

Embargo: lunedì 23 settembre 1991, ore  
18.30

Fa fede solo la versione orale

Allocuzione del presidente  
della Confederazione Svizzera,  
on. Flavio Cotti, al Collegio d'Europa,  
Bruges, 23 settembre 1991

---

1. Introduzione

E' con immenso piacere che sono venuto a Bruges e che mi rivolgo ora a voi nell'ambito dell'apertura solenne dell'anno accademico del prestigioso Collegio d'Europa. Consentitemi anzitutto di augurare a voi tutti, docenti e studenti, un anno di studi piacevole, fertile e animato. Animato lo sarà senza dubbio perché dovrete seguire attentamente ed analizzare in tutte le loro dimensioni le trasformazioni vertiginose che si avvengono nella nostra Europa e che, nonostante tutto, costituiscono motivo di speranza piuttosto che di timore.

Dopo la brillante coorte di capi di Stato e di Governo che mi hanno preceduto a Bruges nel corso degli anni passati, sono particolarmente toccato dall'onore che

testimoniate alla mia persona e soprattutto al Paese che, secondo le nostre antiche usanze egualitarie e repubblicane, presiedo per la corta durata di un anno: la Svizzera, il Paese dal quale partono in direzione delle pianure del continente e del mare alcuni dei maggiori fiumi europei, un Paese sorto attorno al San Gottardo, la via di collegamento più diretta tra il Nord e il Sud, la «via delle genti», un Paese punto di incontro e diramazione, dove si parlano tre grandi lingue europee e che svolge un parte conspicua del suo commercio con i Paesi vicini; ma soprattutto un Paese la cui storia è stata senza eccezioni legata nella buona e nella cattiva sorte alla storia europea, un Paese che commemora quest'anno 700 anni di storia e il 700esimo anniversario di quella prima alleanza documentata sulla quale si è fondata la sua esistenza e che pertanto oggi trova motivo di vanto nei suoi sette secoli di indipendenza e di collaborazione con le nazioni europee.

La Svizzera vi è senza dubbio nota, se non altro attraverso un'immagine o uno stereotipo. E' un Paese noto a tutti gli Europei attraverso qualche grande figura dei suoi miti, della sua storia e delle sue culture (in meno di un anno abbiamo perso tre grandi artisti, Friedrich Dürrenmatt, Max Frisch e Jean Tinguely!), per la meraviglie del suo paesaggio, per la solidità della sua economia, per le sue istituzioni umanitarie, per le organizzazioni e conferenze internazionali che accoglie. Nondimeno dobbiamo constatare che la Svizzera è particolarmente

poco conosciuta nella diversità sconcertante delle sue lingue e culture. Soprattutto poco conosciute sono le peculiarità - sorte dalla storia - delle sue istituzioni, di quel che chiamerei la sua cultura politica.

Sono lieto di poter cogliere quest'occasione per rammentare brevemente queste particolarità a un uditorio di docenti e soprattutto di studenti che si preparano a dirigere domani le sorti dell'Europa e che quindi verranno un giorno confrontati da vicino con le realtà elvetiche.

\*\*\*

2. La Svizzera e l'Europa: un bene indissolubile

Chiedo venia se ripeto un'evidenza: la Svizzera è in Europa, la Svizzera è figlia dell'Europa e ne fa parte in modo indissolubile.

La Confederazione Svizzera è sorta dalla volontà di alcuni montanari di essere liberi nelle loro decisioni, di resistere alle ambizioni territoriali e burocratiche dei principi e di assumere la loro piena libertà in un'epoca che ancora l'ignorava. Ai primi Cantoni alpini si aggiunsero ben presto alcune città dell'Altipiano. Dapprima tollerata, la Confederazione (che dovette in origine difendersi con le armi) fu in seguito a poco a poco accolta e voluta dall'Europa come fattore d'equilibrio e di pace ai confini della Germania, della Francia e

dell'Italia, come uno spazio naturale di scambi, di incontri e di accoglienza.

\*\*\*

Gli Svizzeri sono sempre stati particolarmente coscienti del loro essere in Europa. I nostri filosofi sono stati gli artefici più decisi dell'idea dell'Europa - basti pensare a Rousseau, oppure, più vicino a noi, a Denis de Rougemont, questo federalista ardente al quale Jacques Delors rendeva omaggio in questa stessa sede e nelle medesime circostanze due anni or sono. Siamo altresì orgogliosi per il fatto che nel 1946 Churchill abbia scelto Zurigo per lanciare alla gioventù, divenuta nel frattempo la generazione che oggi fa realmente emergere l'Europa, il suo appello all'unità nella riconciliazione, «let Europe arise».

