

Nello Celio
Consigliere federale

La Svizzera e l'integrazione europea

LA SVIZZERA E L'INTEGRAZIONE EUROPEA

Allocuzione dell'on. Consigliere federale Nello Celio, Presidente della Confederazione, all'Assemblea generale dell'Ufficio vodese per lo sviluppo del commercio e dell'industria - Losanna, 24.3.72.

Signor Presidente,
Signore e Signori,

Permettetemi innanzitutto di esprimere la mia viva soddisfazione nel trovarmi questa sera tra voi. Vi porgo pure i ringraziamenti del Consiglio federale, profondamente grato a tutti coloro che, attraverso la stampa, la radio, la televisione oppure per mezzo di conferenze, contribuiscono a far conoscere all'opinione pubblica alcuni problemi vitali. Sono perciò riconoscente al signor Givel e all'Ufficio vodese per lo sviluppo del commercio e dell'industria di aver cortesemente voluto mettere a mia disposizione questa tribuna che, l'anno scorso, è stata onorata dalla presenza di un eminente europeista, il signor Werner, Presidente del Governo lussemburghese.

Se il signor Werner ha trattato il problema dell'Europa monetaria dall'esterno, da parte mia vorrei fare del mio meglio, pur con minor competenza di lui, per chiarire il problema dell'integrazione così come si pone al nostro paese.

Non vi offenderete se, uscendo brevemente dall'argomento e quasi a modo di introduzione, cercherò di situare le relazioni europee in un quadro più vasto e getterò uno sguardo oltre l'Atlantico, nell'intento di scoprirvi certe mutazioni di orientamento che potrebbero ripercuotersi un giorno sul nostro Continente.

Davanti alla complessità di una situazione dagli aspetti particolarmente mutevoli è senz'altro importante, credo, porre un'esatta diagnosi quale premessa. Non c'è dubbio che le società contemporanee sono oggi in crisi e che il sistema internazionale politico, economico e monetario è instabile. La diagnosi è relativamente facile per quanto concerne la natura della crisi; è invece sulla terapia da applicare che le idee sono completamente divergenti. Mentre gli Esculapi dell'economia, della finanza e della politica stanno dissertando sui vari rimedi, il sistema rischia di crollare.

L'ONU è in difficoltà. In primo luogo, poichè deve intervenire un po' dappertutto in contrasti che contengono germi di guerra. Ma l'istituzione stessa, in quanto tale, è fragile. Il diritto di veto e il fatto che essa non disponga se non di mezzi estremamente deboli per imporre le proprie decisioni ne restringono considerevolmente il potere. Nonostante ciò è stato fatto un lavoro immenso. Ma, come è naturale, noi siamo particolarmente sensibili ai conflitti che scoppiano e che le Nazioni Unite faticano a controllare, mentre dimentichiamo facilmente o non pensiamo affatto a quelli che sono stati evitati grazie a uno sforzo di mediazione.

L'entrata della Cina nelle Nazioni Unite ha certamente contribuito a rafforzare l'istituzione, conferendole una più larga universalità. C'è di che scommettere che, a non lunga scadenza, l'Organizzazione accoglierà altri Stati divisi e, primi fra tutti, le due Germanie.

L'atteggiamento del Consiglio federale sulle nostre relazioni con l'ONU vi è certamente noto. Non vorrei dilungarmi su questo argomento se non per affermare che tutti noi, favorevoli o contrari all'entrata della Svizzera nella grande Organizzazione, drammatizziamo inutilmente l'importanza politica del problema. Siamo già presenti in tutte le organizzazioni specializzate dove richiamo il nostro concreto contributo all'edificazione del mondo di domani: l'adesione politica non è urgente e non costituisce affatto quel passo decisivo che sconvolgerebbe le nostre strutture interne e trasformerebbe le nostre relazioni internazionali. Ma essa si imporrà da sola il giorno in cui, diventata l'ONU universale, non avremo più nessuna valida ragione per rimanere ripiegati su noi stessi. L'entrata della Cina nell'ONU permetterà evidentemente a quel paese di dare ancor maggiore incidenza alla sua politica estera.

Il comunicato sui colloqui di Pechino testimonia l'impegno della Cina a sostenere gli Stati che intendono conservare o conquistare la loro indipendenza. Vi si legge che « la Cina non sarà mai una superpotenza: essa si oppone all'egemonia e alla politica del più forte sotto qualunque forma ». La Cina vuole, insomma, convincerci che essa non fonda la sua politica nè sull'esercito nè sul socialismo mondiale.

Nessuno oserebbe negare che questa situazione è di natura tale da provocare scontri fra i grandi. Ma l'entrata della Cina nell'ONU non può essere disgiunta dal viaggio di Nixon a Pechino. È certo prematuro trarne delle conclusioni, tanto più che si ignora se l'accordo è simile a un iceberg di cui si vede solo la parte che emerge dall'acqua. Questo evento storico permette tuttavia di constatare sin d'ora due fatti:

in primo luogo, in qualche parte del mondo, i centri di potere e di decisione si sono moltiplicati;

in secondo luogo, il sistema delle alleanze nel Pacifico è stato veramente scosso: il Giappone ha perso il monopolio della protezione americana e Formosa è considerata come territorio cinese. Il comunicato dichiara inoltre: « Nessuna delle due parti deve ricercare l'egemonia in Asia o nella regione del Pacifico; le due parti si opporranno agli sforzi che potrebbe intraprendere un altro Stato o un gruppo di Stati, per assicurarsi l'egemonia su questa parte del mondo ». Ciò vuol dire, in parole chiare, che ci si oppone alla politica della divisione del mondo in zone di influenza e che una certa presenza americana in Asia, a carattere antisovietico, sarebbe tollerata e persino auspicata dai Cinesi. Tale nuova forza che si affaccia all'orizzonte, benchè ancora ripiegata su se stessa, farà sentire la propria presenza fin sull'economia europea e si ripercuoterà, come è naturale, sulle grandi correnti di scambi commerciali.

Ma torniamo al nostro argomento.

Se l'ONU ha delle preoccupazioni, il Fondo monetario internazionale, questo secondo pilastro della politica e dell'economia mondiale, non ha di

che rallegrarsi. Ne ripareremo a proposito dell'Europa. Limitiamoci intanto a rilevare che non è affatto il sistema di Bretton-Woods che è crollato, ma che c'è stato semplicemente il rifiuto di fare la propria parte, di osservare le regole e, in un certo senso, quella disciplina, senza la quale nessun accordo può funzionare.

