

**Zeitschrift:** Rivista militare della Svizzera italiana  
**Herausgeber:** Lugano : Amministrazione RMSI  
**Band:** 44 (1972)  
**Heft:** 1

**Artikel:** La Svizzera e l'Europa  
**Autor:** Jolles, Paul  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-246171>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 19.02.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# La Svizzera e l'Europa

La Svizzera di fronte all'allargamento delle Comunità europee ed ai grandi problemi del commercio internazionale

di PAUL JOLLES

*Riproduciamo, siccome molto interessante, il testo completo della conferenza dell'Ambasciatore Paul Jolles, Direttore della Divisione del commercio del Dipartimento federale dell'economia pubblica, nel quadro dell'Assemblea annuale della Camera di Commercio, dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino tenutasi il 20 novembre '71 a Lugano. (N.d.R.)*

## 1. Introduzione

Per chi vive al Nord delle Alpi, il fatto di poter attraversare il Gottardo e venire — almeno per qualche ora — a godere dell'atmosfera così gradevole e serena che offre il Ticino, ed in particolar modo questa incantevole città di Lugano, è sempre un vero piacere. Per me si tratta forse di qualcosa di più, in quanto mi rammenta il tempo in cui, da bambino, aveva avuto la fortuna di trascorrere diversi mesi nella Svizzera italiana. E' a quel tempo che risale la mia presa di coscienza — del resto rinnovata attraverso le sedute delle Commissioni parlamentari del commercio estero le quali, grazie all'irresistibile ospitalità delle vostre Autorità, si sono ripetutamente tenute nel Ticino negli anni scorsi — nella reale determinazione del Ticino quale terza dimensione della Svizzera, quale apportatore cioè, in seno alla Confederazione, della civiltà italiana. Questo fatto ha oggi, in pieno movimento d'integrazione del nostro continente, un significato del tutto particolare, specialmente per chi — come me — è portato ad occuparsi quotidianamente della ricerca di un giusto equilibrio tra un'intensa cooperazione economica con i Paesi Europei, senza pertanto intaccare l'indipendenza della Svizzera nelle sue relazioni economiche e politiche nei confronti dell'Europa stessa e del resto del mondo.

Vi è un altro motivo di soddisfazione di trovarmi oggi nel vostro consesso, meno personale, ma tuttavia direttamente legato alla mia funzione. Mi rallegro infatti di venire a parlare davanti all'Assemblea generale della Camera di commercio di un cantone che, nonostante i problemi economici evidenti che ha dovuto affrontare negli ultimi decenni, occupa ormai una posizione che non può essere sottovalutata nell'insieme dell'economia del nostro Paese. Benché tradizionalmente dipendente quasi esclusivamente dall'agricoltura, in parte di mon-

tagna, e dal turismo — ciò a cui il suo clima e le sue bellezze naturali, nonché il carattere ospitale e gioviale della sua popolazione lo predestinavano — il Ticino negli ultimi anni, per merito di intraprendenti operatori e di una manodopera attiva, ha dimostrato in campo economico un dinamismo notevole. E ciò non è solamente il caso negli investimenti immobiliari e nel susseguente evidente sviluppo edilizio, ma anche negli altri settori economici ed in particolare nell'industria e nel commercio.

Il Ticino è lo sbocco della Svizzera verso il Sud, verso i porti del Mediterraneo — che, con quelli alle foci del Reno, garantiscono ai nostri prodotti l'accesso ai mercati extraeuropei — ed in particolare verso l'Italia amica, che è uno dei nostri principali partners commerciali e che, con l'apporto di manodopera altamente apprezzata, contribuisce in larga misura allo sviluppo della nostra economia. Questa sua situazione particolare di cantone di frontiera ed il fatto che il più importante asse europeo del traffico Nord-Sud attraversi il suo territorio, comportano per il Ticino un'interdipendenza notevole con l'evoluzione del nostro commercio estero.

Del resto una conferma del dinamismo dell'economia ticinese e della sua apertura verso i mercati internazionali è data dall'interesse che la vostra Camera di commercio ha dimostrato nello scegliere il tema della mia conferenza odierna. Gli ultimi sviluppi sia nel campo del commercio internazionale, come pure in quello più specifico dell'integrazione europea, sono di importanza determinante per l'avvenire del nostro Paese e richiedono perciò un'attenzione particolare da parte degli operatori economici, come anche di tutta l'opinione pubblica.

## *2. Modifiche nell'organizzazione del commercio mondiale*

L'espansione economica degli ultimi venticinque anni — che non ha precedenti nella storia — è avvenuta in un ordinamento monetario su scala mondiale, che era stato edificato dopo l'ultima guerra da statisti ed economisti particolarmente previdenti. Questo ordinamento ha portato alla progressiva eliminazione delle barriere agli scambi, ad una libertà sempre maggiore nei pagamenti internazionali e nei trasferimenti di capitali, come pure alla completa convertibilità delle valute. Esso ha favorito l'interdipendenza economica e la ripartizione interna-

zionale del lavoro, modificando però le strutture tradizionali, ciò che ha portato con sé importanti trasformazioni nei diversi aspetti della economia mondiale. Si sono così create nuove situazioni che minacciano ora l'ordinamento degli scambi internazionali. Basti a questo proposito pensare all'inserimento nell'economia mondiale dei Paesi in via di sviluppo, quale gruppo massiccio di Stati indipendenti, che sono determinati ad ottenere dagli Stati industrializzati misure speciali per una più rapida espansione delle loro economie nazionali; si pensi anche ai Paesi dell'Est, che praticano il commercio di Stato, la cui tradizionale politica d'autarchia sembra far posto lentamente ad una maggiore apertura verso l'economia mondiale.

