

# LA SVIZZERA

Dossier di scienze umane  
Liceo cantonale di Locarno  
Anno scolastico 2017 / 18

Composizione della commissione di scienze umane:

**Diego Fiscalini** (storia)

**Emanuele Vitali** (economia e diritto)

**Renato Züger** (filosofia)

**Paolo Beretta** (geografia)

Immagine della copertina:

# Storia



## La Svizzera alla prova della storia

Momento serio e foriero di meditazioni, quello in cui si ha sotto gli occhi la Svizzera, questo viluppo possente di uomini forti e di alte montagne inestricabilmente allacciate nel cuore dell'Europa, sul quale è andata a intaccarsi la scure dell'Austria e a spezzarsi la formidabile spada di Carlo il Temerario. La Provvidenza ha fatto le montagne, Guglielmo Tell ha fatto gli Svizzeri.<sup>1</sup>

Victor Hugo sulla vetta del Righi nel 1839

È la parola stessa "neutralità" che ha bandito la compassione, che ha chiuso il tuo cuore allo sdegno e al furore. [...] e tu, trincerata dietro la tua neutralità, vedrai passare il corteo funebre delle nazioni calpestate [riferimento al contesto italiano e alla Polonia n.d.r.] e dirai loro "sorelle mie, io sono neutrale".<sup>2</sup>

Mazzini, *La giovane Svizzera*, No. 60, 23 gennaio 1836

La nostra patria è l'uomo; a lui deve andare in primo luogo la nostra fedeltà; che patria e umanità non si escludano, ecco dove risiede la grande fortuna di essere figli di un piccolo paese.<sup>3</sup>

Max Frisch

Molti sono convinti che una Svizzera neutrale sopravvivrà a ogni pericolo. È una bella convinzione, ma non smuoverà le montagne. A più di uno Stato neutrale il nostro tempo ha giocato brutti tiri, e non sappiamo se l'Europa di domani vorrà ancora Stati neutrali. Non pensiamo che la neutralità debba essere per sempre l'alfa e l'omega della Svizzera; riusciamo a immaginare situazioni in cui questo bell'istituto venga definitivamente accantonato. Forse gli Stati che avranno più potere sul nostro continente non vorranno più tollerare Stati neutrali e all'atto pratico noi dovremo, che lo vogliamo o no, aggregarci a questo o a quell'altro schieramento.<sup>4</sup>

Friedrich Dürrenmatt

---

<sup>1</sup> Citato in Denis de Rougemont, *La storia di un popolo felice*, Locarno, Dadò 1998, pp. 11-22.

<sup>2</sup> Citato in Georg Kreis, *Cento anni della nostra storia. La Svizzera nell'Ottocento*, Locarno, A. Dadò p. 72.

<sup>3</sup> Citato in Denis de Rougemont, *La storia di un popolo felice*, Locarno, Dadò 1998, p. 300.

<sup>4</sup> Da Friedrich Dürrenmatt, *La fine della Svizzera*, in *Limes. L'importanza di essere Svizzera*, n°3, 2011.

Non vorremmo sottoscrivere in modo troppo restrittivo o banale la celebre e profonda tesi di Benedetto Croce quando sostiene che *Ogni vera storia è storia contemporanea*, tuttavia occorre riconoscere che la storia svizzera ha conosciuto questi ultimi decenni il vigore e lo slancio di una storiografia rinnovata e un dibattito, ora non più solo accademico ma anche pubblico, che non può lasciare le nuove generazioni indifferenti. I contributi più recenti e innovativi alla conoscenza del passato confermano una tendenza già inaugurata negli anni '80 con l'opera collettiva dal titolo assai significativo di *Nuova storia della Svizzera e degli Svizzeri* (1982), proseguita con gli studi della Commissione Bergier (*Rapporto* pubblicato nel 2002) e culminata, recentemente, con il monumentale *Dizionario storico della Svizzera* (13 vol. pubblicati tra il 2002 e il 2014). Queste opere e altri saggi, anche piuttosto recenti, permettono di riscoprire e approfondire criticamente alcuni momenti fondamentali del nostro passato: tra questi, in particolare, possiamo citare le origini della Confederazione; la costruzione dello Stato federale; le origini della neutralità svizzera; la neutralità svizzera alla prova delle due guerre mondiali; lo sciopero del 1918 come pietra miliare nell'edificazione dello stato sociale; il rapporto (passato e attuale) della Svizzera all'Europa ...

Da queste rapide considerazioni emerge chiaramente che ogni epoca ha posto e pone interrogativi diversi e nuovi sul passato, interrogativi che ora sono anche l'espressione e il risultato di un parallelo rinnovamento storiografico.

Così, se la narrazione tradizionale riguardo alle origini della Confederazione svizzera non era priva di una sua forza evocativa, quasi romantica, perché serviva a forgiare l'identità nazionale o a rafforzarla nel contesto delle grandi trasformazioni che hanno dato origine allo Stato federale di fronte all'affermazione dei grandi Stati nazionali confinanti, dapprima, e in seguito ad affrontare le sfide imposte dagli eventi del primo Novecento, la storiografia più recente si distingue da questa *vulgata* e tende a riscoprire il nostro passato con le opportune distinzioni: da una lato la misura degli eventi al vaglio di una critica fondata sull'attento e rinnovato esame delle fonti, dall'altra la riflessione sui miti fondatori e sulla loro funzione identitaria, culturale, anche storica.

Lo stesso riesame critico si verifica anche per altri eventi o momenti della storia svizzera. Non è dunque un caso che questo rinnovamento determini un forte interesse, ma anche l'ostracismo di forze politiche conservatrici che, complici anniversari e ricorrenze storiche, tentano di recuperare o di (re)impossessarsi del passato in chiave eroica e mitologica. Va pur osservato che il recupero strumentale della storia da parte di queste forze, soprattutto populiste, tende oggi troppo volentieri a cavalcare il mito di una Svizzera che si è fatta da sé e di un *sonderfall* orientato, di fronte alle sfide contemporanee, alla chiusura (nei confronti dell'Europa), al rifiuto dell'altro (nei confronti dello straniero) ed infine al ripiegamento nazionale.

Se il dibattito pubblico sulla storia è anche molto positivo, poiché dimostra un rinnovato interesse per il passato, certe tendenze non assicurano laddove si annidano e sono all'opera i meccanismi manipolatori dell'ideologia. Va dunque riaffermato che approfondire criticamente la conoscenza del passato non significa rinnegare la nostra storia, ma al contrario apprezzarla e riscoprirla per darle il vigore necessario a recepire con rinnovato

slancio, si spera, le grandi sfide che ci attendono. A questo riguardo, se possiamo considerare che il nostro paese prepara il suo futuro anche con la riscoperta della storia nazionale, auspichiamo che questa sia portatrice del forte messaggio di Max Frisch quando afferma “La mia patria è l’uomo”.

È con questa vocazione che il presente contributo propone una selezione di testi e documenti con i quali riscoprire alcuni momenti della storia svizzera, con particolare attenzione ad alcune nuove linee interpretative, con questa articolazione:

- 1291 e “dintorni”: rinnovamento storiografico e confronto sull’identità;
- 1798-1848 La costruzione dello Stato federale;
- 1914-1945 La neutralità alla prova delle due guerre mondiali.

[Diego Fiscalini]

## **INDICE**

### **PARTE 1. 1291 E “DINTORNI”: RINNOVAMENTO STORIOGRAFICO E CONFRONTO SULL’IDENTITÀ**

---

1.1. AA.VV. - Una storia o ventisei? La pedagogia identitaria nei manuali scolastici

1.2. Joëlle Kuntz - La Svizzera: una coproduzione elvetico-europea

1.3. Anniversari storici: dal Morgarten a Vienna, tra mito e storiografia

1.4. Sandrine Hochstrasser - “Gli svizzeri non conoscono quello che ha costituito il loro stesso Paese”

1.5. Alberto Nessi - Il mestiere delle armi

### **PARTE 2. 1798-1848 LA COSTRUZIONE DELLO STATO FEDERALE**

---

#### **In generale**

2.1. Raffaello Ceschi - Breve storia della Costituzione svizzera

#### **Sul Congresso di Vienna e sulla neutralità**

2.2. Olivier Pauchard - Il giorno in cui la Svizzera è diventata neutrale

2.3. Alois Riklin - Neutralità

2.4. La neutralità oggi

#### **L’importanza del 1848**

2.5. 1847 La guerra del Sonderbund

2.6. Francesco Candolfi - 1848 Punto d’arrivo e punto di partenza nella costruzione dello stato moderno svizzero

2.7. François Nordmann - Le document oublié de l’histoire suisse

### **PARTE 3. 1914-1945 LA NEUTRALITÀ ALLA PROVA DELLE DUE GUERRE MONDIALI**

---

#### **Il periodo in generale**

3.1. Alois Riklin - La neutralità nel periodo delle due guerre mondiali (1914-1945)

#### **Il periodo della Prima guerra mondiale**

**3.2.** Intervista a Mauro Cerutti - «Così, tra spaccature e tensioni, la Svizzera difese la sua neutralità». Anche la Confederazione uscì trasformata dalla Grande Guerra.

**3.3.** Intervista a Mauro Cerutti - L'esercito nucleo compatto di mobilitazione patriottica. L'elezione di Wille a generale contribuì però a dividere il Paese.

**3.4.** Mathieu van Berchem - Gli svizzeri nelle trincee sul fronte franco-tedesco

**3.5.** Carlo Moos - La Neutralité – Essai de définition

**3.6.** [Documento] - Carl Spitteler - "La neutralità di noi svizzeri"

**3.7.** [Documento] - L'atteggiamento dei Ticinesi durante la guerra preoccupa le autorità federali (1919)

**3.8.** Cédric Cotter, Irène Herrmann - Quand secourir sert à se protéger. La Suisse et les œuvres humanitaires

### **Il periodo della Seconda guerra mondiale**

**3.9.** Hans-Ulrich Jost - Minaccia e ripiegamento (1914-1945)

**3.10.** [Documento] - «J» sul passaporto degli ebrei

**3.11.** [Documento] - Le ambiguità del Presidente della Confederazione Marcel Pilet-Golaz (1940)

**3.12.** [Documento] - Progetto per il discorso del generale Henri Guisan al Grütli (1940)

**3.13.** [Documento] - La Svizzera e i profughi durante la guerra

**3.14.** Genocidio nazista: Berna già sapeva

**3.15.** I rapporti economici e finanziari con gli Stati belligeranti

**3.16.** [Documento] - I negoziati economici degli Alleati con la Svizzera, 13 febbraio 1945

**3.17.** Kaspar Villiger - Discorso del Presidente della Confederazione Kaspar Villiger (7 maggio 1995)

**3.18.** Dalla crisi dei fondi in giacenza alla Commissione Bergier

**3.19.** Christoph Blocher - A proposito della cosiddetta "riscrittura" della storia

**3.20.** Commissione Bergier - Dal Rapporto finale della Commissione Bergier sulla Svizzera, il nazionalsocialismo e la Seconda Guerra Mondiale

**3.21.** Dossier di articoli da *La Regione* sul *Rapporto* della Commissione Bergier nel 2002

**3.22.** Vincent Monnet - Comment l'histoire suisse a été idéalisée



## PARTE 1. 1291 E “DINTORNI”: RINNOVAMENTO STORIOGRAFICO E CONFRONTO SULL’IDENTITÀ

---

### 1.1. Una storia o ventisei? La pedagogia identitaria nei manuali scolastici

[di Orazio MARTINETTI, Pasquale GENASCI, Rosario TALARICO, Gianni TAVARINI]

*Affinità e divergenze nell’insegnamento del passato elvetico. Il richiamo costante ai miti di fondazione e il recente revisionismo. Quando è nata la Svizzera? I tabù bellici, la recezione del rapporto Bergier e il controrevisionismo dell’Udc.*

[...]

#### **Storia cantonale e storia nazionale**

[...] La coscienza di una storia nazionale nasce contemporaneamente all’affermazione della Svizzera primitiva sullo sfondo di tradizioni orali, ballate, leggende che trovano una loro prima organizzazione nel *Libro bianco di Sarnen* (1470 circa), anche se è grazie a cronache successive, in particolare quella di Petermann Etterlin (1507) e poco dopo quella di Aegidius Tschudi (metà del XV secolo) che la narrazione delle origini della Confederazione trova una sistemazione definitiva. Le storie cantonali appaiono come il momento primario, quella nazionale come un momento secondario o derivato: sull’ordito delle storie cantonali si tesse la trama della storia nazionale. Tocqueville nel 1836 annota nei suoi diari di viaggio: «*Il y a des cantons, il n’ya pas de Suisse*». E in effetti una Svizzera nazionale e federale sorge solo nel 1848. Ma ancora nel 1926 William Martin nella sua *Histoire de la Suisse* scrive: «La storia svizzera non è un’unica storia, ma almeno venticinque storie. A volerle unificare, si rischia di tradirle».

La ricerca di un’identità si concentra sulle gesta degli eroi dell’indipendenza della Confederazione: la saga del tiratore Tell, il giuramento dei tre svizzeri sul praticello del Grütli, la distruzione dei castelli asburgici, il coraggio di Winkelried nella decisiva battaglia di Sempach del 1386 diventano con il passare dei secoli un racconto coerente e convincente in grado di rafforzare un sentimento di appartenenza a una comunità (*Eidgenossenschaft*) che ha resistito agli attacchi nemici e ha difeso la libertà e la pace interna.

La diffusione del mito delle origini è così capillare e profonda che neppure le ricerche storiografiche, che avanzano dubbi sulla veridicità degli avvenimenti (ritrovamento nel 1758 nell’archivio di Svitto del Patto del 1291) o addirittura sull’esistenza di Tell (Gottlieb Emanuel Haller, *Il Guglielmo Tell, una favola danese*, 1760), riescono a smuovere la convinzione popolare. I miti di fondazione, e in particolare la figura di Tell, vengono anzi rafforzati da altri ambiti culturali e si diffondono anche all’estero: nell’iconografia, nelle canzoni, nei monumenti, nella letteratura, a teatro, nelle opere musicali. Significativi sono, sul piano europeo, il capolavoro di Schiller (1804) e l’opera di Rossini che viene eseguita per la prima volta nel 1829; in ambito nazionale la *Historia della Svizzera pel popolo svizzero* di Heinrich Zschokke, prima storia nazionale a larga diffusione popolare in lingua italiana, il *Giuramento*

*dei tre svizzeri* (raffigurazione di Johann Heinrich Füssli del 1780) o il *Tell* di Ferdinand Hodler (1897).

Nei momenti in cui il bisogno di coesione nazionale è forte, si tratti dell'edificazione di una nuova nazione come nel corso dell'Ottocento (nel 1889 si fissa la data del 1° agosto come festa nazionale) oppure di pericolo per la sicurezza territoriale davanti alla minaccia dei totalitarismi fascisti (l'Esposizione nazionale di Zurigo nel 1939), i miti di fondazione vengono riscoperti, reinterpretati e messi al servizio delle nuove finalità politiche. L'eroismo, lo spirito di sacrificio, la collaborazione e l'altruismo, assieme al patrimonio naturale alpino, vengono additati come valori da cui ripartire per costruire e difendere la libertà della patria.

Per lungo tempo la parte dedicata alle origini ha sempre avuto largo spazio nei manuali scolastici e l'insegnamento della storia nazionale è stata imbevuta di narrazioni leggendarie, tralasciando i momenti di difficoltà e di crisi attraverso cui si è faticosamente costruito lo Stato federale. Solo nella seconda metà del XX secolo, davanti alla necessità della Svizzera di uscire dall'isolamento internazionale e sulla base di nuove acquisizioni metodologiche delle scienze storiche, ha trovato spazio un approccio critico alle vicende nazionali, che ha rivisitato non solo i miti fondatori, ma anche altri problematici momenti della storia nazionale lontani, come ad esempio il periodo delle guerre confessionali e dell'occupazione francese, e più recenti, come il ruolo della Svizzera durante la seconda guerra mondiale e nella guerra fredda.

Il paradigma della storia nazionale come punto di sintesi delle storie cantonali si trasforma nella necessità di collocare la storia nazionale nel più generale contesto europeo e mondiale.

### **Quale Helvetia a scuola?**

L'insegnamento della storia svizzera è stato definito un vero rompicapo. Non è un caso che l'autore di un articolo relativo alla situazione nei Cantoni francofoni abbia scelto il titolo: *L'Helvetia nelle scuole romande: una, nessuna, centomila*. In Svizzera mancano infatti programmi, strumenti e obiettivi comuni, non vi è convergenza sui contenuti da trattare e su quale lettura del passato si desideri proporre agli studenti. Non ci sono inoltre manuali di storia che abbiano un respiro nazionale. Le diversità linguistico-culturali e le sovranità cantonali in materia di insegnamento determinano l'esistenza di molteplici piani di formazione, testi e materiali didattici elaborati all'interno dei diversi Cantoni e che al più ambiscono a una diffusione che non travalica la regione linguistica di riferimento. Da diversi anni la storia nazionale ha progressivamente ceduto il passo a quella europea e generale. Spesso ne è stata assorbita, al punto che oggi gli spazi per studiare temi di storia svizzera si riducono sempre più, a volte si limitano a momenti episodici.

È possibile rintracciare in questa molteplicità di approcci e in questo frammentario quadro qualche linea di tendenza, qualche elemento comune che permetta di abbozzare un discorso complessivo sulla situazione dell'insegnamento della storia nazionale? Quanto tempo vi si dedica e con quali finalità? Quali sono i principali argomenti trattati e quale immagine della Svizzera si trasmette oggi alle giovani generazioni?

Da un'indagine realizzata nel 2007 risulta che in media gli studenti consacrano poco tempo all'approfondimento della storia nazionale, certamente di meno rispetto ai loro coetanei europei. Si tende inoltre a impartire un insegnamento che fa leva sulla dimensione

identitaria. Sembrerebbero ancora radicate nelle aule scolastiche alcune conoscenze tramandate dal passato, ma da tempo sconfessate dai risultati delle ricerche storiografiche. Alla storia nazionale è stato a lungo assegnato il compito di rafforzare e perpetuare questa identità, che non può fondarsi su affinità etniche come nel caso di altre nazioni. Il sentimento di appartenenza è stato costruito sull'eterogeneità culturale e sulla volontà di condividere una presunta tradizione di libertà, democrazia e neutralità.

Alla vigilia del secondo conflitto mondiale, ad esempio, in tempi in cui si paventava la disgregazione dello Stato elvetico, questa unità del paese fu ribadita dal mito della *difesa spirituale*.

Si trattava di una politica culturale volta a salvaguardare e a trasmettere, anche attraverso le scuole, il «patrimonio spirituale della Confederazione», costituito da «beni inestimabili» come il pluralismo, la democrazia e il federalismo. Lo spirito svizzero era presentato come un caso particolare, una «svizzeritudine» che si esprimeva attraverso un'inedita sintesi delle «tre grandi culture dell'Occidente». In un recente saggio Béatrice Ziegler ha sottolineato come «la costruzione di un racconto della storia nazionale perfettamente isolata e indipendente si è accompagnata al mito di un'unione libera e condivisa, di un atteggiamento di distacco rispetto alle guerre europee, di un comportamento neutrale e tranquillo e di una missione umanitaria ricorrente rispetto ai grandi conflitti della storia generale». Questa impostazione ha lasciato profonde tracce e perdura ancora nello studio della storia nazionale, soprattutto quando questa viene presentata in modo troppo distinto da quella europea, come se fosse il risultato di un percorso indipendente dal contesto generale.

Dall'indagine citata in precedenza risulta anche che quello delle origini della Confederazione nel XIII secolo è un tema insegnato in tutte le scuole del paese, anche se i miti fondatori vengono solitamente affrontati con spirito critico e ricondotti al contesto nazionalistico ottocentesco. Prevalde inoltre un approccio che tende a sottolineare gli aspetti di unione e concordia e a mettere invece in ombra i conflitti interni. La nascita della Svizzera moderna occupa poco spazio nell'insegnamento, perché lo Stato federale del 1848, preceduto dalla guerra civile del Sonderbund, fu il frutto di tensioni politiche e religiose. Ciò spiega anche il fatto che la costituzione federale del 1848 non è oggetto di commemorazione collettiva, come invece lo è il Patto del 1291. Anche il periodo napoleonico è nel complesso poco studiato: la breve esperienza della Repubblica Elvetica, istituita sul modello politico francese, e l'età della Mediazione sconfessano infatti l'idea che gli svizzeri abbiano autonomamente deciso il loro destino nazionale. Sulla formazione della Svizzera moderna incisero in realtà le logiche delle potenze europee, che fecero valere i loro interessi durante l'egemonia francese e in seguito con il nuovo ordine internazionale sancito dal Congresso di Vienna. In Ticino, invece, si mostra maggior interesse per questo periodo, perché proprio in quei decenni si concluse una secolare condizione di sottomissione agli svizzeri e nel 1803 il paese diventò come tutti gli altri un Cantone sovrano della Confederazione Svizzera.

In questi ultimi anni sono state pubblicate interessanti sintesi storiografiche di carattere divulgativo, che potrebbero favorire il rinnovamento dell'insegnamento della storia nazionale.

Nelle pagine introduttive dell' *Histoire de la Suisse*, opera in cinque volumetti di François Walter, l'autore dichiara l'intenzione di mettere in dubbio una serie di luoghi comuni anacronistici, che non reggono all'indagine dello storico, ma che faticano a morire. Scrive

Walter: «È importante rompere con la convenzione delle origini che sostiene che la Svizzera sia stata fondata in una data precisa. (...) Soprattutto va proscritto il finalismo, che attribuisce a un attore o a un avvenimento del passato – per esempio Nicolao della Flüe e Marignano – la responsabilità di una politica – la neutralità – formalizzata in realtà tre secoli più tardi. E sono così numerosi gli anacronismi della memoria collettiva! No, la Svizzera non esiste prima del 1848! Checché molti ne dicano, l'indipendenza della Confederazione è molto aleatoria prima del 1803! La neutralità non è stata scelta ma imposta dalle potenze europee, e si potrebbero moltiplicare gli esempi di questo tipo. Scombussolare le certezze, adottare un punto di vista riflessivo sugli avvenimenti, ecco cosa serve necessariamente (...) per mettere in evidenza le rotture, le discontinuità, ma anche le connivenze, le convergenze e le permanenze».

Queste nuove sintesi, attente a raccordare in modo organico la storia svizzera a quella europea, si intrecciano con le attuali riflessioni sulla didattica e sugli obiettivi che l'insegnamento della storia dovrebbe conseguire. Da oltre un decennio è attivo un gruppo di docenti romandi e ticinesi che ruota attorno alla rivista *Le cartable de Clio* e che di recente ha coinvolto anche colleghi dei Cantoni germanofoni .

Questi insegnanti si prefiggono di limitare il pluralismo tematico e la scarsa armonizzazione dei programmi scolastici e soprattutto di superare la visione identitaria della storia insegnata per conferirle un carattere critico e cosmopolita, aderente ai risultati della storiografia e aperto alla complessità del mondo. In questo contesto si possono osservare novità significative anche nell'impostazione di alcuni manuali scolastici, nei quali la materia viene presentata da una prospettiva transnazionale. [...]

### ***Un tema controverso: la Svizzera e la Seconda guerra mondiale***

La percezione collettiva che gli svizzeri hanno del loro passato è stata profondamente scossa dal rapporto Bergier. A metà degli anni Novanta, anche sotto pressioni internazionali, il governo federale ha istituito una commissione indipendente di esperti presieduta dallo storico Jean-François Bergier col compito di indagare la posizione tenuta dalla Svizzera durante la seconda guerra mondiale. Il rapporto finale, presentato nel 2002, ha confermato quanto gli storici sostengono da tempo e ha chiarito alcune zone d'ombra di quel periodo, come le esportazioni svizzere di materiale bellico verso la Germania, gli acquisti alla Banca del Reich di oro, spesso rubato alle Banche centrali dei paesi occupati, e il respingimento di numerosi ebrei intercettati alle frontiere. Il rapporto Bergier ha suscitato un animato dibattito nel paese, ha pungolato l'orgoglio nazionale di molti cittadini e ha sollevato voci critiche e resistenze alla diffusione dei suoi risultati, soprattutto nelle scuole.

Nel dicembre 2004 è stata presentata al governo federale un'interpellanza sottoscritta da una quarantina di parlamentari dell'Unione democratica di centro (il partito di destra, sostenitore dei tradizionali valori elvetici, antieuropeista e fautore di politiche restrittive in materia di immigrazione) con la quale essi invocavano l'insegnamento di un'immagine positiva della storia della Confederazione Svizzera. In particolare i deputati osservavano: «I giovani dovrebbero conoscere la nostra storia per riscoprire la passione per il nostro paese ed essere degni delle battaglie che i nostri avi hanno combattuto in nome dell'indipendenza, della libertà e della democrazia. Dobbiamo ritrovare il senso di responsabilità per il futuro

del nostro paese e inculcarlo nei giovani, in opposizione alle campagne di denigrazione, di diffamazione e di revisionismo storico antipatriottico condotte in questi ultimi anni» .

In altre parole l'obiettivo dei firmatari era di tenere fuori dalle aule i contenuti e le conclusioni del rapporto Bergier.

Se *Le rapport Bergier à l'usage des élèves*, una documentazione didattica confezionata quasi con mezzi di fortuna, ha avuto sostanzialmente una buona accoglienza nella Svizzera francese, forti polemiche ha suscitato invece la pubblicazione nel 2006 ad opera delle autorità scolastiche del Cantone Zurigo del manuale *Hinschauen und Nachfragen: die Schweiz und die Zeit des Nationalsozialismus im Licht der aktueller Fragen (Osservare e interrogarsi: la Svizzera ai tempi del nazionalsocialismo alla luce delle questioni attuali)*. Il libro prende in esame il ruolo sempre più discusso che la Svizzera ha assunto durante la seconda guerra mondiale e negli anni che l'hanno preceduta e fa chiaramente riferimento al rapporto Bergier.

Questi accesi dibattiti dimostrano quanto sia vivo il confronto tra immagini diverse della Svizzera e tra contrapposte funzioni che si vogliono assegnare allo studio del passato. Un nuovo insegnamento critico e problematico della storia deve oggi fare i conti con pretese identitarie che tornano a riaffiorare in alcuni settori della politica e della società elvetiche. I sondaggi indicano che la storia svizzera è in generale poco studiata, ma occorre tenere presente che il disimpegno o l'assenza della scuola su tale fronte potrebbe comportare conseguenze indesiderate. Ad appropriarsi di questa materia potrebbero essere appunto coloro che proclamano una visione nazionalistica e anche nostalgica, si ergono a fedeli custodi di un patrimonio comune e lo usano strumentalmente per accreditare scelte ideologiche e politiche conservatrici che inclinano facilmente verso la demagogia.

[Pubblicato in: *L'importanza di essere Svizzera* - n°3 – 2011 - 27/12/2011 ]

## 1.2. Joëlle Kuntz - La Svizzera: una coproduzione elvetico-europea

[Traduzione di Francesco Candolfi]

**André Holenstein considera la storia elvetica come un continuo intreccio di relazioni fra la Svizzera e i propri vicini, così come dei continui tentativi di prenderne le distanze: un nuovo approccio alla questione.**

Gli svizzeri non hanno costruito da soli la Confederazione. L'hanno coprodotta con i loro vicini attraverso relazioni costanti, pacifiche, polemiche ma anche battaglierie. In mezzo all'Europa la Svizzera è dunque da considerarsi una coproduzione elvetico-europea. Questa la tesi difesa da André Holenstein, professore di storia svizzera presso l'Università di Berna, nell'opera apparsa alla fine dello scorso anno, che meriterebbe una traduzione in francese [e in italiano]. \*

Tale opera inaugura una nuova pedagogia riguardo al passato svizzero, non più fondata sulla separazione e sull'opposizione verso gli altri, bensì sui legami che i cantoni non hanno mai smesso di intrattenere con le potenze limitrofe, in particolare con la Francia. Il partito preso è evidente: La Svizzera esiste attraverso e in relazione ai suoi rapporti con gli altri. Non è certo una catastrofe vederla precipitarsi a Bruxelles per elemosinare accomodamenti, ben al contrario si tratta dell'esito normale di una lunga storia di negoziati con le potenze vicine per ottenere soluzioni, eccezioni o compromessi.

Le tre peculiarità dell'identità svizzera, ovvero sovranità popolare, neutralità e federalismo sono di fatto il risultato di elaborazioni comuni, circostanziali, fra gli svizzeri e i paesi che la circondano.

Ad esempio, la sconfitta degli svizzeri contro l'esercito di Francesco I a Marignano, cinquecento anni fa, che li porta a rinunciare a una strategia di conquista data la loro insufficienza militare, non corrisponde all'origine della neutralità come molti continuano a sostenere, ma al contrario all'inizio di una politica di alleanze: quella conclusa con la Francia nel 1521 e che dura quasi da tre secoli, comporta una parte di sicurezza – non aggressione reciproca e difesa comune contro terzi –, una parte militare – il diritto della Francia di reclutare soldati nei cantoni – e una parte economica – il versamento di pensioni generose ricavate dal tesoro regale, così come la libertà per gli svizzeri di commerciare in Francia e soprattutto di ottenere sale sovvenzionato, tanto importante per l'allevamento.

L'alleanza francese, quasi un protettorato, è di fatto ciò che tiene insieme i tredici cantoni disuniti e fermamente ostili a ogni sorta di unione istituzionale fra di loro. Sarà soltanto nel 1815, dopo la sconfitta di Napoleone, che, su intimazione della Prussia, dell'Austria e della Russia, gli svizzeri accetteranno una formula di patto intercantonale, poco rigido ma che delimita un territorio, con dei doveri e dei diritti. La neutralità è riconosciuta "nell'interesse dell'Europa" in quanto non sarebbe certo bastato unicamente l'interesse degli svizzeri, allora inconsapevoli del proprio destino comune.

Holenstein descrive diversamente i legami degli svizzeri con il mondo esterno, lo fa riferendosi in particolare alle migrazioni, al servizio dei soldati all'estero, al lavoro o al commercio, e ai loro tentativi di affermarsi distintamente costruendo così gli elementi di una propria identità peculiare. Questa pratica rende bene l'idea dell'*ethos* svizzero, diviso tra i bisogni pratici di un piccolo Stato isolato che dipende dagli altri per la propria sopravvivenza economica, e le necessità ideologiche di un popolo trascinato nella competizione fra tutti i popoli per l'acquisizione di onori e di ricchezza.

