

PASQUALE ANTONIO BALDOCCI

L'itinerario elvetico verso l'Europa

ESTRATTO DA

Nuova Antologia - n. 2201

Gennaio-Marzo 1997

LE MONNIER - FIRENZE

Per meglio seguire l'evoluzione del pensiero elvetico sul ruolo della Confederazione nel movimento di unificazione europea è opportuno ricordare le successive fasi dell'azione politica in corso nel lento ma progressivo avvicinarsi di Berna all'Unione Europea. In un incontro svoltosi nel marzo 1989 presso l'Ambasciata di Spagna il Segretario di Stato per l'Economia Franz Blankart espose agli ambasciatori dei paesi comunitari la posizione elvetica a pochi mesi dall'entrata in vigore del Mercato Unico, tracciando un profilo «in negativo»: il suo Governo non si proponeva di accedere alla Comunità con una serie di riserve che ne avrebbe indebolito la partecipazione e condivideva l'affermazione di Jacques Delors secondo il quale il «contratto europeo» rappresentato dall'adesione andava accettato nella globalità delle sue implicazioni. L'ambasciatore Blankart aveva peraltro ricordato che la visione europea della Svizzera è continentale e non limitata all'Occidente, mentre all'interno dei suoi confini non esiste identità fra lingua e territorio, diversamente dagli altri paesi allora candidati all'adesione. Per questa sua specificità la Svizzera avrebbe operato una scelta di carattere essenzialmente politico: l'ingresso nella Comunità avrebbe costituito una sorta di «reintegrazione» in una nuova versione del Sacro Romano Impero, dal quale i primi Cantoni si erano affrancati nel XIV secolo.

Per non rinunciare a questa coerenza storica ed al principio della neutralità oltre il 60% degli Svizzeri, secondo Blankart, erano nel 1989 contrari all'adesione. Tuttavia, come la maggioranza dei diplomatici elvetici, il Segretario di Stato si era dichiarato personalmente favorevole purché l'ingresso nella Comunità fosse esente da ogni forma di imposizione, quale potrebbe essere un'accettazione passiva degli obiettivi politici insiti nell'Atto Unico al solo scopo di trarne vantaggi economici. Le motivazioni potrebbero cambiare, egli aveva precisato, se fosse nato un movimento d'opinione fondato sulla volontà politica di partecipare alla costruzione dell'Europa.

Blankart si era poi chiesto se la Comunità fosse o meno interessata ad accogliere la Svizzera, così diversa dagli altri candidati per ordinamento politico, sviluppo economico e benessere sociale. Nel 1989 il Presidente della Commissione di Bruxelles sembrava incline a non volersi esprimere in merito, poiché l'adesione di Berna non rappresentava né un dovere di solidarietà, come per le nuove democrazie, né uno specifico timore.

Il Segretario di Stato aveva inoltre accennato alla neutralità, chiedendomi espressamente se noi ritenessimo il suo mantenimento compatibile con l'adesione. Avevo osservato in proposito che molto sarebbe

dipeso dall'evoluzione dell'equilibrio strategico in Europa e che la neutralità elvetica, nell'ottica degli attuali problemi di sicurezza, sembrava un residuo di conflitti e di situazioni storiche del passato.

Riferendosi infine agli impegni più ravvicinati, Blankart aveva confermato la disponibilità della Svizzera a perfezionare i meccanismi negoziali EFTA-CEE per giungere ad un accordo quadro fra i due gruppi, definito «tetto sullo spazio economico europeo».

In quello scambio di vedute non ufficiale, ma animato ed approfondito, a pochi mesi dalla caduta del muro di Berlino ed alla vigilia di mutamenti politici di così ampia portata, il nostro interlocutore sembrava contare su uno spazio negoziale articolato e flessibile e su diverse opzioni «a geometria variabile», destinate ad aprire prospettive nuove fra CEE, EFTA e paesi neutrali.

