato dei Ministri dei paesi Efta sulle relazioni con i paesi dell'Est è pubblicato in Efta Bulletin, 4/89-1/90, p. 4.

39) Cfr. su questo aspetto, R. Schwok, Horizon 1992, La Suisse et le grand marché européen, Genève, 1989, p. 63 ss.

40) Conseil Federal, Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne, 24 ago. 1988, p. 77.

41) COM (90) 18 def., 14 feb. 1990.

42) Su questo aspetto vedi, di recente, O. Jacot-Guillarmod, op. ult. cit., specie p. 301 ss.

43) La proposta negoziale dell'Efta su questo punto è stata sintetizzata dai rappresentanti dell'organizzazione di Ginevra durante l'incontro avuto con un apposito Select Committee della House of Lords: cfr. House of Lords, Session 1989-1990, 14th Report, Select Committee On The European Communities, "Relations Between the Community and Efta", Londra, HmsO, 1990, specie p. 32 ss.

44) Cfr. le conclusioni e le raccomandazioni adottate dal Select Committee citato alla nota precedente, specie p. 25. In proposito si ricordi, peraltro, anche la posizione assai chiara assunta sui temi in questione dal Parlamento europeo: cfr. la Risoluzione del PE citata supra alla nota 30.

45) Sia consentito, al riguardo, rinviare alle proposte elaborate nello studio di H. Wallace - W. Wessels, "Towards a New Partnership: The EC and Efta in the Wider Western Europe", Efta, Occasional Paper No. 28, Geneva 1989, specie p. 14 ss.

46) Cfr. la Risoluzione del PE citata supra alla nota 26.

47) Cfr. la Risoluzione del PE, 12 giu. 1990 citata supra alla nota 30.