Lo sviluppo della stessa identità svizzera non è certo unilaterale ma dipende direttamente da quanto gli altri pensano e dicono. Così, in risposta al disprezzo provato dagli austriaci nei confronti degli svizzeri ribelli, ignoranti e sozzoni, vittoriosi a Sempach, troviamo nei vincitori elvetici una certa fierezza, come se la vittoria fosse la ricompensa divina delle proprie virtù. Battaglia dopo battaglia si forgia così il mito di Davide e Golia secondo cui gli elvetici sarebbero gli eletti di Dio e gli stranieri il diavolo. Il Bene sta dalla parte del povero contadino, il Male invece da quella dell'aristocrazia in declino. La Riforma, mediante la critica del sistema mercenario e pensionistico, va ad alimentare l'immagine di purezza che i confederati hanno di sé stessi, attingendo dall'idillio contadino medievale tutti gli ingredienti di un carattere nazionale unico. L'elvetismo, a partire dal XVII secolo, contribuisce alla chiusura psico-politica del discorso nazionale, proprio quando crescono i legami economico-culturali della Svizzera con il resto dell'Europa in una realtà in via di globalizzazione.

Intreccio (*Verflechtung*) e demarcazione (*Abgrenzung*) sono i due movimenti e le tendenze che caratterizzano la storia svizzera nel contesto europeo. L'uno non può fare a meno dell'altro. Privilegiare il *Sonderfall*, l'eccezionalità, l'incompatibilità, come fanno i nazionalisti, a dispetto dei reali e forti legami, significa innescare la bomba esplosa il 9 febbraio 2014 con la vittoria dell'iniziativa «contro l'immigrazione di massa»: il trionfo di un'ideologia della Storia distrugge la cooperazione fra la Svizzera e l'Europa, la base materiale della prosperità elvetica e, di conseguenza, della fede che gli svizzeri hanno di loro stessi.

Holenstein si occupa speditamente della sua dimostrazione, con tanto di nomi, cifre, tabelle, immagini e un taglio tematico efficace. E conclude con una nota dello storico Herbert Lüthi del 1964: il ricorso alla storia, o piuttosto alla leggenda storica, è molto frequente in Svizzera quando si tratta del nostro presente o del nostro futuro. Invece di considerare la nostra storia come un processo di cui siamo testimoni, la consideriamo come una collezione di "modelli di comportamento" che devono essere ripetuti, come se la storia fosse un eterno scontro per la salvaguardia di un ordine collaudato contro la corruzione della novità.

\* *Mitten in Europa, Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte*, Ed. Hier und Jetzt, 2014.

[Le Temps , 7 febbraio 2015]

### 1.3. Anniversari storici: dal Morgarten a Vienna, tra mito e storiografia

**In Svizzera quest'anno si celebrano quattro eventi che hanno contribuito a costruire l'identità storica del paese. Un'occasione per riflettere sull'immagine di sé della Svizzera e sulla scollatura tra ricerca storiografica e discorso pubblico sulla storia.**

Nel 1315 al Morgarten, le truppe del canton Svitto sconfissero il duca Lepoldo I d'Asburgo. Un secolo dopo, nel 1415, la Confederazione svizzera occupò i territori dell'attuale canton Argovia. Nel 1515 gli svizzeri, dopo aver controllato per tre anni il ducato di Milano, furono sconfitti dalle truppe francesi e veneziane a Marignano. Nel 1815 le potenze europee, riunite in congresso a Vienna, garantirono l'integrità territoriale e la neutralità della Svizzera.

Attorno a questi avvenimenti fin dal XIX secolo si sono sviluppate narrazioni fondamentali per l'identità storica del paese. Ancora oggi sono presenti nel discorso pubblico sulla storia svizzera, non da ultimo nell'ambito del dibattito sui rapporti tra la Svizzera e l'Europa. Nel frattempo la storiografia ne ha però messo radicalmente in discussione la portata e l'interpretazione.

#### 1.1 Fatti e leggende

La battaglia del Morgarten, descritta per la prima volta dal monaco francescano Giovanni da Winterthur una trentina d'anni dopo gli avvenimenti, è assunta a simbolo della lotta per l'indipendenza della Svizzera primitiva contro la prepotenza degli Asburgo.

Dal punto di vista storiografico però, questa lettura è perlomeno azzardata. Le fonti su cui potrebbe basarsi una ricostruzione storica della battaglia sono quasi inesistenti.

Sia i motivi della battaglia, sia il suo svolgimento rimangono per molti versi sconosciuti. Persino il luogo preciso dello scontro è ignoto, tanto che sin dal XIX secolo è stato fonte di disaccordo tra i cantoni di Zugo e Svitto, come ha ricordato qualche anno fa lo storico Roger Sablonier, in un libro dedicato ai primi anni della Confederazione (*Gründungszeit ohne Eidgenossen*, 2008).

«L'interpretazione tradizionale della battaglia del Morgarten rimane attraente per i nazional-conservatori svizzeri, nell'ottica della difesa della libertà svizzera contro lo straniero, oggi nei panni dell'Unione europea o di altri organismi internazionali», osserva lo storico Thomas Maissen, autore di una fortunata storia della Svizzera (*Geschichte der Schweiz*, 2010, ora anche in edizione italiana). «In realtà, la Confederazione cominciò a prendere forma solo nel XV secolo e fino a quel momento gli Asburgo furono talvolta concorrenti, talvolta partner dei confederati».

#### 1.2 Marignano e la neutralità

La battaglia di Marignano del 1515 segnò la fine del tentativo di espansione svizzera in Lombardia. Con la disfatta delle truppe confederate, Milano tornò nelle mani del re di Francia Francesco I. Ma derivare da questa sconfitta la decisione della Confederazione di tenersi fuori dai conflitti europei e di imboccare la strada della neutralità, come spesso si è fatto, è un'operazione priva di fondamento.

«Non c'è traccia di un simile ritiro della Confederazione dalla politica europea», osserva Maissen. «Ancora nel 1536 Berna conquistò il Vaud e momentaneamente anche altri territori savoirdi a sud del lago Lemano. Semmai un cambiamento importante avvenne con la

Riforma. In un paese diviso divenne impossibile fare politica estera, la protestante Zurigo non poteva allearsi per esempio con Lucerna e la Spagna cattolica».

Del resto, fa ancora notare Maissen, nell'epoca dei conflitti confessionali la stessa parola neutralità aveva una connotazione negativa: «Non si poteva essere neutrali tra Dio e il diavolo». Solo negli ultimi decenni del XVII secolo, nel contesto del sistema di Stati nato dopo la pace di Westfalia, il termine entrò nel linguaggio politico della Confederazione.

### **1.3 Baliaggio comune**

Quanto al congresso di Vienna del 1815, non c'è dubbio che si sia trattato di una tappa importante per il riconoscimento della neutralità svizzera. «Ma è importante tener presente che la neutralità svizzera rientrava nella logica europea e fu una concessione delle potenze europee. La Svizzera serviva da zona cuscinetto tra la Francia e l'Austria», nota ancora Maissen.

A suo avviso, l'insistenza sul tema della lotta agli Asburgo per quel che riguarda la battaglia del Morgarten e sulla neutralità in relazione a Marignano e al congresso di Vienna è fuorviante. «Dei quattro anniversari in fondo il più importante è quello meno conosciuto e di cui si parla meno: la conquista dell'Argovia nel 1415», afferma lo storico.

«L'occupazione dell'Argovia diede alla Confederazione una continuità territoriale che prima non aveva. Inoltre i nuovi territori, che divennero il primo Baliaggio comune, fornirono ai confederati un compito collettivo. Fino al 1798 la gestione dei Baliaggi comuni fu l'incombenza principale della Dieta, l'unica istituzione federale», osserva Maissen. Questo contribuì allo sviluppo di un'entità statale svizzera.

### **Opportunità e rischi**

Di fronte all'evidente scollatura tra ricerca storiografica e discorso pubblico sulla storia, viene tuttavia da chiedersi in che misura anniversari come quelli che si celebrano quest'anno possano servire alla divulgazione dei risultati della ricerca storiografica più recente e quanto invece rischino di consolidare letture tradizionali e talvolta strumentali della storia nazionale.

«Gli anniversari possono essere un'opportunità per dibattere su questioni storiche e anche per stimolare nuovi studi», dice Sacha Zala, presidente della Società Svizzera di Storia. «Senza dubbio l'anniversario della Prima guerra mondiale nel 2014 ha contribuito a un rifiorire di studi su un periodo storico che era stato negletto. Ma forse si tratta di un'eccezione».

«In realtà c'è il rischio che negli anniversari prevalga un discorso in concorrenza con quello scientifico», aggiunge Zala. «Paradossalmente, gli storici sono un agente abbastanza debole nel dibattito pubblico sulla storia. A differenza delle scienze esatte, la storiografia deve competere nella sua interpretazione con altri agenti, come i media o la politica».

### **1.4 Il progresso degli studi storici**

Il dibattito attorno agli anniversari svizzeri è l'esempio di un fenomeno che non è in alcun modo limitato alla sola Svizzera. Ovunque la narrativa nazionale attorno a eventi chiave per l'identità nazionale è messa in discussione da una storiografia che si è ormai emancipata da tempo dal suo ruolo di ancella dello Stato.

In passato, in particolare nell'Ottocento, gli storici hanno avuto un ruolo determinante nel fornire le basi ideologiche per la costruzione degli Stati-nazione. «Soprattutto nel secondo dopoguerra, con lo sviluppo di una storiografia critica, gli storici hanno abbandonato definitivamente questa funzione di legittimazione acritica dello Stato», nota Sacha Zala.

«Il discorso scientifico è cambiato molto nel secondo dopoguerra», osserva dal canto suo Thomas Maissen. «Oggi tutti gli storici accademici sono coinvolti in dibattiti internazionali. Anche la storia nazionale deve essere internazionale, deve essere traducibile e plausibile in un contesto sovranazionale».

### Anniversari

La **battaglia del Morgarten** avvenne il **15 novembre 1315**, nei dintorni del lago di Ägeri, nel canton Zugo. Il duca Leopoldo d'Asburgo, che probabilmente si stava dirigendo con le sue truppe verso Svitto, fu sconfitto e costretto alla fuga dagli svittesi. All'origine dello scontro c'era forse una diatriba tra gli svittesi e l'abbazia di Einsiedeln oppure il conflitto che opponeva gli Asburgo a Werner von Homberg, balivo imperiale dei Paesi forestali (Uri, Svitto e Untervaldo).

La **conquista dell'Argovia** da parte dei confederati avvenne in seguito alle tensioni tra il re di Germania Sigismondo e Federico IV d'Asburgo, duca d'Austria. Le tensioni si aggravarono nel corso del concilio di Costanza del 1415, quando Federico abbandonò la città e aiutò l'antipapa Giovanni XXIII a fuggire. Sigismondo bandì il duca ed esortò i vicini a occuparne i possedimenti in nome dell'Impero. Ai confederati toccò l'Argovia, che conquistarono **tra l'aprile e il maggio del 1415**.

La **battaglia di Marignano**, che vide opporsi le truppe svizzere a quelle del re di Francia Francesco I e della Repubblica di Venezia, si svolse **tra il 13 e il 14 settembre 1515** a Melegnano e San Giuliano Milanese, a sudest di Milano. Dalla battaglia gli svizzeri uscirono duramente sconfitti e dovettero restituire alla Francia il ducato di Milano, che controllavano di fatto dal 1512. La battaglia mise fine ai tentativi di espansione della Confederazione verso sud.

Il **congresso di Vienna** (1814–1815) pose fine al periodo di conflitti scaturiti dalla Rivoluzione francese. Quale ex vassallo della Francia, anche la Svizzera fu oggetto di negoziati. Le potenze europee miravano alla pacificazione interna e alla creazione di uno stato cuscinetto tra Francia e Austria. Il **20 marzo 1815** il congresso sancì l'integrità della Confederazione e stabilì che la sua neutralità perpetua era nell'interesse degli Stati europei. La decisione fu confermata dopo la sconfitta di Napoleone a Waterloo. Nella pace di Parigi del **20 novembre 1815**, le grandi potenze si fecero garanti dell'integrità e della neutralità svizzere.

[Swissinfo 15 marzo 2015 ]

## **1.4. Sandrine Hochstrasser - “Gli svizzeri non conoscono quello che ha costituito il loro stesso Paese”**

[Traduzione di Francesco Candolfi]

**Proprio mentre iniziano le celebrazioni per il giubileo della battaglia di Marignano, lo storico Thomas Maissen sviscera il mito al quale questo episodio bellico ha dato origine nel tempo. Maissen punta il dito contro il monopolio da parte dell’UDC del dibattito sul passato, giudicando “inspiegabile” l’assenza del PLR nel dibattito storico. All’epoca di Marignano – assicura – la neutralità avrebbe rappresentato un concetto “abominevole”.**

“La nostra neutralità è riconducibile alla battaglia di Marignano”. Quest’idea di corrente diffusione è stata avanzata più di una volta da Christoph Blocher. Nella sua nuova opera lo storico Thomas Maissen l’ha riprodotta per esteso... prima di smontarla in una decina di pagine. Bisogna forse ricordare che Berna ha conquistato il Canton Vaud nel 1536? Nelle guerre successive “i mercenari svizzeri erano sempre presenti, benché la Confederazione non sia intervenuta in quanto Stato. Un contenimento dovuto a divisioni interne che nessuno avrebbe chiamato “neutralità”, scrive il direttore dell’Istituto storico tedesco a Parigi.

Lo zurighese ha redatto il suo libro – “La storia eroica della Svizzera e quello che ci sta dietro” – come un gesto civico. Voleva contrapporre le fonti e la ricerca recente alle interpretazioni fatte dall’UDC, e soprattutto offrire degli argomenti ai suoi oppositori che su questo fronte agonizzano in silenzio. “La storia svizzera dev’essere dibattuta fra politici e non tra storici”, spiega. E la scommessa sembra vinta: dalla sua pubblicazione, la scorsa settimana, l’opera ha avuto una forte risonanza nella Svizzera tedesca.

**Le Temps: Lei afferma che l’UDC ha acquisito una sorta di monopolio sulla storia svizzera. Perché gli altri partiti hanno lasciato libero il campo?**

Thomas Maissen: L’UDC ha conservato la tradizione della Difesa spirituale che va dagli anni Trenta agli anni Ottanta, la quale vuole che la Svizzera difenda la sua indipendenza di fronte alle grandi potenze bellicose. Bruxelles ha semplicemente preso il posto di Mosca o di Berlino nell’immaginario che ha formato generazioni di svizzeri. Perché gli altri partiti non battono questi terreni? I socialisti s’interessano di più ai gruppi sociali, alla storia delle minoranze. Diffidano della storia dello Stato nazione, l’arma della borghesia. Il PPD, da parte sua, mantiene le distanze perché resta nella tradizione federalista del Sonderbund cattolico-conservatore. Resta per contro inspiegabile il silenzio del PLR. Lo Stato federale è il loro Stato. Lo hanno formato e l’hanno dominato per più di un secolo. Perché hanno dimenticato il senso della storia? Conosco soltanto Olivier Meuwly (storico, quadro dell’amministrazione cantonale vodese e cronista di “Le Temps”) che s’interessa a questa faccenda. Il vero problema non è il predominio dell’UDC in questo dibattito storico, ma piuttosto che gli svizzeri pensano che non vi siano interpretazioni alternative.

**Christoph Blocher le rinfaccia di essere un partigiano dell’adesione all’Unione europea...**

È vero, sono favorevole. Ma sono uno storico, cosa che lui invece non è. Nel mio libro, non propongo una “storia pro-europea”. Assumo semplicemente un approccio critico, basandomi sullo stato della ricerca. Mostro quello che non funziona nella versione dell’UDC. Per quanto riguarda Marignano, ad esempio, la sfida si gioca tutta nella narrazione che circonda l’avvenimento. L’UDC adotta un’interpretazione conservatrice, che rafforza la sua visione di una Svizzera culla della neutralità. A questa visione io oppongo la storiografia attuale. Nel 1515 nessuno parlava di neutralità, era un concetto aberrante. In quell’epoca di conflitti religiosi essere neutri voleva dire stare fra il diavolo e il buon Dio.

### **Perché celebrare Marignano nel 2015?**

Tutti i giubilei sono positivi perché offrono un’occasione per riflettere sul nostro passato, sulle nostre origini. Ma se mi domanda quale festa dovremmo commemorare nel 2015 direi piuttosto l’adesione del Vallese, di Neuchâtel e Ginevra del 1815; o ancora la conquista di Argovia nel 1415. È l’origine della Dieta, il nucleo delle istituzioni svizzere. È stato grazie alle istituzioni che hanno costretto i confederati a incontrarsi e mettersi d’accordo che i cantoni hanno mantenuto un legame fra loro, malgrado le guerre di religione. Non si tratta di una vittoria ogni 25 anni contro gli Austriaci.

### **Quale eredità conservare, malgrado tutto, di Marignano?**

Io sarei molto prudente. Si può veramente tracciare un parallelo storico? Se insiste, potrei dire che questa battaglia prova che è azzardato attaccare un’artiglieria moderna con una fanteria. Che l’esercito della Svizzera non è all’altezza di fronte a un esercito moderno. E che il successo del paese non dipende dalla sua forza militare ma dalla sua capacità nelle relazioni internazionali, soprattutto nel commercio.

### **E quella di Morgarten?**

Bisogna accettare che non conosciamo quasi niente di questo avvenimento. La prima fonte che lo rievoca giunge 30 anni - ovvero una generazione - più tardi. Non sappiamo nemmeno dove abbia avuto luogo di preciso. Bisogna quindi essere prudenti. I conservatori direbbero che “i confederati si sono sempre difesi contro il nemico comune”. Ora, Zurigo, Zugo e Winterthur si sono battuti al fianco degli Austriaci.

### **La storia svizzera non è insegnata a sufficienza nelle scuole?**

Da parte mia osservo che la conoscenza degli svizzeri in relazione alla loro storia si ferma ai tempi della Riforma. Tra Marignano e il Ridotto nazionale è il nulla! Le persone non conoscono ciò che storicamente ha costituito il loro proprio paese. Non sanno ad esempio che la rivoluzione francese ci ha influenzati e che ad essa dobbiamo i diritti individuali. Diritti che non sono emersi grazie alle nostre qualità, alla nostra bravura, come invece presumono i conservatori.

[Le Temps, 25 marzo 2015]

## 1.5. Alberto Nessi - Il mestiere delle armi

*Alberto Nessi (1940) vive a Bruzella, nella valle più meridionale della Svizzera italiana. È stato insegnante. È poeta e narratore. Pubblicazioni più recenti: La prossima settimana, forse, ed. Casagrande, Bellinzona (apparso anche in traduzione francese, tedesca e portoghese); Ladro di minuzie, raccolta antologica di poesie, ed. Casagrande, Bellinzona.*

Dico «Marignano» e mi viene in mente l'affresco di Ferdinand Hodler del Museo nazionale di Zurigo: quei giganti dall'aria rude e macellaia («bestiali, vittoriosi et insolenti», li definisce Niccolò Machiavelli, «villan brutti» Ludovico Ariosto), sgargianti di colori, fieri ma avviliti, stavolta, per la batosta subita; quei corpi muscolosi da «pastori di vacche» – come li chiamavano, sprezzanti, i Tedeschi – che, con movenze solenni, imbracciano picche e alabarde e portano i feriti sulle spalle; quegli stendardi sottratti al nemico: tutta quella teatrale sfilata è l'immagine idealizzata della violenza dei tempi. La guerra, ancora all'inizio del sedicesimo secolo, era una specie di tauromachia, uno sport «brutale ma nobile e anche quasi sacro», afferma Denis de Rougemont. Brutale sicuramente, ma nobile e sacro non sono sicuro: è nobile rapinare, incendiare, saccheggiare? Sacro, difendere principi stranieri, re e papi? Ammazzare e farsi ammazzare per denaro («Point d'argent, point de Suisses»)? E addirittura, in certi casi, trovarsi a combattere fratelli contro fratelli, assoldati dalle due parti? A Marignano, dove si svolse la battaglia più atroce fra quelle combattute in Italia, gli Svizzeri, azzati dal fanatico cardinal Schiner avvolto nel suo mantello di porpora in sella a una mula bianca, persero dodicimila uomini. Un macello. E persero il ruolo di potenza europea.

Le presero dai Francesi di Francesco I°, forti d'artiglieria e cavalleria, come, per restare in ambito sportivo, la nostra nazionale le ha prese quest'anno dalla Francia, ai mondiali di calcio. Ma, forse, non tutto il male vien per nuocere perché, dopo la catastrofe, i nostri antenati la smisero con le velleità espansionistiche. Gli Svizzeri «armatissimi e liberissimi» (ancora Machiavelli) tirarono i remi in barca per dedicarsi alle beghe di casa; anche se non abbandonarono il mestiere delle armi, «liberissimi» di servire i liberticidi durante la Rivoluzione francese (furono gli ultimi a difendere Luigi XVI dagli assalti del popolo, alle Tuileries, facendosi massacrare) e attivi come mercenari fino a metà Ottocento.

Le conseguenze di Marignano? I manuali di storia parlano del concetto di neutralità, nato da quella carneficina: ma noi oggi sappiamo che si tratta di un mito: basti pensare al traffico d'armi organizzato in Svizzera, sia da parte di mercanti internazionali o di società multinazionali d'origine straniera, che hanno il loro quartier generale a Zurigo o Ginevra, sia da parte di società autoctone (pensiamo a Bührle, uno dei fornitori d'armi più importanti durante la Grande Guerra). Conteneva dunque già una sua verità la formula, certo un po' a effetto e altisonante, di Chateaubriand: «Neutri nelle grandi rivoluzioni degli Stati che li circondavano, gli Svizzeri si arricchirono sulle disgrazie altrui e fondarono una banca sulle calamità umane».

[Dokument119.1/22.08.17 - [www.art-et-politique.ch](http://www.art-et-politique.ch)]



## PARTE 2. 1798-1848 LA COSTRUZIONE DELLO STATO FEDERALE

---

### IN GENERALE

#### 2.1. Raffaello Ceschi - Breve storia della Costituzione svizzera

##### 1. La vecchia Confederazione: la "Lega degli elementi discordi"

Fino al 1798 la Svizzera non ebbe nessuna costituzione. La Confederazione era un complicato organismo: il suo primo nucleo si era formato tra la fine del Duecento e gli inizi del Trecento. Essa era poi via via cresciuta fino ai primi decenni del Cinquecento, periodo in cui aveva raggiunto la sua massima potenza e la sua massima estensione. Dopo di allora aveva perso non solo importanza, ma anche qualche territorio.

La vecchia Confederazione comprendeva tredici Cantoni legati tra loro da particolari e diversi trattati di alleanza e da alcuni accordi comuni che stabilivano come si dovevano appianare i litigi tra Cantoni, come comportarsi in caso di guerra e spartirsi i bottini e regolavano altre questioni di interesse comune. I tredici Cantoni erano Uri, Svitto, Untervaldo, Lucerna, Zurigo, Berna, Zugo, Glarona, Friburgo, Soletta, Basilea, Sciaffusa e Appenzello. Questi Cantoni avevano conquistato con spedizioni militari comuni alcune regioni, e in comune le amministravano e governavano, tenendole però nella situazione di territori sottomessi, chiamati "baliaggi comuni". Gli abitanti di queste regioni non erano considerati confederati, ma sudditi dei "signori svizzeri". Baliaggi comuni erano: gran parte dell'Argovia, la Turgovia, quasi tutto l'attuale Cantone di San Gallo, l'attuale Ticino, salvo la Leventina.

Certi altri territori erano stati conquistati da un solo Cantone e ne erano diventati privato possesso, o baliaggio particolare. Berna, per esempio, aveva sotto di sé Vaud e una porzione dell'Argovia, Uri dominava da solo la Leventina. I tredici Cantoni non avevano solo dei territori soggetti, ma anche dei territori amici, detti "paesi alleati". Questi alleati non facevano parte della Confederazione vera e propria, non potevano godere tutti i vantaggi dei confederati, ma erano collegati a essi con trattati speciali e potevano contare sulla loro protezione. Erano solo alleati dei confederati gli attuali Cantoni Vallese, Grigioni, le città di San Gallo, Ginevra, Bienne, Mulhouse (oggi francese), Strasburgo (oggi francese), il Giura e Neuchâtel.

Come si vede, alcuni di questi amici degli Svizzeri riuscirono poi a unirsi alla confederazione, altri furono abbandonati o perduti (come la Valtellina, che era però un baliaggio dei Grigioni). Quanto è stato detto fin qui semplifica una situazione in realtà assai più complicata. La Svizzera di allora non aveva una capitale, non aveva un esercito federale, ma tanti eserciti cantonali, non un governo centrale, ma i soli governi cantonali, non una moneta comune, non misure comuni, non leggi comuni. Ogni Cantone era praticamente un piccolo Stato sovrano che poteva fare trattati e alleanze con re e papi purché non li facesse contro i suoi confederati. Gli affari comuni erano trattati in assemblee annuali di rappresentanti dei Cantoni. Queste assemblee venivano chiamate Diete e i rappresentanti dei Cantoni "magnifici ambasciatori". I lavori di queste Diete erano molto lenti e molto poco efficaci: si

discuteva molto e si decideva poco, e anche quando si decideva qualcosa, capitava che qualche Cantone non rispettasse le decisioni comuni: non per niente all'estero, in quei tempi, chiamavano la Confederazione "la lega degli elementi discordi".

## **2. Un brusco cambiamento : la Repubblica Elvetica (1798-1802)**

La sua prima costituzione la Svizzera la ricevette dai Francesi nel 1798, e, come si dice, sulla punta delle baionette.

I Francesi avevano fatto qualche anno prima la loro rivoluzione, avevano abolito i privilegi dei nobili e del clero, mandato a morte il re e istituita la repubblica. Per il cattivo esempio dato, rovesciando dalle fondamenta un vecchio Stato monarchico in un'Europa piena di re, si erano trovati in guerra con tutte le corti europee, ma da questa guerra erano usciti vincitori: avevano invaso alcuni paesi vicini alle loro frontiere e li avevano rivoluzionati, cioè trasformati in "repubbliche sorelle", create a immagine e somiglianza della Francia, che, da buona sorella maggiore, le tiranneggiava non poco.

La vecchia Confederazione aveva ben visto il pericolo. Ma la Dieta, come al solito, era stata incapace di agire prontamente e non aveva opposto nessuna resistenza rassegnandosi al suo destino, salvo Berna che aveva tentato una disperata e inutile resistenza. Ora la Svizzera si chiamava "Repubblica Elvetica una e indivisibile", aveva un governo centrale, una capitale, leggi che valevano per tutto il paese e che regolavano tutte le questioni. I vecchi cantoni non avevano più nessuna autonomia. L'articolo primo della costituzione diceva:

"La Repubblica Elvetica è una e indivisibile. Non vi sono più confini tra Cantoni e paesi sudditi, né tra Cantone e Cantone. L'unità di patria e d'interessi succede al debole vincolo che teneva insieme e guidava a caso parti eterogenee, ineguali, sproporzionate e sottoposte a piccole località e domestici pregiudizi. Si era deboli di tutta la debolezza individuale, si sarà forti della forza di tutti".

Gli uomini posti a capo della Repubblica Elvetica erano animati da ottime intenzioni, volevano modernizzare e rinnovare il paese. Prepararono molte leggi, alcune veramente utili, ma incontrarono una resistenza passiva testarda e una resistenza attiva furibonda. Il mutamento di regime era troppo brusco, lo spirito di autonomia cantonale troppo radicato, gli interessi e le abitudini colpiti troppo numerosi e forti, la situazione del paese troppo turbata perché le cose potessero funzionare bene: si era infatti in anni di continue guerre europee, combattute in parte sul territorio svizzero, portatrici di disordini e di grande miseria. Così, dopo circa quattro anni di vita stentata, la Repubblica Elvetica naufragava miseramente nel caos, nei colpi di Stato e nella guerra civile.

## **3. Una correzione di rotta: la Mediazione napoleonica (1803-1813)**

La Francia non poteva tollerare che gli Svizzeri, i guardiani dei passi alpini di grandissima importanza militare, si dilaniassero a vicenda e diventassero facile preda dei suoi avversari. Dire Francia, nel 1802, voleva dire Napoleone. E Napoleone intervenne.

"Abitanti dell'Elvezia - disse - voi presentate già da due anni uno spettacolo affliggente: fazioni opposte si sono successivamente usurpate il potere ed hanno contrassegnato il loro effimero impero con un sistema di parzialità che tradiva la loro debolezza e imperizia... Voi avete disputato tre anni senza intendervi: se più oltre foste abbandonati a voi stessi, vi

ammazzereste per altri tre anni, senza meglio intendervi... io sarò mediatore delle vostre divergenze : ma la mia mediazione sarà efficace, qual si conviene ai Grandi Popoli in nome dei quali io parlo".

Napoleone tornò a fare della Svizzera una Confederazione, ma di 19 Cantoni. Ai 13 vecchi aggiungeva, su un piede di parità, alcuni ex baliaggi ed ex alleati: Ticino, Vaud, Argovia, Turgovia, San Gallo, Grigioni. Teneva per la Francia Ginevra e il Vallese (come dire gli accessi al Gran San Bernardo e al Sempione), Neuchâtel e il Giura.

Spariva il governo centrale, sparivano le leggi uniformi per tutta la Svizzera, i Cantoni tornavano ad essere tanti piccoli Stati, legati tra loro da un vincolo abbastanza debole. Rinasceva la Dieta, cioè l'assemblea annuale dei rappresentanti cantonali che si limitavano a fare i portavoce delle decisioni prese nei rispettivi Cantoni. Del resto la Svizzera era uno Stato debole, che doveva sottostare alla volontà del Mediatore.