L'atteggiamento del Consiglio Federale contemplava tempi sufficientemente lunghi per valutare il progresso dell'edificazione politica dell'Europa e l'affermarsi della distensione e del conseguente disimpegno militare. L'opinione pubblica elvetica, da parte sua, non riteneva urgente una scelta europea fondamentale e preferiva seguire dall'esterno il processo di unificazione senza precorrere i tempi. Nel 1987 l'ex Presidente della Confederazione Nello Celio mi aveva espresso il convincimento che la Svizzera avrebbe aderito alla Comunità dopo una lunga fase di riflessione ed il trascorrere di una intera generazione.

Negli anni successivi le polemiche all'interno dell'Unione sull'attuazione del Trattato di Maastricht e le ipotesi di una Europa a due velocità hanno portato nuovi argomenti alle perplessità elvetiche, confermando motivate incertezze sull'obiettivo della moneta unica e sulle reali prospettive di una integrazione politica. La mancanza di coesione fra i Dodici ha notevolmente rafforzato gli oppositori e il referendum del 6 dicembre 1992 ha rappresentato una seria battuta d'arresto nel lento processo di avvicinamento della Svizzera all'Unione.

Il rifiuto di accedere allo Spazio Economico Europeo, considerato un preambolo all'adesione, ha sottolineato la persistente opposizione dell'elettorato a modificare l'assetto politico e costituzionale del paese. L'esito della consultazione ha tuttavia indicato una sensibile evoluzione dell'opinione pubblica verso l'idea d'Europa: soltanto il 50,3 % dei votanti si è dichiarato contrario ad entrare nello SEE, mentre quattro anni prima, secondo sondaggi attendibili, oltre il 60% della popolazione si opponeva all'adesione. L'iniziativa è stata avversata più vigorosamente dai Cantoni, con una maggioranza di 16 su 23, che dal popolo: in materia referendaria la Costituzione prevede infatti la doppia maggioranza del

popolo e dei Cantoni. È significativo rilevare come quelli di espressione tedesca siano stati i più strenui oppositori, in difesa di ampie autonomie alle quali i Cantoni francofoni sono parsi conferire minore importanza.

Mentre la maggioranza della popolazione non si è ancora liberata dal peso della tradizione e da una prevalente diffidenza verso l'esterno, i sostenitori più attivi dell'adesione si sforzano di lottare contro lo scetticismo e il pessimismo che vanno diffondendosi in molti ambienti, affermando che la Svizzera può svolgere un ruolo attivo ed originale in Europa, recando all'integrazione del continente un valido contributo di pensiero e di dottrina ed una provata esperienza federalista, di particolare rilevanza al centro di un'area geopolitica in continuo movimento.

Nel volumetto *Die Schweiz ohne Orientierung? Europäische Perspektiven*, pubblicato a Zurigo nel 1992, il teologo Hans Küng, ricordando il detto *Helvetia semper reformanda*, osserva che l'attuale crisi di identità può offrire la base per un profondo rinnovamento, a condizione di non «autoconfinarsi» al centro di un'Europa fondamentalmente pacifica e tendente alla cooperazione. Egli si richiama in proposito al recente rapporto elaborato da 78 autori svizzeri, *Die Schweiz: Aufbruch aus der Verspätung. Unsere Zukunft* ed alla necessità inderogabile di una totale revisione della Costituzione federale, immutata da 125 anni, per adeguarla alle «nuove contingenze paneuropee, indipendentemente dalla adesione alla Comunità».

Küng afferma poi che la neutralità ha perso il suo tradizionale significato e si sta trasformando in qualcosa di sterile. Spesso associata a forme di opportunismo che hanno fatto perdere al paese molta della sua credibilità morale, essa dovrebbe ora qualificarsi e rivestirsi di impegni precisi di natura etica: la neutralità non rappresenta infatti un fine, ma una garanzia della indipendenza del paese. L'autore si pone anche il quesito sulla necessità di mantenere forze armate così rilevanti, osservando che la Svizzera è diventata un centro di comunicazione attraverso un'Europa unificata e che il problema della sua sopravvivenza non è legato a questioni di ordine militare, ma di carattere politico ed economico.