La situazione odierna è tuttavia caratterizzata soprattutto dai recenti determinanti sviluppi del mondo occidentale, organizzato secondo i principi dell'economia di mercato. Quali elementi di questa evoluzione vorrei in particolare citare il consolidamento e l'allargamento della integrazione europea, nonché il progressivo affermarsi delle Comunità europee quale più importante gruppo di Paesi nel settore del commercio mondiale. A ciò si aggiungono la trasformazione radicale che ha subito il mercato europeo del dollaro, dove da una situazione di carenza tradizionale — e cioè da una cronica posizione debitrice nei confronti degli Stati Uniti d'America — si è passati ad una importante posizione creditrice; inoltre la stasi economica negli Stati Uniti e le ripercussioni mondiali della crisi della bilancia americana dei pagamenti, nonché l'avanzamento del Giappone al terzo posto fra le potenze economiche del mondo «occidentale». Questi avvenimenti hanno messo in crisi sia il sistema monetario mondiale, basato sulla convertibilità del dollaro-oro e sul Fondo monetario internazionale, come pure l'ordinamento del commercio mondiale basato sulle regole del GATT e cioè sul principio della nazione la più favorita.

La soluzione a questa crisi non viene ricercata nella restaurazione della precedente situazione, bensì in riforme radicali. Un Paese come la Svizzera, così strettamente legato al mondo che lo circonda ed alla economia mondiale, si trova perciò confrontato a problemi fondamentalmente nuovi e non può quindi ignorare questa atmosfera burrascosa così caratteristica dei giorni di novembre in cui ci troviamo. Tutto ciò non deve però spaventarci eccessivamente, ma piuttosto costituire uno

---

stimolo per adoperarci — con la forza che ci conferisce la nostra posizione finanziaria ed economica — a trovare su tutti i fronti soluzioni costruttive.

### *3. Il passaggio dell'integrazione europea in due gruppi distinti ad una soluzione globale*

Affacciamoci sulla scena europea. Anche qui, le strutture tradizionali sono in trasformazione, non nel senso di un regresso, bensì nel senso di un progresso veramente determinante. E così per esempio che lo annuncio dato a Ginevra all'inizio di questo mese del ritiro della Gran Bretagna dall'Associazione europea di libero scambio (AELS) per la fine dell'anno prossimo non deve essere interpretato come un segnale inatteso di disintegrazione e d'insuccesso di questa Organizzazione, la quale, durante poco più di un decennio, ha permesso al nostro Paese di quadruplicare il suo commercio estero nell'ambito della Zona di libero scambio; tale annuncio è, al contrario, una conferma che il passaggio dall'integrazione realizzata finora in due gruppi paralleli e distinti ad un'unica soluzione globale europea — che dovrebbe entrare in vigore il 1 gennaio 1972 — è ormai a tale punto a portata di mano che i passi concreti necessari possono essere intrapresi senza indugio. Dopo un blocco durato oltre un decennio, la dichiarazione d'intenzione dei capi di Stato e di Governo dei Paesi del MEC — fatta alla Conferenza dell'Aia, proprio due anni fa — ha reso possibile la ripresa del movimento tendente alla realizzazione di quegli obiettivi che venivano perseguiti sin dal 1957. Le tappe decise nella Conferenza di fine 1969 per il consolidamento interno e per l'allargamento verso l'esterno delle Comunità Europee sono state finora realizzate secondo il programma previsto; ciò permette oggi di contare sul successo di questo nuovo importante passo sulla via della cooperazione europea. Le condizioni favorevoli per tale realizzazione non sono state ottenute solo nel corso del negoziato vero e proprio, ma anche sul fronte interno, come lo dimostra il voto del Parlamento britannico dello scorso 28 ottobre.

Questa ristrutturazione del mondo economico europeo concerne naturalmente anche la posizione della Svizzera. Il nuovo orientamento non

richiede però un cambiamento di politica da parte nostra, in quanto rientra proprio negli obiettivi perseguiti finora con costanza dal Consiglio federale.

#### 4. *Le costanti della politica d'integrazione della Svizzera*

Dalla fine della guerra, quando la Svizzera era economicamente forte, anche se parzialmente isolata, essa ha ricercato una partecipazione per quanto possibile attiva alla cooperazione europea che andava progressivamente intensificandosi. Sin dall'inizio però, il nostro Paese ha perseguito con insistenza lo scopo di tutelare la credibilità internazionale della sua politica di neutralità, la quale esige di preservare la autodeterminazione espressa dai comuni, dai cantoni, dal Parlamento, dal Governo e dal popolo. Oltre all'interesse primordiale per la cooperazione europea, un'ulteriore costante della politica svizzera consiste nel mantenere attivi e sviluppare ulteriormente i rapporti con il resto del mondo. Questa politica si basa sulla constatazione che, sebbene l'Europa rappresenti materialmente e spiritualmente il nostro spazio vitale tradizionale — e ciò in particolare per quanto riguarda i nostri scambi commerciali — le relazioni extraeuropee restano pur sempre di primaria importanza per evitare uno stato di dipendenza unilaterale e per garantire l'universalità dei nostri rapporti economici. L'enorme disavanzo della nostra bilancia commerciale nei confronti dell'Europa viene ridotto dal saldo attivo dei nostri scambi con gli altri mercati mondiali e la nostra bilancia dei pagamenti si tiene in equilibrio grazie agli introiti provenienti dai cospicui investimenti di capitali svizzeri nelle varie regioni del mondo.