Il Fondo monetario internazionale, che ha soprattutto lo scopo di stabilire i cambi e di armonizzare le politiche monetarie, aiutando coloro che faticano a equilibrare la loro bilancia dei pagamenti, si trova oggi in un vicolo cieco a causa di divergenze politiche e anche della non convertibilità della moneta, in particolare del dollaro. La presenza di oltre 40 miliardi di dollari nelle banche centrali europee e di 50 miliardi sull'Euromercato, una bilancia americana dei pagamenti che accusa un deficit di oltre 10 miliardi di dollari e, infine, un budget americano che presenta un'eccedenza di spese di 32 miliardi di dollari, non semplificano il compito del Fondo monetario, nè tanto meno stroncano quel flagello mondiale che è diventata l'inflazione.

Ecco, nelle grandi linee, la situazione politica ed economica mondiale. E tralascio tutto il problema che è costituito dalla sensibilizzazione delle masse agli imperativi dell'ecologia; nè parlo del Terzo Mondo e nemmeno del radicalizzarsi fino all'assurdo dei movimenti contestatari che perseguono miti assolutamente incapaci di risolvere i problemi della nostra società. Tutto quanto detto fin qui non è certo rallegrante, ma è opportuno guardare la realtà in faccia, poichè è su di essa che dobbiamo contare.

Attraversiamo ora l'Atlantico per tornare in Europa. Però, prima di soffermarci sulle relazioni tra la Svizzera e l'Europa, occorre che facciamo almeno uno sforzo per immaginare quale sarà l'Europa di domani. L'evoluzione ci conduce forse verso un'Europa autonoma che assumerà il ruolo di grande potenza mondiale e centro di decisioni? Oppure ci incamminiamo verso un'Europa dall'economia integrata ma dipendente dall'Impero americano? O ancora, andiamo verso un compromesso, cioè un'Europa economica potente priva della pretesa e dei mezzi per assumere un ruolo politico e militare? Ancora una volta dirò che non è per nulla facile essere profeta in questo campo. Se si considera il peso della comunità europea allargata (senza i paesi neutri), si può essere tentati di vedervi una rispettabile potenza economica, capace di avere una parte decisiva nel destino del mondo. La sua popolazione è di 257 milioni di abitanti contro 205 milioni negli Stati Uniti; il suo prodotto annuo lordo si eleva a 637 miliardi di dollari contro 933 miliardi negli Stati Uniti; le sue importazioni rappresentano il 41% dell'insieme delle importazioni nel mondo contro il 13,7% negli Stati Uniti; le sue esportazioni, il 41,2% contro il 25,5% negli Stati Uniti. La produzione di acciaio è di 139 milioni di tonnellate contro 122 milioni negli Stati Uniti; la sua flotta mercantile è di 77 milioni di tonnellate contro 18 negli Stati Uniti.

Ma è veramente qui il nocciolo del problema? È ben vero che la storia degli Stati membri della CEE è stata segnata da guerre cruente e da violenti conflitti di interesse, ma è anche vero che quei paesi appartengono tutti alla grande civiltà occidentale millenaria che si ispira al cristianesimo e che, no-

nostante le differenze di razza, di lingua, le disparità nel grado di sviluppo economico o di regimi politici divergenti, presenta un'immagine che, tutto sommato, è abbastanza omogenea. Tutto ciò potrebbe ancora deporre a favore di un'Europa indipendente che rappresenti una potenza politica ed economica.

Come stanno in realtà le cose? Il 1° gennaio 1958 è entrato in vigore l'Accordo di Roma che ha istituito il Mercato Comune; il 1° gennaio 1960 la Convenzione di Stoccolma ha creato l'AELS. Da allora si sono indubbiamente fatti progressi nell'integrazione economica: penso soprattutto all'integrazione agricola.

Tuttavia, sul piano politico, l'integrazione è un'opera a lunghissimo respiro che dipende da varie circostanze. C'è una ragione molto semplice: anzi, in realtà, ce ne sono parecchie la cui principale ha a che fare con la difesa dell'Europa. Ciò che unisce attualmente i 13 paesi della NATO (la quale raggruppa 13 politiche estere diverse, una decina di eserciti, di flotte e di aviazioni) non sono i legami economici o politici tessuti nel quadro europeo, bensì il patto dell'Atlantico del Nord concluso con il potente partner d'oltre Oceano.

La verità è che gli Stati europei non sono pronti ad assumere gli impegni della loro difesa. La presenza dell'America, di cui si critica a giusta ragione la noncuranza di cui dà prova nella sua politica monetaria verso l'Europa, appare sempre — e lo sarà per molto tempo ancora — indispensabile per assicurare la protezione militare all'economia europea in via di integrazione. Se si vuol essere completamente indipendenti, occorre pagarne il prezzo; per l'Europa, nella ripartizione attuale delle forze, questo prezzo è ancora troppo alto. Le economie europee e in primo luogo le loro infrastrutture non avrebbero probabilmente raggiunto il loro sviluppo odierno se gli Stati in questione non avessero beneficiato della copertura americana. E ciò mostra una volta ancora l'assurdità di questo mondo altamente tecnicizzato che non sa trovare il suo equilibrio politico se non nella superiorità delle armi e nella prospettiva del reciproco annientamento. Tanto la decisione britannica di partecipare al Mercato Comune, quanto la politica di Brandt verso l'Est non cambiano in nessuna misura i legami militari che pure condizionano la struttura politica della CEE. L'integrazione delle economie non condurrà automaticamente verso l'unità e l'indipendenza politica. Tutti gli esempi di unioni doganali mostrano che i legami di ordine economico non bastano per edificare una comunità politica: occorre anche una vera volontà politica.

Veniamo ora alla Svizzera: quale ruolo può pretendere il nostro paese e quali sono le sue reali possibilità? Alcuni richiami storici, aiuteranno a comprendere meglio la nostra situazione particolare.

Noi abbiamo costruito a modo nostro un impero sotto la pressione delle circostanze: un suolo coltivabile esiguo, un rilievo ingrato, un clima rude; ma eravamo spinti da un certo spirito d'avventura e d'iniziativa, mossi dalla passione del lavoro ben fatto e dominati dal gusto del rischio.