Tutto questo significa che quando evochiamo la Svizzera e le peculiarità della sua esperienza politica, non intendiamo costruire artificialmente un «caso particolare, un Sonderfall» (questo miraggio fallace nel quale si compiacciono taluni miei compatrioti). Il caso particolare poteva certo esistere quando la Svizzera, nel mezzo delle dittature e delle guerre, doveva difendersi, piccola isola non certa scevra di errori, ma pur sempre oasi di pace e di democrazia in Europa. Oggi il «Sonderfall» sarebbe mera e timorosa eccezione al riparo delle montagne e dei laghi, in una posizione di orgoglioso e ingiustificato ripiegamento su sé stessi. Alla politica del mio Paese nei confronti dell'Europa rimane una sola

opzione: questo imperativo categorico ha nome apertura, partecipazione attiva sin nell'ambito istituzionale della costruzione europea. Apertura significa pure comunicazione reciproca di esperienze secolari. La nostra esperienza è soprattutto la struttura confederale, la pratica concreta del federalismo, del rispetto dei piccoli, delle diversità, delle minoranze. Le speranze e le malizie che caratterizzano i nostri tempi si prestano particolarmente per rammentare i valori federalistici: sia al servizio dell'intera Europa, il cui emblema rimarrà l'affascinante diversità, sia al servizio di quelle sue parti brutalmente scosse dalla tentazione della disunione, della rottura e dell'odio.

\*\*\*

### 3. Alcuni aspetti della Svizzera

Prima di divenire, nel 1848, Stato federativo, prima ancora di essere una «nazione», la Svizzera è stata per lungo tempo una federazione di interessi tra Cantoni disparati e ineguali. Si trattava di un'alleanza, di un patto di sicurezza collettiva e nel contempo di un accomunamento delle risorse economiche. L'insieme non era retto da alcuna costituzione, né sottoposto a un potere centrale, bensì caratterizzato da ciò che oggi chiameremmo un «deficit istituzionale». Eppure, grazie a continui sforzi e - come sempre nella storia - sotto la spinta di coercizioni esterne, i Cantoni impararono nel corso dei secoli l'arte del consenso, ossia della reciproca tol-

leranza e del dialogo che apre la strada agli interessi comunitari. Per riprendere la felice espressione coniata da Denis de Rougemont, la federazione di interessi si trasformò in quella «nation de volonté» che costituisce l'attuale Confederazione. Il percorso verso la «nazione volontaristica» che formiamo oggi non ha mai cessato di fondarsi su un profondo attaccamento ai valori originari, ai valori cristiani. Pur divisi nel dogma, protestanti e cattolici svizzeri hanno condiviso la medesima coscienza morale della loro «res publica». Gli Svizzeri sono rimasti profondamente repubblicani attraverso i secoli, con quella nota di semplicità e addirittura di austerità ereditate dalle «Landsgemeinden», le assemblee dei cittadini, che impregna tuttora i gesti poco spettacolari e poco personalizzati della nostra vita politica.

«Nazione volontaristica» significa altresì che la Svizzera non è fondata né sull'evidenza di uno spazio naturalmente definito da un contesto geografico, né su una comunità di lingua e di cultura, né su un potere centrale riunificatore delle terre e delle genti, né tanto meno sulla decisione arbitraria di potenze straniere.

\*\*\*

Questo lungo apprendistato - nel corso del quale non sono mancati episodi dolorosi - è potuto giungere a termine solo grazie allo scrupoloso rispetto dell'equilibrio fra i tre livelli del po-

tere. Questi ultimi esprimono sottilmente la prassi elvetica di quella che chiamiamo «democrazia diretta».

Il primo livello è quello del potere comunale. Non è certo qui nelle Fiandre, Paese ricco di storia, che occorre ricordare l'origine né sottolineare il senso del potere comunale.

Il potere cantonale, in Svizzera, ha un'identità molto particolare, attraverso la quale il nostro modello istituzionale assume più chiaramente la propria originalità. Il Cantone è lo Stato, che porta i simboli della sovranità e assume nella propria Costituzione e nelle leggi le competenze di base per la gestione della vita pubblica. Questo avviene indipendentemente dalla sua estensione, dalla popolazione, dalle risorse materiali e culturali.