Küng segnala inoltre il pericolo di una «stagnazione spirituale» della Svizzera, più grave di una recessione economica ed esorta gli Svizzeri ad un ruolo di edificatori dell'Europa, «comunità multiculturale fra diversi popoli, lingue, culture e confessioni», obiettivo esemplarmente raggiunto dalla Confederazione negli ultimi 150 anni. Per collaborare con la sua esperienza storica alla formazione di un'entità federale europea la Svizzera dovrà però uscire dal suo «solipsistico ghetto» e partecipare attivamente dall'interno alla unificazione del continente, costituendo una sorta

di «cellula germinale» per la diffusione di una moderna concezione della libertà e della tolleranza in un'epoca di anacronistico odio fra i popoli, rinfocolato dalla disgregazione della Jugoslavia e dell'Unione Sovietica.

In termini analoghi, che riflettono una costante del pensiero elvetico contemporaneo, la specificità della missione storica della Svizzera era già stata enunciata dall'ambasciatore Bénédict de Tscharnier nella breve opera *Quelle Europe? Quelle Suisse?*, pubblicata nel 1989 a Losanna dal Centro di ricerche europee della Fondazione Jean Monnet per l'Europa. Mentre le maggiori potenze del continente si affrontavano in guerre nazionali, la Svizzera ha difeso valori europei fondamentali che le consentono oggi di operare per una rinascita dell'Europa e di rivalutare la sua vocazione a differenziarsi. Nella tendenza dell'Europa ad «elvetizzarsi» l'autore ravvisa un quadro favorevole ad un ruolo attivo della Svizzera nel movimento di unificazione europea. In tale prospettiva storica egli si chiede se un ritorno al Sacro Romano Impero non rappresenti nel medesimo tempo l'apoteosi e il tramonto della Svizzera: il quesito è indubbiamente una delle componenti più profonde e più sentite del dibattito che anima la società elvetica in questi anni.

Sotto il profilo economico Tscharnier si domanda se una Svizzera estranea alla Comunità sia in grado di sviluppare elementi di complementarietà con una economia europea saldamente integrata. Egli si pone anche il quesito degli orientamenti delle nuove generazioni: l'ideale di una Svizzera separata e diversa sopravviverà ai profondi mutamenti sociali che si prevedono? Le scelte dipenderanno dunque dalle sfide reali alle quali gli Svizzeri saranno confrontati ed alle quali non potranno sottrarsi. La sicurezza collettiva, la lotta contro la povertà e il sottosviluppo, la difesa dell'ambiente, il ruolo della cultura europea nel mondo, i movimenti migratori verso l'Europa costituiscono problematiche transnazionali che si proiettano sul futuro della Confederazione con impatto più attuale dei principi di neutralità, democrazia diretta o federalismo. Tscharnier ricorda la solitudine politica della Svizzera in epoche di smarrimento europeo ed osserva che l'isolamento non può essere fine a se stesso e perde ogni valore in un'Europa unita. Egli auspica pertanto che un contributo all'integrazione del continente venga anche dalla Svizzera e consenta all'Europa di scoprire la sua vocazione.

Interprete di questi orientamenti il Consiglio Federale, respinta l'opzione di un corso storico autonomo che avrebbe progressivamente isolato il paese, aveva firmato il 2 maggio 1992 con gli altri paesi membri dell'EFTA il Trattato istitutivo dello Spazio Economico Europeo, considerato una soluzione transitoria in attesa di una formale adesione

all'Unione. Ma il referendum del dicembre successivo ha dimostrato che una esigua maggioranza della popolazione e soprattutto i Cantoni non intendevano compiere questo primo passo.

Mentre le controversie sull'applicazione del Trattato di Maastricht non impediscono alla costruzione europea di procedere, il diniego dell'elettorato elvetico ha aperto una fase nuova nel dibattito. Le congetture si concentrano ora su considerazioni di portata più vasta e più profonda. Sullo sfondo di tendenze verso forme transnazionali di produzione e di globalizzazione dell'economia il paradosso svizzero si accentua: alla quotazione altissima del franco corrispondono un crescente malessere economico, la fine della piena occupazione, una flessione delle esportazioni. Si afferma il processo che Remigio Ratti definisce «deteritorializzazione», perdita cioè della capacità di trovare adeguate e coerenti risposte alle nuove sfide provenienti dall'esterno.