A modo nostro, ho detto, poichè a differenza degli altri siamo partiti alla conquista dei mercati ma non delle terre altrui. L'affrancamento dei popoli colonizzati non ci ha toccati o quasi, poichè le nostre colonie commerciali e industriali sono parti integranti di Stati terzi sovrani. All'inizio del XIX secolo, il nostro paese non contava più di 2 milioni di abitanti; oggi siamo in 6 200 000 e viviamo su un suolo che ne può nutrire solo la metà.

La statistica del commercio estero ci mostra che, nel 1971, abbiamo esportato per 24 miliardi di franchi e importato per 30 miliardi. Il nostro prodotto nazionale lordo sta per raggiungere i 100 miliardi e i nostri investimenti all'estero sono davvero favolosi.

Tutto ciò non è caduto inopinatamente dal cielo. Il nostro impero (chiedo in prestito il termine a Lorenz Stucki) l'abbiamo fondato soprattutto nel XIX secolo. Il liberalismo economico che predominava allora in Europa — e che aveva segnato la fine delle corporazioni — favoriva i pionieri, gli uomini di iniziativa, diremmo oggi, che si lanciarono alla conquista dei mercati e che, per superare certi ostacoli, si decisero a impiantare delle industrie in regioni straniere. A quei tempi, ci si preoccupava poco della parità delle monete.

D'altronde, in quell'epopea economica non tutto era glorioso: l'asprezza della concorrenza costringeva a pagare salari di miseria; è vero che l'imprenditore sapeva anch'esso accontentarsi di poco, in quanto desiderava consolidare, in primo luogo, la sua impresa. Si può senza dubbio deplorare lo spirito materialista dell'epoca, ma il difetto era compensato dal coraggio, dalla volontà, dalla dedizione, cioè da quei tratti di carattere che oggi si fanno sempre più rari, poichè l'uomo sogna soltanto la sicurezza e non sopporta la più piccola contrarietà, fosse pure nell'interesse comune. Mi direte che tutto ciò non concerne molto la Svizzera e l'integrazione. Tuttavia, c'è un filo conduttore in tutta la nostra storia: i nostri antenati hanno costruito l'impero estero; noi l'abbiamo salvaguardato, ingrandito persino, a mio modo di vedere, eccessivamente. Si tratta ora di operare delle scelte decisive per la nostra economia e anzi, più semplicemente, per l'avvenire stesso del nostro paese. È chiaro che nessuno — a meno che ci sia una costrizione — ci obbliga a seguire la corrente e che potremmo assistere agli eventi come spettatori. Ma, allora, dobbiamo essere pronti a subirne le conseguenze che, a mio giudizio, rischierebbero di essere fatali.

Perchè operare delle scelte, mi direte?

La Svizzera, come tutti i paesi, deve proteggere i propri scambi. Noi abbiamo il privilegio (ma per quanto tempo ancora?) di essere un paese intatto, dotato di un'economia di mercato a forte produttività; ma abbiamo soprattutto la fortuna di essere un paese che intende imporsi e differenziarsi dagli altri, dove ognuno è cosciente che l'ordine, la pace del lavoro, la buona intesa tra i partner sociali, l'equità in tutti i campi giovano all'insieme della collettività.

Pur essendo ben decisi a tutelare la nostra identità e il nostro particolarismo, ci rendiamo perfettamente conto che, attualmente, non possiamo esimerci dall'intavolare il dialogo con gli altri paesi.

Nel corso della storia, la nostra politica non è mai stata quella del riccio. Esiste tuttavia una differenza essenziale tra il passato e il presente. Oggi, non siamo più così liberi di scegliere i modi della nostra partecipazione esterna come i pionieri del secolo scorso. Il mondo ci si presenta sempre più organizzato; e la prova è la CEE. All'interno di questo mondo organizzato, rischia di crearsi una solidarietà in tutti i campi, senza che la Svizzera ne faccia parte.

Le istituzioni e i meccanismi che presiedono al Mercato Comune sono troppo conosciuti, perchè io mi soffermi a spiegarveli.

Il trattato di Roma prevede, nell'ambito economico, l'abolizione di tutti gli ostacoli agli scambi, la creazione di una tariffa doganale esterna, la libera circolazione dei beni e dei servizi, dei capitali e della manodopera, l'istituzione di una politica commerciale comune. Inoltre, prevede la costituzione di un mercato agricolo comune, l'elaborazione di una comune politica dei trasporti, l'armonizzazione delle imposte indirette, la coordinazione delle politiche economiche e monetarie. Di fronte a un mercato comune in formazione, gli Stati europei estranei alla CEE decisero, per le ragioni che si sanno, di creare l'Associazione europea di libero scambio.

La convenzione di Stoccolma del 1960, che creava l'AELS, prevedeva essa pure lo smantellamento progressivo degli ostacoli agli scambi industriali, senza tuttavia imporre una politica economica e nemmeno una semplicemente tariffaria. L'AELS è stata, in un certo senso, una piattaforma comune che ha facilitato i negoziati con il Mercato Comune.

In materia di politica economica e monetaria, il trattato della CEE fa uso, come abbiamo visto, di formule molto generali. Sotto l'impulso dei suoi organi e in particolare del Consiglio dei Ministri, la Comunità ha tuttavia precisato i suoi obiettivi. Per mancanza di tempo, non mi è possibile tratteggiare ora quell'evoluzione. Mi limiterò a menzionare almeno il piano di unione economica e monetaria conosciuto sotto il nome di Piano Werner. Come sapete, l'istituzione di tale piano ha subito un ritardo a causa delle crisi monetarie del maggio e dell'agosto del 1971 le quali, d'altra parte, hanno messo in evidenza la fragilità di certe strutture.