In queste condizioni, per la Svizzera non si è mai posta la domanda *se*, ma unicamente *come*, partecipare all'integrazione europea e ciò appunto in relazione con il desiderio di mantenere, nei confronti del resto del mondo, la capacità di decidere in modo autonomo delle proprie relazioni commerciali. L'integrazione rappresenta una forma radicalmente nuova della cooperazione internazionale, che amalgama considerazioni economiche con quelle di carattere politico. Gli Stati partecipanti s'impegnano infatti non solo ad applicare regole precedentemente decise in trattati internazionali — come per esempio lo sman-

tellamento doganale —, ma prevedono bensì di condurre una politica comune — come per esempio nel campo del commercio estero, della agricoltura e dei trasporti. Al fine di mettere in moto e di realizzare tali politiche comuni, sono state create istituzioni comunitarie — come la Commissione europea ed il Consiglio dei ministri — le quali, senza intaccare in via di principio la sovranità degli Stati membri, sono state investite dei poteri necessari per amministrare lo spazio economico comunitario. L'obiettivo finale che si ricerca è quello di poter realizzare una politica comunitaria in campo economico e monetario, nella speranza che possa derivarne a lunga scadenza anche una maggiore unità politica.

La Comunità economica europea ha perciò messo la Svizzera ripetutamente a confronto diretto con i problemi relativi all'intensità di una sua possibile partecipazione ad una cooperazione di tale genere, senza mettere in pericolo le strutture costituzionali e senza perdere l'indipendenza e l'individualità che costituiscono le premesse necessarie alla credibilità internazionale della politica di neutralità. Già dal 1957, il Consiglio federale era arrivato alla conclusione che *l'adesione non era possibile*, ma che d'altro canto *il restare in disparte non era desiderabile*, ragione per cui doveva essere ricercata *una soluzione intermedia* che evitasse l'alternativa del tutto o niente. Questa concezione di una soluzione intermedia aveva già servito di base ai modelli discussi a suo tempo per una grande zona di libero scambio o per un'associazione; con la dichiarazione della Conferenza dell'Aia del dicembre 1969, relativa alla costituzione dei «rapporti particolari» con i Paesi neutrali, le Comunità europee hanno, dal canto loro, accettato la ricerca di questa soluzione intermedia. Il MEC e la Svizzera sono dunque oggi, in via di principio, d'accordo sul carattere da conferire alle loro future relazioni.

Il fatto che l'AELS sia riuscita a realizzare con successo una forma intermedia di integrazione ed a dimostrarne l'efficienza pratica ha senza dubbio favorito il riaffermarsi di queste nuove tendenze. Prima di schizzare il contenuto delle soluzioni in discussione con il MEC, vorrei ricordare brevemente *i motivi per cui un'adesione del nostro Paese alla CEE non è possibile* e perché, d'altronde, appare opportuno — ed al momento attuale anche urgente —, ricercare una soluzione al problema dei nostri rapporti con le Comunità europee.

La partecipazione di uno Stato neutrale al MEC è esclusa per le particolarità dei metodi d'integrazione a cui ho precedentemente accennato e specialmente per il fatto che le Comunità europee ricercano, con mezzi economici, finalità politiche. Ciò viene descritto — in modo alquanto generale, è vero — nel preambolo del Trattato di Roma con queste parole: «Porre le fondamenta di una unione sempre più stretta fra i popoli europei». Da un punto di vista della politica di neutralità, il giudizio sulla portata di queste finalità dipenderà in ultima analisi da come verranno interpretate e realizzate. Che la concretizzazione di questi obiettivi sia da prendere sul serio, malgrado tutte le difficoltà manifestatesi finora, è stato confermato dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi del MEC alla Conferenza al vertice dell'Aia, allorché hanno solennemente proclamato «la loro fede nelle finalità politiche che danno alle Comunità il loro vero senso e la loro portata». Nel frattempo sono anche state prese determinate disposizioni in questo senso, come l'inizio di consultazioni regolari sui problemi di politica estera e l'adozione di un programma per l'edificazione di un'unione economica e monetaria, programma che prevede per motivi politici il trasferimento agli organi comunitari di talune funzioni essenziali dei singoli Stati. A ciò si aggiunge che la Gran Bretagna ha dichiarato di voler aderire al MEC specialmente per considerazioni di carattere politico. Appare del resto evidente che la Comunità economica europea allargata costituirà un blocco economico tale che non potrà, a lungo andare, rimanere in uno stato di immobilismo politico, ma bensì manifestarsi nei confronti del mondo esterno con il suo proprio peso politico.