Nella monografia ampiamente documentata ed improntata a criteri obiettivi *Leggere la Svizzera*, pubblicata nel 1995 presso l'editore Casagrande di Lugano, Ratti propone una strategia di gestione del cambiamento che potrebbe preludere a mutamenti profondi. L'avvento di uno scenario transnazionale nell'economia mondiale è il fattore nuovo che impone un riesame delle posizioni elvetiche. Poiché le regole del gioco sono sempre più determinate dall'esterno, l'autore sostiene che il federalismo dovrà tener conto di nuovi spazi di progettualità e di programmazione, le «macro regioni» intercantionali e transfrontaliere, nella prospettiva di una crescente integrazione della Svizzera nelle dimensioni di una regione europea. Si dovrà pertanto assumere il rischio di riconsiderare le proprie frontiere ed immaginare un «federalismo a geometria variabile», dipendente in larga misura dalla società civile e dalla sua capacità di riformare il modello elvetico.

Nell' esporre la sua tesi Ratti ricorda che la Svizzera è lo Stato europeo più vicino ai parametri stabiliti dal Trattato di Maastricht e che il Parlamento prosegue la sua azione di «eurocompatibilità» nei confronti della legislazione nazionale. L'opinione pubblica rimane peraltro risolutamente contraria al secondo obiettivo dell'Unione Europea: una politica estera e di sicurezza comune. Le insistenti polemiche fra i Quindici ed i nuovi orientamenti che potrebbero manifestarsi nella prossima Conferenza intergovernativa alimentano un'atmosfera d'incertezza e non contribuiscono a chiarire i termini di una scelta che l'opinione pubblica non potrà continuare a rinviare. Il Governo federale persiste nel sostenere l'obiettivo finale dell'adesione, non ritiene la neutralità un ostacolo insuperabile, ma non indica alcun itinerario preciso.

Nella ricerca di vie d'accesso alla globalizzazione Ratti approfondisce il concetto di federalismo-regionalismo, volto ad una «rifondazione volontaristica» dei rapporti con l'Unione Europea attraverso nuove forme di collaborazione regionale che consentano una partecipazione alla edificazione europea. Contemporaneamente, l'estensione verso Est dello spazio europeo può offrire a Berna favorevoli occasioni di inserirsi nell'ampliamento dell'Unione verso l'Europa centro-orientale. In questa ottica l'autore ricorda lo statuto dell'associazione, che potrebbe applicarsi a Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca assumendo i caratteri di una adesione condizionata. Le eccezioni accordate alla Gran Bretagna in materia sociale ed alla Danimarca in tema di cittadinanza, politica monetaria e difesa costituiscono concreti precedenti di soluzioni concordate.

La prossima Conferenza intergovernativa potrebbe dar vita ad una Unione Europea di seconda generazione, che Ratti definisce ad integrazione differenziata. Egli accenna in proposito al noto principio di sussidiarietà, all'istituzione del bicameralismo – un Parlamento europeo a suffragio universale ed una Camera degli Stati eletta secondo modalità nazionali – ad una più attiva partecipazione delle regioni. In materia di politica estera e di sicurezza, di giustizia e di politica interna formule di cooperazione intergovernativa sarebbero più facili da attuare che non sistemi comunitari sovranazionali. Il disegno tratteggiato dall'autore è un'Europa delle regioni, compatibile con il concetto di federalismo, molto lontano peraltro dall'obiettivo di integrazione politica perseguito dal Trattato di Maastricht. Sotto questo aspetto, pur non rivestendo carattere di ufficialità, lo studio di Ratti fornisce un quadro preciso dei limiti che la Svizzera non intende varcare nel suo avvicinamento all'Europa.

Dall'inizio del 1995 prosegue intanto il negoziato bilaterale fra la Svizzera e l'Unione Europea per avviare nuove forme di cooperazione. Gli ostacoli principali sono rappresentati dalla libertà di circolazione delle persone, dall'eliminazione dei contingenti e dei dispositivi preferenziali, dalle specifiche norme elvetiche che regolano i trasporti su strada. In questo delicato settore, vincolata da precise disposizioni costituzionali, Berna è impegnata in onerosi investimenti infrastrutturali che possano consentire di eliminare gli attuali limiti di peso degli autotreni, sostituendoli con strumenti fiscali che si applicheranno in misura eguale ai trasportatori svizzeri e stranieri. Illustrando il corso delle trattative all'Assemblea della Camera di commercio svizzera in Italia nel maggio scorso, il Rappresentante del Governo elvetico presso la Commissione di Bruxelles Alexis Lautenberg ha accennato al relativo isolamento della Svizzera, correlato ai profondi mutamenti mondiali ed alle prospettive di evoluzio-