L'accordo monetario di Washington del 18 dicembre 1971 e l'allineamento della parità che ne è risultato sono di natura tale da ravvivare la cooperazione europea nel senso di un'unione monetaria, poichè la decisione che è stata presa di allargare i margini della fluttuazione delle monete in rapporto al dollaro va contro il piano per tappe di unione economica e monetaria nato dal Piano Werner, e crea uno svantaggio particolarmente importante e serio per il commercio intereuropeo. Infatti, i pagamenti intereuropei vengono effettuati in dollari, il margine di fluttuazione può raggiungere il 9%, ciò che permette variazioni di corso di natura tale da alterare la concorrenza e tali da produrre gli stessi effetti di quegli ostacoli tariffari che si sarebbero voluti abolire. Donde la necessità di comprimere nuovamente quei margini e di prendere le altre misure di cui la stampa ha parlato in questi ultimi giorni. La non convertibilità del dollaro, che non è prossima ad essere abolita, induce a utilizzare in Europa un mezzo di pagamento che contiene necessariamente il germe di

nuove crisi, poichè gli europei devono sostenere il corso della moneta americana, accumulando divise non convertibili. Perciò, sarebbe opportuno creare un fondo europeo di riserve che potrebbe servire a sostenere la moneta europea.

L'allargamento della Comunità

Le trattative che hanno preceduto l'allargamento della Comunità hanno avuto una così larga eco nella stampa che è quasi inutile parlarne. Basti rammentare quanto segue.

Il 22 gennaio 1972, la Gran Bretagna, la Danimarca, l'Irlanda e la Norvegia hanno formalmente aderito alla Comunità dei Sei (Germania, Francia, Italia, Benelux). I trattati relativi entreranno in vigore, su riserva di ratifica, il 1° gennaio 1973.

Alla stessa data del 1° gennaio 1973 dovrebbero pure entrare in vigore gli accordi specifici, negoziati con i paesi dell'AELS che non sono candidati all'adesione, cioè l'Austria, la Finlandia, l'Islanda, il Portogallo, la Svezia e la Svizzera.

Con i due paesi europei già associati, la Turchia e la Grecia, nonchè la ventina di Stati africani pure associati a titoli diversi, il Mercato Comune comincia a prendere un aspetto imponente.

Non è il caso, in questa sede, di tracciarvi il lungo cammino che ha condotto il nostro paese sulla soglia dell'accordo che sta attualmente negoziando con la CEE. Posso soltanto assicurarvi che questo risultato è il frutto di un lavoro a lungo respiro cui è occorsa infinita pazienza e che è stato anche turbato da momenti di suspense. Per questo vorrei ringraziare qui pubblicamente tanto i capi dei dipartimenti competenti quanto i membri delle delegazioni e dei gruppi di lavoro che, giorno e notte, hanno studiato il problema, che hanno negoziato e continuano a negoziare a tutti i livelli, per trovare una soluzione; se essa avrà un esito positivo, mostrerà che il modello di accordo che si sta attualmente abbozzando non solo non porta nessun danno alla nostra autonomia, ma non frena nemmeno il dinamismo del processo di integrazione comunitaria. Sarebbe questa, secondo me, una soluzione non soltanto auspicabile e conforme agli obiettivi tradizionali della nostra politica ma, anzi, la sola compatibile con il nostro federalismo e il nostro regime di neutralità. Perciò è giusto che esprimiamo pure la più viva riconoscenza ai nostri partner nei negoziati: essi hanno dimostrato la loro volontà politica di approdare a una soluzione accettabile per i paesi neutri, tanto più che il compito non era per nulla facile per essi, poichè la neutralità ha suscitato per lungo tempo obiezioni di principio, che ostacolavano ogni tentativo di accordo.

Ma io credo che sia più importante esporvi sommariamente le ragioni che guidano il Consiglio federale nella sua volontà di giungere a un accordo con la CEE. Vi ho già detto che facciamo parte del mondo e che sarebbe follia volersi isolare nel momento stesso in cui tutte le forze tendono verso l'integra-

zione, per lo meno economica. Sarebbe, d'altronde, altrettanto falso rinnegare il nostro volto, cercando di amalgamarci a ogni costo alle comunità esistenti le quali hanno altre strutture politiche e altre tradizioni storiche.

Mi direte che si può senz'altro rompere con le strutture del passato; senza dubbio, però bisogna poi sapere con che cosa sostituirle. Cosa vogliamo mettere al posto del federalismo, della democrazia diretta, della neutralità?

Posto in questi termini, l'argomento prenderebbe presto un tono drammatico che mi sembra opportuno evitare.

La ricerca di una soluzione deve assolutamente tener conto di tre elementi importanti:

- il rispetto della neutralità
- il rispetto delle nostre strutture federalistiche
- la salvaguardia dell'indipendenza politica ed economica del paese.

Queste riserve vi danno già un'idea delle difficoltà del compito affidato ai nostri negoziatori. Esse meritano che ci si soffermi, tanto più che alcune personalità del mondo universitario sono giunte a preconizzare l'adesione della Svizzera alla CEE, partendo dall'ipotesi che il nostro statuto di neutralità potrebbe essere mantenuto; ma il presidente del Consiglio dei Ministri della Comunità, Thorn, l'ha categoricamente negato, in occasione della recente conferenza tenuta a Berna.

Quali sono i problemi che ci porrebbe un'adesione pura e semplice? Sono di due specie: politica ed economica. Mi permetterete di riassumerle. Dapprima, sul piano politico.

La struttura costituzionale

Un'adesione alla Comunità implicherebbe il trasferimento dei diritti nazionali di sovranità agli organi comunitari anche per questioni puramente interne. Ciò limiterebbe le competenze dell'Assemblea federale e del Consiglio federale e, soprattutto, sarebbe una grave minaccia per la democrazia diretta. Infatti, un'iniziativa costituzionale e un ricorso al referendum facoltativo in materia legislativa sarebbero quasi inconcepibili in tale materia, poichè queste questioni sarebbero di competenza del Consiglio dei Ministri della Comunità.

La neutralità

Lo scopo finale della Comunità è di ordine politico. I capi di Stato e di governo riuniti all'Aia l'hanno ripetuto nel loro comunicato finale, riaffermando « la loro fiducia nelle finalità politiche che danno alla Comunità tutto il suo senso e la sua portata ». La Svizzera, aderendo alla CEE, dovrebbe dunque sottoscrivere esplicitamente tali finalità e perderebbe, da quel momento,

la libertà d'azione compatibile con la sua neutralità. Segnatamente, essa non potrebbe più regolare da sé le proprie relazioni economiche con i paesi terzi, non potrebbe più assicurare la base alimentare del paese, nè adempiere alle obbligazioni di diritto internazionale che derivano dalla sua neutralità.