Come membri di pieno diritto, gli Stati neutrali sarebbero costretti a frenare lo sviluppo politico del MEC, ciò che non sembra né nel loro proprio interesse, né tanto meno in quello dell'avvenire dell'Europa; inoltre, essi dovrebbero riservarsi la possibilità di ritirarsi dalla Comunità, ciò che sarebbe irrealizzabile non solo per motivi economici ed organizzativi, ma anche perché le Comunità, nell'interesse del mantenimento della propria coesione interna, non sarebbero in grado di accordare loro tale disposizione particolare. Ai Paesi candidati alla adesione, le Comunità hanno infatti posto come condizione di accettare tutti i diritti e gli obblighi dei Paesi membri e di sottoscrivere ai piani d'avvenire, comprese le finalità politiche. Indipendentemente dal fatto che il popolo svizzero rifiuterebbe di certo una tale rinuncia alla nostra

politica di neutralità, ciò appare anche poco giudizioso. L'Europa non è ancora uno Stato federale che sarebbe in grado di garantire con il suo potenziale difensivo l'indipendenza della Svizzera, meglio di quanto sia possibile attualmente con la nostra politica di neutralità armata. Inoltre è da escludere che un passo del genere da parte di un piccolo paese possa favorire l'unità europea; anzi, la rinuncia alla neutralità sarebbe contraria agli sforzi attualmente in corso per la distensione tra Occidente e Oriente. Questo è il motivo per cui gli Stati europei sono oggi pronti a ricercare per i Neutrali una soluzione che non intacchi il loro statuto particolare.

Con la rinuncia ad un'adesione vengono anche eliminati i problemi di carattere costituzionale particolari al federalismo svizzero ed alla nostra democrazia diretta, come pure talune conseguenze economiche che avrebbero costituito le maggiori difficoltà in previsione di un referendum popolare. Penso in particolare alla riduzione del reddito agricolo, all'abbandono della politica di stabilizzazione della manodopera straniera ed all'armonizzazione fiscale.

*Una regolamento contrattuale delle nostre relazioni con il MEC è tuttavia di importanza determinante se si considera che 3/5 delle nostre esportazioni sono dirette verso la Comunità europea allargata e che 3/4 delle nostre importazioni provengono dalla stessa regione. A ciò si aggiungono la stretta interdipendenza del mercato del lavoro, la reciproca compenetrazione aziendale, gli intensi trasferimenti di capitali, l'importanza dell'Europa per il nostro turismo, le nostre assicurazioni ed altri elementi ancora. Non si tratta però soltanto di evitare ogni svantaggio ad uno Stato che resta in disparte, ma piuttosto di ricercare la necessaria cooperazione in numerosi settori dell'economia, in quanto molti problemi della società moderna non possono essere risolti in modo soddisfacente dai singoli Stati individualmente. Pensiamo per esempio alla protezione dell'ambiente naturale, allo sviluppo del traffico internazionale ed alle conseguenze reciproche di misure di carattere congiunturale. E' così che nell'interesse dell'espansione economica, ed al fine di evitare crisi di sviluppo, nonché per ottenere uno sfruttamento razionale delle risorse di un grande spazio economico europeo, la cooperazione nei settori menzionati può, a lunga scadenza, essere ancora più importante della politica tradizionale nel campo doganale*

e commerciale. Infine, mi sembra che l'interesse reciproco richieda alla Svizzera di contribuire a creare in Europa una situazione di maggiore stabilità. Questa è la ragione per cui il nostro Paese, nella sua dichiarazione di apertura presentata a Bruxelles un anno fa, ha proposto una soluzione globale.

*5. Il concetto di base del MEC per le trattative ed i principi di una soluzione intermedia*

Nel frattempo, le Comunità Europee hanno deciso delle direttive per le trattative con la Svizzera e con gli altri Stati dell'AELS non candidati all'adesione, cosicché siamo oggi in misura di conoscere la possibile struttura della soluzione intermedia a cui aspiriamo. Il fatto che si sia realizzata questa posizione comune dei Paesi del MEC rappresenta un grande progresso, in quanto il problema da risolvere era, in fin dei conti, più difficile di quanto fosse stato quello dell'allargamento, dove si richiede l'accettazione delle regole esistenti. Bisognava perciò escogitare un nuovo tipo di trattato. Al desiderio della Svizzera di conservare la sua individualità, corrispondeva la preoccupazione del MEC di evitare un'interferenza nel suo sistema e specialmente di conservare intatto il potere autonomo di decisione, nonché le possibilità di futuro sviluppo. Queste considerazioni parallele hanno portato il MEC alle stesse conclusioni della Svizzera e cioè a constatare che il giusto punto di partenza è rappresentato da una soluzione di libero scambio. Contrariamente ad un'unione doganale, la quale esige una politica comune nel campo del commercio estero, la zona di libero scambio conserva agli stati membri il potere di condurre indipendentemente la propria politica commerciale nei confronti del mondo esterno.