#### **4. Un passo indietro: la Restaurazione e il Patto federale (1815)**

La nuova costituzione visse quanto durò la fortuna di Napoleone, cioè fino al 1813. Infatti, quando Napoleone fu battuto dagli eserciti coalizzati di Austria, Russia, Prussia e Inghilterra (1814-1815). I vincitori imposero alla Svizzera di riformare la sua costituzione in modo di far sparire l'influenza francese, che si voleva cancellare totalmente. Per la terza volta in meno di vent'anni gli Svizzeri si vedevano dettare dall'estero la loro costituzione. Ma questa volta pareva proprio che i vincitori della Francia volessero eliminate tutte le novità portate dalla rivoluzione e da Napoleone, e specialmente quelle idee politiche giudicare pericolose e sovversive come libertà, uguaglianza, repubblica, democrazia. Si diceva allora: libertà è una bella parola, ma la troppa libertà porta all'anarchia e al disordine, i popoli non sono maturi per la libertà, i sovrani devono guidarli come il padre premuroso guida i propri figli minorenni; l'uguaglianza è una pura fantasia: gli uomini non sono uguali, ci sono i ricchi e i poveri, le persone istruite e gli ignoranti, dare a tutti gli stessi diritti politici, significa credere che il voto della persona istruita ed esperta vale quanto quello di un povero analfabeta, che non capisce i problemi politici e si lascia più facilmente convincere dagli imbroglioni o corrompere con qualche bicchiere di vino; democrazia e repubblica sono quindi parole vane. Così si provvide a rimettere gli antichi sovrani dove la Francia li aveva cacciati.

Anche la Svizzera ricevette l'ordine di fare una nuova costituzione "che si avvicini il più possibile alla forma antica, onde far sparire l'influenza francese che dagli alleati si vuole del tutto distrutta", come riferiva un Ticinese molto bene informato. E certi vecchi Cantoni non se lo fecero dire due volte: Berna voleva riprendere sotto il suo dominio Vaud e una parte dell'Argovia, Uri pretendeva di nuovo la Leventina, insomma alcuni Cantoni volevano veramente tornare alla vecchia Confederazione di tredici Cantoni.

Fortunatamente la marcia indietro non andò così lontano: per evitare litigi e forse la guerra civile le Potenze vincitrici decisero che la Svizzera avrebbe conservato i 19 Cantoni dei tempi di Napoleone, e ne aggiunsero altri tre: Ginevra, Neuchâtel, Vallese, aggregando alla Confederazione territori che la Francia aveva preso per sé. La Svizzera raggiungeva così i confini che ha ancora attualmente.

La nuova costituzione, preparata sotto l'occhio vigile dell'Austria e della Prussia e frutto di compromessi tra tendenze contrastanti, si chiamava "Patto federale" e allentava assai i legami tra i Cantoni, tanto che un acuto uomo politico francese poteva dire: "Ci sono i

Cantoni, ma non c'è la Svizzera". E aveva ragione perché il Patto non parlava nemmeno di cittadinanza svizzera, mentre i Cantoni erano come tanti piccoli Stati che avevano proprie monete, proprie misure, i propri dazi e le proprie dogane, potevano concludere per conto proprio trattati con l'estero, e alcuni infatti avevano ristabilito le disuguaglianze politiche, privando di parecchi diritti le popolazioni delle campagne. La Dieta era l'unico organismo federale, con poteri molto limitati, vero simbolo del debole legame comune.

### **5. La "rigenerazione" e la Costituzione federale del 1848**

Il Patto federale aveva scontentato i nostalgici del passato perché avevano ottenuto troppo poco, i liberali perché avevano perso troppo e non tardò a rivelarsi insufficiente e inadeguato ai bisogni dei nuovi tempi.

Nella prima metà dell'Ottocento alcuni paesi dell'Europa, compresa la Svizzera, conoscono un grande sviluppo industriale e commerciale, ma l'eccessivo spezzettamento federalistico della Confederazione fa sì che sulle sue strade esistano più di 400 posti daziari cantonali, comunali e perfino privati (nel solo Cantone Ticino, da Bellinzona al San Gottardo ne esistono nove, e ogni volta le merci vengono controllate e pagano una tassa): gli inconvenienti per il commercio sono enormi, e infatti i traffici internazionali evitano quanto possono la Svizzera, e anche per le importazioni e le esportazioni i mercanti cercano di ridurre più che possono i percorsi su strade svizzere. Certe volte i Cantoni si danneggiavano a vicenda con vere e proprie guerre doganali.

Dal 1820 circa in avanti riprende vigore e slancio anche in Svizzera il movimento liberale, che non sopporta la censura sulla stampa, la limitazione delle libertà, la riduzione dei diritti politici; contemporaneamente nascono numerose società patriottiche, studentesche, di beneficenza, di canto, di ginnastica, di tiro ecc., ma il loro principale scopo è quello di rinsaldare i legami fra gli abitanti dei vari Cantoni, perché si vuole che tutti si sentano cittadini di una sola patria svizzera, si vuole essere sempre più uniti e superare il vecchio campanilismo cantonale: per questi patrioti svizzeri il Patto federale è un legame troppo debole.

Verso il 1830, in parecchi Cantoni i liberali riescono ad avere il sopravvento e a conquistare il potere politico. Per prima cosa rinnovano le loro costituzioni cantonali: introducono la libertà di stampa, di commercio, d'industria, ampliano i diritti politici dei cittadini, sottomettono a un maggiore controllo il governo cantonale. Nella Confederazione vengono così a formarsi due schieramenti opposti. C'è un gruppo di Cantoni rinnovati, o come si diceva allora "rigenerati", passati cioè sotto la guida politica dei liberali. Questi Cantoni vorrebbero procedere anche al rinnovamento della costituzione federale, dando alla Svizzera una maggiore coesione e istituzioni più liberali. C'è un altro gruppo di Cantoni che vogliono invece mantenere i loro vecchi ordinamenti e tutte le loro autonomie, perché credono che questo sia il modo migliore per difendersi contro l'intraprendenza, la potenza o magari anche la prepotenza dei Cantoni più grossi e ricchi. Ne nasce una serie di conflitti, dove si intrecciano rivalità tra liberali e conservatori, tra cattolici e riformati, tra centralisti e federalisti. E proprio qui la Dieta federale mostra la sua impotenza e fallisce in uno dei suoi compiti principali, che è quello di appianare i conflitti tra Cantoni. I due schieramenti si preparano ad affrontarsi con le armi, e la guerra civile scoppia nel 1847.

È una breve guerra. I sette Cantoni cattolici e conservatori di Uri, Svitto, Untervaldo, Zugo, Lucerna, Friburgo e Vallese, che si sono uniti in una lega separata (il "Sonderbund"), vengono battuti dalla coalizione degli altri quindici, in cui dominano le tendenze liberali. La guerra è stata molto breve: così le potenze estere e specialmente l'Austria, che sostiene il Sonderbund - non fanno a tempo ad immischiarsi negli affari svizzeri. La guerra ha fatto pochissime vittime, così sarà più facile fare la pace.

Naturalmente i vincitori impongono ai vinti di partecipare alla revisione del Patto federale. La Costituzione che viene preparata nel 1848 è l'atto di nascita della Svizzera di oggi ed è la prima che gli Svizzeri si danno senza ingerenze estere. Come c'era da aspettarselo, chi l'ha preparata ha agito principalmente in due direzioni: in una direzione centralizzatrice, per dare consistenza ed efficacia al potere federale centrale, in una direzione liberale, per estendere a tutto il territorio della Confederazione le disposizioni liberali già adottate da parecchi Cantoni.

E vediamo le disposizioni centralizzatrici e unificatrici. La Svizzera riceve finalmente un vero governo federale di sette membri, chiamato Consiglio federale, che risponde del suo operato di fronte a un parlamento federale.

Il parlamento federale, chiamato "Assemblea federale", non ha più nulla in comune con la vecchia Dieta, ha poteri ben più ampi: vota le leggi federali, sorveglia e indirizza l'azione del governo. E' composto di due assemblee, o due Camere: il Consiglio degli Stati, dove sono rappresentati i Cantoni, ciascuno con due deputati, e il Consiglio Nazionale, dove è rappresentato il popolo svizzero in ragione di un deputato ogni 20.000 abitanti. Si può dire che il Consiglio degli Stati favorisce i Cantoni piccoli, perché vi hanno lo stesso peso di quelli grossi, mentre il Consiglio Nazionale riconosce ai Cantoni popolosi il diritto di contare di più. Così si stabilisce un certo equilibrio tra tendenze e interessi a volte divergenti.

La Svizzera riceve una capitale federale, Berna, avrà una sola moneta, un solo sistema di pesi e misure.

La Svizzera diventa una unione postale: fino a quel momento i servizi postali erano stati organizzati o da ditte private o dai Cantoni.

La Svizzera diventa una unione doganale, tutte le dogane verso l'estero sono tolte ai Cantoni e attribuite alla Confederazione, le dogane interne sono abolite.

Viene unificato l'esercito federale, che nei decenni precedenti era formato dalla somma di milizie cantonali, a volte abbastanza diverse nell'equipaggiamento, nella preparazione e nell'organizzazione.

Solo la confederazione può occuparsi delle relazioni internazionali, della pace e della guerra, dei trattati commerciali con altri Stati. Alla Confederazione è riservato anche il diritto di provvedere a lavori pubblici di interesse generale e di creare scuole di livello universitario, come si farà poi con il Politecnico federale di Zurigo. Per far fronte alle sue spese la Confederazione dispone di finanze proprie, provenienti specialmente dalle entrate doganali, e non deve più dipendere, come prima, da miseri contributi fissi cantonali.

Insomma, la Svizzera si trasforma in un vero e proprio Stato federale, dove i Cantoni sono ampiamente subordinati al potere centrale e perdono buona parte delle loro autonomie.

Quanto alle disposizioni liberali, la nuova costituzione garantisce per tutta la Svizzera la libertà di stampa, d'associazione, di domicilio (mentre prima ogni Cantone poteva respingere i cittadini di un altro Cantone), di culto. Viene aperta anche la strada ai diritti

democratici: basta raccogliere 50.000 firme di cittadini per chiedere modifiche della costituzione, e ogni proposta di revisione costituzionale deve essere sottoposta al voto popolare, l'elezione dei consiglieri nazionali deve avvenire con votazione popolare nei Cantoni.

## **SUL CONGRESSO DI VIENNA E SULLA NEUTRALITÀ**

### **2.2. Olivier Pauchard - Il giorno in cui la Svizzera è diventata neutrale**

[Traduzione dal francese di Andrea Tognina]

**Duecento anni fa, le grandi potenze si riunirono a Vienna per riorganizzare un'Europa appena uscita dai tumulti rivoluzionari. Il Congresso di Vienna segnò anche il punto d'inizio di una neutralità divenuta tratto distintivo della Svizzera moderna. Una neutralità più imposta che scelta, ricorda lo storico Olivier Meuwly.**

La vecchia Confederazione – mosaico di 13 cantoni, alleati, baliaggi comuni e altri territori soggetti – scompare con l'invasione francese del 1798. La Svizzera diventa allora una repubblica «una e indivisibile» sul modello francese, in cui i cantoni non sono altro che semplici prefetture.

Poiché la situazione politica rimane tesa, Napoleone impone la sua mediazione nel 1803, facendo della Svizzera un paese costituito di 19 cantoni autonomi e uguali, dotato di una dieta federale. La storiografia recente vede in questo Atto di mediazione l'inizio della Svizzera «moderna».

Paese satellite della Francia, la Svizzera subisce in pieno i contraccolpi della disfatta di Napoleone nel 1814. Dopo Parigi, ora il futuro si scrive a Vienna, dove si riuniscono le potenze vincitrici.

#### **Qual è l'importanza del Congresso di Vienna per la Svizzera?**

Olivier Meuwly: La posta in gioco è importante. Ci sono due campi avversi. I cantoni della Confederazione del 1798 vorrebbero tornare all'*Ancien régime*. I nuovi cantoni non vogliono sparire.

Il ruolo delle persone è importante. Frédéric-César de La Harpe, ex precettore dello zar Alessandro I, si attiva per aiutare il cantone di Vaud a mantenere la sua indipendenza e quindi a conservare la Svizzera dei 22 cantoni (i 19 cantoni usciti dall'Atto di mediazione più Neuchâtel, Ginevra e Vallese). Come tutti, è ostile a Napoleone, ma vuole salvare una cosa del suo sistema: la Mediazione e la struttura dei 22 cantoni che assicurava l'equilibrio pacifico in una Svizzera turbolenta e che malgrado tutto era importante per le potenze.

#### **Perché la piccola Svizzera era importante per le potenze?**

O. M.: La Svizzera è una delle regioni cuscinetto tra la Francia e l'Austria. Tutti vogliono avere il controllo su questo territorio ai piedi delle Alpi, che assicura l'accerchiamento della Francia.

La neutralità alla fin fine metterà d'accordo tutti quanti. Poiché la Svizzera non riesce a essere stabile, si decide che è neutrale e gli svizzeri se ne faranno una ragione, anche se non rivendicano loro stessi la neutralità. Non c'è un progetto per la neutralità; sono le circostanze che fanno che la Svizzera sia dichiarata neutrale dagli altri.

Alla fine è Alessandro I che decide la sorte della Svizzera, perché è il capo della Coalizione. D'accordo con La Harpe, decreta che la Svizzera dei 22 cantoni sarà mantenuta, mentre il cancelliere austriaco Metternich era piuttosto favorevole al canton Berna e al ristabilimento della vecchia Confederazione.

### **La Svizzera moderna può quindi dire grazie ai russi...**

O. M.: È sempre delicato attribuire fenomeni storici a singole persone. Ma in questo caso, credo che il ruolo delle persone sia stato considerevole. Se non ci fosse stata un'amicizia molto solida e un reciproco rispetto tra de La Harpe e Alessandro I, lo zar avrebbe ugualmente dato seguito alle rivendicazioni del vodese? Non è escluso, ma l'esistenza di un legame personale ha certamente favorito questa scelta.

De La Harpe è senza dubbio lo svizzero cui sarà riconosciuta la posizione più importante nella storia del mondo. Mai uno svizzero è stato tanto vicino alle grandi questioni internazionali e ai grandi leader. È sempre fra gli intimi dello zar, dall'arrivo dei russi in Francia fino al termine del Congresso di Vienna. È il capo dell'anticamera, il segretario privato. È uno dei veicoli di contatto tra lo zar e il resto del mondo.

### **Alcuni individuano nella battaglia di Marignano del 1515 l'origine lontana della neutralità svizzera, perché in seguito a questa disfatta, la Confederazione si è ritirata dalle grandi questioni militari europee. Cosa ne pensa?**

O. M.: Mi sembra un errore. I cantoni svizzeri non erano neppure tutti presenti a Marignano. Mi sembra difficile tracciare dei legami tra questa battaglia e la neutralità.

Di fatto, i primi frammenti a livello di diritto internazionale che testimoniano del riconoscimento di un corpo elvetico indipendente risalgono al trattato di Vestfalia del 1648, che mette fine alla Guerra dei trent'anni. Si può dire che da quel momento comincia a esistere una Svizzera riconosciuta come tale e più o meno neutrale.

### **La Svizzera nel 1815 non chiede di essere neutrale, mentre oggi la neutralità è diventata una delle sue caratteristiche essenziali. Com'è avvenuta questa evoluzione?**

O. M.: Nel XIX secolo la neutralità non si impone come principio guida. È solo la conseguenza di una Svizzera indipendente che si afferma sulla scena internazionale. Gli svizzeri hanno però capito che se non sono neutrali, devono per forza stare da una parte. Ma da quale? Durante la guerra franco-prussiana del 1870 e durante la Prima guerra mondiale, la Svizzera ha dichiarato la sua neutralità. Era un buon modo per non dover scegliere.

Sarà l'aspetto umanitario a dare corpo a questa neutralità. Questa nozione di neutralità è uno stimolo utile; non solo un ritrarsi, ma anche un modo per essere a disposizione. Dopo le due guerre mondiali, la neutralità vive il suo momento di gloria con la Guerra fredda.

Bisogna anche dire che questa Svizzera, di fatto neutrale, è sempre stata considerata interessante. Se de La Harpe, il repubblicano, diventa precettore del futuro zar, non è evidentemente per le sue opinioni politiche. In compenso, parla francese, la lingua della diplomazia, e Caterina I lo prende al suo servizio perché preferisce vedere suo nipote istruito da un repubblicano svizzero piuttosto che da un aristocratico francese che potrebbe fare il

doppio gioco. Il fatto di essere fuori dalle grandi questioni militari e politiche è sempre stata una carta utile per la Svizzera. Soprattutto dopo il 1945, quando ha potuto davvero realizzarsi nel suo ruolo di prestatrice di buoni uffici.

**Nonostante i suoi vantaggi, la neutralità fa però sempre discutere. [...]**

O. M.: La neutralità non può essere un concetto immobile. Ogni principio politico deve essere messo in discussione, essere messo a confronto con l'attualità, con la sua pertinenza, con la sua evoluzione. Sono anch'io un appassionato della democrazia diretta, ma non si tratta di una norma sacrale creata da una divinità superiore. Anch'essa può essere oggetto di discussione.

È un po' il problema della Svizzera: si ha la tendenza, sia a destra, sia a sinistra, a mitizzare le cose e questo è problematico. Un caso tipico è la neutralità. È una nozione che per forza deve fare i conti con la realtà. Cosa vuol dire essere neutrali? È una cosa che può cambiare. Non si potrà mai dire: siamo neutrali e basta. Questo in sé non vuol dire niente.

[*Swissinfo* 20 marzo 2015]

### 2.3. Alois Riklin - Neutralità

Per uno Stato la neutralità consiste nella non partecipazione a una guerra tra altri Stati. Il concetto di non partecipazione, proprio del diritto internazionale pubblico, ha avuto nella storia contenuti concreti diversi. Il diritto della neutralità si differenzia dalla politica di neutralità, che comprende l'insieme dei provvedimenti adottati da uno Stato neutrale in tempo di guerra o da uno Stato neutrale permanente già in tempo di pace, di propria iniziativa e a prescindere dagli obblighi che derivano dal diritto della neutralità, per garantire l'efficacia e la credibilità del suo statuto. [...]

A eccezione degli anni tra il 1798 e il 1815, la neutralità svizzera può essere descritta in retrospettiva come la storia di un successo. Come strumento della Politica estera ha contribuito ad assicurare l'esistenza della Confederazione e a preservare il Paese dalle guerre, e per questo motivo è divenuta per molti Svizzeri un elemento di identificazione nazionale. All'estero la neutralità svizzera è stata percepita in forme più differenziate: per alcuni è un contributo alla pace; altri vi hanno visto ipocrisia, viltà, opportunismo o sete di profitto. Dal punto di vista svizzero essa sembra rappresentare piuttosto un intelligente strumento di difesa dei propri interessi e la legittima strategia politica di un piccolo Stato confrontato alle grandi potenze; talvolta al realismo politico si è aggiunta l'idea di una missione umanitaria della Svizzera.

La storia della neutralità mostra come essa abbia quale fine ultimo la salvaguardia della pace interna ed esterna, in un quadro di relativa indipendenza e di rispetto del bene pubblico. In questo scenario possono essere individuate cinque funzioni della neutralità: integrazione, indipendenza, garanzia della libertà degli scambi, equilibrio e utilità. La funzione integrativa ha permesso la pace interna e la coesione della Confederazione, una realtà eterogenea dal profilo confessionale e culturale. Come elemento di indipendenza o di protezione, la neutralità ha garantito la pace esterna, permettendo di tenere lontana la guerra dal territorio nazionale e di scongiurare con maggiore o minore successo le mire egemoniche delle grandi potenze. La funzione di garanzia della libertà degli scambi ha reso possibile proseguire il commercio con i belligeranti, garantendo in tal modo la sopravvivenza economica di un piccolo Paese, povero di materie prime. Come fattore di equilibrio, essa è stata a lungo funzionale agli interessi geostrategici europei, mentre la sua utilità si è infine manifestata quando ha permesso alla Svizzera di offrire in ambito internazionale i suoi Buoni uffici, a compensazione di un parziale disimpegno imposto dalla neutralità medesima.

[...]

[<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I16572.php>]

## 2.4. La neutralità oggi

[Dal sito della Confederazione svizzera - dfae]

**La neutralità permanente è un principio della politica estera svizzera. Essa costituisce un elemento fondamentale per il mantenimento della pace e della sicurezza all'interno e al di fuori dell'Europa e assicura l'indipendenza della Svizzera e l'inviolabilità del suo territorio. In virtù del diritto della neutralità, la Svizzera non può partecipare alle guerre tra altri Stati.**

### **La neutralità nella Costituzione federale**

La Costituzione federale prevede che il Consiglio federale e l'Assemblea federale vigilino sul mantenimento della neutralità. Secondo l'intenzione dei compilatori della Costituzione, la neutralità non figura tra gli obiettivi della Confederazione o tra i principi di politica estera. Essa rappresenta un mezzo al servizio di una causa.

### **Il diritto della neutralità**

Il diritto della neutralità, che si fonda essenzialmente sulle Convenzioni dell'Aia del 18 ottobre 1907 e sul diritto consuetudinario internazionale, definisce i diritti e gli obblighi di uno Stato neutro. Il diritto più importante è quello dell'inviolabilità del territorio dello Stato neutro. Gli obblighi principali sono invece i seguenti:

- astenersi dal partecipare alla guerra
- garantire la propria difesa
- garantire l'uguaglianza di trattamento dei belligeranti per l'esportazione di materiale bellico
- astenersi dal fornire mercenari ai belligeranti
- astenersi dal mettere il proprio territorio a disposizione dei belligeranti

Il diritto della neutralità si applica ai conflitti internazionali e non ai conflitti interni, che rappresentano la maggior parte dei conflitti attuali. Un'operazione militare decisa dal Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) non rientra nell'ambito di un conflitto internazionale ai sensi del diritto della neutralità, in quanto il Consiglio di sicurezza agisce su mandato della comunità internazionale per ristabilire la pace e la sicurezza internazionali. Il diritto della neutralità non impedisce agli Stati neutri di sostenere questo tipo di operazioni.

### **La politica di neutralità**

La politica di neutralità non è retta da regole di diritto. Essa riunisce l'insieme delle misure che uno Stato neutro assume di proprio moto per garantire la prevedibilità e la credibilità della propria neutralità in senso giuridico. L'attuazione della politica di neutralità dipende da un'analisi del contesto internazionale del momento.

La Svizzera dà alla propria neutralità un orientamento umanitario e pacifico, conforme alla sua tradizione in materia di buoni uffici e di aiuto umanitario. Essa organizza la propria neutralità tenendo conto dei bisogni della solidarietà internazionale, mettendola al servizio del mantenimento della pace e della prosperità.

[<https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/diritto-internazionale-pubblico/neutralita.html>]

## **L'IMPORTANZA DEL 1848**

### **2.5. 1847 La guerra del Sonderbund**

#### **1. 1847 Parola alle armi**

Poco più di 150 anni fa, la Svizzera sprofondava nella guerra civile. Liberali-radicali contro conservatori, protestanti contro cattolici, centralizzatori contro federalisti : il conflitto riassumeva tutte le divisioni che minavano il paese da decenni.

Questo episodio della nostra storia è relativamente poco conosciuto, senza dubbio perché il conflitto non sfociò in un vero e proprio bagno di sangue. Eppure la guerra del Sonderbund segna l'avvento della Svizzera moderna. Una volta il campo conservatore sconfitto, le forze nuove potranno prendere l'iniziativa e costruire lo Stato che conosciamo oggi.

#### **2. Due universi a confronto**

La Svizzera degli anni 1840 è politicamente instabile. Due visioni del mondo si oppongono tra loro.

Da una parte troviamo i conservatori, ardenti difensori della sovranità dei cantoni e delle prerogative delle Chiese. Dall'altra i liberali e i radicali, sostenitori di un potere centrale forte, di una economia aperta, dell'eguaglianza dei diritti, del suffragio universale (i radicali soprattutto) e della libertà di stampa.

La Svizzera cattolica propende in maggioranza verso il conservatorismo, mentre la Svizzera protestante si identifica con l'idea di una completa riforma del paese.

#### **3. Il Patto federale del 1815 come posta in gioco**

Molto presto la rivalità politica tra i due movimenti si cristallizza sulla revisione del Patto federale del 1815. Il Patto era stato adottato dopo la caduta di Napoleone, dopo 17 anni di turbolenze caratterizzate tra l'altro dall'effimera Repubblica elvetica (1798-1803), e rappresenta un'alleanza tra Stati sovrani.

La Dieta, che si compone dei deputati dei 22 cantoni dell'epoca, costituisce l'autorità suprema. Questa istituzione dichiara la guerra, conclude le alleanze con l'estero, stipula i trattati di commercio. Per le decisioni importanti sono necessari i tre quarti dei voti, per le altre questioni è sufficiente la maggioranza assoluta.

#### **4. La radicalizzazione del conflitto**

La Rivoluzione di luglio 1830 in Francia favorisce la crescita del movimento liberale nel nostro paese. In un anno, dodici cantoni modificano la loro costituzione spingendo in questo modo la Dieta sulla via di una riforma del Patto federale del 1815.

Ma a due riprese, nel 1831 e nel 1832, i progetti di revisione falliscono. Questa immobilità rende la situazione difficile. Tanto più che i liberali sono superati, a sinistra, dalle idee radicali dall'anticlericalismo molto marcato. La tensione diventa molto forte nel 1841 quando il governo radicale di Argovia decide di chiudere 8 conventi e i cattolici si rivoltano di fronte a una revisione costituzionale particolarmente sfavorevole.

#### **5. La creazione del Sonderbund**

Nel 1844 il governo di Lucerna risponde alla provocazione argoviese richiamando i Gesuiti per affidare loro l'insegnamento. Questa decisione esaspera i radicali, che non esitano ad armarsi nel tentativo di opporsi a questo progetto.

A due riprese, nel 1844 e l'anno successivo, un piccolo esercito di volontari organizza una spedizione armata destinata a rovesciare il governo lucernese. Entrambi i tentativi falliscono, con un bilancio particolarmente pesante in occasione del secondo assalto (100 morti e 1800 prigionieri).

I cantoni cattolici decidono allora di unirsi per assicurare in comune la loro difesa. L'11 dicembre 1845 firmano segretamente un'alleanza separata, il Sonderbund.

### **6. La crisi diventa incontrollabile**

Lucerna, Uri, Svitto, Unterwaldo, Zugo, Friburgo e il Vallese si offrono mutue garanzie di assistenza. Alcuni contatti sono presi con le potenze estere, tra cui l'Austria, in aperta violazione con il Patto del 1815.

A partire dal 1846 l'esistenza del Sonderbund è di dominio pubblico. I radicali e i liberali esigono alla Dieta la sua dissoluzione. Ma sono ancora minoritari.

Ci vorrà il successo dei radicali nei cantoni di Vaud, di Ginevra e di San Gallo per far pendere l'ago della bilancia. Il 20 luglio 1847 la Dieta dichiara che il Sonderbund è contrario al Patto e a settembre essa vota l'espulsione dei Gesuiti. La guerra diventa sempre più probabile.

### **7. La guerra è dichiarata**

Fino all'ultimo, alcuni emissari cercano una soluzione non violenta al conflitto. Ma i cantoni cattolici, che si sono preparati, si rifiutano di cedere. Avrebbero tuttavia potuto evitare il peggio concedendo qualcosa al fine di sfruttare le divergenze tra radicali e liberali. Il cambiamento di un solo cantone avrebbe in effetti bloccato la maggioranza alla Dieta.

All'opposto i deputati del Sonderbund provocano la rottura definitiva il 29 ottobre ritirandosi dall'assemblea. Quest'ultima non può far altro che tentare di dissolvere l'alleanza separata con le armi. Questa delicata missione è assegnata al generale ginevrino Henri Dufour.

### **8. Una campagna breve e poco cruenta**

L'esercito federale è costituito da 100.000 soldati e si vede confrontato ai 47.000 uomini del Sonderbund. Molto presto, il generale Dufour attacca separatamente le forze del Sonderbund. Si impadronisce di Friburgo dopo una breve scaramuccia che farà una decina di vittime.

In seguito, i federali marciano su Zugo, che capitola, e su Lucerna. Uno dopo l'altro, tutti i membri dell'alleanza sono sconfitti. La rapidità della campagna (26 giorni) impedisce alle potenze estere di intervenire.

L'abilità di Dufour, deciso a evitare un bagno di sangue, spiega in buona parte la sconfitta dei cantoni cattolici. I combattimenti hanno fatto ufficialmente 98 morti, di cui 74 soldati federali, e 493 feriti.

### **9. Nascita della Svizzera moderna**

La sconfitta del Sonderbund ha avuto molteplici conseguenze per la Svizzera. I cantoni cattolici sono stati occupati dalle truppe federali. Lucerna, Friburgo e il Vallese si vedono imporre regimi a tendenza liberale.

Ma, soprattutto, le forze progressiste procedono con decisione alla revisione del Patto del 1815, dunque alla riforma costituzionale. Questo processo conduce alla Costituzione del 1848, che getta le basi del nostro Stato federale.

Per la prima volta, con l'eccezione della Repubblica elvetica del 1798-1803, la Svizzera si dà un potere centrale forte, con competenze accresciute in campo diplomatico, militare, monetario, doganale e delle poste...

## **10. La Svizzera modello d'avanguardia in Europa**

Queste trasformazioni fanno della Svizzera, fino ad allora bloccata da strutture di un'altra epoca, uno Stato moderno. Ma ci vorranno dei decenni perché le ferite del Sonderbund si cicatrizzino. È soltanto nel 1891 che un conservatore, il lucernese Joseph Zemp, accede al Consiglio federale, fino ad allora completamente nelle mani dei radicali.

La vittoria delle forze progressiste in Svizzera avrà un'importante eco in Europa. I liberali vi vedranno il preludio per un rovesciamento dell'ordine politico. Rovesciamento che interverrà effettivamente alcuni mesi più tardi con le rivoluzioni del 1848. In questo senso la Svizzera avrà veramente svolto un ruolo precursore in Europa.

[Dal <http://hypo.ge-dip.etat-ge.ch/www/cliotexte/ClioHOME.html>]

## **2.6. Francesco Candolfi - 1848 Punto d'arrivo e punto di partenza nella costruzione dello stato moderno svizzero**

L'anno 1848 si ricollega a un momento cruciale della storia svizzera: il 12 settembre viene infatti emanata una nuova Costituzione che sancisce la nascita dello Stato federativo svizzero. Cercheremo in modo sintetico di osservare in che misura tale importante trasformazione rappresenti insieme un risultato e un acceleratore del processo di modernizzazione della Confederazione.