È fuori dubbio che l'Europa è lungi dal rappresentare una unità naturale e geografica. Essa è una creazione della storia, un fenomeno culturale che affonda le sue radici nel Medioevo. Si potrebbe disquisire a lungo su questo tema: limitiamoci a sottolineare che l'unione dell'Europa, così come la pensa la CEE in una fase finale, avrà necessariamente delle implicazioni politiche assolutamente incompatibili con il nostro statuto di neutralità. Se le opinioni divergono per quanto concerne la portata e l'estensione di questi obiettivi politici e il loro termine di realizzazione, dobbiamo pur constatare che un certo numero di scopi sono già stati raggiunti: l'inserimento della Germania in un sistema europeo, il contrappeso al blocco dell'Est (ciò che evidentemente non dispiace agli Americani) l'entrata della Gran Bretagna nella famiglia europea e, soprattutto, la riconciliazione franco-tedesca.

In tali condizioni, è evidente che la via che la Svizzera si appresta a seguire è la sola possibile.

Un'adesione pura e semplice del nostro paese ci creerebbe d'altronde problemi di ordine economico che non sarebbero facili da risolvere. In primo luogo, per quanto riguarda l'agricoltura, un allineamento dei nostri prezzi su quelli agricoli attualmente in vigore nella CEE diminuirebbe il reddito dei contadini svizzeri del 50%. Anche con i sussidi di compensazione che potrebbero essere versati, sarebbe impossibile mantenere il nostro auto-approvvigionamento agricolo al livello indispensabile per uno Stato neutro. Per mancanza di tempo, non posso analizzare questo settore delicato, anzi, scottante, della politica della CEE. Ma vorrei per lo meno evidenziarne i diversi aspetti: la politica delle eccedenze, la disparità e le debolezze strutturali, i conflitti con i produttori extra-europei, infine il dollaro verde (cioè l'unità di computo per i prezzi agricoli). Comprenderete senza difficoltà che la Svizzera non potrebbe allineare la sua agricoltura a quella del Mercato Comune senza rimanere completamente le sue strutture con tutte le conseguenze del caso.

Passiamo ora al commercio. L'armonizzazione dei diritti doganali esterni e la politica comune verso i paesi terzi ci priverebbe della possibilità di concludere trattati commerciali indipendenti con il resto del mondo (treaty making power). Orbene, questo è proprio uno degli attributi di una nazione che, come la nostra, ha una vocazione verso il commercio mondiale. Non potremmo nemmeno più adattarci agli effetti che un'adesione avrebbe per la nostra politica fiscale e sociale. Anche se già oggi sembra che fra qualche anno, la Svizzera non potrà evitare di passare, al sistema della T.V.A., ciò non di meno dobbiamo essere liberi di regolare questa nuova necessità secondo i bisogni del nostro paese il quale, a differenza degli altri, conosce tre sovranità fiscali che si sovrappongono.

Un capitolo particolare è quello della manodopera straniera. In considerazione delle regole comunitarie che garantiscono la libera circolazione dei

lavoratori, ci sarebbe impossibile applicare l'attuale politica di limitazione della manodopera estera. Orbene, la percentuale della manodopera estera sul mercato svizzero del lavoro è cinque volte più alta della media europea; e noi abbiamo — per quanto ciò possa parere strano — proporzionalmente molto più manodopera straniera proveniente dalla CEE di quanto non l'abbiano i paesi della CEE fra loro. La politica di stabilizzazione, per ingrata che sia, dev'essere continuata, mentre dobbiamo prodigarci per ridurre le disparità nelle condizioni di vita e di lavoro della manodopera straniera da una parte e della manodopera svizzera dall'altra. Non ho certo bisogno di dirvi quanto questo problema sia politicamente esplosivo, oltre al fatto che esso sfocia su altri problemi altrettanto vitali: penso a tutti i problemi di infrastruttura, di ecologia, di demografia e, per esempio, alla densità ottimale della popolazione nel nostro paese, densità che, a un certo momento, si è accresciuta di più per l'afflusso straniero che per l'eccedenza di nascite.

Queste poche considerazioni bastano certamente per dimostrarvi che un'adesione pura e semplice alla CEE non è possibile.

Ma allora ci si può chiedere perchè noi non ci teniamo in disparte da questo grande movimento di integrazione. Ma è tanto difficile tenersi in disparte quanto partecipare alla Comunità.

Vorrei affrontare il problema dal punto di vista morale e politico, cioè nella prospettiva della nostra partecipazione alla costruzione dell'Europa. I problemi del nostro tempo sono problemi comuni (ambiente, stabilità, paesi in via di sviluppo, strutture, sicurezza sociale, trasporti, ricerca) che richiedono soluzioni pure comuni. Ma soprattutto l'integrazione di fatto, che è già realizzata, altrimenti detta l'interdipendenza economica, non ci lascia altra scelta che quella di avvicinarci all'Europa in formazione. Un'analisi approfondita ci condurrebbe assai lontano. Mi limiterò a tracciarvene le grandi linee.

Scambi globali. Sul piano degli scambi commerciali, l'importanza della sovrapposizione Svizzera-Mercato Comune si misura particolarmente con una cifra: quella delle importazioni svizzere provenienti dai Sei.

La Svizzera, importando nel 1971 per 17,498 miliardi di franchi di prodotti della CEE, cioè il 59% delle sue importazioni totali, è il primo cliente europeo della Comunità, prima ancora dell'Inghilterra, e il secondo nel mondo dopo gli Stati Uniti.

Le esportazioni della Svizzera a destinazione del Mercato Comune, benchè più modeste (8,888 miliardi di franchi, cioè il 38%), rappresentano tuttavia più di un terzo delle nostre vendite totali all'estero e fanno, del nostro paese, il quarto fornitore della Comunità.

La bilancia commerciale della CEE con la Svizzera accusa dunque un saldo attivo in favore della CEE di 8,600 miliardi di franchi. Poichè il deficit della bilancia delle transazioni invisibili non basta a compensare questo eccedente commerciale, la bilancia delle entrate della CEE con la Svizzera rimane largamente deficitaria.

Con i dieci paesi che costituiscono la CEE allargata, la Svizzera commercerebbe per il 69% delle sue importazioni e per il 48% delle sue esportazioni; il deficit della sua bilancia commerciale si stabilirebbe, per il 1971, a 9 miliardi di franchi.