Il potere federale, infine: si esercita, per principio, solo per delega dei Cantoni e in quei soli settori in cui l'interesse confederale lo esige. Tuttavia, le competenze federali sono state progressivamente ampliate sotto la spinta dei bisogni, certamente, ma anche sotto la pressione di un'ideologia centralizzatrice alla quale neppure un popolo così legato al principio federalista ha saputo resistere. E forse anche a causa di un certo lassismo dei Cantoni nella difesa delle loro autonomie. Questo ci spinge a incoraggiare gli sforzi che vanno nella direzione contraria, ossia la conclusione di convenzioni che vincolino i Cantoni indipendentemente dal diritto

centrale e federale. Questa indispensabile cooperazione regionale, ormai, spesso supera i confini nazionali. I nuovi spazi transfrontalieri rappresentano obiettivamente un'evoluzione fondamentale. La «regio basiliensis», il bacino di Ginevra, quello del lago di Costanza, i legami tra la Svizzera italiana e la Lombardia e il Piemonte sono solo gli esempi più appariscenti di questo fenomeno rallegrante e ricco di prospettive.

La suddivisione dei compiti tra i vari livelli potrà aver luogo solo in base al principio di sussidiarietà desunto dalla dottrina sociale della Chiesa e segnalato qui in modo magistrale, due anni or sono, da Jacques Delors. Questo principio, naturalmente, non potrà mai legittimare una gerarchia di valori tra i diversi poteri, o peggio ancora un loro blocco finale, in un contesto di deficit democratico, da parte di una burocrazia onnipotente. Sussidiarietà significa in fondo complementarità tra istanze uguali, associate mediante un accordo consensuale che rispetti le diversità, e che in questo contesto si suddividono i compiti in funzione della natura del mandato e della potenzialità del mandatario.

Federalistica e decentralizzata in funzione dei criteri della sussidiarietà, basando la propria coesione di «nazione volontaristica» più sulla coscienza di un popolo che non su un'unità di culture che d'altronde non esiste, la centenaria edificazione della nostra società elvetica

non è avvenuta in circuito chiuso. Questo processo si è svolto in un ambiente europeo dai molteplici legami.

La Svizzera è dunque liberale, sia per necessità sia per convinzione. Dal XVI secolo sopravvive materialmente solo grazie agli scambi con l'estero. I suoi mezzi di potenza non le consentono altra politica che il libero scambio. Il potere pubblico si impone un ritegno che deriva più dalla cultura politica che non dalla valutazione quotidiana degli avvenimenti. Senza rinviarvi alle cifre della nostra economia nazionale, mi limiterò a ricordare - quale esempio - che la Svizzera è uno dei Paesi al mondo che investono maggiormente nella ricerca scientifica e in cui il sostegno pubblico alla ricerca è di gran lunga inferiore agli investimenti privati.

E la Svizzera è neutrale, ovviamente. Dirlo è quasi ormai un luogo comune. Di fatto, essa divenne neutrale dopo la disfatta di Marignano nel 1515 e formalmente in occasione del Congresso di Vienna. Le Potenze concepivano la nostra neutralità come un fattore, purtroppo spesso insufficiente, di equilibrio continentale. Ma fu a torto, soprattutto dopo il trauma della Seconda guerra mondiale, che l'opinione svizzera fece della propria neutralità un tabù, un valore inalienabile, la pietra di paragone della nostra identità. La neutralità svizzera, infatti, è sempre stata soltanto uno strumento, quello della nostra sicurezza e quello della stabilità europea. Ritengo che fintanto che questa stabilità non si

sarà solidamente instaurata - e vediamo tutti quanto sia ancora minacciata - la neutralità avrà ancora il suo senso. Ma è una constatazione questa che non ci impedisce d'esaminare nuovamente ed a fondo la natura ed il significato attuale della nostra politica di neutralità. E' un esame, lo sapete, cui sta procedendo tuttora il Consiglio federale. Da parte mia, non dubito che la neutralità svizzera ne uscirà ulteriormente legittimata, attivata nella sua prassi, dinamizzata e direi quasi messa aggressivamente al servizio della soluzione dei conflitti e della loro prevenzione.

#### 4. VISIONI DELLA NOSTRA EUROPA

Vi ho parlato, Signore e Signori, della Svizzera figlia dell'Europa, dei suoi problemi, delle sue significative storiche conquiste; ho cercato di trasmettervi alcuni elementi di un Paese che, pur piccolo, è multiforme, complesso e difficile da comprendere. Vorrei ora, in una seconda parte, cercare di esporvi alcune idee, alcune speranze, una visione dell'Europa che si unisce. Quali qualità, quali valori dovranno vivificare la nostra Europa comune?