Nel 1848 la Svizzera diventa un vero e proprio stato-nazione con un potere centrale efficiente, al quale sono attribuite competenze in materia di politica estera, militare, doganale, postale e monetaria. La nuova organizzazione politica prevede inoltre l'instaurarsi, sul modello statunitense, di un parlamento e di un governo moderni: l'Assemblea federale (Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati) e rispettivamente il Consiglio federale, che vanno a sostituire l'ormai sciolta Dieta. Tali riforme rappresentano un importante risultato che porta la Svizzera dall'intricato groviglio di statuti precedenti (Repubblica, mediazione francese e Confederazione di Stati) alla realizzazione di uno Stato federale sempre più equilibrato, indipendente e stabile. La Costituzione del 1848 può dunque essere letta come il traguardo di una lenta e progressiva trasformazione politica e istituzionale del paese.

La Costituzione delinea inoltre, in modo ormai decisivo, l'affermarsi dei principi liberali-radicali su quelli cattolico-conservatori, contrari alla centralizzazione dei poteri. L'affermazione dello Stato federale rappresenta così l'esito finale, o comunque risolutivo, delle tensioni politiche e sociali precedenti fra liberali e conservatori sfociate nella guerra del Sonderbund. Al 1848 risale dunque il chiaro superamento – e quindi punto di arrivo indispensabile – dell'immobilismo istituzionale conservatore, a favore del nuovo Stato federale, declinato in particolare secondo i voleri della nuova classe dirigente, l'affermata borghesia liberale. Sebbene il nuovo Stato federativo fosse di fatto un compromesso fra tendenze centralistiche e federaliste, non si può negare che esso modificò i rapporti di forza assecondando la concezione liberale dello Stato, sempre più attenta alle richieste del mondo economico e dell'allora nascente industrializzazione.

La nascita dello Stato federale rappresenta quindi una rottura con il passato e avvia progressivamente la modernizzazione dello Stato elvetico. Essa permette infatti di assicurare una stabilità socio-politica al paese, di avviare lo sviluppo economico indispensabile all'industrializzazione e di garantire alla Svizzera un ruolo chiave nello scacchiere europeo.

La nuova Costituzione, ancora permeata di incognite, timori e responsabilità, apre la strada alla creazione di uno Stato liberale e democratico - tassello essenziale per una completa modernizzazione – in grado di avvicinare l'intera cittadinanza al potere promuovendo la partecipazione del singolo allo sviluppo collettivo della nazione.

Un aspetto fondamentale della modernizzazione svizzera è inoltre l'apporto decisivo dello Stato federale alla crescita economica del paese. Tale contributo è stato spesso dimenticato o sottovalutato dalla storiografia, sottolinea lo storico Cédric Humair, il quale nel suo libro

1848. *Naissance de la Suisse moderne*, analizza con attenzione la questione. In primo luogo l'adozione dell'unione doganale favorisce lo sviluppo industriale, migliora le condizioni commerciali delle imprese e soprattutto contribuisce alla costruzione della ferrovia, la quale, a sua volta, stimola diversi settori economici, agevola i trasporti, obbliga a una ristrutturazione delle banche (le quali devono gestire capitali sempre maggiori) e contribuisce allo sviluppo del turismo. In secondo luogo l'introduzione della moneta unica, il sistema argenteo basato sul franco, rappresenta un'importante conquista della nuova Confederazione. Superando vari incagli e resistenze, tale riforma rinforza la coesione economica del paese semplificando alquanto le transazioni commerciali e finanziarie, senza contare la valenza simbolica dell'operazione. Oltre a ciò, vi sono altri importanti cambiamenti che favorirono lo sviluppo economico-industriale del Paese: con la nuova Costituzione i servizi postali diventano prerogativa dello Stato federale su tutto il territorio nazionale; così facendo la Confederazione può far fronte al progressivo aumento del traffico postale ottimizzando la comunicazione interna e con l'estero. Vi è poi, non da ultimo, l'introduzione della libera circolazione della manodopera.

Malgrado i continui e giustificati timori di chi credeva che queste riforme potessero nuocere agli interessi dei singoli cantoni e dei privati (che temevano la concorrenza interna ed esterna) risulta oggi evidente che la centralizzazione del 1848 - che si accentuerà tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX - ha accelerato non di poco lo sviluppo economico, facendo della Svizzera un Paese moderno ed economicamente competitivo.

Infine, la nascita dello Stato federale è stata determinante, nel bene e nel male, per quanto concerne le relazioni della Svizzera con l'Europa, altro tassello fondamentale nel cammino verso una completa modernità. Nel difendere la sempre minacciata indipendenza, le nuove competenze centralizzate si sono adoperate allo scopo di promuovere un dialogo paritario con le principali potenze, cristallizzando uno dei perni dell'identità elvetica, ovvero quella neutralità tanto importante per garantire relazioni politiche ed economiche con gli altri Paesi. In tal senso è stata spesso criticata, allora come oggi, la politica acquiescente della Confederazione, volta ad evitare sempre e comunque i conflitti con altre nazioni per salvaguardare i propri interessi economici. Tale procedura ha comunque permesso, dal 1848, di potenziare le relazioni della Svizzera con gli altri Paesi, relazioni che oggi appaiono sempre più delicate e oggetto di discordie, in particolare in rapporto all'Unione europea. Un fatto questo che testimonia come la modernizzazione di uno Stato costituisca perennemente un progetto *in fieri*.

## 2.7. François Nordmann - Le document oublié de l'histoire suisse

**1848 est une date mal aimée. L'événement fondateur de la Suisse telle que nous la connaissons n'est pas inscrit au calendrier des fêtes nationales. Il ne participe pas de l'imaginaire collectif. Et pourtant!**

La date du 12 septembre 1848 marque l'adoption de la première Constitution fédérale que le peuple suisse s'est donnée et la naissance de l'Etat fédéral. Fruit de la révolution libérale qui grondait en Europe, la loi fondamentale a doté la Suisse des compétences qui ont permis l'essor de l'économie, par la maîtrise et l'amélioration des infrastructures – transport, communication, unification de la monnaie, suppression des douanes à l'intérieur du pays, libre circulation des personnes et des biens. En même temps, elle proclame l'avènement des libertés et de l'Etat de droit, qui sera encore développé et mis au point avec la révision totale de 1874.

Pourtant, c'est une date mal aimée. Trop proche des luttes qui ont abouti à la campagne du Sonderbund quelques mois plus tôt, trop marquée par les divisions confessionnelles et idéologiques qui caractérisaient l'époque, la journée du 12 septembre 1848 n'a donné lieu à aucune réjouissance marquante, si ce n'est une modeste fête populaire à Berne même. De fait, la nouvelle loi fondamentale a favorisé la construction d'une entité visionnaire, tournée vers l'avenir. Elle a fondé les conquêtes de l'économie et des droits fondamentaux tout en intégrant les cantons, même les plus récalcitrants, dont elle ménageait le statut et la plupart des prérogatives.

Comme William Rappard l'a relevé dans l'ouvrage qu'il a consacré au centenaire de la Constitution fédérale en 1948, celle-ci a bénéficié d'une évolution qui a commencé avec la République helvétique en 1798 et s'est poursuivie avec l'Acte de médiation de 1803 et le Pacte fédéral de 1815. Cependant, lorsque le Conseil fédéral a proposé de célébrer en 1998 à la fois le bicentenaire de la République helvétique et le 150<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution fédérale, le parlement s'y est opposé: les événements violents de 1798, et notamment l'occupation de la Suisse par les armées françaises rendaient inopportune la commémoration de la Constitution imposée à la Suisse, quand bien même elle comportait les premiers éléments de l'égalité et de la liberté des citoyens...

Aucun des mythes qui nourrissent les croyances historiques de la Suisse n'est issu de 1848. L'événement fondateur de la Suisse telle que nous la connaissons n'est pas inscrit au calendrier des fêtes nationales. Ce moment fort de notre histoire a garanti l'indépendance de la Suisse, la remarquable flexibilité de son ordre constitutionnel et les conditions-cadres de son expansion économique, mais il ne participe pas de l'imaginaire collectif.

C'est pour rappeler l'importance de cet anniversaire et la signification de ce jour qu'une douzaine d'associations ont rassemblé leurs sympathisants et leurs membres le 12 septembre dernier dans une salle de l'Université de Berne.

Plusieurs orateurs, dont l'ancienne conseillère fédérale Ruth Dreifuss, les professeurs Georges Kreis et Andreas Auer, ou encore Mme Monika Rühl, directrice générale d'économie suisse, ont rappelé les valeurs de la Suisse de l'ouverture et évoqué les défis auxquels elle a su faire face dans le passé et ceux qu'elle doit affronter à l'avenir. Le problème des accords bilatéraux avec l'Europe figurait au cœur des discours. Un débat

entre deux journalistes, Daniel Binswanger, rédacteur de *Das Magazin* du *Tages-Anzeiger*, et Chantal Tauxe, rédactrice en chef adjointe de *L'Hebdo*, a mis fin à la manifestation.

Le lendemain, la présidente de la Confédération Simonetta Sommaruga a traité à son tour de l'origine de la Suisse moderne dans le remarquable discours qu'elle a tenu à l'occasion du 500e anniversaire de la bataille de Marignan.

Elle a tout d'abord fait justice des mythes qui entourent le souvenir de cette bataille: «Nous n'avons pas le droit de travestir le passé pour servir les causes d'aujourd'hui». Or, Marignan n'est ni la dernière bataille menée par les Confédérés, ni le point de départ de la neutralité. Sans vouloir sous-estimer l'importance des mythes, nous devons cependant veiller à ne pas nous laisser enfermer dans le passé. Pour de nombreuses étapes importantes qui conduisent à la Suisse d'aujourd'hui, nous n'avons ni mythes ni lieux de mémoire. Et pourtant ces jalons sont d'une importance capitale pour l'image que nous avons de nous-mêmes.

«Pensons notamment à la fondation de l'Etat fédéral par l'adoption de la Constitution de 1848; à l'intégration progressive des minorités linguistiques, confessionnelles et politiques; au développement des droits populaires, à l'émancipation des femmes; à l'établissement de l'Etat de droit; à l'insertion de la Suisse dans le concert des nations», a poursuivi la conseillère fédérale.

«Ces temps forts de l'histoire suisse ne se sont pas déroulés sur un champ de bataille, et les combats qu'il a fallu livrer ont requis non pas des armes, mais des arguments et des bulletins de vote, maniés par des héroïnes et des héros du quotidien.»

Pour être facultatif, l'hommage rendu au document qui a créé la Suisse moderne n'en exprime pas moins, par sa simplicité même, la force de ce qui a été accompli en 1848.

[*Le Temps* 15 septembre 2015]

## PARTE 3. 1914-1945 LA NEUTRALITÀ ALLA PROVA DELLE DUE GUERRE MONDIALI

---

### IL PERIODO IN GENERALE

#### 3.1. Alois Riklin - La neutralità nel periodo delle due guerre mondiali (1914-1945)

Durante la prima Guerra mondiale, la neutralità diede ancora una volta il suo contributo alla coesione interna della Svizzera, dal momento che almeno in una prima fase le simpatie di molti svizzero tedeschi erano rivolte alla Germania, mentre i romandi propendevano soprattutto per la Francia. In violazione del diritto al libero commercio dei Paesi neutrali, appena confermato dalle convenzioni dell'Aia, la Svizzera fu coinvolta nella guerra economica, e dovette addirittura tollerare la presenza di ispettori stranieri sul proprio territorio (Ufficio fiduciario svizzero di controllo per il traffico delle merci, Società svizzera per la sorveglianza economica). D'altronde, anche la trasmissione unilaterale di informazioni da parte dell'esercito svizzero alla Germania e all'Austria-Ungheria equivaleva a una infrazione della neutralità (affare dei Colonnelli). Gli accordi informali e non scritti intercorsi tra lo Stato maggiore generale e i comandi degli eserciti tedesco e francese in caso di attacco alla Svizzera non erano invece contrari al diritto della neutralità. [...] I buoni uffici della Svizzera - 25 mandati di rappresentanza di interessi diplomatici e internamento di 68'000 uomini - erano per contro unanimemente apprezzati.

Con la fondazione della Alois Riklin (SdN, 1920) iniziò un periodo attivo per la politica estera svizzera L'art. 435 del trattato di Versailles del 1919 riconobbe la neutralità della Svizzera come strumento "per il mantenimento della pace". Il Consiglio della SdN confermò questo riconoscimento nella Dichiarazione di Londra del 13.2.1920, in cui si dispensava la Svizzera dalla partecipazione a sanzioni militari, ma non da quelle economiche, inaugurando la cosiddetta "neutralità differenziata". Dopo un'aspra campagna sia il popolo (56%) sia i cantoni (11½:10½) approvarono l'adesione della Svizzera alla SdN; Ginevra ne divenne la sede, imponendosi sulla concorrenza internazionale.

Nel periodo fra le due guerre furono conclusi in Svizzera importanti trattati, ad esempio nel 1923 a Losanna e nel 1925 a Locarno. Nessun altro Paese si impegnò in misura così importante per procedure arbitrali internazionali, e non solo con accordi bilaterali, ma anche attraverso la partecipazione di delegati svizzeri alla soluzione dei conflitti sulla base dei trattati di pace. L'uscita di Giappone, Germania e Italia dalla SdN durante gli anni 1930-40 e le sanzioni della stessa contro l'Italia per la guerra in Abissinia (dal 1935) determinarono il ritorno della Svizzera, il 14.5.1938, alla "neutralità integrale", con il consenso del Consiglio della SdN. Questo statuto esonerò la Svizzera dall'obbligo di partecipare a sanzioni economiche.

Durante la seconda Guerra mondiale fu minacciata l'esistenza stessa della Svizzera, dato che non si poteva escludere un attacco militare delle potenze dell'Asse. La coesione tra le regioni linguistiche non fu però mai messa in discussione. L'approvvigionamento della Svizzera con merci di importanza vitale provenienti dall'estero rendeva inevitabile l'offerta di contropartite. Il diritto della neutralità fissato dalle convenzioni dell'Aia garantiva la libertà degli scambi economici pubblici e privati con i belligeranti, salvo qualche eccezione relativa al materiale bellico, che la Svizzera in realtà violò a più riprese, concedendo crediti pubblici per le esportazioni di materiale da guerra verso la Germania e l'Italia, esportando armi e munizioni di produzione federale, tollerando disparità di trattamento da parte delle autorità nell'esportazione di materiale bellico di produzione privata e controllando in modo insufficiente il traffico di transito tra Germania e Italia. Un'altra violazione della neutralità fu compiuta tollerando la presenza della centrale dello spionaggio americano a Berna. [...]

Gli stessi belligeranti non si attennero sempre al diritto della neutralità: la Germania pretese, appellandosi alla "rigida neutralità", la limitazione delle libertà di opinione e di stampa; gli Stati Uniti imposero verso la fine del conflitto la quasi completa interruzione degli scambi economici con la Germania. I belligeranti di entrambe le parti a più riprese non rispettarono lo spazio aereo svizzero

Da un altro lato, i buoni uffici offerti dalla Svizzera conobbero un'espansione senza precedenti: 1200 persone si occuparono di 319 mandati per 35 Paesi; più di 100'000 soldati e ufficiali furono internati. In Svizzera vennero accolti ca. 60'000 profughi, di cui quasi la metà ebrei. A Budapest il viceconsole elvetico Carl Lutz salvò più di 62'000 ebrei e altri perseguitati. Il CICR impiegò 4000 persone per l'assistenza ai prigionieri di guerra e per la ricerca di dispersi.

[<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I16572.php>]

## **IL PERIODO DELLA PRIMA GUERRA MONDIALE**

### **3.2. Mauro Cerutti - «Così, tra spaccature e tensioni, la Svizzera difese la sua neutralità». Anche la Confederazione uscì trasformata dalla Grande Guerra.**

[Intervista a cura di Matteo Airaghi]

**Martedì 28 luglio 1914, ore dodici. Un mese dopo il duplice omicidio di Sarajevo il duro *ultimatum* imposto dall’Austria-Ungheria alla Serbia è scaduto. Insoddisfatto dalla risposta di Belgrado l’impero millenario dichiara guerra al piccolo regno balcanico. Scatta il diabolico meccanismo delle alleanze incrociate. Come in un tragico e inarrestabile gioco del domino le grandi potenze europee mobilitano i loro eserciti e la parola passa ai cannoni. È la prima guerra mondiale. Cinquantatré mesi che cambieranno la storia anche della piccola Svizzera impegnata a difendere con le armi la sua neutralità ma profondamente divisa al suo interno tra ammiratori delle potenze centrali e simpatizzanti dell’Intesa. Ne parliamo con lo storico ticinese Mauro Cerutti, professore emerito di Storia contemporanea all’Università di Ginevra.**

**Professor Cerutti, dopo un mese di drammatica escalation, il 28 luglio 1914, l’Austria-Ungheria dichiara guerra alla Serbia e, di fatto, il primo conflitto mondiale deflagra inesorabile: che Svizzera è quella che già il 1. Agosto si trova costretta alla mobilitazione generale?**

«A dire il vero, l’accelerazione finale della crisi di luglio che portò allo scoppio della guerra, colse tutti di sorpresa: infatti quasi un mese era passato fra l’assassinio di Sarajevo e l’*ultimatum* austriaco alla Serbia. In questa fase finale, le responsabilità furono per lo meno condivise, e la Russia contribuì in modo non lieve con la decisione della mobilitazione generale. La diplomazia e le autorità elvetiche furono anch’esse colte di sorpresa, come mostra bene la lettura della corrispondenza diplomatica, ora accessibile facilmente sul sito dei *Documenti Diplomatici Svizzeri* ([www.dodis.ch](http://www.dodis.ch)). Giuridicamente: i diritti e doveri dello Stato neutrale in caso di guerra erano stati definiti dalle Convenzioni dell’Aja del 1907 – sugli aspetti militari, ma non su quelli economici, mai realmente chiariti. (Era possibile una “neutralità economica?”). In pratica, era vietato allo Stato neutrale aiutare militarmente gli Stati belligeranti o lasciar passare truppe, ma era invece permesso accogliere disertori o prigionieri di guerra evasi. È importante sottolineare che niente era stato previsto per far fronte alle difficoltà future dell’economia: non fu preparata una cosiddetta “economia di guerra” come invece verrà fatto prima della seconda guerra mondiale, a partire dal 1938; ma va aggiunto anche che tutti i belligeranti prevedevano in fondo una guerra breve (“si sarà di ritorno per Natale”, si diceva)».

### **Quanto si rivelò profonda la spaccatura interna tra svizzero-tedeschi da una parte e romandi e svizzero-italiani dall'altro?**

«C'erano senz'altro alcune cause di relativa tensione fra la Svizzera tedesca e "latini", preesistenti al conflitto. Nel 1909 era stata conclusa la "Convenzione del Gottardo", attraverso la quale la Confederazione aveva riscattato la Ferrovia del Gottardo, costruita con l'importante contributo del Governo tedesco. La convenzione comportava delle concessioni alla Germania, soprattutto in materia di tariffe: concessioni considerate eccessive dall'opinione pubblica romanda e ciò dette luogo a vive e prolungate polemiche di stampa.

Inoltre la Svizzera tedesca nutriva un'autentica ammirazione per lo sviluppo quasi prodigioso del Reich tedesco e per il suo dinamismo nel campo economico e industriale. Quest'ammirazione si manifestò molto chiaramente nel 1912, quando il Kaiser Guglielmo II fece in Svizzera una visita ufficiale, accolto dal Consiglio federale e assistette anche alle manovre militari del nostro esercito: certa stampa svizzero tedesca in quell'occasione dette prova di un autentico entusiasmo.

Si possono menzionare anche i legami economici e finanziari già forti fra la Svizzera tedesca e il Reich e ricordare il prestigio delle Università tedesche, dove avevano appunto studiato molti uomini politici e intellettuali svizzero-tedeschi.

All'inizio della guerra, fu però soprattutto l'occupazione del neutrale Belgio (prevista dal piano Schlieffen), che mise in evidenza un atteggiamento divergente delle opinioni germanofona e francofona.

Le truppe tedesche diedero prova di grande violenza e brutalità anche verso le popolazioni civili, ma fu in special modo l'incendio della Biblioteca dell'Università di Lovanio (con migliaia di preziosissimi volumi distrutti), che suscitò vivissimo scalpore nel mondo.

Il Consiglio federale si rifiutò di prendere posizione; i giornali romandi denunciarono con grande forza l'occupazione tedesca, mentre invece i giornali svizzero-tedeschi – ad eccezione di quelli socialisti – mantennero il silenzio, quando non cercarono addirittura di giustificare il comportamento dei tedeschi.

Si può proprio dire che fu la violazione della neutralità del Belgio che aprì il "fossato" fra le due Svizzere, e funse insomma da catalizzatore di questa frattura.

Il 1. Ottobre 1914, il Consiglio federale si vide pertanto costretto a lanciare un Appello ufficiale in favore della coesione nazionale. In dicembre ci fu poi una celebre conferenza del poeta Carl Spitteler (più tardi Premio Nobel per la letteratura) che prese la difesa dei piccoli Stati come il Belgio e sottolineò l'importanza dei buoni rapporti con la Svizzera francese. Non è però eccessivo supporre che questo "fossato" sopravvisse alla fine della guerra, quando si sa che nel 1920, l'adesione della Svizzera alla Società delle Nazioni (dalla quale il Reich sconfitto era escluso!) fu respinta da gran parte dei cantoni svizzero-tedeschi!»

Ripercorrendo le cronache di quegli anni si nota che due episodi, l'affare dei colonnelli e l'affare Grimm-Hoffmann, destarono un enorme scandalo politico, diplomatico e istituzionale.

### **In sintesi, di che cosa si trattò?**

«L'affare dei colonnelli scoppiò all'inizio del 1916, quando si seppe che due colonnelli svizzero-tedeschi dello Stato Maggiore svizzero avevano trasmesso informazioni

confidenziali (fra cui il bollettino interno dello stesso Stato Maggiore) agli addetti militari tedesco ed austriaco. I deputati romandi denunciarono subito con veemenza l'accaduto così come il direttore della "Gazette de Lausanne"; ci furono grandi manifestazioni di protesta a Losanna e Ginevra (6.000 persone riunite); e a Friburgo, fu strappata la bandiera tedesca dal Consolato di Germania. In seguito ad un processo militare, i due ufficiali furono assolti, e fu loro inflitta una semplice punizione disciplinare di 20 giorni.

La stampa, in particolare quella socialista, mise in evidenza la differenza di trattamento inflitta ai semplici soldati, e ai due colonnelli che avevano potuto usufruire di un trattamento di favore.

Ci furono veementi reazioni anche in Ticino, dove il radicale Emilio Bossi (il celebre Milesbo), pubblicò un violento articolo su "Gazzetta Ticinese", invitando il popolo a "Cacciare i mercanti dal Tempio", ciò che gli valse una pena di un mese di prigione, pena superiore a quella disciplinare inflitta ai due colonnelli.

L'Affare Grimm-Hoffmann ebbe poi una portata ancora superiore. Nel maggio 1917, cioè dopo la Rivoluzione russa di febbraio, il leader socialista Robert Grimm (uno degli organizzatori della Conferenza internazionalista di Zimmerwald del 1915), si recò in Russia, a Pietrogrado, dove ebbe contatti con dirigenti socialisti (non con Lenin però) sulle possibilità di conclusione di una pace fra la Russia e la Germania. Di sua propria iniziativa, Grimm mandò un telegramma al capo del dipartimento politico, il consigliere federale Arthur Hoffmann, per chiedergli a quali condizioni la Germania avrebbe accettato di negoziare la pace con la Russia. Senza informarne i colleghi del Consiglio federale, Hoffmann mandò a Grimm a Pietrogrado un telegramma di risposta, spiegando le condizioni alle quali il Reich sarebbe stato disposto a negoziare.

Il telegramma fu intercettato e pubblicato dalla stampa alleata, ciò che sollevò un notevole scandalo internazionale, che metteva in causa la neutralità della Svizzera. Il consigliere federale Hoffmann fu costretto a rassegnare le sue dimissioni, e al suo posto fu eletto il liberale ginevrino, francofono e presidente del Comitato Internazionale della Croce Rossa, Gustave Ador.

Questa rapida decisione e la scelta del francofono Ador permisero di calmare la crisi al livello internazionale, ma le tensioni interne erano state notevoli: il socialista Grimm era persino stato accusato di essere un agente del Reich tedesco; a Ginevra, dove l'opinione pubblica era accesa in favore della Francia e degli Alleati, una riunione di protesta aveva riunito una folla di 15.000 persone».

### **Il periodo della guerra fu molto duro per la società svizzera ma alcuni settori dell'economia seppero comunque uscirne rafforzati. Per quali ragioni?**

«Nel settore finanziario, notevoli profitti furono realizzati dalle banche, anche attraverso i crediti concessi ai belligeranti; è proprio grazie alla prima guerra mondiale che la Piazza finanziaria elvetica (Zurigo, Basilea, Ginevra) conobbe un notevolissimo sviluppo. Il franco svizzero uscì rafforzato dalla guerra e fu una delle rarissime divise a non essere svalutata. Mentre l'industria del turismo subì un tracollo a causa della guerra, gli industriali che lavoravano per l'esportazione realizzarono notevoli guadagni, e si parlò allora di "profittatori di guerra": si pensi in particolare alle esportazioni di armi, obici e munizioni destinate quasi esclusivamente agli Alleati (al contrario di quel che successe durante la seconda guerra

mondiale); da notare che parecchie fabbriche di orologeria o della meccanica di precisione si “riconvertirono” nella fabbricazione di guerra.

Questo tipo di sviluppo, questi guadagni anche appariscenti, e un certo lusso evidente, contrastava con la situazione molto difficile della grande maggioranza della popolazione, soprattutto urbana».

### **Le tensioni sociali culminarono nel clamoroso sciopero generale del novembre del 1918. Vogliamo ripercorrerne la genesi e le conseguenze?**

«Con il prolungarsi del conflitto, aumentarono le difficoltà di approvvigionamento in beni di prima necessità; non esisteva inoltre alcun tipo di copertura sociale pubblica; senza dimenticare la forte disoccupazione, e l'assenza prolungata degli uomini sotto le armi. Una cifra mi pare condensare bene queste difficoltà: nei cinquantatré mesi del conflitto, l'indice del costo della vita è più che raddoppiato, aumentando in media del 130%, e anche di più nelle città (questo aumento toccava in particolare i beni di prima necessità, come il latte). Si può dire che l'inflazione aveva “mangiato” i salari, visto che i salari reali erano diminuiti in media del 25-30%. Nel contempo, il razionamento dei beni alimentari era stato introdotto solo tardivamente, a partire dal 1917 (come quello del pane).

D'altro lato, il movimento operaio e il Partito socialista si era radicalizzato a causa della guerra, mentre nell'agosto del 1914 aveva votato compatto i pieni poteri al Consiglio federale; nel 1915 il PSS aveva aderito al movimento di Zimmerwald e subito in seguito l'influenza della Rivoluzione russa del '17. Nel novembre del 1918, in seguito all'occupazione militare della città di Zurigo, i dirigenti socialisti e sindacalisti decidono lo sciopero generale, che in pratica è assai ben seguito nelle zone industriali della Svizzera tedesca, e particolarmente dai ferrovieri (in totale i partecipanti allo sciopero furono circa 250.000). Lo sciopero, che non era assolutamente un progetto rivoluzionario, e che avanzava rivendicazioni come la settimana di 48 ore, la creazione dell'AVS, il diritto di voto alle donne, l'elezione del Consiglio nazionale col sistema proporzionale, fu però denunciato dagli avversari come una macchinazione dei bolscevichi, proprio mentre la guerra finiva (la firma dell'armistizio ebbe luogo l'11 novembre).

Anche i Governi alleati, come quello francese e l'italiano, fecero pressione sulla Svizzera perché temevano che questa si trasformasse in un focolaio rivoluzionario nel cuore dell'Europa. Il Consiglio federale mobilitò così parte dell'esercito e i dirigenti socialisti dovettero capitolare rapidamente senza aver ottenuto nulla. Va ricordato che lo sciopero coincise con una recrudescenza dell'epidemia di “grippe” spagnola fra i soldati, la cui responsabilità fu attribuita agli organizzatori dello sciopero e in primis al leader socialista Robert Grimm».

### **In conclusione, professore, come si trasformò il Paese nel corso della Grande Guerra e quanto anche da noi quegli eventi influirono sui decenni successivi?**

«La storiografia è ormai unanime a definire la guerra del '14-'18 come una guerra totale, nel senso che essa non toccò soltanto l'aspetto puramente militare dei fronti, ma l'insieme delle società e dell'economia dei belligeranti; per cui, anche gli Stati neutrali come la Svizzera, dati anche i legami economici con i Paesi vicini, non uscirono incolumi dal conflitto, fatte ovviamente le dovute proporzioni.

Lo sciopero generale del '18 (conseguenza della guerra) fu un avvenimento davvero traumatizzante per gran parte delle élites politiche, militari ed economiche del Paese, e ne segnò a lungo la mentalità (in senso antisocialista e anticomunista); lo sciopero suscitò inoltre la creazione di guardie civiche anche armate, e di movimenti patriottici, come l'influente "Federazione patriottica" del colonnello Bircher, nonché l'espulsione di parecchi militanti stranieri. La guerra impose inoltre la chiusura delle frontiere, invero molto porose prima del '14: nel 1919, fu istituita la Polizia federale degli stranieri, per controllarne l'entrata e il passaggio, la cui direzione fu affidata al celebre Heinrich Rothmund. Le rivendicazioni dello sciopero del 1918 non vennero accettate (si pensi ovviamente al diritto di voto alle donne, introdotto solo nel 1971, benché le donne avessero assunto un ruolo maggiore durante la guerra), salvo l'elezione del Consiglio nazionale col sistema proporzionale, applicato per la prima volta nel 1919, che mise fine al lungo dominio del Partito radicale svizzero (il numero dei deputati radicali al Consiglio nazionale fu praticamente dimezzato da 110 a 60 circa), con l'effetto di aumentare la presenza dei socialisti e di far nascere il partito agrario. Infine, dopo un lungo dibattito e in seguito a un voto del popolo, la Svizzera aderì nel 1920 alla Società delle Nazioni (predecessore dell'ONU attuale) – che era anch'essa un frutto della guerra e della volontà del presidente americano Wilson: la sede della SdN fu fissata a Ginevra, e per la Svizzera iniziò allora il periodo della neutralità relativa o differenziata».