Le Comunità Europee tendono ad una netta separazione tra la partecipazione al loro processo d'integrazione, da un canto, ed una forma più blanda di cooperazione con i Paesi non candidati — e cioè in primo luogo ad una cooperazione di natura commerciale —, dall'altro. Esse non desiderano far partecipare questi Stati ai lavori delle istanze comunitarie e ne deducono giustamente che non può essere richiesto ai Paesi non candidati di accettare le disposizioni del Trattato di Roma. Con ciò può essere evitato il problema della satellizzazione, che ne deriverebbe qualora questi Paesi fossero chiamati a rendere esecutive

le direttive e le decisioni del MEC, senza aver partecipato alla loro preparazione ed alla loro definizione. Tuttavia, per garantire condizioni di concorrenza analoghe nella zona di libero scambio, sarà necessario di accordarsi su taluni principi, in particolare nel campo dei cartelli e dei sussidi governativi, la cui applicazione dovrà essere realizzata da ambo le parti attraverso la propria legislazione. Una commissione mista sarà chiamata ad amministrare questa zona di libero scambio. Nel caso di gravi perturbazioni che non sarebbe stato possibile eliminare nel corso di precedenti consultazioni, ambo le parti avrebbero il diritto di ricorrere, in casi estremi, ad una clausola di salvaguardia. Resta ancora in discussione la natura di eventuali accordi che potrebbero essere conclusi per favorire il commercio reciproco di prodotti agricoli, accordi che però, a causa della citata differenza sostanziale tra zona di libero scambio ed adesione al MEC, non potranno in alcun modo prevedere la partecipazione dei Paesi non candidati alla politica agraria comune.

Oltre a queste stipulazioni di politica commerciale, che costituiscono la parte essenziale dell'accordo, dovranno essere previsti alcuni principi di non discriminazione in relazione al traffico comunitario attraverso la Svizzera e viceversa, come pure in relazione ai crediti commerciali ed ai meccanismi compensatori alla frontiera come conseguenza di imposte indirette. Per quanto riguarda la questione particolarmente importante per il nostro Paese relativa alla manodopera straniera, ci si attende che sia possibile realizzare un'intesa bilaterale che permetta di eliminare talune disparità nel campo delle condizioni di vita e di lavoro, nonché in quello della previdenza sociale.

L'accordo da concludere che, come abbiamo visto, sarà nel suo contenuto di portata limitata, dovrà avere carattere stabile, ma prevedere la possibilità di ulteriori sviluppi. Resta così aperta l'estensione della cooperazione ad altri settori, e questo mediante la conclusione di accordi supplementari soggetti a ratifica, ciò che sembra essere anche nelle intenzioni del MEC.

Non vorrei tralasciare di menzionare, in modo particolare qui nel Ticino, la proficua attività svolta dalle Autorità italiane le quali, nel semestre in corso, rivestono ai diversi livelli la presidenza degli organi comunitari. E' con soddisfazione che possiamo constatare quanto questa puntuale azione italiana abbia favorito una rapida deliberazione

in sede comunitaria per trovare l'intesa necessaria all'inizio delle trattative con i Paesi non candidati.

#### *6. Apprezzamento da parte svizzera delle soluzioni proposte*

Dalla descrizione nelle grandi linee della soluzione prevista dalle Comunità Europee si può dedurre che essa corrisponde in via di principio alle aspettative svizzere, benché resti nel suo contenuto più modesta di quanto la Svizzera si proponeva nella sua dichiarazione di apertura di un anno fa. Comprendiamo però che esistono motivi impellenti per accogliere l'idea di un semplice accordo di base e che tale soluzione, tenuto conto della situazione odierna, appare quella giusta.

Di importanza determinante è il fattore tempo. E' infatti evidente che, per poter realizzare, senza ostacoli e senza intralciare il libero scambio ottenuto nell'AELS, il passaggio — dall'esistenza parallela odierna del MEC dei Sei e dell'AELS dei Nove — ad un nuovo grande mercato, è necessaria una precisa sincronizzazione. Gli accordi di libero scambio del MEC con i singoli Paesi dell'AELS non candidati all'adesione devono poter entrare in vigore simultaneamente con l'adesione alle Comunità della Gran Bretagna, della Danimarca e della Norvegia. Siccome viene prevista a tal fine la data del 1. gennaio 1973, il tempo a disposizione per queste trattative è estremamente corto. Ciò comporta la necessità per ambedue le parti di accontentarsi, per il momento, di risolvere i problemi di politica commerciale più urgenti.

Una seconda ragione per limitarsi ad un accordo semplice consiste nel fatto che i lavori del MEC nel campo non commerciale — in un settore cioè in cui la Svizzera intende anche cooperare — non sono in generale, almeno per ora, molto avanzati. Se da un lato il MEC non si sente dunque ancora in misura di definire il contenuto e la forma di una futura cooperazione, appare d'altro canto anche nell'interesse della Svizzera — la quale intende creare situazioni chiaramente definite — di prendere le sue decisioni in questi settori soltanto allorché il progressivo sviluppo del MEC avrà preso maggiore consistenza. Naturalmente noi dobbiamo essere coscienti del fatto che lo svantaggio rappresentato da questo procedere prudente e pragmatico risiede nella impossibilità di ottenere un potere di codeterminazione nella fase di

---

formazione della futura politica del MEC. E' questo il prezzo per conservare la nostra individualità. Noi pensiamo però che le situazioni che andranno creandosi e l'esigenza di risolvere in comune i problemi a cui andiamo incontro saranno di tale evidenza che favoriranno gli scambi d'opinione in questo senso, nonché un dialogo costruttivo sin dall'inizio, e ciò nonostante le tendenze del MEC di trattare questi problemi a porte chiuse. E così, per esempio, che già al giorno d'oggi sono stati iniziati contatti ufficiosi tra il MEC e la Svizzera nel settore di primaria importanza della politica monetaria. Nell'ambito delle trattative per un riassetto mondiale delle parità monetarie, la Svizzera non può essere ignorata, così come noi non potremmo stabilire la nostra politica nazionale in materia, senza conoscere le intenzioni dei nostri partners europei.