Scambi industriali. I legami fra la Svizzera e la CEE sono particolarmente stretti nell'ambito degli scambi industriali. Il 90% delle importazioni svizzere provenienti dal Mercato Comune sono prodotti industriali. L'importazione di questi prodotti provenienti dalla Comunità allargata ha raggiunto, nel 1970, 17,174 miliardi di franchi svizzeri, cioè il 71% delle importazioni industriali della Svizzera.

Le esportazioni industriali a destinazione del Mercato Comune rappresentano l'88% del totale delle esportazioni svizzere verso la CEE. Nel 1970, la Svizzera ha esportato verso la Comunità allargata per 9,649 miliardi (cioè il 46% del totale delle sue esportazioni industriali).

Scambi agricoli. Fornendo il 41% del totale delle nostre importazioni agricole, la CEE è, in questo settore, il nostro primo fornitore. La Svizzera, nel contempo, è il secondo cliente dei Sei per le loro esportazioni agricole (dopo la Gran Bretagna). Il 12% circa delle loro esportazioni sono smerciate in Svizzera. La Confederazione è il più grande cliente della Comunità pro capite.

Il Mercato Comune è di gran lunga il nostro sbocco principale (circa il 66%). Gli scambi agricoli fra la Svizzera e la CEE, a partire dal 1960, non hanno mai cessato di aumentare.

Con la Comunità allargata la Svizzera realizzerebbe il 47% del totale delle sue importazioni agricole contro il 71% delle sue esportazioni.

Mercato finanziario e interpenetrazione industriale. Secondo le valutazioni non ufficiali del signor Iklé, il totale degli averi svizzeri all'estero raggiungeva nel 1968 i 132 miliardi di franchi, quello degli averi stranieri in Svizzera i 58 miliardi. La parte della CEE nel totale degli averi svizzeri all'estero si situa probabilmente fra il 25 e il 30%.

Si reputa che su circa 44 miliardi di fondi stranieri gestiti da banche svizzere i 2/5 sono provenienti dal Mercato Comune.

Un terzo degli investimenti operati all'estero da banche svizzere, il cui totale supera attualmente i 50 miliardi di franchi, avverrebbe nella CEE. E questo ammontare non comprende gli enormi investimenti a breve termine sugli euromercati di cui una parte tutt'altro che trascurabile riprende la strada della CEE.

Nelle relazioni finanziarie tra la CEE e la Svizzera, il nostro paese è più importante come finanziatore di fondi che come mutuatario.

Nelle emissioni estere lanciate dalle banche svizzere (che hanno raggiunto fra il 1957 e il 1970 un totale di 8,967 miliardi di franchi), la parte del Mercato Comune è di 2,691 miliardi, cioè il 30% circa del totale dei prestiti stranieri emessi in Svizzera.

Sul totale degli investimenti operati direttamente dalla nostra industria all'estero (stimati a 26 miliardi di franchi per il 1968), il 30% circa sono stati effettuati nel Mercato Comune. Occorre qui notare che dei 19 miliardi investiti all'estero dai sei grandi gruppi svizzeri (Nestlé, Hoffmann-La Roche, Ciba-Geigy, Sandoz, Brown-Boveri e Alusuisse) solo il 17% concerne la CEE. Da ciò, si può dunque dedurre che le imprese di struttura media investono maggiormente nei paesi vicini.

Gli investimenti stranieri effettuati direttamente in Svizzera erano stimati, alla fine del 1968, a 3,8 miliardi di franchi; quelli della CEE occupano, in questa cifra, il 40%.

Le imprese germaniche, con circa 800 milioni di franchi, sono di gran lunga i primi investitori.

Altri servizi

Turismo. I Sei partecipano, in ragione del 56%, al totale dei pernottamenti di turisti stranieri in Svizzera. La Repubblica federale tedesca è il primo cliente della nostra industria alberghiera con il 25,1% dei pernottamenti.

Notiamo, a titolo di paragone, che la parte dei turisti provenienti dagli Stati Uniti è del 15% e quelli dall'Inghilterra del 12,3%.

Assicurazioni. Esaminando la tabella sulla provenienza dei premi delle assicurazioni svizzere nel 1968, si rimane colpiti dalla parte preponderante che occupano i paesi della CEE negli affari realizzati all'estero dai nostri assicuratori. Se il resto del mondo contribuisce con il 17% dei premi, la CEE fornisce il 27% del totale e il 47% dei premi delle riassicurazioni. Le nostre assicurazioni contano 160 filiali nell'ambito del Mercato Comune.

Trasporti. La Svizzera, situata nel centro dell'Europa, costituisce una piattaforma del commercio intercomunitario.

Le merci che transitano in direzione e a destinazione della CEE raggiungono i 9,5 mio t (circa l'83% del transito totale per ferrovia). Se a questa cifra si aggiunge quella del traffico tra i paesi della CEE e quelli della AELS si giunge a 10,8 mio di t, cioè al 93% del transito per ferrovia attraverso la Svizzera.

Manodopera estera. La manodopera proveniente dalla CEE rappresenta il 70-75% dell'effettivo totale dei lavoratori stranieri sotto controllo (lavora-

tori dimoranti, stagionali, frontalieri); il rimanente è composto soprattutto di lavoratori spagnoli, jugoslavi e austriaci. A questo proposito notiamo che, nella Comunità stessa, tale proporzione è solo del 30%.

È evidente che una tale sovrapposizione rende il nostro commercio estero profondamente tributario della CEE, donde la necessità, anche qui, di manifestare la nostra presenza. Da parte sua, la CEE deve vegliare, per non lasciarsi distanziare dal resto del mondo; e non c'è dubbio che solo un mercato europeo il più vasto possibile permetterà di realizzare dei tassi di crescita paragonabili a quelli degli Stati Uniti e anche del Comecon.

L'accordo speciale che discutiamo a Bruxelles si sarebbe potuto e dovuto estendere a parecchi settori. Il tempo riservato al negoziato, particolarmente da parte dei Sei, non basta purtroppo per affrontare altri argomenti all'infuori di quello degli scambi commerciali. È importante infatti che l'accordo entri in vigore parallelamente all'allargamento della Comunità, affinché, dopo la partenza della Gran Bretagna, della Norvegia e della Danimarca dall'AELS, le barriere doganali non vengano ristabilite nei confronti di questi paesi. L'estensione della cooperazione ad altri campi, anche se meno urgente, non è però meno necessaria, poiché risponde incontestabilmente a comuni interessi. Sarà oggetto di altri negoziati.