\*professore emerito di Storia contemporanea all'Università di Ginevra

[*Corriere del Ticino*, 28 luglio 2014]

### **3.3. Mauro Cerutti - L'esercito nucleo compatto di mobilitazione patriottica. L'elezione di Wille a generale contribuì però a dividere il Paese.**

[Intervista a cura di Matteo Airaghi]

**Professor Cerutti il 1. Agosto 1914 duecentomila uomini sono dunque improvvisamente chiamati alle armi per difendere militarmente la neutralità: in che condizioni si trova l'esercito elvetico e quali sono i fronti e le minacce che più preoccupano le autorità?**

«Si può dire che la mobilitazione di oltre 200.000 uomini (per una popolazione totale di circa 3,5 milioni di persone), si svolse in ottime condizioni (in seguito, però, il numero dei soldati mobilitati fu ridotto di molto), dopotutto era la prima volta che un esercizio del genere era messo in pratica. Non ci furono opposizioni, tanto più che anche i deputati socialisti votarono compatti i pieni poteri al Consiglio federale. Con la dichiarazione rapida della neutralità e l'elezione del generale, si può dire che almeno verso l'esterno il Paese offrì un'immagine di compattezza patriottica.

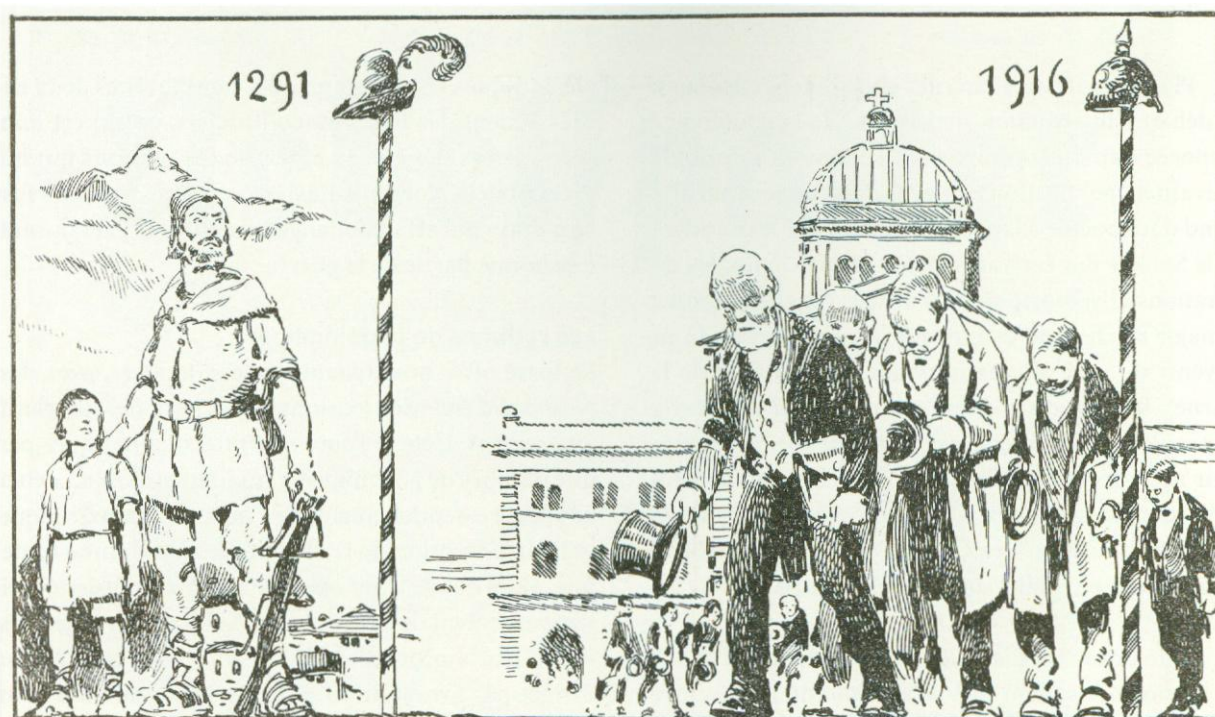
L'equipaggiamento dell'esercito, anche se era stato sviluppato negli anni precedenti il conflitto, era però insufficiente per far fronte ad un eventuale attacco in forze. A proposito di un rischio eventuale rappresentato dal piano tedesco (Piano preparato dal generale Alfred von Schlieffen, e messo in atto nell'agosto del 1914 dal capo di Stato Maggiore von Moltke), si legge ancora talvolta che esso poteva costituire una minaccia per la Svizzera. È vero che nella primissima fase di elaborazione del piano (intorno al 1890), von Schlieffen aveva preso anche in considerazione l'ipotesi di un attraversamento della Svizzera per attaccare la Francia, ma una tale ipotesi fu poi rapidamente scartata, date anche le difficoltà morfologiche del terreno. Come noto, l'ipotesi poi applicata nell'agosto del '14 fu quella di un attacco attraverso il Belgio (violandone la neutralità), per aggirare le fortificazioni francesi. Il Piano Schlieffen, contribuì anche allo scoppio del conflitto, dato che i militari tedeschi – ossessionati dall'applicazione del piano, il cui successo dipendeva secondo loro da un'estrema rapidità d'esecuzione – fecero pressione sul Governo e su Guglielmo II per accelerare l'entrata in guerra. Il piano Schlieffen, anche se non fu coronato da successo non permettendo l'aggiramento a tenaglia della capitale francese, determinò comunque la situazione del fronte principale, nel nord-est della Francia e nel Belgio: dalla guerra di movimento, si passò così a una guerra di posizione, caratterizzata da una lunghissima linea di trincee che partiva dalla frontiera basilese e giungeva fino al Mare del nord: in concreto quindi, le minacce militari per la Confederazione erano praticamente inesistenti».

**Il 3 agosto 1914, a sorpresa, Ulrich Wille fu eletto generale. Può tracciare un breve profilo di questa figura piuttosto controversa e ben lontana anche nell'immaginario popolare da quella del suo omologo Henri Guisan venticinque anni più tardi?**

«Wille era nato ad Amburgo, in Germania, nel 1848 (da una famiglia di origine neocastellana, il nome originario era Vuille, germanizzato in Wille): nel 1851, poco dopo la nascita del futuro generale, la famiglia si stabilì nel canton Zurigo, a Meilen, dove Ulrich fece i suoi studi e la sua carriera militare, con *stages* di formazione in Prussia. Nel 1914 Wille

aveva quindi già 66 anni; aveva sposato una von Bismarck e nutriva forti legami con la Germania e esplicite simpatie filotedesche (come mostrano bene le lettere inviate alla consorte, pubblicate anni fa da Nicolas Meienberg). Nel 1912, fu lui che diresse le manovre militari alle quali assistette l'imperatore tedesco Guglielmo II. In effetti il 3 agosto 1914, l'elezione di Wille a generale fu molto contrastata, con 122 voti a favore e 63 opposizioni (Svizzera romanda e socialisti). Durante la guerra, Wille si sforzò di riformare l'istruzione dell'esercito con metodi prussiani, disciplina, addestramento durissimo e rigore. La sua scelta venne poi contrastata durante il conflitto, anche perché per motivi di salute, fu discussa seriamente la sua capacità di comando. Durante la crisi che portò allo sciopero generale del '18, fece pressione sul Consiglio federale ed impose l'occupazione militare della città di Zurigo, che poi suscitò la convocazione dello sciopero di protesta da parte dei socialisti. In definitiva la sua fu una !gura che divise e preoccupò il Paese, lontanissima da quella incarnata da Guisan nel 1939 che seppe invece unire e consolidare in tempi difficili lo spirito nazionale in ogni angolo della Confederazione».

[*Corriere del Ticino*, 28 luglio 2014]



Le fils de Guillaume Tell: Père pardonne-leur car ils ne savent ce qu'ils font!

Carte postale romande dénonçant la soumission du Conseil fédéral à la politique allemande. Reprenant un thème du mythe de Tell, le dessinateur oppose l'attitude du héros suisse qui refuse fièrement de saluer le chapeau de Gessler et la servilité du gouvernement actuel qui se découvre devant le casque à pointe.

[14/18 *La Suisse et la Grande guerre*, (a cura di Roman Rossfeld, Thomas Buomberger, Patrick Kury), Baden, Hier und Jetzt 2014, p. 105]

### **3.4. Mathieu van Berchem - Gli svizzeri nelle trincee sul fronte franco-tedesco**

[Traduzione di Armando Mombelli]

**Migliaia di svizzeri hanno combattuto sul versante francese durante la Prima guerra mondiale, scoppiata un secolo fa. Tra questi, Blaise Cendrars, Valdo Barbey e Edouard Junod, che hanno lasciato alcune testimonianze impressionanti delle loro esperienze sul fronte occidentale.**

28 settembre 1915. Nel nord della regione francese della Marna, il 2 ° reggimento della Legione straniera lancia un attacco alla fattoria Navarino, nelle mani delle truppe tedesche. Verso le 15:30, sotto la pioggia battente, il caporale Sauser è mitragliato dalla fanteria tedesca. Perde il suo braccio destro.

"Un braccio umano grondante di sangue, sezionato sopra il gomito, la cui mano, ancora viva, grattava il suolo con le dita, come se volesse mettervi delle radici", racconta Sauser, alias Blaise Cendrars, nel suo libro "La mano mozza".

Quando il poeta Cendrars conclude la sua guerra nel dolore, altri svizzeri vivono l'inferno nelle pianure della regione della Champagne. Quello stesso 28 settembre, alcune trincee più lontane, il capitano Edouard Junod invia una lettera a sua sorella. "Scrivo nel buio. La giornata era terribile. Avanziamo lentamente. L'avversario è duro, la sua artiglieria mirabilmente servita ci abbruttisce con un 140 asfissiante. Non vi è tregua, né di giorno né di notte. Piove. Alcune schiarite. Un sole pallido. Tremiamo dal freddo. Morale eccellente. Non capisco come sto ancora in piedi".

Nel pomeriggio, il ginevrino Junod cade, "fulminato dai proiettili delle mitragliatrici tedesche nascoste nel bosco", racconterà il giornalista Paul Seippel. Morto a 40 anni, dopo una guerra breve, ma di inaudita violenza.

#### **Un volontario, un mercenario**

Un mondo separa Cendrars da Junod. Lo scrittore nato a La Chaux-de-Fonds si è arruolato volontario. Nell'agosto 1914 pubblica un appello tragicamente preveggente sulla stampa parigina. "Gli amici stranieri della Francia sentono il bisogno darle una mano". Cendrars si arruola e parte per combattere nelle regioni dell'Artois e della Champagne.

Junod è un mercenario, secondo la vecchia tradizione militare svizzera. Ufficiale nell'esercito elvetico, si arruola nella Legione straniera e partecipa alle campagne francesi in Marocco, Tonchino e Madagascar. È un duro. Il suo contemporaneo Albert Erlande lo descrive nel maggio 1915, durante la sanguinosa battaglia di Artois: "Il capitano Junod, con un piede sul gradino di una scala scavata con una vanga, una sigaretta russa in bocca, una frusta in mano, uno sguardo che elettrizza la compagnia, ordina con voce soave: "Avanti, ragazzi! Coraggio!".

Junod muore, per nulla o quasi. L'offensiva nella Champagne lanciata dal generale Joffre, comandante dell'armata francese, si traduce in un'avanzata di ... 4 chilometri. Il costo umano è terrificante. L'esercito francese deplora 28'000 morti, 98'000 feriti, 53'000 prigionieri e dispersi.

### Da ogni regione svizzera

Quanti sono gli svizzeri arruolati nella Legione straniera? "Formavano sempre un po' più di un terzo dei reggimenti stranieri", scrive nel 1916 Gauthey des Gouttes, presidente del comitato degli svizzeri al servizio della Francia, secondo il quale il loro numero si situa tra 2'500 e 3'000 uomini.

Dopo la dichiarazione di guerra, centinaia di svizzeri affluiscono a Parigi, al Café du Globe, boulevard de Strasbourg, che funge da luogo di reclutamento. "Dal pastore protestante al cameriere, dallo studente al contadino", i volontari svizzeri giungono in massa, si entusiasma Gauthey des Gouttes. "Conosco, da parte mia, oltre 800 volontari con i quali ho scambiato della corrispondenza, 300 provenienti dalla Svizzera tedesca e 500 da quella francese e italiana".

Perché così tanto entusiasmo? Gauthey des Gouttes ne attribuisce la ragione alla "violazione del Belgio" da parte dell'esercito tedesco, "perché lasciava temere una prossima violazione della Svizzera". A coloro che accusano questi volontari di aver tradito la neutralità svizzera, il francofilo risponde. "Alcuni sono venuti, disgustati da certi atteggiamenti germanofili emersi in Svizzera".

### Un "gioiello", il diario di Barbey

Tra gli svizzeri che combattono dal lato francese vi sono anche alcuni naturalizzati. Hanno perso il passaporto con la croce bianca, ma mantengono forti legami con il loro paese di origine. Valdo Barbey ha 34 anni quando scoppia la guerra. Nato nei pressi di Yverdon, parte a Parigi per seguire la scuola delle Belle Arti. Nel 1914 il giovane pittore viene incaricato di disegnare le uniformi del nemico. Vuole battersi e alla fine di ottobre il suo desiderio è esaudito. Barbey viene inviato al fronte, nella regione del Pas-de-Calais.

Il suo diario, pubblicato nel 1917 sotto lo pseudonimo di Fabrice Dongot, racconta la vita quotidiana nelle terribili trincee. 26 ottobre 1914: "A un metro di distanza dalla nostra trincea si trovano quattro tombe, con una croce su cui è stato posto un képi. Sono le tombe di quattro sciagurati, uccisi da una bomba nel seminterrato di una casa".

2 novembre: "Le mitragliatrici tedesche ci cospargono di pallottole, che passano sopra di noi. Alla mia sinistra sento urlare: 'Oh mamma!'. Poi, silenzio". 1° dicembre: "Viene ordinato di inserire le baionette e di passare all'attacco (...) Siamo ora nella zona spazzata dalle pallottole: *dzing, dzing, dzing*. Alcuni cadono. Corriamo, saltiamo, alcuni gridano, altri ridono".

In questa lotta fino alla morte per pochi metri di terreno, i valori umani non sono completamente scomparsi. Dopo essere entrata in una trincea piena di cadaveri nemici, la sezione Barbey seppellisce i morti, mentre piovono le bombe. "Scavare non è niente, la cosa più dura è di trasportare tutti questi poveri corpi mutilati fino alla tomba".

Colpito da due pallottole alla testa e alla spalla, Barbey viene evacuato dalla zona di combattimento e poi rilasciato nel 1916. Quando, alla fine degli anni '20, l'ex soldato e storico Jean Norton Cru raccoglie delle testimonianze della guerra, si entusiasma per il diario di Barbey. "Un puro gioiello (...) Leggendo questo diario, mi chiedo sempre se è stato eguagliato da altri ritratti della vita quotidiana dei soldati al fronte".

**L'avventuriero Binet-Valmer**

Mentre Barbey è sobrio e preciso nel descrivere i combattimenti, il ginevrino Binet-Valmer racconta gli eventi con una ricerca stilistica. Al momento della dichiarazione di guerra, lo scrittore di 39 anni ha già pubblicato una dozzina di libri. Chiede la nazionalità francese e fa di tutto per essere arruolato nella brigata del generale Trentinian, che incontra nei ristoranti eleganti del Bois de Boulogne.

Trentinian non lo vuole, ma Binet-Valmer non demorde e riesce a farsi prendere come scudiero del generale. Promosso sotto-tenente, il ginevrino vive la sua guerra da scrittore-giornalista. Racconta le sue gesta in venti episodi trepidanti, per i lettori del "Journal".

Lo storico Norton Cru non nutre grande stima per questo tuttofare. "Binet-Valmer era un vero moschettiere, voleva vivere tutte le avventure della guerra. E vi è riuscito, senza voler limitarsi però all'avventura più comune, più essenziale, quella della fanteria.

Un giudizio un po' troppo severo: Binet-Valmer vive da vicino i combattimenti di Ethe (Belgio) nell'agosto 1914. E per finire viene ferito nella battaglia di Malmaison, nel mese di ottobre 1917.

[Swissinfo 16 marzo 2014]

### 3.5. Carlo Moos - La Neutralité. Essai de définition

La neutralité est un concept épineux et fluctuant. Pendant la Grande Guerre, le gouvernement fédéral, sans considération de l'origine romande, alémanique ou tessinoise de ses membres, a conscience qu'il faut maintenir résolument la neutralité du pays, étant donné les divisions internes et la fragilité de sa cohésion. Un siècle plus tard, les antagonismes éclatent jusqu'au sein du Conseil fédéral. Micheline Calmy-Rey inclut la quasi-totalité de la politique étrangère de la Suisse dans la neutralité «active», tandis que son collègue Christoph Blocher a une vision «globale» de la neutralité et défend l'idée que la Suisse fasse cavalier seul face à «l'Europe». En général, la neutralité pratiquée au quotidien politique se meut entre ces deux pôles.

#### Formes de neutralité

La **neutralité militaire**, dans sa forme classique et conforme à la convention de La Haye de 1907, se définit comme la non-participation à des guerres d'autres États et au traitement égalitaire de tous les belligérants.

La **neutralité politique** est chatoyante et souvent gratifiée de grandes ambitions («continue», «perpétuelle», «éternelle», «absolue», «inconditionnelle», «globale») et pourtant conditionnée par son époque. Dans le contexte de la naissance de la Société des Nations en 1920, on fait valoir son caractère «différentiel », permettant à la Suisse de participer à des sanctions économiques. Lorsque la Société des Nations agonise, et explicitement à compter de 1938, la neutralité est de nouveau « intégrale », un qualificatif qui resurgira avec les débats sur les sanctions à prendre contre l'Italie en raison de l'invasion de l'Abyssinie.

La **neutralité économique** est impraticable dans la réalité, ainsi que la Suisse l'a prouvé dès la Première Guerre et encore plus pendant la Seconde, en faisant office de plaque tournante financière, de tunnel de transit par le Gothard, de pays exportateur d'armes, etc.

La **neutralité des convictions** est au sens premier du terme impensable dans les sociétés démocratiques, mais elle peut - comme pendant la Première Guerre mondiale - être obtenue par la force dans les déclarations publiques au moyen de mesures de censure.

Un problème fondamental reste que la neutralité est une déclaration d'intention définie par l'État qui la prononce, dont la perception et, avant tout, la reconnaissance ne peuvent être forcées, quelle que soit l'assurance avec laquelle elle est présentée. Le non-respect de la neutralité beige par l'Empire allemand au début de la guerre en août 1914 en constitue un exemple frappant.



— Il n'y a pas de pire aveugle que celui qui ne veut pas voir.

La caricature de la revue satirique romande *L'Arbalète* du 1 avril 1917 évoque la Belgique, neutre, brutalisée par la soldatesque allemande en 1914. Les autres États neutres se masquent égoïstement les yeux, bien que le même sort puisse les attendre.

[14/18 *La Suisse et la Grande guerre*, (a cura di Roman Rossfeld, Thomas Buomberger, Patrick Kury), Baden, Hier und Jetzt 2014, p. 216-217]



Les livraisons de munitions commencent à être réellement critiquées à partir de 1917, année où les exportations atteignent leur point culminant. Le peintre flamand Frans Masereel (1889-1972), réfugié à Genève depuis fin 1915 et cofondateur du mensuel pacifique *Les Tablettes*, critique les livraisons de munitions aussi violemment que la revue satirique *L'Arbalète*, qui, en décembre 1917, publie plusieurs caricatures sous le titre « Des munitions ! » accompagnées d'un satirique « plaidoyer pour le fabricant de munitions ». Ces revues dénoncent non seulement les bénéfices élevés des producteurs, mais aussi le paradoxe entre les livraisons de munitions tolérées par l'État et la tradition humanitaire du pays - le Comité international de la Croix Rouge (CICR) n'a-t-il pas reçu à l'automne 1917 le seul prix Nobel de la paix décerné pendant la guerre ? Mi-novembre 1917, les pacifistes Max Daetwyler et Max Rotter appellent les ouvriers à se joindre à une grande manifestation « contre la fabrication de munitions » à Zurich. Elle est le théâtre de graves débordements et s'achève par la mort de trois ouvriers et d'un policier municipal, tué d'une balle « tirée en embuscade ».

[14/18 *La Suisse et la Grande guerre*, (a cura di Roman Rossfeld, Thomas Buomberger, Patrick Kury), Baden, Hier und Jetzt 2014, p. 158]



Début décembre 1917, la revue satirique *L'Arbalète* consacre un numéro entier à la fabrication de munitions. Elle met en vis-à-vis les livraisons massives de pièces de munition et les activités de la Croix-Rouge ainsi que la tradition humanitaire du pays.

[14/18 *La Suisse et la Grande guerre*, (a cura di Roman Rossfeld, Thomas Buomberger, Patrick Kury), Baden, Hier und Jetzt 2014, p. 159]

### 3.6. Carl Spitteler - “La neutralità di noi svizzeri”

Conferenza del poeta Carl Spitteler tenuta il 14 Dicembre 1914 a Zurigo sotto gli auspici della Nuova Società Elvetica.

Signori e Signore,

Esco dalla mia solitudine il più malvolentieri possibile e [...] adempio il mio dovere di cittadino pensando di contribuire con la parola di un modesto privato alla reazione contro una spiacevole e non trascurabile situazione. Noi svizzeri abbiamo lasciato che le cose nostre arrivassero a un punto tale, che, scoppiata la guerra, un contrasto di sentimenti e di opinioni tra la parte di lingua tedesca e quella di lingua francese fu inevitabile. Questo contrasto io non riesco a prenderlo alla leggera; e non mi appagherebbe colui, il quale mi dicesse: «In caso di guerra, ciononostante, saremmo tutti pronti come un sol uomo». Quel «ciononostante» è una cattiva congiunzione. Forse che dobbiamo augurarci una guerra per divenire più chiaramente coscienti della nostra unione? [...]

Anzitutto noi dobbiamo sapere chiaramente ciò che vogliamo. Vogliamo o non vogliamo essere uno stato che rappresenti di fronte all'estero una unità politica? [...]

Se sì, allora dobbiamo renderci coscienti di un fatto, convincerci di questo: che le frontiere federali rappresentano delle linee di confine anche per i sentimenti politici. Coloro che stanno oltre i confini nazionali sono i nostri vicini e, fino a prova del contrario, cari vicini; coloro i quali stanno entro questi confini sono più che vicini, sono nostri fratelli. Ma enorme è la differenza tra vicino e fratello. Anche il migliore dei nostri vicini potrebbe eventualmente prenderci a cannonate: mentre fratello è colui che in battaglia ci sta a fianco. Ecco la massima differenza.

Qualche nostro buon vicino ci esorta talvolta a non accentuare troppo coi nostri sentimenti i confini politici. Se noi porgessimo orecchio a questi consigli, accadrebbe che in luogo dei confini attuali scomparsi verrebbero a delinearci dei confini interni, simili a tante inesorabili spaccature, tra la Svizzera occidentale e la meridionale e l'orientale. Io credo che noi preferiamo attenerci ai confini attuali. Noi dobbiamo renderci ben conto che il fratello politico è più legato a noi che il migliore dei vicini a cui ci congiungano i vincoli del sangue. Rafforzare questa convinzione è nostro patriottico dovere. Non è facile. Dobbiamo sentirci uniti, senza essere uniformi. Non abbiamo in comune né il sangue, né la lingua, né una casa regnante che attenui i contrasti e ci riunisca più in alto, non abbiamo neppure una vera e propria capitale. Sono questi elementi di debolezza politica, non illudiamoci. Onde noi abbiamo veramente bisogno di un simbolo che ci aiuti a superare, a trascendere questi elementi di debolezza. Fortunatamente questo simbolo l'abbiamo. Non ho bisogno di nominarlo: è la bandiera federale. [...]

È fuor di dubbio che per noi neutrali la condizione ideale sarebbe quella da cui conservassimo sempre e in tutte le direzioni, cioè di fronte a tutti, la medesima distanza. [...] I nostri concittadini della Svizzera occidentale sono propensi ad avvicinarsi troppo alla Francia, al contrario di quanto accade per noi [...]. Il conservare le debite distanze è difficile in modo speciale per lo svizzero tedesco. Egli è avvinto in ogni campo del sapere alla cultura germanica [...].

Il giorno, infatti, nel quale noi conchiudessimo un'alleanza o brigassimo comunque

segretamente con l'estero, sarebbe il principio della fine della Svizzera. [...]

E c'è ancora qualche cosa di cattivo e di pericoloso: se ci poniamo dalla loro parte, eccoci grandissime promesse di ricompense, se ci teniamo imparziali eccoci minacciati di terribili castighi. [...]

Noi dobbiamo appunto tener presente il fatto che in fondo nessun cittadino di una nazione belligerante ritiene giusto e giustificabile un modo di pensare neutrale. Può arrivarci con l'intelletto, costringendolo al raziocinio, ma non ci arriverà mai col cuore. Gli facciamo l'effetto di un indifferente in una casa in lutto. Ora noi non siamo precisamente indifferenti. [...] Solo perché non ci moviamo noi sembriamo indifferenti. Perciò la nostra sola presenza urta. Il nostro contegno riesce dapprima sgradito, non accetto, a poco a poco eccita l'impazienza e finisce per essere riguardato come ostile, irritante, offensivo. E guai se apriamo bocca per pronunciare una parola disapprovante, un giudizio indipendente! Il cittadino d'una nazione belligerante è intimamente e fermamente convinto del buon diritto della sua causa ed è altrettanto fermamente persuaso dell'indole malvagia dei suoi nemici. [...]

E nessun merito precedente, nessuna riputazione, nessun nome preserva in questo caso il neutro dalla condanna. [...]

E come prevenire queste pericolose minacce?

Chi può tacere è un uomo felice; e taccia. [...] Purtroppo la Svizzera tedesca non ha saputo sottrarsi a una tentazione opposta ma analoga, a dimostrare cioè una mentalità e un atteggiamento non amichevoli verso la Francia. [...]

E poiché si parla tanto di parentela, non siamo noi parenti a un certo modo dei francesi? La comunanza degli ideali politici, la simiglianza delle forme statali, l'analogia delle condizioni sociali non costituiscono forse egualmente una forma di parentela? Repubblica, democrazia, libertà, tolleranza, etc., etc. sono forse concetti secondari per uno Svizzero? Ci fu un tempo (io l'ho vissuto) in cui quelle parole erano tutto, in Europa. Oggi significano poco più di niente. Allora si esagerava in eccesso, ma oggi si esagera in senso opposto, in difetto. [...] La stampa in tempo di guerra non è mai, del resto, una letteratura che nobiliti ed innalzi i suoi lettori, non è sempre una letteratura edificante. Per quanto l'ebbrezza patriottica possa produrre grandi cose, essa ha sempre una cattiva influenza sulla lingua e sulle espressioni. Io mi domando poi se sia inevitabilmente necessario di avvelenare con l'inchiostro tante sanguinose ferite quante ne causa una guerra. [...]

Passiamo ora a considerare il nostro principale argomento e cioè le relazioni di noi svizzeri tedeschi di fronte alla Svizzera francese.

Ripeto: speriamo e aspettiamo che nella Svizzera francese, ad accrescere la cordialità dei rapporti con noi e pel bene della giustizia e della neutralità, si dia opera alfine ad una pacificazione, ad un rasserenamento degli intelletti, quali noi ci sforziamo di ottenere in casa nostra. E una cosa è certa: che noi svizzeri tutti dobbiamo unirvi maggiormente. Per questo dobbiamo capirci meglio; e per capirci meglio dobbiamo anzitutto imparare a conoscerci a vicenda. [...]

Infine voglio accennare al modo come dobbiamo comportarci di fronte a tutte le potenze europee: con modestia. Con la modestia noi attestiamo alle grandi potenze la nostra riconoscenza per il fatto che esse ci lasciano fuori dalle loro sanguinose rivalità. Con la

modestia noi paghiamo all' Europa dilaniata il tributo che ognuno deve al dolore: il rispetto. Da ultimo, con la modestia noi ci possiamo scusare.

— Scusare ? Di che ?

Chi è stato qualche volta al letto d' un ammalato comprenderà di che cosa noi dobbiamo scusarci. Un uomo di cuore ha bisogno che gli si perdoni di godere la sua salute e il suo benessere quando altri soffrono accanto a lui. [...] Se in questi casi la censura fa uso generoso di museruole, essa è da lodarsi quale tutrice della decenza. Voci di tripudio e voci di scherno non se ne dovrebbero sentire da noi, per nessuna ragione. Lo scherno è per se stesso una brutale manifestazione di sentimenti, quale si incontra appena nelle file delle soldatesche. Solo la collera può esserne una scusa plausibile. Ma questa scusa non è applicabile al nostro caso. È umano e naturale che i concittadini di un esercito vincitore si abbandonino alle gioie del trionfo che segna la fine di tante ore di tensione e d'angoscia. Ma noi non abbiamo bisogno d' esser liberati di nessuna grande angoscia. Lo scherno e la gioia sono per sé stessi la più grande manifestazione di parzialità, e per ciò solo non devono allignare in terreno neutrale. Inoltre sono causa di discordia, poiché quando due persone vengono a conoscenza d' una vittoria e una ne gode e si esalta e l' altra ammutolisce e soffre, questa appunto che soffre in silenzio concepisce contro quella che trionfa un odio invincibile e profondo. [...] E giacché siamo in tema di modestia, io vorrei rivolgervi una modesta preghiera: parliamo più sottovoce che sia possibile delle patriottiche fantasie secondo le quali la Svizzera avrebbe una missione da compiere come stato modello, o stato arbitrare. Prima di servire da modello per altri popoli, noi dovremmo risolvere i nostri problemi interni in modo esemplare. Mi sembra anzi che al recente esame su ciò che riguarda la nostra unità morale e politica noi non abbiamo certo ottenuto i pieni voti.