1) Visione di un'Europa attenta alla diversità, rispettosa dei piccoli fra i diversi, delle minoranze e dei più deboli fra quest'ultime; un'Europa che, da questa visione, sappia trarre generosamente le conseguenze istituzionali. Un'Europa che sia dunque decentralizzata, federale... Ancora di recente, François Mitterrand lanciava l'idea di un'ampia con-

federazione europea. L'idea è del tutto affascinante. Dal canto suo, la Svizzera è convinta: l'Europa o sarà confederale o non esisterà! Evidentemente, la realizzazione di questa grande prospettiva richiederà un'ampia riflessione e solidi approfondimenti. Alcune delle istituzioni esistenti, per esempio il Consiglio d'Europa, non potrebbero forse costituire la base sulla quale innestare l'idea federale? Visione dunque di un'Europa che affida alle strutture decentrate il massimo di competenze possibili e fors'anche qualcosa di più.

2) Visione di un'Europa che non sia più considerata come il bastione avanzato della battaglia contro il comunismo, ma di un'Europa che sappia invece assumere sempre meglio il suo ruolo autonomo: un'Europa che sia padrona del proprio destino. In altri termini: un'Europa che non si accontenti più, come fece alcune volte nel dopoguerra, di essere considerata una sorta di strumento a disposizione dei più forti, ma che riacquisti le sue antiche autonomie, evidentemente in un nuovo contesto globale di pace e di dialogo con il mondo.

3) Visione di un'Europa che considera la democrazia come il più alto dei suoi valori. La democrazia deve essere un atto di fede da rinnovare ogni giorno in un continente che ha sovente visto tanti dei suoi perderla in corso di strada, in un continente che ha capito quanto sia difficile ricuperarla una volta perduta. Ma anche visione di un'Europa che per quanto attiene alla democrazia non si accontenti

dei traguardi raggiunti, poiché la democrazia sarà sempre un processo perfezionabile, mai compiuto. Sogno dunque un'Europa che ricerchi sistematicamente l'estensione dei valori democratici e dei diritti nonché della sovranità popolari.

4) Visione inoltre di un'Europa realmente ecologica. Il degrado ambientale nei Paesi d'Europa centrale e orientale rappresenta certamente l'ultimo episodio del fallimento dei vecchi regimi di quei luoghi. Nella loro irresponsabilità essi hanno associato la più totale inefficienza economica a criminali deterioramenti dell'ambiente e della natura. Tale constatazione non ci impedisce dal denunciare le gravi e profonde tracce lasciate nei nostri Paesi dagli attentati compiuti dall'uomo alla fonte medesima della vita e alla natura, in funzione di considerazioni meramente economiche ed edonistiche. I rapporti tra il genere umano e la natura, la conservazione e la salvaguardia di una natura ancora capace di rigenerarsi e quindi di garantire la nostra sopravvivenza e quella delle generazioni future: oggi giorno le constatazioni e i vibranti appelli a questo proposito si moltiplicano. Non vi nasconderei tuttavia che la visione è viepiù sconvolgente quando si osserva il divario che esiste, nel settore ecologico, tra le parole e i fatti, tra dichiarazioni e azioni, l'abisso che separa ancora le numerose convenzioni internazionali già firmate in pompa magna e la loro quotidiana applicazione concreta.

La tanto attesa Conferenza del 1992 a Rio de Janeiro è annunciata come la «Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo». Essa segnerà l'ora della verità. Vent'anni dopo la Conferenza di Stoccolma, non si potrà evitare di fare alcuni bilanci. Ebbene, Signore e Signori, malgrado alcuni progressi isolati, non saranno bilanci rallegranti. Nell'ambito della tutela dell'ambiente tutto o quasi resta ancora da fare. Non conosco un'altra regione al mondo che si presti bene come l'Europa, non solo in virtù della sua forza economica ma anche e soprattutto per la sua vocazione etica e culturale, ad assumere un ruolo direttivo in questo ambito essenziale. Spero che l'Europa sappia assumere fino in fondo la sua responsabilità, che è qui più che mai responsabilità universale.

5) Visione poi di un'Europa le cui finalità economiche, per quanto essenziali, non rappresentino il criterio principale o, se volete, il motore essenziale dell'unificazione. Visione dunque di un'Europa delle culture, delle culture vive e irradianti, di pari e riconosciuta dignità, un'Europa del dialogo cosciente e tollerante. Visione di un'Europa solidale, aperta e sensibile alla disperazione che affligge gran parte dei popoli di tutti i continenti; un'Europa solidale anche nei confronti dei più poveri, il cui numero all'interno delle sue frontiere resta tutt'ora una realtà intollerabile.

6) Visione di un'Europa capace di trovare la via per integrare in modo completo e rapido i nostri fratelli d'Europa centrale ed orientale. Per decenni essi ci sono stati arbitrariamente sottratti. Ora li ritroviamo con tutto il fascino della loro cultura e della loro storia.