Qual è dunque il contenuto dell'accordo che stiamo negoziando a Bruxelles e per il quale le conversazioni sono già così avanzate da rendermi pienamente convinto della possibilità di superare ogni ostacolo? Rimarranno certamente da regolare problemi estremamente delicati sul piano economico e in relazione alla struttura giuridica dell'accordo. Ci avviamo verso una soluzione intermedia che risponde all'obiettivo immediato, cioè il libero scambio industriale, forma accettata dal Consiglio dei Ministri il 26 luglio 1971 e negoziata a partire dal 3 dicembre 1971.

Gli elementi dell'accordo si possono riassumere nel modo seguente:

- abolizione, sui soli prodotti industriali, dei diritti doganali e degli altri ostacoli agli scambi in 5 tappe scaglionate dal 1° aprile 1973 al 1° luglio 1977;
- conclusione, all'occorrenza, di accordi specifici destinati a migliorare le reciproche condizioni di scambio per certi prodotti agricoli (e insisto su questa reciprocità alla quale evidentemente non potremo rinunciare);
- definizione delle regole d'origine allo scopo di evitare degli aggiramenti di traffico (solo i prodotti considerati di origine svizzera hanno diritto al libero scambio);
- regole di concorrenza in materia di cartelli, posizioni dominanti e aiuti pubblici (regole abbastanza simili a quelle dell'AELS e destinate a evitare che l'economia e il consumatore possano beneficiare del libero scambio in seguito a pratiche restrittive);
- clausole di salvaguardia: possibilità di prendere misure in caso di gravi difficoltà, per esempio in un determinato settore dell'economia;

- gestione dell'accordo affidata a un organo paritetico che vigili al buon funzionamento del libero scambio e assicuri contatti regolari fra la Svizzera e la Comunità;
- clausola che prevede la possibilità di una futura cooperazione in altri campi.

Ci tengo a sottolineare che l'accordo, unitario, contiene tutto quanto occorre, per stabilire una zona di libero scambio. Se sarà il caso, in considerazione dei reciproci interessi, e se una cooperazione sembrerà auspicabile in altri campi, verranno negoziati nuovi accordi conclusi in Svizzera e sottoposti alle procedure di ratifica. Il sistema non porta con sé, dunque, nessun automatismo.

I negoziati sono complessi e minuziosi, tanto più che sono condotti parallelamente con parecchi paesi. Riteniamo tuttavia che si concluderanno nel luglio 1972, in modo che la seconda metà dell'anno verrà dedicata alla procedura di ratifica in Svizzera.

L'approvazione parlamentare sarà seguita molto verosimilmente dalla votazione popolare. Quest'ultima è proprio necessaria? Giuridicamente no, poichè l'accordo può essere denunciato nel termine di un anno, ma sembra opportuno — indipendentemente dalla possibilità offerta al popolo di pronunciarsi su questa apertura verso l'Europa — di conferire immediatamente all'accordo il valore durevole che gli è proprio, contrariamente alla convenzione con l'AELS che aveva soltanto una portata transitoria.

Quindi, entro la fine del 1972, verrà fatto un primo passo. In tal modo si sarà dimostrato che la Svizzera condivide il destino dell'Europa e che intende partecipare all'edificazione.

La prosperità generalizzata di cui gode l'Europa ha indubbiamente ridotto le grandi disparità nel prodotto nazionale per testa d'abitante anche se i disordini e gli scioperi in certi paesi hanno frenato tale processo.

Sul piano delle concezioni economiche, si assiste incontestabilmente a un riavvicinamento, poichè i paesi per loro natura protezionisti hanno fatto malgrado tutto progressi sostanziali in materia di libera concorrenza. È evidente che l'abolizione dei diritti doganali (per quelli che beneficiavano di questa protezione) implica uno sforzo di adattamento soprattutto quando la concorrenza si esercita sui salari. D'altra parte, le diminuzioni tariffarie decretate dagli altri paesi facilitano le nostre esportazioni. Le restrizioni di manodopera fissano tuttavia certi limiti alla nostra industria di esportazione che, se si vuole ancora estendere, ha il dovere di razionalizzarsi e di ristrutturarsi oppure di stabilirsi all'estero; è però chiaro che quest'ultima soluzione entra in considerazione solo per i rami la cui attività non è necessariamente legata al suolo elvetico.

Questa evoluzione provoca un'accresciuta penetrazione delle economie e delle esportazioni di capitali attraverso il sistema bancario, tali che il reddito dei capitali dovrebbe aumentare, per coprire la parte registrata nella bilancia commerciale.

La soluzione prospettata lascerà evidentemente delle tracce nelle finanze federali. La perdita dei diritti doganali, ripartiti in 5 o 6 anni, sarà dell'ordine di 150-200 milioni annui per raggiungere, nel 1978, circa un miliardo. Sarà dunque indispensabile compensare questi deprezzamenti con altre risorse. All'inizio, si potranno benissimo trovare con una nuova regolamentazione della nostra imposta sulla cifra d'affari; ma occorrerà poi pensare a istituire un sistema sul tipo di quello della tassa al valore aggiunto. Sarebbe infatti impensabile compensare delle imposte indirette con imposte dirette, senza contare che un aggravamento della fiscalità diretta metterebbe i cantoni — che hanno già sufficienti preoccupazioni finanziarie — in una situazione assai preoccupante. Le entrate supplementari che deriverebbero da una tassa al valore aggiunto svizzera permetterebbero di trasferire ai cantoni una più larga frazione del prodotto dell'imposta federale diretta, e ciò rafforzerebbe il federalismo e sarebbe dunque particolarmente ben accetto nel momento in cui le forze centrifughe aumentano il loro peso.

Ma i nostri sforzi nel campo del commercio estero non devono limitarsi alla CEE. Noi abbiamo una vocazione mondiale alla quale dobbiamo restare fedeli. È ben questa la ragione per cui, come rileva il comunicato, il Consiglio federale ha preso atto con soddisfazione del reciproco impegno preso nel corso di trattative bilaterali fra gli Stati Uniti e la CEE da una parte, gli Stati Uniti e il Giappone dall'altra, di intraprendere e di incoraggiare negoziati multilaterali di vasta portata nell'ambito del GATT, negoziati che inizieranno già nel 1973.