Signori e Signore,

Conservare il giusto contegno non è così difficile come potrebbe sembrare, qualora si proceda logicamente. Ma non è solo questione di memoria e di raziocinio; basta seguire anche le voci del nostro cuore. Che cosa facciamo quando passa un funerale? Ci scopriamo. Quando in teatro una tragedia vi empie l' animo di commozione che fate voi ? Vi raccogliete in un grave, pio, profondo silenzio. Questo non c' è bisogno d'impararlo. Ed ecco che un capriccio del destino ci ha messo fra gli spettatori, mentre sulla scena europea si svolge la tragedia. Sulla scena regna il dolore, dietro le quinte l'assassinio. Da ogni parte odonsi singhiozzi di dolore e tutti, a destra e a sinistra, hanno lo stesso suono e non c' è differenza di lingua. Ebbene, di fronte alla immensità di tanto internazionale dolore accogliamo in cuor nostro la pietà, facciamo le nostre anime di raccoglimento e leviamoci il cappello.

Ecco la nostra vera neutralità.

[Traduzione di Angelo Martignoni, Zurigo Rascher & Cia editori, 1915.]

### 3.7. L'atteggiamento dei Ticinesi durante la guerra preoccupa le autorità federali (1919)

*Il primo conflitto mondiale, oltre ad aver determinato un «fossato» tra romandi e svizzeri tedeschi, rafforzò in Ticino la consapevolezza di una propria identità cantonale. Questi sentimenti si coagularono attorno al gruppo del settimanale L'Adula, apparso nel 1912, che difendeva lo sviluppo culturale dell'italianità del Cantone, minacciato dalla presenza della popolazione svizzero tedesca e da una politica federale accusata di scarsa sensibilità nei confronti della minoranza ticinese. L'entrata dell'Italia nel conflitto e la conseguente simpatia per la causa nazionale italiana esacerbò gli animi. Ci si divise tra elvetisti, fieri sostenitori dell'appartenenza alla Confederazione e italo-fili, accusati di nutrire propositi irredentisti. Le autorità federali vissero con diffidenza e apprensione gli entusiasmi filoitaliani, mentre la dislocazione delle truppe al comando del colonnello Maag acuì i contrasti tra i Ticinesi e Berna. Nel 1919 il Dipartimento politico federale elaborò un rapporto sulla situazione che si era venuta a creare nel Cantone, di cui si riproducono alcune parti. Oltre a confermare la spaccatura profonda tra il popolo ticinese e le autorità elvetiche, si indicavano delle soluzioni miranti a indebolire le tendenze filoitaliane e a rinsaldare i legami con la Confederazione.*

A tutti coloro che guardavano all'Italia come alla loro madre spirituale, la guerra ha offerto la possibilità di infiammarsi per gli scopi italiani; l'arruolamento volontario di Ticinesi più o meno italianizzati nell'esercito italiano, la partenza per il servizio militare di Italiani che abitavano in Ticino, la lettura quotidiana di giornali italiani, tutto questo ha contribuito a creare un ambiente che non rappresenta niente di precisamente pericoloso, ma che ha sviluppato al più alto grado la ricettività ticinese di tutte le impressioni provenienti dall'Italia. (Una associazione italo-ticinese si formò per soccorrere le famiglie di Italiani del Ticino partiti per combattere, associazione che rinsaldò i legami del Ticino con l'Italia.)

Il Ticino non sembra aver saputo o potuto formare per i suoi bambini e i suoi giovani insegnanti di valore. I salari ridicoli pagati agli insegnanti non attirano nessuno e ci si trova costretti a fare appello a Ticinesi di cultura civica e intellettuale spesso insufficiente o a Italiani che non sono evidentemente adatti per formare dei piccoli Svizzeri.

Gli studenti sono obbligati a studiare in Italia, dove sono preda dello spirito nazionalista, o nella Svizzera settentrionale, dove non si trovano a loro agio, perché ritengono che la Svizzera italiana non occupa il posto che le spetta.

E mentre nella Svizzera tedesca e francese la lingua italiana è quasi ignorata, i Ticinesi sopportano come una spina nel cuore le scuole tedesche del Cantone che le Ferrovie Federali hanno ereditato dalla Gotthardbahn.

A tutta questa agitazione linguistica e culturale, nata prima della guerra e rafforzata dalla guerra, il conflitto ha aggiunto la questione militare. I Ticinesi aborriscono il militarismo. Non mancano di coraggio e sono disposti a versare il loro sangue per difendersi; i capi militari che hanno saputo prenderli per il verso giusto ne hanno fatto grandi elogi; ma si piegano contro voglia agli esercizi quando non ne comprendono la necessità e non hanno alcuna simpatia per la disciplina rigida. L'incidente dei Colonnelli<sup>5</sup> ha risvegliato in loro l'impressione

---

<sup>5</sup> Nel 1916 due ufficiali dello stato maggiore furono accusati di aver trasmesso informazioni agli Imperi centrali. Vennero assolti in sede giudiziaria grazie alla copertura dei loro superiori.

che i capi dell'esercito svizzero erano germanofili. Inoltre e soprattutto temono ogni usurpazione dei militari a scapito dell'autorità civile, sia per orrore del militarismo sia in difesa dell'autonomia cantonale: detestano pure ricevere ordini dai militari fuori servizio e dai rappresentanti della Confederazione nelle competenze cantonali. Così è nato un po' alla volta il sentimento di ostilità nei confronti del comando sud e del Colonnello Maag in particolare. Le necessità militari hanno imposto un insieme di misure estremamente severe e il Ticino ha avuto l'impressione di essere stato occupato militarmente come una provincia conquistata: certi giornali hanno parlato molto duramente di questa occupazione e hanno trattato gli ufficiali superiori come «capi stranieri» – alcuni incidenti, d'altronde insignificanti, che si sono prodotti in occasione di permessi di porto d'armi, di passeggiate alla frontiera, hanno esasperato una parte dell'opinione pubblica. Giornali e Governo, consiglieri nazionali e consiglieri agli Stati non hanno nascosto la scarsa simpatia loro ispirata dal Colonnello Maag. Il ministro d'Italia ha soffiato sul fuoco e lo slancio militare dei ticinesi ne è risultato fortemente raffreddato.

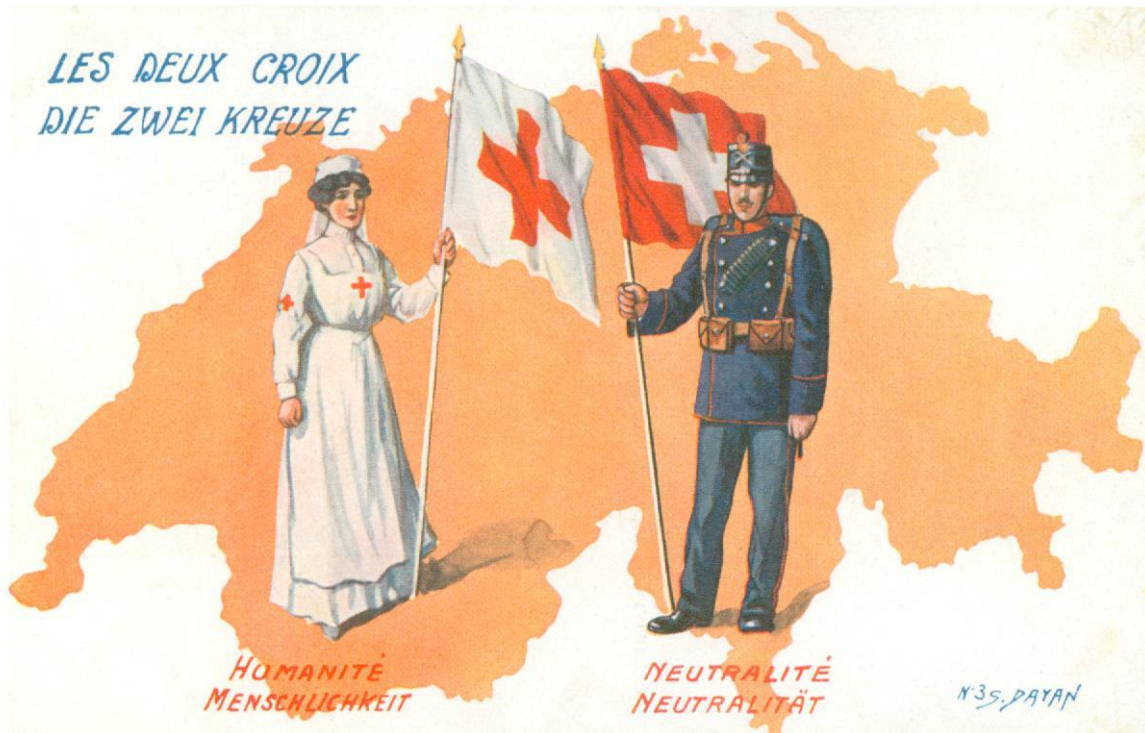
[P. Bernardi-Snozzi, Dalla difesa dell'italianità al filofascismo nel Cantone Ticino (1920-1924), in *Archivio Storico Ticinese*, n. 95-96, 1983, p. 466-467.

Da Angelo Airoldi, Rosario Talarico, Gianni Tavarini, *Il cantone Ticino nella Confederazione elvetica*, Bellinzona 2003, vol. I pp. 70-72]

### **3.8. Cédric Cotter, Irène Herrmann - Quand secourir sert à se protéger. La Suisse et les œuvres humanitaires**

Durant la Grande Guerre, l'aide humanitaire de la Suisse prend des visages très variés. Les différentes initiatives charitables menées dans le pays s'inscrivent dans trois sphères liées les unes avec les autres. Tout d'abord, la Confédération s'illustre par de nombreuses actions diplomatiques en défendant les intérêts de certains belligérants et en favorisant les accords entre eux. Elle vient aussi en aide aux rapatriés et à certains grands blessés tout en mobilisant la poste et les CFF pour ces activités. Ensuite, le monde de la Croix-Rouge, incarné principalement par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), se lance dans des actions d'envergure en faveur des prisonniers de guerre, du respect du droit, et même des civils. L'Agence internationale des prisonniers de guerre à Genève (AIPG) constitue l'épine dorsale de ce dispositif venant en aide à tous les belligérants. La Croix-Rouge suisse, privée de son mandat premier, se lance elle aussi dans différentes actions en faveur des soldats suisses et de certaines victimes de la guerre. Enfin, de nombreuses œuvres privées voient le jour partout en Suisse et viennent en aide aux différentes catégories de victimes. Cette myriade d'actions complémentaires témoigne de l'engagement très fort de la Suisse dans le champ humanitaire. Le prestige qu'acquièrent ces institutions rejaillit sur la Suisse. À travers un soutien matériel, diplomatique et en accordant certaines facilités, la Confédération entoure donc le Comité international de la Croix-Rouge et les comités privés, car ces initiatives contribuent à la bonne réputation du pays, à la justification et à la raison d'être de sa neutralité vis-à-vis des belligérants: [...] on nous tolère comme neutres par destination; on nous tolère comme neutres, parce qu'il faut bien qu'il y ait quelqu'un qui serve d'intermédiaire entre les belligérants pour certaines communications et qui s'occupe des prisonniers civils et militaires. Elles confèrent à la Suisse un rôle de premier plan au niveau international et la positionnent parmi les neutres. Mais elles servent aussi à renforcer la cohésion nationale et à combler le fossé entre Romands et Alémaniques. La participation à ces œuvres concentre les énergies et fait oublier la situation interne parfois difficile. Ainsi, l'aide humanitaire et les symboles qui gravitent autour d'elle deviennent des éléments importants de l'identité suisse, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Pour être généreuse, l'assistance aux pays belligérants n'était pas désintéressée.

[14/18 *La Suisse et la Grande guerre*, (a cura di Roman Rossfeld, Thomas Buomberger, Patrick Kury), Baden, Hier und Jetzt 2014, pp. 240-241]



«Les deux croix, humanité, neutralité». Un soldat et une infirmière portent fièrement les drapeaux de la Suisse et de la Croix-Rouge. Sur cette carte postale, on n'hésite pas à mettre en avant les racines helvétiques de la Croix-Rouge et à ériger l'humanitaire comme vertu nationale. La neutralité, garantie par l'armée, et l'humanité, symbolisée par la Croix-Rouge, deviennent ainsi garantes de l'indépendance et de l'identité suisses.

[14/18 *La Suisse et la Grande guerre*, (a cura di Roman Rossfeld, Thomas Buomberger, Patrick Kury), Baden, Hier und Jetzt 2014, pp. 264]

## **IL PERIODO DELLA SECONDA GUERRA MONDIALE**

### **3.9. Hans-Ulrich Jost - Minaccia e ripiegamento (1914-1945)**

#### **La pressione degli avvenimenti politici esteri**

L'aumento della tensione internazionale e la politica aggressiva della Germania nazista, esposero la Svizzera a una forte pressione esterna, che ne ridusse sensibilmente l'autonomia decisionale. Questa, del resto, era già da parecchi anni condizionata dai tratti caratteristici della politica estera elvetica: intransigenza nei confronti delle correnti socialiste e della Russia comunista, indifferenza e incomprendimento per il mondo anglosassone, diffidenza ostile verso la Francia e compiacente disponibilità nei confronti del fascismo mussoliniano.

La flessibilità preconizzata da Giuseppe Motta, ministro degli affari esteri fino al 1940, fu un elemento essenziale della nostra politica estera. Non sarebbe tuttavia corretto addossare a questo consigliere federale tutta la responsabilità dell'orientamento della diplomazia svizzera. Dietro di lui si muovevano influenti rappresentanti del servizio diplomatico (come il ministro elvetico a Roma, Georges Wagnière), i portavoce del mondo economico e, in definitiva, la maggioranza dei partiti politici, che in generale sostenevano il Consiglio federale.

Se quindi il nome di Giuseppe Motta ricorrerà con frequenza nelle pagine che seguono, più che alla sua persona intenderemo riferirci alla politica estera che egli rappresentò.

**Motta e Mussolini** La buona disposizione nei confronti del fascismo in ascesa si espresse chiaramente nei rapporti con l'Italia. Motta stabilì rapporti amichevoli con Mussolini, benché questi avesse già manifestato nel 1921, alla Camera italiana, intenzioni aggressive nei confronti del Ticino e della Svizzera. Dopo aver festeggiato con entusiasmo il trattato di arbitrato italo-svizzero del 1924, Motta si rivolse sempre all'Italia in termini amichevoli, sebbene i movimenti fascisti avessero provocato almeno un centinaio di incidenti diplomatici nel solo 1928. Egli tentò nondimeno di rafforzare la posizione della Svizzera, senza però preoccuparsi di informare debitamente l'opinione pubblica. In occasione di un viaggio di piacere, nel 1934, Motta partecipò a un banchetto offerto da Mussolini, che si concluse con una conversazione confidenziale. Simili manifestazioni aumentarono la sfiducia della sinistra nei confronti della politica di Motta.

Non stupisce affatto, quindi, che la Svizzera, nel 1935, si sia opposta alle sanzioni adottate contro l'Italia a causa della guerra d'Abissinia, e che il Consiglio federale abbia tempestivamente annullato anche le insignificanti misure coercitive che malgrado tutto, in seguito alle pressanti richieste della Società delle Nazioni, aveva dovuto prendere.

**Pretese e ingerenze naziste** Motta cercò di dimostrare larga comprensione ai nuovi dirigenti della Germania. Costoro però, irritati per le critiche di alcuni giornali svizzeri, pretesero con sempre maggior veemenza che anche l'opinione pubblica elvetica si allineasse su quelle

posizioni. Nel 1934 il Consiglio federale cedette a queste pressioni, decidendo di limitare la libertà di stampa (decreto federale del 26 marzo). Allo scoppio della guerra, il controllo della stampa e dei mezzi di informazione fu affidato all'esercito (fino al 1° febbraio 1942, quando fu restituito al governo). Non si può parlare di una censura totale, ma è fuor di dubbio che questo sistema di controllo, le sanzioni a esso collegate (per esempio la chiusura del giornale), e soprattutto l'autocensura che ne derivò, furono sufficienti a determinare una moderazione dell'opinione pubblica, della quale la propaganda nazista avrebbe dovuto ritenersi soddisfatta.

L'attività dei nazisti in Svizzera fu seguita con estrema cautela. È vero che l'organizzazione estera della NSDAP (il partito nazista) fu proibita dopo l'assassinio del proprio *Landsleiter* (capo nazionale) Gustloff a Davos (il 4 febbraio 1936), ma già nell'agosto dello stesso anno il barone von Bibra, nazista fanatico e funzionario della delegazione diplomatica tedesca a Berna, fu autorizzato, in forma più o meno ufficiale, a riorganizzare e ad assumere la direzione dei gruppi della NSDAP ancora esistenti, che furono sciolti solo il primo maggio del 1945! Neppure atti di violenza, come il sequestro dell'emigrante tedesco Jakob ad opera della Gestapo, nel 1935, poterono modificare in modo sostanziale l'atteggiamento della Svizzera.

Sebbene fosse ormai evidente che i nazisti conducevano una propaganda aggressiva e una politica violenta, i rappresentanti svizzeri continuarono a mostrarsi comprensivi nei confronti della nuova Germania. Anche dopo l'*Anschluss* dell'Austria (11 maggio 1938), - che doveva pur costituire un esempio inequivocabile della minaccia che incombeva sulla Svizzera -, il consigliere federale Motta trovò, per informare l'addetto tedesco del riconoscimento dell'annessione, parole così compromettenti da essere intese come una felicitazione. Un atteggiamento analogo fu alla base del riconoscimento *de jure* del regime di Franco un mese prima dell'entrata delle sue truppe a Madrid.

Ritorno alla neutralità integrale Nella primavera del 1938 la Svizzera espose alla Società delle Nazioni la sua intenzione di ritornare alla neutralità, rinunciando di conseguenza all'applicazione delle sanzioni previste dal Patto, comprese quelle economiche. Il Consiglio della Lega ne prese atto in un rapporto del 14 maggio 1938: la Svizzera aveva così ripristinato la sua neutralità integrale, senza dimissionare formalmente dalla Società delle Nazioni. Considerando l'ostilità con la quale l'Italia e la Germania guardavano a quella istituzione, che per loro simboleggiava la cooperazione degli Stati occidentali con l'Unione sovietica, queste dimissioni di fatto costituivano un riallineamento diplomatico, in armonia con il comportamento complessivo della Svizzera sulla scena internazionale.

Non va tuttavia dimenticato che la «flessibilità» della politica estera era limitata dall'esaltazione quasi mistica dell'idea d'indipendenza. Va inteso in questo senso l'incontro di un'ora tra l'exconsigliere federale Schulthess e Hitler, il 23 febbraio 1937, nel corso del quale Schulthess, al pari di Motta, sottolineò i punti di convergenza tra Svizzera e Germania nazista (per esempio l'anticomunismo), in cambio però di una conferma della neutralità elvetica da parte di Hitler.

D'altra parte l'annessione dell'Austria contribuì a risvegliare la volontà di resistenza di una parte dell'opinione pubblica. Il Consiglio federale si sentì quindi costretto, il 21 marzo 1938, ad affermare la sua volontà di indipendenza di fronte alle Camere federali - evitando comunque accuratamente di prendere una chiara posizione in merito all'*Anschluss*. I

successivi colpi di mano di Hitler, l'annessione dei Sudeti nell'ottobre del 1938 e della Cecoslovacchia il 15 marzo 1939, suscitarono l'indignazione di vasti settori della popolazione svizzera. Anche un consigliere federale, il radicale solettese Hermann Obrecht, si unì al coro delle proteste. Il 16 marzo, in un discorso tenuto a Basilea davanti alla Nuova Società Elvetica, Obrecht dichiarò che gli svizzeri non sarebbero mai andati in pellegrinaggio all'estero - chiara allusione alle visite umilianti fatte da Schuschnigg e Hacha a Hitler -, aggiungendo che a ogni aggressione si sarebbe risposto con la guerra. Ma il discorso di Obrecht restò un fatto isolato, e la visita dell'ex-consigliere federale Schulthess a Hitler era ben stata una sorta di «pellegrinaggio».

**La Svizzera e l'URSS** In contrasto con l'atteggiamento comprensivo manifestato nei confronti del fascismo, i rapporti della Svizzera con l'Unione sovietica erano decisamente cattivi. La missione sovietica era stata espulsa nel 1918. Parte dell'opinione pubblica non dimenticava l'espropriazione dei beni svizzeri, e neppure il trattamento subito dai cittadini elvetici durante la rivoluzione. Nel 1923 un incidente offuscò ulteriormente queste relazioni. Uno svizzero di Russia, strumento delle organizzazioni segrete antisovietiche, assassinò Worowski, un osservatore dei Soviet alla conferenza di Losanna. In occasione del processo, l'attentatore, Moritz Conradi, non solo ottenne il favore del pubblico, surriscaldato da una virulenta campagna di stampa, ma poté anche contare sulla benevolenza delle autorità federali e degli organi incaricati dell'inchiesta. L'attentatore fu assolto, e le aggressive accuse sovietiche vennero respinte con freddezza dal Consiglio federale.

Solo i bisogni dell'industria svizzera d'esportazione rappresentavano ancora un fattore di avvicinamento all'URSS: a Berlino, nel 1927, furono firmati degli accordi commerciali. Le relazioni diplomatiche fra i due paesi ripresero però solo dopo la seconda guerra mondiale.

**Le relazioni con la Francia** Purtroppo le relazioni con le potenze occidentali corressero solo parzialmente il carattere unilaterale della politica estera svizzera. Com'è noto, dalla fine della prima guerra mondiale i rapporti con la Francia erano freddi. Quando cominciò a essere chiaro che la Germania stava preparando una politica di guerra, in Francia si cominciò a supporre che la Svizzera, nel caso di un'invasione tedesca, non avrebbe opposto una resistenza sufficiente. D'altro canto la stima per la Francia da parte dei responsabili della politica estera elvetica toccò il punto più basso quando il socialista Léon Blum andò al potere alla testa del Fronte popolare.

Nella primavera del 1939 la Svizzera fu messa in imbarazzo da una garanzia di rispetto della neutralità proclamata dalle potenze occidentali. Il Consiglio federale dovette accettare l'idea che, in caso di aggressione della Svizzera, le potenze occidentali sarebbero intervenute al suo fianco anche senza una precisa richiesta in questo senso. La Germania reagì con veemenza a questa garanzia solenne, e ne chiese conto alla Svizzera.

Nel complesso la diplomazia elvetica rimase ambigua e non contribuì in nessun modo a chiarire la posizione del paese nel contesto internazionale. Ciò evitò perlomeno alla Svizzera di contrarre obblighi difficilmente reversibili. In un quadro di opportunismo pragmatico, questa può senz'altro essere ritenuta una politica di neutralità.

[...]

## La mobilitazione e la guerra

**Alla ricerca di accordi commerciali** Nei mesi che precedettero la dichiarazione di guerra, la politica estera elvetica fu contraddistinta da un silenzio impaurito di fronte allo svolgersi degli avvenimenti. Si sviluppò unicamente un'attiva politica commerciale all'estero, condizionata dalla guerra e condotta non dal tradizionale servizio diplomatico, ma da delegazioni di specialisti provenienti dagli ambienti economici. Si cercò di concludere, con i principali partner commerciali, accordi destinati a garantire l'approvvigionamento del paese in caso di guerra. I primi risultati di queste trattative furono modesti. Solo nel corso del primo anno di guerra si stipularono accordi importanti, fra i quali spicca quello con la Germania. Il commercio con l'estero si mantenne ai livelli precedenti la guerra fino alla caduta della Francia, cioè nel periodo della *drôle de guerre*, con la differenza che i prodotti dell'industria bellica - nei primi mesi delle ostilità destinati soprattutto agli Alleati - costituivano una parte considerevole delle esportazioni.

Sul piano interno nessuna nazione, eccezion fatta per la Germania, si trovò così ben preparata alla guerra. Nella primavera del 1939 una specie di euforia si era impadronita di ampi settori della popolazione: «la Svizzera si esaltava in attesa di grandi avvenimenti», scrive Edgar Bonjour, autorevole testimone del suo tempo.

**La mobilitazione** Il 30 agosto l'Assemblea federale, dopo aver votato i pieni poteri, elesse generale a larga maggioranza il colonnello Henri Guisan, un *gentleman farmer* vodese, conservatore e ufficiale di carriera. Il Consiglio federale indirizzò pure, come d'uso, una dichiarazione di neutralità alle potenze belligeranti.

La mobilitazione dell'esercito ebbe luogo, senza eccessive difficoltà, dal 3 al 5 settembre. Un vero e proprio piano delle operazioni non esisteva ancora. In seguito Guisan diede avvio a negoziati in vista di un'eventuale collaborazione con la Francia in caso di attacco tedesco alla Svizzera. In occasione della disfatta francese del 1940, gli incarti relativi a questi negoziati furono scoperti, a Charité sur Loire, dai tedeschi, che li utilizzarono al momento opportuno come mezzo di pressione politica. Dopo la caduta della Francia, nel momento in cui la Svizzera si trovò accerchiata dalle forze dell'Asse, il dispositivo di difesa fu limitato allo spazio alpino - il celebre Ridotto nazionale - puntando sull'alternativa del controllo o della distruzione delle vie transalpine in caso di invasione. Da parte tedesca i piani di aggressione della Svizzera erano del tutto convenzionali: l'occupazione del suolo elvetico doveva sembrare costosa, ma non particolarmente difficile. Ciò nonostante, in nessun momento il comando della *Wehrmacht* o i responsabili politici nazisti presero in seria considerazione una conquista della Svizzera. Al contrario numerose voci, in particolare negli ambienti militari e politico-economici, scongiurarono l'attuazione di questo progetto. Nei primi giorni della campagna di Francia fu tuttavia decretato lo stato d'allarme alle frontiere, poiché il comando dell'esercito, visibilmente nervoso, era stato tratto in inganno da una manovra diversiva dei tedeschi. Contemporaneamente si verificarono episodi di panico, con movimenti di esodo della popolazione civile della regione di Basilea e delle campagne sulle rive del Reno verso la Svizzera romanda e centrale.

**La mobilitazione interna** La mobilitazione all'interno del paese non fu meno importante dell'occupazione militare delle frontiere. Dal settembre del 1939 iniziò il graduale razionamento dei beni di consumo. Il 20 dicembre venne introdotto il regime di

compensazione per la perdita di guadagno e di salario dei soldati che, progressivamente migliorato, servì non solo a garantire la sicurezza sociale, ma anche a mantenere il potere d'acquisto, e quindi il mercato interno. Il Consiglio federale decretò misure di protezione contro le disdette dei contratti di lavoro e d'affitto, introdusse il blocco degli affitti e il controllo dei prezzi. Infine, nel 1943, fu proclamata l'obbligatorietà generale delle convenzioni collettive, e nel 1944 fu prolungata la convenzione di pace del lavoro nell'industria metallurgica. Dalle costrizioni della guerra sorse così una Svizzera sociale, che verso la fine del conflitto influenzò la mentalità di larghi strati della popolazione e contribuì a dare l'impulso alle realizzazioni sociali del dopoguerra.

**Il piano Wahlen** Nell'ambito di questa mobilitazione economica e psicologica interna, un ruolo di primo piano spetta al piano Wahlen, allo sforzo di estensione della coltura dei campi. Grazie alle misure quasi pianificatorie della Confederazione, accompagnate da massicce sovvenzioni, la superficie coltivata passò da 180.000 a 350.000 ha. Questa operazione dovette fare i conti con serie resistenze da parte degli stessi ambienti agricoli. Malgrado il blocco dei prezzi, il reddito contadino raggiunse a partire dal 1940 quello dei lavoratori industriali. Il reddito netto dei contadini toccò poi il livello più alto nel 1943, proprio quando gli operai subirono la più forte diminuzione del salario reale.

Non va trascurato l'aspetto socio-psicologico di questa campagna per l'estensione delle colture. Facendo partecipare la popolazione urbana al lavoro dei campi si voleva tra l'altro sviluppare nei cittadini una miglior comprensione dei valori della terra, benché gli stessi contadini considerassero con scetticismo questi aiuti. E incaricando le imprese industriali di sfruttare le terre agricole, facendovi lavorare i propri operai, si mirava a creare in questi ultimi un legame emotivo col suolo patrio.

**Misure d'eccezione** Anche in questa guerra, come nella precedente, alcuni cittadini perseguirono solo il loro interesse personale. La Confederazione dovette prendere provvedimenti contro il mercato nero e la corruzione. Lo stesso rafforzamento della difesa nazionale permise a certuni di arricchirsi in modo fraudolento, per esempio vendendo a caro prezzo materiali difettosi destinati alla costruzione di fortificazioni. Le Commissioni penali introdotte dal Consiglio federale - una specie di nuova istanza giudiziaria - cercarono di individuare e punire i colpevoli. Da quel momento al 1943 vennero scoperte 65.000 infrazioni alla legge sull'economia di guerra.

Il normale corso politico fu ostacolato anche dalla già citata censura della stampa e dell'informazione. A questa si aggiunse, nel 1940, la sorveglianza poliziesca di ogni manifestazione politica.

**Il commercio con l'estero** Il mantenimento della sovranità svizzera e l'esistenza stessa del paese dipendevano in primo luogo dal commercio estero. Si trattava di mantenere l'attività economica e di garantire il più possibile il pieno impiego. Non senza una certa ambiguità opportunistica si sosteneva che il pieno impiego poteva impedire conflitti sociali che avrebbero potuto spingere la classe operaia verso il fascismo o il bolscevismo. Dietro questi discorsi stava però un argomento più solido: anche in tempo di guerra l'industria d'esportazione poteva ottenere ragguardevoli profitti. Dal 1939 al 1945 un noto fabbricante d'armi vide le sue entrate aumentare da 6,8 a 56 milioni di franchi, e la sua sostanza imponibile passare da 8,5 a 170 milioni.

Intense trattative, spesso molto dure, vennero avviate con tutti i paesi belligeranti. Il 25 aprile 1940 fu concluso con gli Alleati un accordo di blocco che autorizzava il commercio tra Svizzera e Germania, nonostante la guerra economica. Questo accordo perse però ogni senso allorché la Svizzera, un mese più tardi, si trovò circondata dalle forze dell'Asse.

Le trattative più importanti furono quelle condotte fra il nostro paese e la Germania. Queste cominciarono in aprile ed ebbero un primo risultato nell'accordo del 9 agosto 1940. Nel frattempo, con la sconfitta della Francia ad opera delle truppe tedesche, la Svizzera venne a trovarsi stretta nella morsa dell'Asse. Questa nuova situazione, così come l'importanza vitale del carbone tedesco, determinarono la posizione elvetica. La Confederazione fu integrata de facto nello spazio economico tedesco, anche se *de jure* poteva ancora sottrarsi a impegni formali di blocco. Ad esempio fu mantenuto un traffico commerciale, seppur minimo, con l'Inghilterra.