7) Un'Europa, insomma, capace di assumere pienamente la propria grandezza. Sarà questa, credetemi, l'unica volta che il presidente della piccola Svizzera, sobria e di semplici forme, vi parlerà qui di grandezza. E' vero: osservando da vicino questa nostra Europa non possiamo nascondere l'emozione di appartenervi, di essere nati nel contesto culturale delle commedie divine e umane cantate dai nostri poeti, delle epopee dei popoli che hanno eretto le nostre cattedrali, dei pittori che nel solo ritratto di un viso, in uno sguardo, ci hanno trasmesso l'essenza del dramma esistenziale umano, dei pensatori che alle laceranti domande poste incessantemente da tale dramma hanno fornito tante risposte sofferte. Nel medesimo tempo sogno di un'Europa che non dimenticherà mai e poi mai tutti gli autotradimenti da essa compiuti nel corso dei secoli. Qual altro continente ha infatti distrutto sì sovente i suoi frutti e violato i valori da esso stesso creati? Che ha fatto in troppe circostanze ~~dell'amore cristiano~~ e dei diritti dell'uomo?

5. Un'affascinante scalata in comune

Signore e Signori, non vi è alcun dubbio: condividiamo insieme, per l'essenziale, i

contenuti e i valori di questo «sogno europeo», una visione che è ormai, ed infine, anche una prospettiva realistica e possibile. Questa unità di vedute ci rende fiduciosi. Una certa idea dell'Europa si profila e mi induce, per terminare, a riprendere quanto ho già definito essere l'imperativo categorico della Svizzera.

L'isolamento appartiene al passato. La nuova via è la partecipazione alla costruzione del nuovo assetto europeo. Il primo passo è stato compiuto qualche tempo fa con l'apertura dei negoziati sullo Spazio economico europeo. La Svizzera non si è sottratta all'appello lanciato ai Paesi dell'Associazione europea di libero scambio dal Presidente della Commissione delle CE nel gennaio 1989 quando propose di ricercare una nuova forma d'associazione meglio strutturata sul piano istituzionale, con organi comuni di decisione e di gestione. Questi negoziati passeranno alla storia come una fase indispensabile del nostro essere europei.

Tuttora, alla vigilia della loro conclusione, non si può sottacere che soltanto una parte delle attese vi ha trovato risposta. In particolare, il settore istituzionale (dove si dovrebbe escludere l'obbligo per ~~chicchessia~~ di dover applicare nuove norme senza aver democraticamente partecipato alla loro elaborazione) pone a parecchi Svizzeri ancora taluni interrogativi.

Lo SEE contiene per altro una lunga serie di aspetti positivi. Il Consiglio federale l'ha dichiarato più volte: procederà ad una valutazione finale soltanto allorché il progetto di trattato sarà stato definitivamente varato, ossia immediatamente dopo la conclusione dei negoziati, che ci auguriamo ormai prossima. Checché ne sia, la prospettiva dell'adesione ha chiaramente assunto maggior significato.

Ecco la ragione per cui il Governo svizzero sta esaminando i problemi connessi a un'eventuale domanda d'adesione della Svizzera alle CE, un esame che aveva già fatto nel 1989 ma che ora integra tenendo conto delle nuove condizioni instauratesi in seguito agli sconvolgimenti politici europei e all'esito dei negoziati sullo SEE.

Ad ogni modo e qualunque sia l'opzione scelta dal Consiglio federale e dal Parlamento, lo sapete anche Voi, Signore e Signori, la democrazia diretta, questo sistema affinato e sensibile che si rivolge fra l'altro al cittadino quando si tratta di prendere le grandi decisioni strategiche del Paese, darà l'ultima parola al popolo svizzero, non propenso per altro a lasciarsi cullare dalle illusioni. Sappiamo per esperienza che il dialogo con il popolo sovrano, se chiamato a decidere in ultime istanze, richiede uno sforzo specifico, un confronto aperto fra i diversi argomenti in presenza, secondo le regole più classiche della dialettica.

Signore e Signori, questa cerimonia d'apertura dell'anno accademico del Collegio d'Europa mi ha offerto un'occasione privilegiata per esporvi problemi che concernono noi tutti e quali la Svizzera li affronta, con coscienza e determinazione. Spero di aver saputo trasmettervi una certa immagine della Svizzera e alcune nostre riflessioni, che non hanno certo la pretesa d'essere esclusive, sull'Europa del 2000. L'ho fatto nella semplice speranza che le idee e l'esperienza della modesta Svizzera possano anch'esse apportare un elemento costruttivo nella scalata in comune che ci attende.