ne dell'Unione Europea. Tale situazione si riflette negativamente su alcuni settori dell'economia, nelle regioni frontaliere e, più diffusamente, su determinati parametri generali. In tale contesto la Confederazione non potrà evitare le conseguenze della globalizzazione; dalla componente socioeconomica alle migrazioni, alla criminalità, all'ambiente, all'energia e ad altri fattori. Nel carattere transnazionale sempre più marcato dei processi di trasformazione il principio della sussidiarietà si afferma in termini concreti ed offre forme più articolate e decentrate di integrazione che gli Svizzeri considerano con interesse. La conclusione del negoziato potrà risolvere alcuni problemi particolarmente urgenti affrontati a Bruxelles, ma nuovi sviluppi di contenuto più propriamente politico potranno affiorare in un quadro più ampio quando il dibattito interno si sarà approfondito ed i lineamenti dell'Unione Europea assumeranno contorni meglio definiti.

Se tale dibattito sembra ora fermo sulle note posizioni elvetiche, il quadro economico continua a mutare e rivela i pericoli del progressivo isolamento. Alla fine del 1995 l'attività economica della Svizzera superava di poco il livello del 1990 e le previsioni per l'anno in corso indicano una contrazione del prodotto interno lordo. Il processo di ristrutturazione delle imprese industriali e delle società operanti nel terziario è appena iniziato e non sarà breve, mentre la globalizzazione sottolinea le debolezze di un'economia appesantita da mercati artificiali: cartelli, corporazioni e situazioni di monopolio provocano un eccessivo aumento del costo della vita. La congiuntura è aggravata dalla politica monetaria, che ha determinato un rialzo del franco e dall'inasprimento della pressione fiscale volto al contenimento del disavanzo pubblico. Tali misure hanno portato alla stagnazione della domanda interna, alla flessione del reddito, alla soppressione di posti di lavoro, a ventilate riduzioni salariali. Come altri paesi europei la Svizzera è entrata in un ciclo deflazionistico che non sarà facile controllare. I pareri sono discordi sulle procedure da attuare per combattere la crisi ed un recente editoriale apparso nel «Corriere del Ticino» si domanda se gli anni '90 non saranno un decennio perduto.

Le prossime tappe dell'integrazione monetaria e le ripercussioni finanziarie e commerciali che l'euro farà registrare negli scambi internazionali e nel movimento dei capitali porteranno argomenti di rilevante importanza nel dibattito fra sostenitori ed oppositori dell'adesione. Non meno determinante sarà l'impatto sull'opinione pubblica dei passi che potranno compiersi, dopo la creazione della moneta unica, verso forme più pronunciate di integrazione politica nei settori della politica estera e della difesa. È inoltre prevedibile che l'affermarsi della globalizzazione, la complessità dei problemi ai quali la società civile dovrà confrontarsi nei pros-

simi decenni e l'intensificarsi di relazioni transnazionali sempre più articolate fra le grandi regioni d'Europa avranno maggior peso delle considerazioni storiche e dei principi legati alla neutralità, alla democrazia diretta ed alle autonomie cantonali.

Il quesito si pone essenzialmente come una scelta d'identità. Dal Rinascimento ai nostri giorni gli Svizzeri hanno recato un contributo specifico ed originale alla civiltà europea nelle arti, nelle scienze, nel pensiero, nella letteratura. Essi hanno elaborato un modello di federalismo nel quale Denis de Rougemont identifica la stessa cultura elvetica ed hanno operato con particolare vigore in difesa dei principi umanitari e della collaborazione internazionale. Sembra quindi improbabile che la Svizzera possa rinunciare ancora a lungo alla sua vocazione europea, senza partecipare attivamente alla costruzione di un'Europa unita nel rispetto dei paesi e dei popoli che la compongono e ne costituiscono il profilo più valido e più originale.

Pasquale Antonio Baldocci