**Il partner tedesco** Le esportazioni svizzere, in gran parte di materiale di guerra, erano ora destinate principalmente alla Germania e ai suoi alleati. Si stima che nel biennio 1941-1942 il 60% dell'industria delle armi, il 50% di quella ottica e il 40% dell'industria delle macchine lavorassero per il Reich. Le esportazioni vennero pagate solo parzialmente con forniture di prodotti tedeschi: la Confederazione ne anticipò una parte sotto forma di crediti di compensazione. Attraverso difficili trattative e continue minacce di interruzione dell'approvvigionamento, la Germania riuscì a far salire i crediti di compensazione fino a raggiungere, al termine della guerra, la cifra di 1.119 milioni di franchi. A partire dal 1943, in parte sotto le pressioni degli Alleati, la Svizzera cercò di ridurre le sue forniture alla Germania. Dopo l'arrivo degli americani alle frontiere elvetiche, nell'agosto del 1944, si aprì alla Svizzera una nuova via commerciale, disseminata però di ostacoli politici, a causa dei precedenti legami economici con il Reich.

Per quest'ultimo (il Reich) la Svizzera era importante soprattutto come centro del mercato dell'oro. Per poter comprare merci di importanza strategica dalle nazioni alleate, come la Romania, la Germania doveva disporre di divise pregiate. La maggior parte dei paesi neutrali, come la Svezia e il Portogallo, rifiutavano l'oro tedesco, e così non restava che la Svizzera per effettuare transazioni su oro e divise. Il presidente della Reichsbank, il ministro Walter Funk, riteneva che la Germania non avrebbe potuto fare a meno di questo servizio della Svizzera per più di due mesi. Nel 1943 furono cambiati in divise libere 529 milioni di franchi-oro. Tutto si svolgeva sotto il controllo della Banca nazionale e con il benestare del Consiglio federale. Malgrado l'obbligo di riversare quell'oro sul mercato libero, le riserve auree della Banca nazionale si accrebbero in misura considerevole nel corso della guerra. Questo commercio presentava evidenti complicazioni di ordine politico. Buona parte dell'oro tedesco era frutto di rapina, come quello sottratto alle vittime dei campi di concentramento. I responsabili svizzeri non ignoravano il problema della provenienza di quell'oro; tuttavia, malgrado i chiarissimi avvertimenti degli Alleati, si trincerarono dietro la debole argomentazione secondo la quale, in buona fede e in armonia coi principi della neutralità, bisognava accettare quell'oro senza sollevare obiezioni. Senza dubbio questo genere di prestazioni era l'asso nella manica della Svizzera per garantirsi la propria esistenza. Resta comunque una questione aperta, quella di stabilire se il mantenimento di un'indipendenza già fortemente compromessa possa giustificare azioni così discutibili sul piano morale. Il fatto che la storiografia elvetica abbia in generale trascurato questo commercio dell'oro, la

dice lunga sull'atteggiamento acritico di questa disciplina in Svizzera, e sulla tentazione di gettare un velo sul passato.

### Una politica interna ambigua

**La crisi del 1940** Nel complesso si può affermare che la stabilizzazione dell'economia e l'integrazione delle forze politiche furono coronate da successo. L'unica crisi seria si verificò nel 1940. Si manifestarono tendenze disfattiste, particolarmente in seno al Governo, e alcuni raggruppamenti politici auspicarono un adattamento della Svizzera alla nuova Europa.

Nel corso di quell'anno vi furono quattro nuove attribuzioni di seggi in Consiglio federale. Alla morte di Motta, avvenuta il 23 gennaio, il radicale vodese Marcel Pilet-Golaz, membro del Consiglio federale dal 1928, assunse la direzione del Dipartimento politico (gli affari esteri), occupando nel contempo la carica di presidente della Confederazione. L'ambiguo atteggiamento politico di Pilet-Golaz contraddistinse questo periodo.

Hermann Obrecht, il rappresentante più attivo dello spirito di resistenza in seno a un Consiglio federale alquanto riservato, dovette dimissionare alla fine di giugno, a causa delle sue gravi condizioni di salute. L'entrata nell'esecutivo federale del conservatore di Berna Eduard von Steiger, in sostituzione di Minger, rafforzò gli ambienti legati all'ideologia corporativistica (già rappresentati dal consigliere federale Philipp Etter) o che si mostravano aperti ai movimenti fascisti (come il consigliere federale Ernst Wetter).

**L'allocuzione di Pilet-Golaz** La crisi politica ebbe le sue prime manifestazioni in giugno. Il 20 Obrecht dimissionò, due giorni dopo la Francia capitolava e il 25 Pilet-Golaz pronunciò un'allocuzione radiodiffusa nella quale proclamava la «renaissance intérieure» e invitava con arroganza il popolo a «suivre (le Conseil fédéral) comme un guide sûr et dévoué, qui ne pourra toujours expliquer, commenter, justifier ses décisions». Questo discorso, contorto nella forma e ambiguo nei contenuti, peraltro approvato unanimemente dal Governo, testimoniava di una concezione malata della democrazia, intrisa di idee confuse su un «nuovo ordine» e sulla necessità di adattarvisi. Fu però mal capito negli ambienti popolari, e sul momento gli fu attribuita scarsa importanza.

Sintomatico della tensione di quei giorni fu anche il divieto di avvicinarsi alla frontiera, imposto dal Consiglio federale e dal Generale ai piloti dell'aviazione militare, che avevano riportato diverse vittorie contro l'aviazione tedesca in occasione di violazioni del nostro spazio aereo. La Germania, e in particolare Göring, ferito nel suo amor proprio, aveva reagito trasmettendo dure note di protesta. In seguito il problema del controllo dello spazio aereo non cessò di preoccupare le autorità elvetiche. Il Consiglio federale non tralasciò di protestare per le innumerevoli violazioni della neutralità costituite dai passaggi di bombardieri, in generale Alleati, sopra il territorio nazionale; tuttavia non intraprese nulla per arrestarle.

**Rinascono i fronti** Ci fu poi, in luglio, una nuova agitazione negli ambienti germanofili della Lega popolare per l'indipendenza della Svizzera (della quale faceva parte pure il consigliere federale Eduard von Steiger). Il primo agosto Pilet-Golaz ricevette una delegazione della Lega, venuta a presentargli le sue rivendicazioni politiche: queste prevedevano tra l'altro misure contro la stampa ostile alla Germania e un adattamento della politica estera al nuovo ordine internazionale. Questi stessi punti furono anche oggetto di una petizione, sostenuta

da importanti cerchie dell'esercito e dell'industria, presentata in novembre al Consiglio federale (la «petizione dei 200», che portava in realtà 173 firme). In settembre Pilet-Golaz ricevette anche il portavoce del gruppo fascista più importante del momento, il Movimento nazionale svizzero. Il comunicato emesso in quell'occasione diede l'impressione che l'ipotesi di un nuovo ordine ispirato al modello nazionalsocialista fosse già in discussione.

Il presidente della Confederazione non era comunque il solo a mostrarsi aperto a quelle tendenze. Ad esempio importanti rappresentanti dell'industria, del commercio e del mondo politico tennero a fine agosto una riunione privata a Zurigo per esaminare la nuova situazione del paese. Gli stessi discorsi si potevano sentire alle assemblee generali delle associazioni industriali. E lo stesso generale Guisan giunse a proporre al Consiglio federale, il 9 novembre, di inviare una missione speciale a Berlino, incaricata di negoziare un riavvicinamento al Reich.

La reazione dei partiti politici e della stampa, che restava critica malgrado la censura, pose fine a queste tentazioni e al disorientamento. Il Consiglio federale dovette giustificarsi di fronte al Parlamento per aver dato udienza ai capi fascisti. Al fine di ristabilire la calma all'interno del paese, l'Esecutivo decise di mettere al bando il Movimento nazionale svizzero, colpendo al lato opposto, con lo stesso provvedimento, il Partito comunista.

**Totalitarismo elvetico** La guerra accentuò l'integrazione delle forze politiche tradizionalmente antagoniste, rafforzò il potere centrale fino ai limiti dello Stato di diritto, e diede allo spirito militare una forza di penetrazione e di mobilitazione mai vista prima. Nella stessa direzione andò anche un adattamento delle masse popolari alla nuova epoca: nacque una sorta di totalitarismo elvetico che, mentre si ergeva a garante dell'indipendenza e della democrazia, di fatto aveva parecchi elementi in comune con la cultura politica fascista. Organizzazioni di resistenza come la Lega del Gottardo tornarono a parlare di «rinnovamento interiore», e rivendicarono «un comando deciso e cosciente dei suoi fini, al quale ognuno debba obbedienza all'interno delle frontiere». Si era sempre più intolleranti verso tutto ciò che non portava il marchio svizzero e si ritualizzava l'idea della comunità popolare fino a farne un vero e proprio culto nazionalista.

La pena di morte prevista dal codice penale militare in caso di guerra fu estesa anche al servizio attivo, in modo che il crimine politico, in quello Stato di diritto che si pretendeva democratico, diventò passibile della pena capitale. Si eseguirono 17 condanne a morte, approvate da quasi tutta l'opinione pubblica. Tra i fucilati vi furono anche ingenue comparse, che dovettero pagare anche per il senso di colpa inconfessato ma diffuso nelle sfere dirigenti del paese. La militarizzazione del paese permise anche a istanze militari inferiori di esercitare un'autorità sulle polizie cantonali allo scopo di garantire la sicurezza interna. Il Consiglio federale decise infine, nel 1943, che gli svizzeri attivi all'estero contro la Svizzera potevano essere privati della cittadinanza.

Questo totalitarismo elvetico ebbe tuttavia i suoi limiti nell'atavico particolarismo, nel cronico individualismo, e nell'eterogeneità della cultura politica. Già prima della fine della guerra si verificò così un risveglio politico e sociale, che riuscì a rilanciare il tradizionale gioco politico del periodo precedente il conflitto.

**La donna al servizio del Paese** Nel febbraio del 1940 si cominciò a organizzare un servizio complementare femminile: per la prima volta la donna svizzera ricevette un compito ufficiale dallo Stato (anche se il servizio restava volontario). Si formò così un corpo non combattente

di circa ventimila donne, messe a disposizione dei vari servizi ausiliari dell'esercito. Benché sempre priva dei diritti politici, la donna svizzera si trovò quindi inserita nell'esercito a un livello quasi uguale a quello dell'uomo.

La rivendicazione dell'uguaglianza dei diritti politici era stata avanzata già nel 1872, in occasione di una revisione della Costituzione federale, senza suscitare però una vera discussione. Verso la fine dell'Ottocento era nato, come in quasi tutti i paesi europei, un movimento delle donne, che si era però limitato per lo più a un impegno sociale e caritativo. Le donne che lottavano per l'insieme dei diritti politici restavano ancora isolate, trovando una certa eco solo all'interno del Partito socialista, dove si raggrupparono attorno al giornale *Die Vorkämpferin*.

Sostituendo gli uomini mobilitati durante la prima guerra mondiale, in casa, nei campi, nelle fabbriche e negli uffici, le donne si inserirono più attivamente nell'economia nazionale. Questo sacrificio non fu ricompensato dopo la guerra, e i tentativi intrapresi in sei cantoni per ottenere i diritti politici fallirono miseramente. Tuttavia le organizzazioni femminili uscirono assai rafforzate dal conflitto, e le loro rivendicazioni incontrarono un'eco crescente nella società svizzera. L'esposizione svizzera del lavoro femminile (SAFFA), per esempio, attirò 800.000 visitatori nel 1929, e una petizione in favore dei diritti politici fu sottoscritta da 250.000 persone.

La destra conservatrice e i movimenti fascisti frenarono con un certo successo questa emancipazione. Nel corso degli anni Trenta, la donna fu nuovamente confinata nel suo ruolo primordiale di madre di famiglia. E ancora nel 1940, nel momento in cui la donna entrava nella difesa militare, una commissione di studio diretta dal consigliere federale Philipp Etter elaborò, per l'opinione pubblica, parole d'ordine che tendevano a ricondurre la donna nell'ambito della famiglia e della chiesa, rifiutando l'immagine della donna moderna (*weg vom courtesanenhaften Girltyp*).

L'articolo costituzionale del 1945 sulla protezione della famiglia non modificò di molto questa immagine conservatrice della donna. Non può quindi stupire che il principio del voto femminile non venisse accolto quando le Camere federali esaminarono il problema nel dicembre dello stesso anno, e che solo nel 1971 venisse sancita l'uguaglianza dei diritti politici.

### **La fine della seconda guerra mondiale e l'adeguamento ai nuovi rapporti di forza in Europa**

Da quando, nel gennaio del 1943, poco dopo lo sbarco alleato nell'Africa del Nord, i russi vinsero la battaglia di Stalingrado, avrebbe dovuto essere chiaro per tutti che il tempo dell'egemonia tedesca era finito. Certo la disfatta propriamente detta si fece attendere ancora qualche tempo. Il 6 giugno 1944 ebbe luogo lo sbarco in Normandia; a fine agosto gli americani raggiunsero la frontiera svizzera, e nell'aprile del 1945 il generale francese de Lattre de Tassigny riuscì ad avanzare lungo la nostra frontiera renana (come auspicava del resto il generale Guisan, preoccupato di tenere lontani dal paese gli americani e le unità tedesche delle SS).

Difficili negoziati economici Il rovesciamento dei rapporti di forza del 1943 ebbe immediate ripercussioni in Svizzera. Gli accordi commerciali con il Reich decadde e il 15 gennaio

1943 la Svizzera rifiutò un'estensione delle forniture di materiale bellico e un aumento dei crediti di compensazione. Quando in aprile cominciarono i negoziati con la Germania, la Svizzera si trovò sotto la pressione economica degli Alleati, che la spingevano a un'ulteriore diminuzione degli scambi, già ridotti a causa del blocco. 1 nuovi accordi conclusi con il Reich (23 giugno-1° ottobre 1943) introdussero sì un contingentamento delle forniture svizzere di materiale da guerra, ma lasciarono insoddisfatti gli Alleati, che reclamavano ora l'interruzione degli scambi. Solo con l'avvicinarsi degli americani alle frontiere elvetiche e dopo che la sospensione delle forniture alleate, nella primavera del 1944, ebbe reso evidente il mutamento dei rapporti di forza, la Svizzera ridusse le esportazioni di materiale di guerra alla Germania (secondo i termini di un nuovo accordo col Reich del 9 giugno 1944) al 20% rispetto al totale del 1942. La soppressione pura e semplice delle stesse seguì il 1° ottobre dello stesso anno. Le relazioni commerciali tra Svizzera e Germania cessarono formalmente con un protocollo del 28 febbraio 1945, ma continuarono transazioni informali, specialmente sul mercato dell'oro. Il Consiglio federale chiuse l'ambasciata tedesca a Berna ed espulse il ministro Otto C. Köcher, l'8 ottobre 1945. L'ambasciatore svizzero a Berlino Hans Frölicher, che dalla sua entrata in funzione nel 1938 si era fatto docile interprete del nazionalsocialismo, dovette essere richiamato dal suo ridotto bavarese attraverso i microfoni di Radio Beromünster.

**La pressione economica degli Alleati** Il blocco degli Alleati non aveva cessato di rafforzarsi e, a partire dalle risoluzioni di Bretton Woods del luglio 1944, la pressione si concentrò sul problema degli averi e dell'oro tedeschi. Con la nomina di Edward R. Stettinius a segretario di Stato, l'ostilità degli USA nei confronti della Svizzera raggiunse il culmine. Il 12 febbraio 1945 giunse nel nostro paese una commissione alleata, che ottenne la firma di un accordo (8 marzo 1945) sulla soppressione del commercio con la Germania e sulla confisca degli averi tedeschi (ma solo di quelli privati!). Il regolamento definitivo fu sottoscritto, dietro forti pressioni americane, nel quadro del celebre accordo di Washington del 25 maggio 1946. La Svizzera consegnò agli Alleati 58 milioni di dollari in oro e una parte degli averi tedeschi. Si rivelò così alla Svizzera, tardivamente, l'altro volto degli americani, sbarcati in Europa con l'aureola dei salvatori della democrazia e della libertà.

**Cambiamento della politica estera** Dopo la svolta di Stalingrado si fece sentire con maggiore intensità l'esigenza di una normalizzazione dei rapporti con l'URSS, ma era difficile immaginare condizioni di partenza peggiori. Marcel Pilet-Golaz, che aveva fatte sue le posizioni anticomuniste di Giuseppe Motta, era giunto perfino a intervenire, nel febbraio del 1945 (!), presso la legazione americana a Berna, caldeggiando un accordo sul fronte occidentale che desse ai tedeschi la libertà d'azione necessaria a svolgere meglio il loro ruolo di bastione europeo contro il comunismo. Da parte sua Stalin aveva denunciato più volte le forniture elvetiche all'esercito nazista e le tendenze filofasciste che si manifestavano nel nostro paese. Il 1° novembre 1944 egli oppose quindi uno sdegnoso rifiuto alle profferte svizzere di riavvicinamento. Lo stesso mese Pilet-Golaz dimissionò; il suo successore, Max Petitpierre, riuscì a ristabilire le relazioni diplomatiche con l'Unione sovietica nel marzo del 1946. L'accordo fu preceduto da negoziati con una delegazione militare sovietica, nell'estate del 1945, per risolvere il problema del rimpatrio dei soldati russi internati.

**La questione dei rifugiati** All'isolamento della Svizzera sulla scena internazionale negli ultimi anni di guerra contribuì inoltre la politica assai poco generosa nei confronti dei profughi

rifugiati. La questione dei profughi politici e dei perseguitati per motivi razziali si era già posta negli anni Trenta, ma a partire dalla dichiarazione di guerra la politica svizzera assunse un volto sempre più disumano. Gli ebrei, che non erano considerati profughi politici, non dovevano per principio essere accolti. Nel 1942 il Consiglio federale ordinò di respingere anche i profughi la cui vita era manifestamente in pericolo. «Si toglievano spesso la vita - si legge in un rapporto ufficiale dedicato a questo problema, apparso nel 1957 - ai piedi dei soldati svizzeri, pur di non cadere nelle mani dei tedeschi». Il consigliere federale Eduard von Steiger, per giustificare questa politica, trovò un'immagine vergognosa: «la barca è piena». E in Svizzera le persecuzioni di cui gli ebrei erano vittime nell'Europa hitleriana erano ben conosciute.

Nel 1942, l'anno della politica più restrittiva in questo campo, erano rifugiate in Svizzera circa 10.000 persone. Alla fine del 1943, vista la svolta che si stava verificando sui campi di battaglia, e anche sotto la pressione degli Alleati, ce n'erano 75.000, e alla fine della guerra un po' più di 100.000. Per i profughi e gli internati militari la Confederazione spese 175 milioni di franchi, ossia il 2% della somma spesa per l'esercito e per l'approvvigionamento del paese durante il servizio attivo. Fortunatamente numerosi svizzeri si impegnarono a favore dei profughi, e criticarono pure duramente la politica federale. Tuttavia non si può certo dire che la maggioranza della popolazione si sia mostrata all'altezza di quella tradizione umanitaria così spesso evocata in occasione delle feste patriottiche.

[...]

**Disorientamento alla fine della guerra** La fine della guerra in Europa, l'8 maggio 1945, fu accolta con grande sollievo, ma senza particolare euforia. Il saluto della bandiera davanti al Palazzo federale, il 19 agosto dello stesso anno, fu l'ultima occasione per una dimostrazione dello spirito di resistenza che aveva animato l'insieme del popolo svizzero. Il Generale rassegnò le dimissioni, e anche in Svizzera si pose così ufficialmente termine alla guerra.

[...]

La seconda guerra mondiale si concluse senza che si delineasse un nuovo orientamento sociale e politico, nella sola preoccupazione di soddisfare i bisogni materiali. Senza troppe riflessioni, il paese si adeguò di lì a poco all'ideologia della guerra fredda. Allo storico si presenta il quadro di una Svizzera piena di zone d'ombra, priva di dinamismo e di prospettive collettive.

[Hans-Ulrich Jost, "Minaccia e ripiegamento (1914-1939)", in *Nuova storia della Svizzera e degli Svizzeri*, Lugano/Bellinzona 1983, vol. 3, pp.127-169]

### 3.10. «J» sul passaporto degli ebrei

*L'emigrazione di ebrei che fuggivano dalla politica razziale della Germania nazista si intensificò con la recrudescenza delle misure antisemite e l'Anschluss dell'Austria nel marzo del 1938. Molti Stati europei limitarono i permessi di entrata e tra questi anche il governo elvetico che rafforzò il controllo alle frontiere. Per meglio identificare gli ebrei in fuga e rifiutare loro il visto di entrata, le autorità federali intavolarono delle trattative con quelle tedesche già nell'aprile del 1938, condotte dal capo della Divisione federale di polizia Heinrich Rothmund (1888-1961). Nel settembre dello stesso anno, su proposta svizzera, si giunse alla decisione di stampigliare sui passaporti dei cittadini ebrei la lettera «J» (iniziale di Jude). Il Consiglio federale approvò all'unanimità l'accordo e i provvedimenti furono posti in atto col massimo rigore. Spesso i profughi respinti venivano consegnati direttamente alla polizia tedesca.*

*L'articolo tratto da un giornale cattolico ticinese dimostra che il problema dei profughi ebrei era molto sentito in Svizzera e che si riteneva importante contenere il fenomeno. Vi furono però anche esempi di umanità e generosità. Il comandante della polizia di San Gallo Paul Grüningen, infrangendo le disposizioni, fece entrare fino all'inizio del 1939 centinaia di profughi. Nel 1940 fu condannato per violazione dei doveri d'ufficio e falsificazione di documenti e solo nel 1993, a parecchi anni dalla morte, si procedette alla sua riabilitazione.*

L'eccezionale affluenza di profughi, per lo più di origine ebrea, registrata in queste ultime settimane, ha posto le autorità federali di fronte ad un problema delicato e difficile da risolvere. Da una parte si tratta di infelici scacciati e perseguitati per la loro razza e che è umano soccorrere; ma, da un altro lato, esigenze d'ordine nazionale richiedono imperiosamente delle misure per arginare questo afflusso. Il numero dei profughi israeliti, entrati in Svizzera in modo illegale, è salito negli ultimi giorni a oltre 1'500. Presso le principali stazioni di confine, a Basilea, Sciaffusa e nel Rheintal sangallese, sono stati creati degli accampamenti per ospitare i profughi più giovani, mentre i più attempati sono stati accolti da famiglie ebraiche di Zurigo. Questi provvedimenti non cagionano per il momento spesa alcuna alla Confederazione e ai Cantoni, dato che l'associazione israelita svizzera e l'unione dei comitati israeliti di soccorso si sono dichiarate disposte a prendere i profughi sotto la loro protezione e a fornire i mezzi finanziari indispensabili per la loro permanenza in Svizzera. Queste organizzazioni si sono altresì impegnate a facilitare la partenza dei profughi per l'estero. Le autorità rinunciano ad intervenire, almeno per il momento. Esse si limitano a sorvegliare i profughi, al fine di impedire che il mercato svizzero del lavoro non sia gravato, e a controllarne la partenza per l'estero.

Le cause di questo aumento improvviso di fuggiaschi ai nostri confini sono molteplici. Esse dipendono anzitutto dai nuovi provvedimenti adottati in Germania nei confronti degli ebrei. A ciò si aggiunge, per i profughi, l'impossibilità di dirigersi verso i paesi orientali, i cui governi vietano loro l'entrata. Durante le ultime settimane, è stato istituito un severissimo controllo anche lungo il confine francese per impedire il passaggio illegale di fuggiaschi. La Svizzera ha invece dato prova finora di magnanimità nei loro confronti: quantunque essa sia attualmente obbligata, mediante un più rigoroso controllo delle sue frontiere, ad arginare l'afflusso dei fuggiaschi, continuerà cionondimeno ad accordare asilo provvisorio a tutti quelli che sono riusciti ad entrare nel paese. Va tuttavia rilevato in proposito che, durante un certo

tempo, le autorità doganali germaniche, o almeno certi agenti, hanno largamente facilitato il passaggio in Svizzera ai profughi provenienti dalla Germania. Questo modo di procedere ha preso fine in seguito ad un intervento del nostro ministro a Berlino.

Si precisa a Palazzo federale – e la conferenza dei direttori cantonali di polizia ha approvato questo punto di vista – che il soggiorno in Svizzera di questi fuggiaschi non può essere che di breve durata. Essi appartengono per lo più a dei gruppi professionali – commercio o professioni libere – nei quali vi è già pleora in Svizzera. Il numero dei giovani impiegati di commercio disoccupati è ancora molto elevato da noi. Non si può quindi ammettere che i profughi vengano ancora ad aggravare la situazione del mercato del lavoro. La partenza di questi fuggiaschi per l'estero deve essere facilitata con tutti i mezzi e si spera che le organizzazioni israelite di soccorso vi riusciranno.

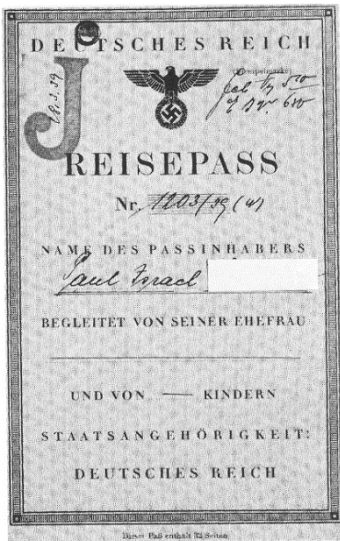
Bisogna avvertire che tali organizzazioni ed in genere gli israeliti già domiciliati in Svizzera o che hanno acquistato la nostra cittadinanza, comprendono la delicatezza della situazione. Anzi già da tempo corrono voci secondo cui gli stessi ambienti israeliti svizzeri farebbero voti perché l'afflusso di ebrei venga convenientemente contenuto entro limiti ragionevoli. Si comprende questa preoccupazione, ché, nel nostro già saturo paese, un ulteriore afflusso di ebrei potrebbe far sorgere una questione ebraica, che nulla però avrebbe di comune con pari questione sorta altrove per via della razza.

È inconcepibile che in Svizzera sorga una questione ebraica in rapporto alla questione razzista: ogni buon svizzero ripudia il razzismo siccome teoria contraria, oltre che al sentire cristiano ed umano del nostro popolo ed alla scienza, anche agli stessi principi di uguaglianza che stanno alla base della nostra Confederazione. Ma se l'afflusso di ebrei continua e se gli altri paesi adottano delle misure restrittive, onde il nostro fosse costretto a sopportare un peso sproporzionato alle sue possibilità il conseguente disagio provocherebbe certo una reazione, la quale si indirizzerebbe naturalmente contro gli ebrei, non perché tali, ma perché da essi deriverebbe quel disagio. Nessuno da noi desidera che si giunga a ciò, nessuno e primi, crediamo, gli ebrei stessi, vuole che si crei anche in Svizzera una questione ebraica. Si ha quindi motivo di credere che l'angoscioso problema dei profughi ebrei possa essere risolto, pur sempre nel rispetto dei principi cristiani e umani che informano la vita del nostro popolo, tenuto conto delle nostre improrogabili necessità.

*Popolo e Libertà*, 24 agosto 1938

[in Angelo Airoidi, Rosario Talarico, Gianni Tavarini, *Il cantone Ticino nella Confederazione elvetica*, Bellinzona 2003, vol. I pp. 86-88]

**Passaporti tedeschi con il timbro J**



[Da *La Suisse et la Deuxième Guerre mondiale*, NHS, 1995, p.5. e *Nouveaux regards sur la Suisse de 1939-1945*, in *L'Hebdo*, Ringier, 1997.]

### 3.11. Le ambiguità del Presidente della Confederazione Marcel Pilet-Golaz

*Discorso radiofonico del 25 giugno 1940.*

Confederati,

vi sarete certamente chiesti perché durante tante settimane - e sono ormai sette - io sia rimasto silenzioso. Il Consiglio federale non aveva dunque nulla da dire sugli avvenimenti che si svolgevano come una tragica cinematografia sullo schermo del mondo?

[...]

Se oggi mi rivolgo di nuovo al popolo svizzero è perché nel frattempo è sopraggiunto un avvenimento d'una portata eccezionale, gravido di conseguenze imprevedibili: la tregua d'armi conclusa tra la Francia, la Germania e l'Italia.

Per quanto grande sia la tristezza che ogni cristiano prova davanti alle rovine ed ai lutti accumulati, è con un senso di sollievo che noi Svizzeri vediamo incamminarsi verso la pace le tre grandi Nazioni vicine [...].

[...] L'Europa deve trovare il suo nuovo equilibrio che sarà indubbiamente molto diverso da quello passato e che si fonderà su tutt'altre basi di quelle che la Società delle Nazioni aveva vanamente tentato di gettare.

Ovunque, in tutti i campi - spirituali, materiali, economici e politici - la ripresa indispensabile esigerà uno sforzo potente che, per essere efficace, dovrà far astrazione da formule ormai sorpassate. E ciò a costo di dolorose rinunce e di duri sacrifici. [...]

Per giungere a tali risultati, che allo scettico possono sembrare ben magri, ma che pur sono essenziali per la salvezza del paese, si dovranno prendere decisioni importantissime. E non già decisioni lungamente discusse e vagliate che non gioverebbero per arginare la marea travolgente e rapida degli avvenimenti: bensì decisioni rapide se pur ponderate, prese d'autorità! Sì: prese d'autorità. Non illudiamoci: i tempi in cui viviamo ci strapperanno dalle nostre vecchie abitudini, fatte di indolenza, di comodità, anzi - perdonatemi l'espressione - di comodaccio! [...]

Il Consiglio federale vi ha promesso di dirvi sempre la verità. Esso ve la dirà coraggiosamente, senza camuffarla. È giunto il momento di rinnovarsi interiormente. Ciascuno di noi spogli dell'antica scorza, perché oggi non giova: concionare, ma concepire; chiacchierare, ma operare; divertirsi, ma produrre; chiedere, ma donare.

Oh, certamente tutto ciò non avverrà senza dolorosi strappi! [...]