E per questo che *conferiamo primordiale significato alla capacità di evoluzione ulteriore dell'accordo*. La porta per sviluppi futuri deve rimanere aperta. Sarebbe del resto erroneo considerare un accordo di libero scambio come una soluzione di portata ridotta. Tenuto conto degli squilibri e delle tendenze protezionistiche che si profilano in campo internazionale, nonché della possibilità di un rovescio della congiuntura, il libero accesso ad un mercato di 300 milioni di persone è per la nostra economia di considerevole importanza. La coabitazione in questo grande spazio favorirà e semplificherà la divisione razionale del lavoro e di conseguenza anche la cooperazione economica reciproca. Con la creazione di una commissione mista viene per di più costituita la piattaforma per le necessarie strette consultazioni tra la Svizzera e gli Stati limitrofi.

#### *7. Sguardo alle prossime trattative*

Al negoziatore si pone volentieri la domanda, se egli sia ottimista o pessimista e se gli strumenti di negoziato non siano a tal punto disuguali che la Svizzera si debba, nelle prossime trattative, piegare ad ogni costo al volere del potente MEC.

Mi sia innanzitutto permesso di constatare che la proposta di negoziato del MEC non può certo essere considerata come un «Diktat» unilaterale. Tale proposta è andata infatti cristalizzandosi in piena conoscenza dei nostri desideri, espressi, sia nel corso delle conversazioni esplorative

che si sono svolte da un anno a questa parte, sia durante numerosi contatti ufficiosi. Le conversazioni svoltesi finora non ci hanno mai dato l'impressione di trovarci di fronte ad un interlocutore ostile, ma piuttosto di fronte a vicini che ricercavano, come noi, una soluzione soddisfacente ed accettabile per ambedue le parti. Le considerazioni fondamentali esposte nella dichiarazione d'apertura della Svizzera — e cioè le costanti della nostra politica — sono state largamente prese in considerazione. Questo dovrebbe facilitare al momento opportuno l'approvazione del Parlamento ed eventualmente quella del popolo, poiché ci vengono così risparmiati gli ardui problemi costituzionali, nonché quelli relativi alla politica di neutralità, così come le difficoltà di assestamento economico che sarebbero state causate da una soluzione troppo somigliante all'adesione.

Da un lato, se si può costatare che, in via di principio, esiste una buona intesa, ci si può attendere, d'altro canto, che il regolamento di questioni di dettaglio richiederà dure e difficili trattative. Queste saranno probabilmente concentrate sui punti seguenti:

- l'edificazione tecnica ed organizzativa della zona di libero scambio industriale;
- il trattamento riservato ai prodotti sensibili;
- l'agricoltura;
- il problema della manodopera straniera.

Benché, secondo una procedura ormai abituale nella Comunità dei Sei, il Consiglio dei Ministri del MEC abbia stabilito nei dettagli le direttive del negoziato, noi pensiamo che resti aperta la necessaria libertà di movimento per negoziare soluzioni accettabili.

#### *Edificazione della zona di libero scambio*

A questo riguardo si tratta soprattutto di stabilire i criteri d'origine, in altre parole di decidere delle condizioni che permetteranno a determinate merci di usufruire della franchigia doganale; si tratterà anche di decidere dei principi di concorrenza — nel campo dei cartelli, per esempio — nonché la procedura per invocare la clausola di salvaguardia. Questi sono problemi importanti in quanto gli imprenditori devono conoscere la disciplina a cui dovranno conformarsi e di conse-

---

guenza disporre delle necessarie garanzie per evitare il pericolo di essere soggetti a misure restrittive imprevedibili.

#### *Trattamento dei prodotti sensibili*

La costituzione di un mercato libero inasprisce le condizioni di concorrenza, cosicché in ogni Paese si trovano industrie che credono di poter avere diritto ad una protezione particolare. Una zona di libero scambio industriale non dovrebbe tuttavia escludere *nessun* prodotto dal disarmo doganale. A questo proposito ci possono aiutare le esperienze fatte nel MEC e nell'AELS che, pur avendo favorito taluni cambiamenti di struttura, non hanno creato reali difficoltà in nessuno settore economico. Tuttavia non è da escludere che, nel timore di un'evoluzione sfavorevole della congiuntura, possano essere avanzate richieste di eccezioni per l'uno o l'altro prodotto, e ciò anche da noi. Ritengo pertanto che, proprio in una situazione come questa, dovrebbe affermarsi in Europa la convinzione che il libero accesso ad un grande mercato potrà costituire un importante elemento di stabilità. Ciò vale in particolare per un Paese esportatore come la Svizzera. Del resto credo che in tale contesto i nostri partners europei non dovrebbero preoccuparsi eccessivamente, poiché la nostra capacità di produzione ha raggiunto il punto di saturazione ed un'ulteriore considerevole espansione non è possibile a causa della mancanza di manodopera.