Anche il Consiglio federale ha approvato la volontà di altre parti contraenti del GATT, quali l'Australia, il Canada e la Svezia, di accettare questo impegno.

Le prospettive così aperte rispondono all'attesa molte volte espressa dalla Svizzera di voler intavolare nuovi negoziati su scala mondiale.

Le autorità svizzere prenderanno parte attiva ai lavori che si apriranno, per assicurare la preparazione e lo svolgimento dei negoziati previsti, nonché la partecipazione a tali negoziati dell'insieme delle parti contraenti.

Con la duplice apertura sul mondo e verso l'Europa, la Svizzera rimane fedele ai suoi principi tradizionali (universalità delle nostre relazioni, liberalizzazione del commercio e libera circolazione dei capitali, abolizione, negli scambi, degli impedimenti non tariffari), senza per questo perdere il proprio volto, senza cedere sul principio della propria sovranità, senza rinunciare alla sua struttura federalista.

Ma su questa scena rallegrante grava la minaccia latente di crisi monetarie.

L'interdipendenza degli scambi commerciali e dei problemi monetari è troppo evidente perchè mi debba soffermare, anche se occorre forse sottolineare che la soluzione del problema non è indifferente per la nostra politica congiunturale. La mancanza di fiducia nel dollaro, il deficit di 10-12 miliardi della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti, l'eccedenza delle spese del budget americano (più di 30 miliardi), ci creano problemi che l'allineamento della

parità del mese di dicembre non ha per nulla risolti; se può essere considerato come il punto di partenza di una riforma a lunga scadenza del sistema monetario, questo allineamento non ha permesso, in realtà, di trovare una soluzione alla presenza in Europa di circa 100 miliardi di dollari inconvertibili, al sistema della moneta di riserva, al problema del ritorno alla convertibilità del dollaro, agli enormi movimenti di capitali fluttuanti in Europa, al problema dei margini di fluttuazione che sono attualmente così estesi — l'abbiamo visto — che, se si volesse abusarne, potrebbero permettere di fatto la modificazione della parità.

Tutto ciò potrebbe essere oggetto di una o più conferenze, non c'è dubbio.

Ci sono due punti che vorrei comunque sottolineare.

Prima di voler istituire una moneta europea che implichi l'armonizzazione economica dei paesi interessati, ci sarebbero molti altri problemi da regolare in questo campo, tanto sul piano europeo quanto su quello mondiale; per questo, mi sembra utile non solo affrettare le trattative in vista della nostra adesione al Fondo monetario internazionale ma anche intavolare il dialogo a Bruxelles. Un primo passo è stato fatto in questa direzione dalle consultazioni a livello di governatori delle banche centrali europee. C'è di che rallegrarsi, per il fatto che i lavori comunitari nel campo della cooperazione monetaria hanno preso, in questi ultimi giorni, un andamento decisamente costruttivo, ciò che dimostra bene l'utilità delle consultazioni a livello dei governatori delle banche centrali. Del resto, sono già stati fissati i primi incontri con paesi come la Svizzera.

Mi sembra poi indispensabile assicurare il paese e l'industria, ai quali la rivalutazione del franco ha imposto un sacrificio, affermando in modo chiaro e distinto che le parità attuali corrispondono alle condizioni economiche delle nazioni in causa sul piano dei costi e dei prezzi, e che, a nostro avviso, non c'è alcun motivo per modificare queste parità; del resto, una tale misura si impone solo nel caso di uno squilibrio fondamentale, che non si presenta in questo momento.

Ho certamente abusato del vostro tempo e della vostra pazienza. Desidererei comunque, rivolgendomi a un pubblico così competente, definire ancora alcune tesi che mi stanno a cuore:

- Non ci sono soltanto i conflitti politici che possono far pesare gravi minacce sull'insieme dei popoli. I conflitti commerciali e monetari possono pure ricondurci alla situazione di un quarto di secolo fa, ristabilendo barriere insormontabili fra gli Stati e provocando il crollo dell'economia mondiale. I nostri sforzi d'intesa con l'Europa e il resto del mondo sono dunque ampiamente giustificati.
- Siamo fatalmente per entrare in un'epoca in cui i problemi dovranno essere considerati in un'ottica globale e in cui si tratterà soprattutto di garantire la salute fisica, spirituale e materiale dell'umanità. I mutamenti in corso, di cui siamo coscienti, stanno realmente per trasformare la nostra società. E non penso soltanto ai progressi tecnici.

- Le società moderne devono ristrutturarsi, per essere in grado di affrontare problemi di dimensioni e di portata fin qui sconosciute.
- Di fronte al groviglio dei problemi e alla molteplicità delle tensioni, mi sembra che i nostri sforzi debbano tendere a due scopi:
 - il rafforzamento e l'ammodernamento delle strutture dello Stato, l'affermazione della democrazia e dello Stato di diritto contro ogni tentativo di istituire nel nostro paese il disordine e l'anarchia,
 - il consolidamento dell'economia, intensificando la lotta contro l'inflazione, per la difesa della moneta e del suo potere d'acquisto, come pure la lotta contro la speculazione.
- La politica di apertura nella quale la Svizzera si impegna dipende essenzialmente dalla nostra volontà di partecipare all'edificazione del mondo di domani. Questa politica, a condizione di non compromettere le nostre peculiarità e le nostre strutture, si giustifica pienamente al momento attuale; direi anzi che si impone.

È in via di formazione una nuova società di cui dobbiamo prendere coscienza. La difesa della libertà, della cultura e del suolo sarà assicurata soltanto da una vasta collaborazione su scala mondiale.

Che parte avremo? Mi torna in mente un verso di Virgilio dedicato alle api: «Sunt quibus ad portas cecidit custodiae sorti». (Vi sono quelle incaricate di sorvegliare le porte).

Ricordiamocene: non avventuriamoci sui campi di battaglia, non immischiamoci nei conflitti di terzi, ma sorvegliamo, con gli altri, le porte attraverso cui passano la libertà, il benessere, la giustizia e la cooperazione fra i popoli.