#### *Agricoltura*

In tutti i negoziati internazionali, l'agricoltura costituisce un capitolo a sé e per di più difficile. Siccome però conosciamo la premessa che né la partecipazione della Svizzera alla politica agraria comune del MEC, né l'inclusione dell'agricoltura nel libero scambio, entrano in linea di conto, ci si attende tutt'al più a trattative limitate ed agevolazioni negli scambi di determinati prodotti. Le Comunità si rendono certamente conto che ogni cittadino svizzero consuma attualmente per più di 200 franchi all'anno di derrate alimentari provenienti dal MEC, ciò che costituisce una prestazione più che raddoppiata di quella degli abitanti dei singoli Paesi del MEC, per quanto concerne le importazioni di tali prodotti dagli altri membri della Comunità. Se è vero il detto che lo

amore comincia dallo stomaco, potremmo pretendere di essere filoeuropei per eccellenza! Proprio per questo dovremmo poter ottenere determinate controprestazioni per esempio per i nostri latticini, per il bestiame e per la frutta, ciò a cui le Comunità non sembrano, almeno per ora, particolarmente disposte.

#### *La manodopera straniera*

Anche qui constatiamo che, tenuto conto della portata limitata dello accordo in discussione, non ci si aspetta di stabilire la completa libertà di circolazione da uno Stato all'altro. A causa dell'effettivo di stranieri estremamente alto nel nostro Paese, la politica di stabilizzazione proclamata dal Consiglio federale viene accolta con comprensione. Per contro, in un negoziato bilaterale tra la Svizzera e l'Italia occorrerà migliorare ancora la situazione dei lavoratori nel nostro Paese e particolarmente quella dei lavoratori stagionali che vi soggiornano ripetutamente per periodi prolungati. Durante l'estate scorsa, la Svizzera ha già presentato alle autorità italiane proposte concrete, che, da un canto, si basano sulla nostra politica a lunga scadenza tendente a realizzare un mercato del lavoro più unitario e che, d'altro canto, tengono conto anche degli interessi legittimi dei lavoratori italiani. Tali proposte vengono attualmente esaminate a Roma. Speriamo che venga chiaramente riconosciuta la comunanza dei nostri interessi e che si ottenga la necessaria comprensione per l'esigenza di un'azione minuziosa e graduale. I problemi sono certo reali e non possono essere attribuiti a cattiva volontà. La loro soluzione è difficile, ma necessaria, anche per tener conto degli aspetti umani del problema. Una soluzione del genere sarà tanto più facile da ottenere, se l'atmosfera sarà improntata al realismo e scevra di sentimenti emotivi.

#### *8 Conseguenze di una soluzione globale dell'integrazione europea sul resto del mondo*

Ritorniamo ora al punto di partenza delle nostre considerazioni, ossia all'attuale poco soddisfacente situazione nelle relazioni commerciali internazionali. In questo contesto gli Stati Uniti d'America hanno ultimamente espresso la loro preoccupazione riguardo alle conseguenze

---

negative che una soluzione europea potrebbe avere sui loro interessi commerciali in un momento particolarmente critico.

Tale preoccupazione non è giustificata. Vorrei a questo proposito ricordare innanzitutto che soltanto circa il 3 per cento del commercio estero americano si svolge con i sei Paesi dell'AELS che ricercano con il MEC una soluzione di libero scambio. D'altronde, se si tien conto che gli scambi di questi Stati con il MEC allargato raggiungono il 68 per cento del loro commercio estero, appare evidente quali interessi siano veramente in giuoco e quali siano quelli preponderanti!

La soluzione prevista sarà conforme alle regole del commercio internazionale, codificate nel GATT. Essa non può pertanto essere attaccata; come del resto essa non deve comportare, né comporterà, conseguenze negative per il commercio mondiale.

Il vantaggio di una zona di libero scambio è infatti quello di non creare nuove barriere agli scambi. In una soluzione del genere, un Paese come la Svizzera, dalla tariffa doganale bassa, non viene costretto a portare i diritti doganali nei confronti dei Paesi terzi al livello della tariffa esterna comune del MEC, che è notevolmente più alto. L'esperienza ha inoltre dimostrato che la costituzione di spazi economici più estesi ha conseguenze benefiche sul commercio internazionale e non certo il contrario. Gli Americani devono il loro straordinario sviluppo industriale, come pure la loro efficienza, ad un mercato interno di oltre 200 milioni di abitanti; essi dovrebbero perciò avere comprensione per il fatto che anche la Svizzera ricerchi ora di partecipare ad un grande mercato.

Se il resto del mondo desidera evitare di restare indietro nei confronti di questa nuova tappa di liberalizzazione in Europa, la giusta soluzione può soltanto risiedere nell'iniziare nuove trattative su scala mondiale al fine di ottenere uno smantellamento delle barriere agli scambi ancora esistenti e ciò naturalmente su base di reciprocità. La giusta maniera di procedere in questo contesto consiste nel preseguito della politica così proficua applicata durante i negoziati del Kennedy-Round, piuttosto che nell'intralcio lo sviluppo europeo, ciò che del resto non sembra essere l'intenzione di Washington. Allo scopo di poter sempre essere a disposizione per una grande trattativa internazionale di tal genere, la Svizzera ha ripetutamente sottolineato l'importanza di

---

poter conservare la sua indipendenza nel campo delle relazioni economiche internazionali, di poter cioè conservare il suo «Treaty Making Power». Noi non abbiamo nessuna intenzione di trascurare le nostre relazioni commerciali sul piano mondiale.

Le difficoltà che si contrappongono ancora alla realizzazione di una iniziativa del genere sono di natura politica e pratica. Il Governo degli Stati Uniti d'America sa benissimo che non è attualmente in misura di ottenere dal Congresso i poteri necessari per tali trattative e d'altra parte il MEC è del parere che occorra attendere la conclusione dell'allargamento delle Comunità prima di stabilire la sua nuova politica commerciale. Questi motivi non devono però costituire un pretesto per lasciare che le accuse reciproche si accumulino fino al punto di provocare un conflitto nel campo del commercio internazionale. Noi crediamo inoltre che sulle due rive dell'Atlantico si riconosca la necessità d'intraprendere un passo positivo per evitare che le tendenze protezionistiche portino ad una situazione di rinnovato isolazionismo. Sarebbe veramente desiderabile che queste intenzioni vengano formulate in modo più esplicito. Le possibilità della cooperazione internazionale al riguardo non ci appaiono certo esaurite. La Conferenza ministeriale dell'OCSE della primavera scorsa ha creato un gruppo di studi di scelte personalità internazionali nel quale la Svizzera è rappresentata dall'ex Consigliere federale Schaffner. Tale comitato — che ha già iniziato i suoi lavori — ha il compito di analizzare i problemi attuali del commercio mondiale e di effettuare il lavoro intellettuale preparatorio per la ricerca di nuove soluzioni, senza che i vari governi debbano sin d'ora ingaggiarsi politicamente. Oltre a questa opera di chiarificazione dei problemi fondamentali, appare però anche indispensabile la preparazione di nuove tecniche di negoziato, in quanto non è ancora evidente come debba essere intrapresa una trattativa multilaterale sullo smantellamento delle barriere commerciali non tariffarie, come per esempio nel settore delle norme o dei regimi di licenze. Nel campo agricolo è pure necessario ricercare nuovi metodi per risolvere i problemi degli eccedenti e del commercio internazionale di questi prodotti. Occorre infine anche definire e delimitare la futura grande trattativa internazionale. La sessione delle Parti contraenti del GATT che si svolge attualmente a Ginevra deve appunto abordar questi problemi. Anche se non sarà possibile prendere sin d'ora decisioni

politiche, è urgente di documentare con la preparazione adeguata, che le relazioni commerciali internazionali non vengono lasciate in balia di decisioni nazionali di carattere autonomo. E' però soprattutto auspicabile che si possa arrivare prossimamente ad una chiarificazione nel campo monetario, parallelamente all'abolizione della soprattassa americana sulle importazioni, ciò che costituisce la premessa indispensabile alla ripresa del funzionamento normale degli strumenti di politica commerciale.

#### 9. *Compiti della Svizzera*

Lo schizzo che ho appena tracciato dovrebbe esser sufficiente per dimostrare di quale entità ed urgenza sono i compiti da svolgere. La nostra politica commerciale come pure quella monetaria sono ingaggiate su tutti i fronti. Noi non ci troviamo isolati in questo contesto, poiché, a causa delle numerose correlazioni economiche, i nostri interessi corrispondono generalmente al tornaconto preponderante dei nostri singoli partners. La realizzazione di una soluzione globale europea è nello interesse di tutti gli Stati europei. E' così che, per esempio, la preservazione del libero scambio realizzato nell'AELS è altrettanto importante per la Gran Bretagna che per noi, in quanto questo Paese realizza un'eccedenza nelle esportazioni verso la Svizzera dell'ordine di mezzo miliardo di franchi. Per il MEC, i sei Paesi non candidati all'adesione costituiscono, con 7,9 miliardi di dollari d'importazioni, un mercato più importante di quello dei quattro Paesi candidati, con 5,6 miliardi di dollari. Se si considera poi che l'eccedenza delle importazioni svizzere dal MEC, che è dell'ordine di oltre 8 miliardi di franchi, arriva a compensare l'eccedenza delle esportazioni statunitensi in direzione del MEC, appare evidente che anche gli Americani hanno interesse ad un ulteriore rafforzamento dello spazio economico europeo e ciò senza contare i motivi di carattere politico che propendono per l'inclusione degli Stati neutrali nelle nuove strutture europee in edificazione.

La netta determinazione del popolo svizzero costituisce per le nostre difficili trattative a venire una posizione di forza che molti Paesi ci invidiano. Vorrei perciò concludere con l'affermazione del grande magistrato di Bodio, il primo Consigliere federale ticinese, Stefano Franscini, quale ci è stata tramandata nell'ultimo libro del compianto

---

professore Guido Calgari, un membro eminente del nostro Gruppo di riflessione «Historische Standortsbestimmung», che dice:

«Quando tutto un popolo si dichiara pronto a sostenere il suo Governo, e questo popolo è piccolo, sì, ma coraggioso e fermo e superbo delle gloriose tradizioni lasciategli in eredità da' suoi maggiori, non è quasi possibile che possa finir male».