Le divergenze private, regionali o partigiane devono scomparire davanti alla legge suprema dell'interesse nazionale. Chiudete i ranghi dietro il Consiglio federale. Mantenete la calma che esso dimostra. Restate risoluti con lui. Abbiate fiducia come esso ha fiducia. Il Cielo ci proteggerà se noi sapremo meritare la sua protezione. [...]

[*Corriere del Ticino* 26 giugno 1940]

Riportato in *La Svizzera e la seconda guerra mondiale* (La Nuova Società Elvetica).

Anche Consultabile nella versione francese sul sito dei Documenti Diplomatici Svizzeri: <http://db.dodis.ch/document/47075#>]

### 3.12. Progetto per il discorso del generale Henri Guisan al Grütli (1940)

*Dopo la capitolazione della Francia nel giugno 1940 la Svizzera si trovò accerchiata dalle potenze dell'Asse. In questo nuovo contesto, in cui era in gioco l'esistenza del paese, si manifestarono in seno allo stesso Consiglio federale tendenze disfattiste e alcuni gruppi politici auspicarono un adeguamento della Svizzera al «nuovo ordine» europeo. Il 25 giugno il presidente della Confederazione e direttore del Dipartimento politico Marcel Pilet-Golaz (1889-1958) pronunciò un ambiguo discorso radiodiffuso in cui evocava questa necessità di adattamento. L'esercito invece incarnò, nella figura del generale Henri Guisan, la volontà di difesa e di resistenza. Il 25 luglio dello stesso anno Guisan convocò sul praticello del Grütli i quadri dell'esercito e, celebrando il leggendario e simbolico valore nazionale del luogo, incitò allo spirito di resistenza. Il discorso del generale, di cui non esiste una versione ufficiale e si riportano quindi parti del canovaccio, rivestì in quei tempi di incertezza un grande valore patriottico e suscitò le proteste tedesche e italiane. Il progetto del discorso fu preparato dai suoi collaboratori; le parole e i passaggi tra parentesi quadre furono cancellati dal generale. La strategia militare svizzera era incentrata sul ridotto nazionale, che prevedeva il ripiegamento delle forze armate nella regione alpina e l'eventuale distruzione di strade e gallerie, tanto necessarie alle potenze nazifasciste.*

Grütli, 25 luglio 1940

Signori Comandanti superiori dell'esercito,

1. Non vi ho riunito oggi, qui sul praticello del Grütli, culla della nostra Patria, per rivolgermi un discorso patriottico. [...] Ho deciso di riunirvi in questo luogo storico, terra simbolo della nostra indipendenza, per mettervi al corrente della situazione e parlarvi da soldato a soldato. Siamo giunti a una svolta decisiva nella storia del nostro paese. Non si tratta soltanto di un regime politico ma dell'esistenza stessa della Svizzera.

Noi, soldati del 1940, ci lasciamo ispirare dalle lezioni e dallo spirito del passato, dal richiamo misterioso che sale da questo praticello, per affrontare risolutamente il presente e il futuro del Paese. Affrontando il futuro con coraggio e lucidità potremo superare le difficoltà, sempre attuali, che già il Patto del 1291 definiva «la malizia dei tempi».

Stiamo per iniziare il dodicesimo mese di servizio attivo. Miracolosamente preservato sinora da una volontà più alta della nostra, ma servito e difeso dalla nostra volontà e dalle nostre armi, il Paese è intatto. Ma la situazione è grave.

#### 2. La situazione esterna

*Germania.* Riassumo rapidamente perché voi la conoscete. Con le folgoranti vittorie dell'esercito tedesco in Francia, le potenze dell'asse sono padrone della situazione. Nel prossimo futuro toccherà all'Inghilterra. Essa non può cedere senza rinunciare nello stesso tempo alla sua potenza imperiale. Essa lotta oggi contro l'onnipotenza hitleriana, come un tempo contro l'imperialismo napoleonico. Essa dovrà combattere fino alla fine, fino alla vittoria o alla sconfitta definitiva. [Poi toccherà a noi, in un modo o nell'altro: qualche giorno fa, rispondendo alle domande dei giornalisti, il Führer affermò, accompagnando le sue parole con un gesto energico: «Non parlatemi della Svizzera, verrà anche il suo turno»].

Alla nostra frontiera settentrionale, la Foresta Nera è sempre fortemente presidiata; all'ovest sono schierate 5-6 divisioni, delle quali 3 di montagna, e nelle retrovie 2 armate.

La stampa tedesca è molto aggressiva nei nostri confronti, visto l'atteggiamento della stampa svizzera. Eppure gli avvertimenti non sono mancati. Ho chiesto la censura preventiva della stampa, ma il Consiglio federale ha rifiutato. Ho chiesto allora che la censura sulla stampa fosse posta sotto il controllo del Consiglio federale, poiché non ha senso affidare all'esercito una censura che è soprattutto di ordine politico, [ma anche questa richiesta è stata respinta].

Gli ufficiali in servizio devono evitare di scrivere.

Aspettare.

*Italia.* Molto benevola nei nostri confronti. Fa tutto ciò che può in nostro favore. [«Ma non si può sempre trattenere la tigre» diceva un diplomatico, soprattutto quando la sua preda la provoca]. E, per di più, alcuni nostri giornali attaccano il fascismo e criticano l'unico paese che ci manifesta la sua benevolenza e ci aiuta. Peggio ancora, un magistrato, Robert Grimm, con grande incoscienza scrive un libello «Die Arbeiterschaft in der Kriegszeit», che contiene una violenta denuncia del fascismo e delle dittature. Una simile incoscienza è incomprensibile e susciterà sicuramente violente proteste a Roma e a Berlino, [e probabilmente una nota di protesta da parte di questi governi, che non vorranno tollerare in mezzo a loro un paese così ostile nei confronti dei loro regimi].

Riassumendo, oggi, come i Waldstätten di 650 anni fa, siamo soli, abbandonati a noi stessi.

### 3. *Situazione interna*

a) *Politica.* Incertezza, inquietudine, smarrimento – guerra dei nervi –. Il nostro popolo cerca la sua strada. Gli avvenimenti in Occidente, i duri colpi subiti da nazioni più grandi provocano dubbi. Una gran parte del nostro popolo non comprende la gravità della situazione.

Ricevo numerose lettere di soldati smobilitati, inquieti per la mentalità disfattista che trovano in certi ambienti.

Bisogna *resistere* fino alla pace.

Ciò che succede in Europa avrà delle ripercussioni nel nostro paese, per il nostro regime politico, e forse una revisione della Costituzione federale. Dobbiamo evolvere per adeguarci alle condizioni della nuova Europa. Ma questi cambiamenti devono essere decisi da noi stessi e senza copiare dall'estero. Sono convinto che il vecchio sistema dei partiti non ha più senso di esistere (benché l'ultima elezione del Consiglio federale contraddica la mia opinione!). Non si tratta più di disputarsi una poltrona; solo l'interesse supremo del paese va preso in considerazione. Restare fedeli a noi stessi. Per questo occorre un rinnovamento nazionale, che può essere conforme alle tradizioni. La Svizzera deve vivere la propria vita. Vi sono due pericoli che vanno evitati: *l'intervento straniero* e i *disordini sociali*. Bisogna impedire entrambi:

— il primo con una feroce volontà di difendere la nostra indipendenza;

— il secondo con grandi opere pubbliche (correzione di fiumi, strade, centrali idroelettriche per ridurre il fabbisogno di combustibile estero, ecc.); eventualmente con il sistema corporativo [...].

b) *Militare*. La situazione internazionale è completamente cambiata. Non abbiamo più che un unico vicino: l'asse. Non si tratta più di neutralità ma di indipendenza.

Il dispositivo militare ha dovuto essere cambiato. La posizione dell'esercito che avevamo creato contando sull'aiuto del vicino per respingere l'invasore è troppo estesa per le nostre sole forze. Ho quindi portato il grosso dell'esercito nel *ridotto nazionale* del Gottardo per difendere i passaggi attraverso le Alpi e adempiere così la nostra missione storica, a qualunque costo. [...]

*Preparazione morale*. Nel paese non ci si rende conto abbastanza della gravità della situazione. L'armistizio non è la pace, non è che un episodio della guerra. Dobbiamo essere in grado di mobilitare nuovamente tutto l'Esercito, come il 2 settembre 1939, come l'11 maggio scorso, affinché possa compiere la sua missione di ieri, di oggi, di domani.

Ognuno di voi, ufficiali in servizio, in congedo o di picchetto, deve essere in grado di raggiungere il proprio posto di combattimento. Dovete essere pronti in qualsiasi momento. Il vostro dovere è di prepararvi e di farlo capire a chi vi sta attorno.

Impressionati dal racconto dei testimoni oculari delle battaglie combattute all'estero, molti si chiedono: a che serve resistere? e concludono: qualunque cosa facciamo, non saremo in grado di difenderci!

Ragionare in questo modo significa venir meno al proprio dovere, significa misconoscere la ragione stessa della nostra esistenza. Significa misconoscere la forza naturale del Paese, la possibilità di resistenza incomparabile che ci offre il nostro terreno boscoso, accidentato, ricco di ostacoli e di rifugi naturali, in particolare il nostro ridotto nazionale. Il solo mezzo di essere rispettati è quello di affermare la nostra volontà di difenderci fino alla fine e di vendere cara la nostra pelle. Ecco ciò che deve capire il nostro popolo e ciò che farà esitare il nostro eventuale nemico. Poiché lo sanno bene che se saremo attaccati, distruggeremo le gallerie del Gottardo e del Sempione. Ed essi hanno bisogno di questo Gottardo! [...]

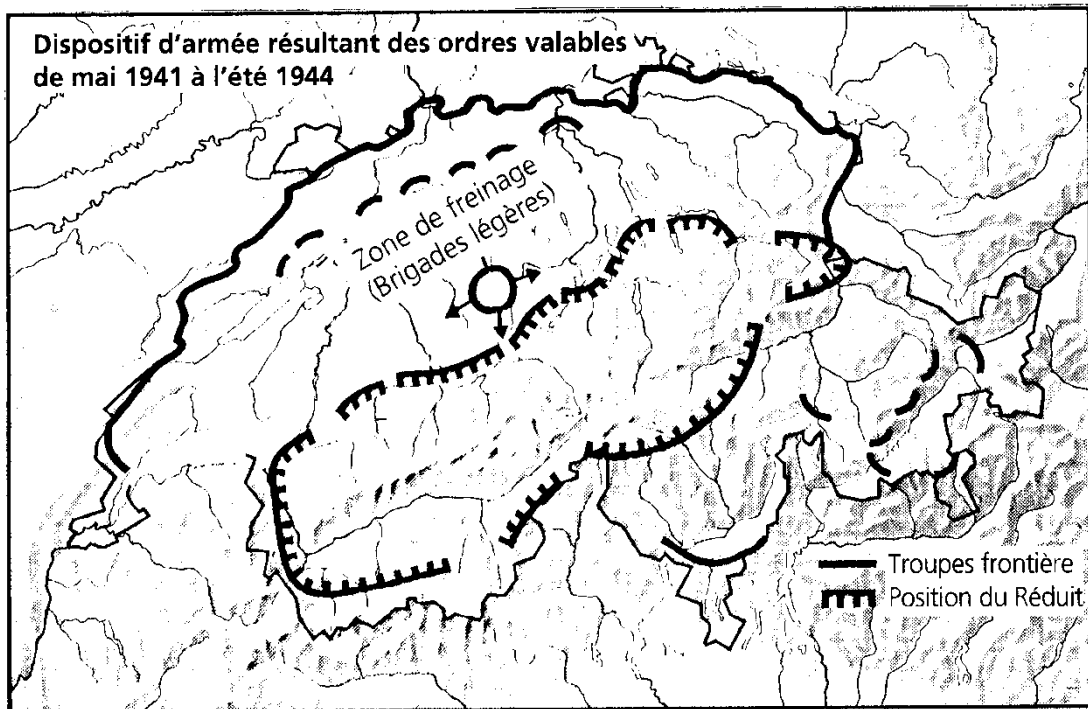
Non esiterò ad allontanare quegli ufficiali, di qualunque grado, che si permetteranno di manifestare propositi disfattisti, facendo così il gioco della propaganda straniera d'intimidazione. [...]

Questa opinione è priva di fondamento e, se lo vogliamo, siamo in grado di offrire una resistenza degna del paese e delle nostre tradizioni. Inoltre affermo che, anche se la nostra resistenza dovesse risultare disperata, essa si tradurrebbe in un sacrificio che, [un giorno o l'altro], si rivelerebbe un successo.

Se l'affermo qui è perché desidero che mi sentano all'interno del paese, come pure al di là delle nostre frontiere.

[O. Gauye, «*Au Rütli, 25 juillet 1940*». *Le discours du général Guisan: nouveaux aspects*, in Studi e Fonti, no. 11, 1984, p. 14-22; in Angelo Airoldi, Rosario Talarico, Gianni Tavarini, *Il cantone Ticino nella Confederazione elvetica*, Bellinzona 2003, vol. I pp. 92-96]

## Il ridotto nazionale



[*La Suisse et la Deuxième Guerre mondiale*, ouvr. coll, NHS, 1995.]

### 3.13. La Svizzera e i profughi durante la guerra

*La questione dei rifugiati e dei perseguitati per motivi razziali si era già posta negli anni Trenta, ma con l'inizio del conflitto l'atteggiamento della Svizzera si fece molto restrittivo e gli ebrei, non considerati profughi politici, dovevano per principio essere respinti. L'aumento delle entrate illegali spinse il Consiglio federale a ordinare il 13 agosto 1942 la chiusura totale delle frontiere, pur essendo al corrente della sorte riservata ai perseguitati dal nazismo. Scriveva infatti Robert Jezler, stretto collaboratore del capo della Divisione federale di polizia Heinrich Rothmund: «I resoconti concordi e affidabili sul modo in cui si svolgono le deportazioni e sulla situazione nelle zone ebraiche orientali sono tanto atroci che i tentativi dei profughi di sfuggire a un simile destino vanno capiti, e che ormai non ci si può più prendere la responsabilità di respingerli». La decisione fu giustificata dal consigliere federale Eduard Von Steiger con la cinica espressione «la barca è piena»: prioritari erano cioè l'approvvigionamento della popolazione e la sicurezza interna.*

*Il blocco delle frontiere suscitò però un'ampia protesta e dure critiche furono rivolte alla politica federale; come quelle contenute in una lettera firmata da 22 allieve di una classe di scuola media. Verso la fine del 1943 col declino della potenza nazista e sotto le pressioni degli Alleati queste misure furono progressivamente allentate. Recenti studi hanno stimato che negli anni di guerra la Svizzera abbia respinto più di 20'000 profughi e che le rappresentanze elvetiche all'estero abbiano negato circa 14'500 domande d'immigrazione.*

Rorschach, 7 settembre 1942

Egredi Consiglieri federali,

non possiamo astenerci dal comunicarvi che noi studenti ci sentiamo profondamente indignati per il fatto che i profughi vengano ricacciati in modo così spietato verso una sorte tragica. Si sono forse completamente dimenticate le parole di Gesù quando disse: «Ciò che avete fatto al più piccolo di voi lo avete fatto a me»? Se non ci trovassimo nella situazione del ricco che non vide il povero Lazzaro, non avremmo mai immaginato che la Svizzera, l'isola pacifica intenzionata ad essere misericordiosa, avrebbe respinto come animali queste figure disperate, tremanti, infreddolite. Cosa serve poter dire che nella precedente guerra mondiale la Svizzera ha dato un certo contributo, se non possiamo menzionare quanto di buono ha fatto durante questa guerra, soprattutto verso gli emigranti? Tutte queste persone non hanno forse posto le loro speranze interamente nel nostro Paese? Che terribile e crudele delusione essere respinti verso il luogo da dove sono venuti per scampare a morte sicura. Se continuiamo in questo modo saremo puniti, possiamo esserne certi. Può anche darsi che abbiate ricevuto l'ordine di non accogliere nessun ebreo, ma non si tratta sicuramente del volere di Dio, cui dobbiamo ubbidienza prima ancora che agli uomini. Siamo stati esortati a riunirci in nome della nostra Patria, lo abbiamo fatto ogni volta volentieri, rinunciando di buon cuore al nostro tempo libero; per questo ci permettiamo di chiedere che vengano accolti questi poveretti senza Patria.

Con stima e attaccamento alla Patria: la classe 2c della scuola media

Róslí Schlottenbeck, Heidi Weber, Jacqueline Jenny, Rosmarie Gansner, Irma Stoessel, Dorli Stoff, Hildegard Scherrer, Elsbeth Eigenmann, Margrit Kaiser, Silvia Bader, Heidi Bächli, Alcie Thalmann, Eva Dudler, Ruth Locher, Gritli Lúchinger, Hildegard Forster, Hedi Opprecht, Margrit Leemann, Greti Weber, Frieda Kradolfer, Trudi Sperrer, Ruth Dornbierer.

[Scuola Ticinese, n. 232, 1999, p. 32; in Angelo Airoldi, Rosario Talarico, Gianni Tavarini, *Il cantone Ticino nella Confederazione elvetica*, Bellinzona 2003, vol. I pp. 101-.103]

### 3.14. Genocidio nazista: Berna già sapeva

#### **Nel 1942 il Consiglio federale fu informato dell'opera di sterminio di Hitler**

BERNA - Il Consiglio federale era a conoscenza del genocidio perpetrato dai nazisti nei campi di **concentramento** già nel 1942: il telegiornale della televisione svizzero tedesca SRF ha presentato questa sera documenti - finora mai pubblicati - redatti da diplomatici svizzeri durante la seconda guerra mondiale e indirizzati al governo.

Si tratta di centinaia di lettere, telegrammi e **rapporti** dettagliati, ma anche di fotografie. «Si può dimostrare che dal maggio 1942 informazioni relative all'uccisione di ebrei sono giunte fino a Berna», ha detto alla TV il direttore dei Documenti diplomatici svizzeri Sascha Zala.

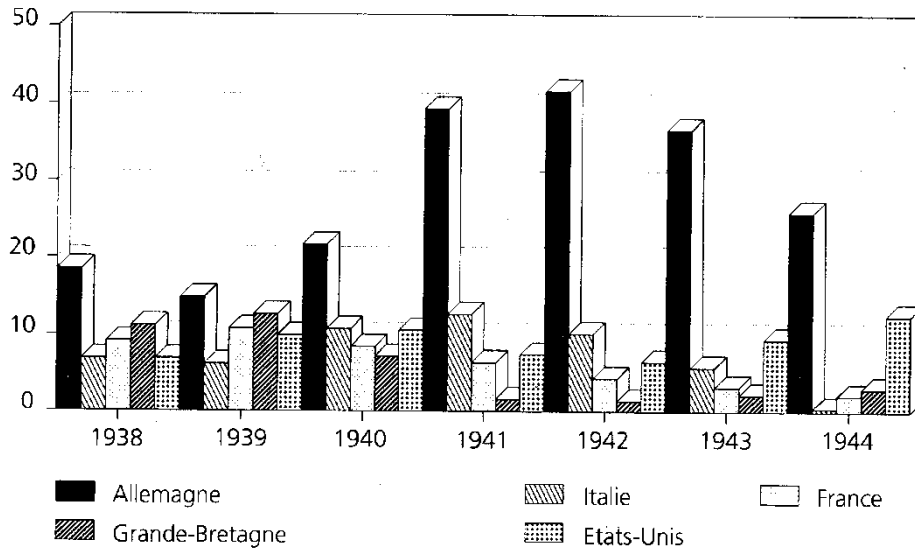
Questi **documenti** erano stati consegnati al consigliere federale Eduard von Steiger che all'epoca era responsabile del Dipartimento federale di giustizia e polizia.

Nonostante i rapporti stilati dai diplomatici, il **Consiglio federale** aveva deciso nell'agosto 1942 di effettuare espulsioni in massa di rifugiati stranieri civili, anche se ciò poteva mettere in pericolo la loro vita.

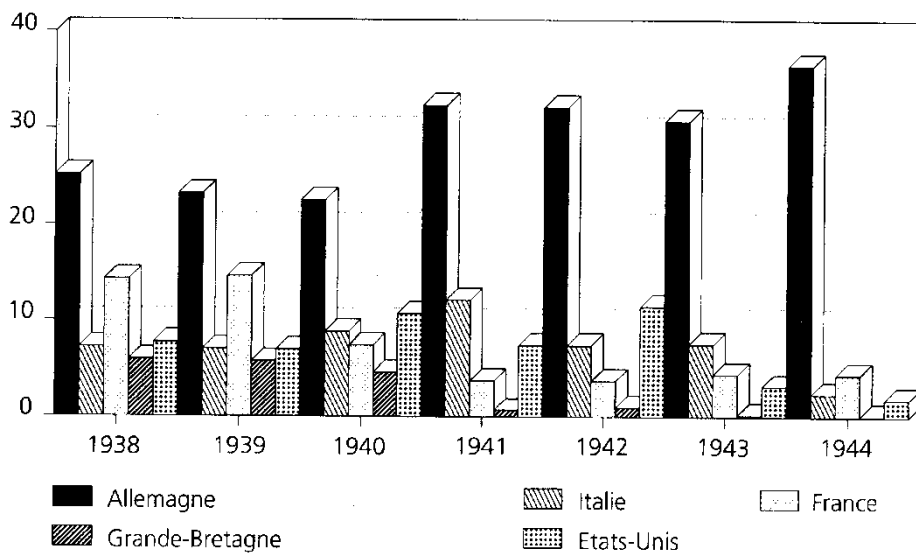
[*Corriere del Ticino* 27.01.2013]

### 3.15. I rapporti economici e finanziari con gli Stati belligeranti

Proportion (en %) des exportations vers des Etats belligérants de 1938 à 1944



Proportion (en %) des importations en provenance d'Etats belligérants de 1938 à 1944



### Commercio estero della Svizzera con gli stati belligeranti, 1938-1944

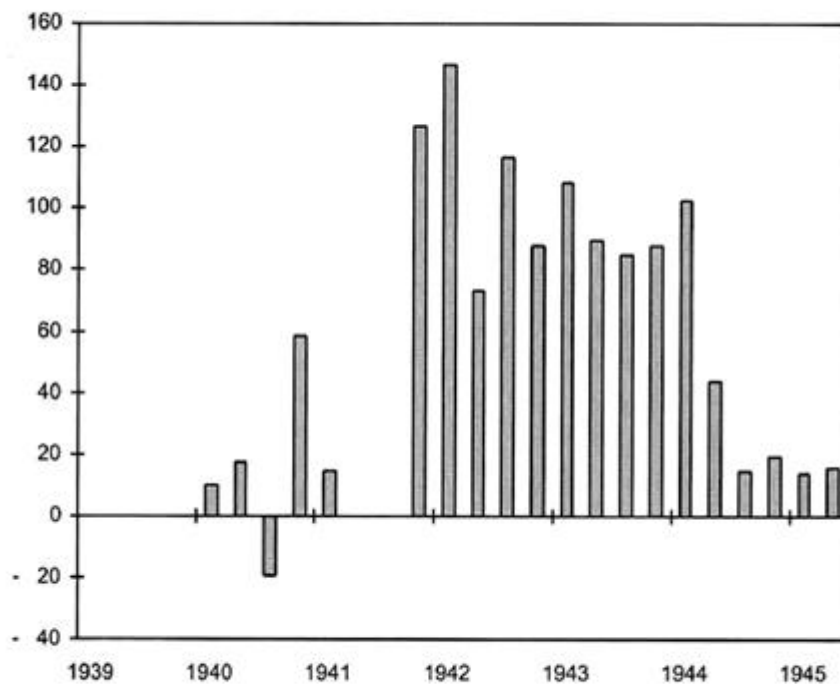
(Percentuale del totale delle importazioni e delle esportazioni).

	Germania*		Italia		Francia		Gran Bretagna		USA	
	I	E	I	E	I	E	I	E	I	E
1938	25,3	18,5	7,3	6,9	14,3	9,2	6,0	11,2	7,8	6,9
1939	23,3	14,8	7,1	6,2	14,6	10,8	5,8	12,7	7,0	10,0
1940	22,6	21,7	8,9	10,8	7,5	8,5	4,7	7,2	10,7	10,6
1941	32,4	39,4	12,1	12,7	3,8	6,4	0,7	1,6	7,5	7,4
1942	32,2	41,7	7,5	10,1	3,8	4,3	1,0	1,4	11,5	6,5
1943	30,8	36,7	7,6	5,8	4,5	3,2	0,2	2,2	3,2	9,4
1944	36,5	25,9	2,4	0,4	4,4	2,1	0,1	3,0	1,8	12,5

I=Importazioni E=Esportazioni \*compresa l'Austria

[Da *La Suisse et la Deuxième Guerre mondiale*, NHS, 1995, p 68.]

**Grafico : Oro della Reichsbank acquistato dalla BNS tra il 1939 e il 1945, per trimestre (in milioni di franchi)**



La barra rivolta in basso si riferisce all'oro venduto dalla BNS alla Reichsbank nel terzo trimestre 1940.

Fonte: Archivio BNS, Transazioni in oro per conto proprio 1939-1945, 4 marzo 1997.

[Dal sito dell'associazione ticinese degli insegnanti di storia: [www.atistoria.ch/atis/atis25/archivio251/fonti-e-documenti146/grande-guerra-materiali113.html](http://www.atistoria.ch/atis/atis25/archivio251/fonti-e-documenti146/grande-guerra-materiali113.html)]

### **3.16. I negoziati economici degli Alleati con la Svizzera, 13 febbraio 1945**

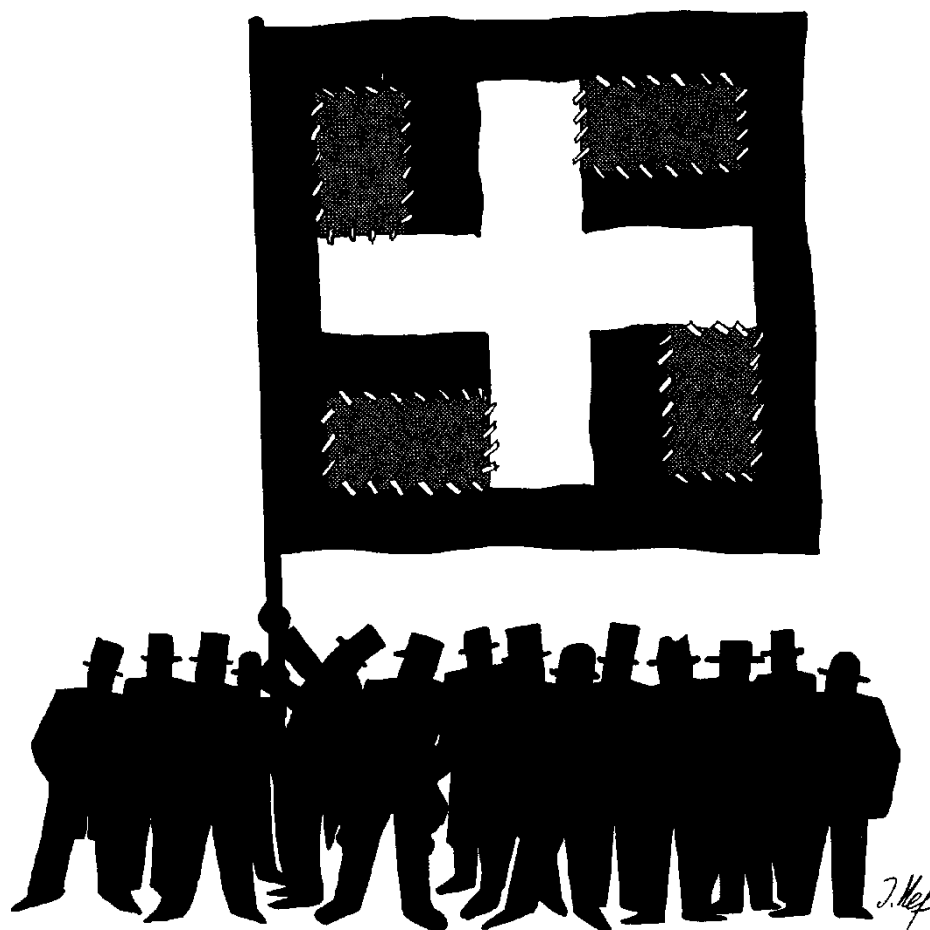
Discorso di apertura dell'americano Laughlin Currie, capo delle delegazioni alleate nei negoziati economici con la Svizzera, 13 febbraio 1945.

Per capire il nostro punto di vista può essere utile alla Delegazione svizzera considerare quale è stato durante la guerra il nostro atteggiamento verso la Svizzera in relazione ai suoi rapporti con le potenze dell'Asse. A larghi tratti possiamo distinguere due fasi. La prima fase, fino alla fine del 1942, fu per la Svizzera un periodo di estreme difficoltà e di pericoli. Era isolata e circondata da un gruppo di potenze aggressive evidentemente vittorioso e sicuramente ancora molto forte. È indubbio che durante questo periodo la Svizzera prestava grande aiuto al nostro nemico. Non voglio dilungarmi ulteriormente su questi aiuti, poiché so che questo argomento è spiacevole per voi. Non si può comunque ignorare che nel 1942, il valore dell'esportazione svizzera verso la Germania superava di 2,8 volte quello del 1938 e che nel 1943 era ancora di 2,5 volte superiore. [...]

Fino verso la fine del 1942 comprendevamo la difficoltà della vostra posizione ed evitavamo di procurarvene altre. Non vi abbiamo sottoposto nessuna rivendicazione e non vi abbiamo accusati di venir meno alla vostra neutralità, malgrado i grandi aiuti che avete concesso ai nostri nemici. Eravamo convinti che l'aiuto ai nostri nemici era dovuto più a motivi di forza maggiore che alla vostra volontà.

Nel 1943 tuttavia questa situazione cambiò. Finalmente la fortuna della guerra mutò e apparve chiaro che la sconfitta delle potenze dell'Asse era solo questione di tempo. È pur vero che ancora durante qualche tempo voi eravate circondati dal nostro nemico, ma le loro risorse erano sollecitate all'estremo e il pericolo per la Svizzera diveniva sempre più piccolo. Noi abbiamo ritenuto che in queste condizioni la Svizzera potesse sforzarsi di ridurre l'aiuto che dava alla Germania. Mancherei di sincerità se non vi dicessi che eravamo un po' delusi dal comportamento della Svizzera di fronte al cambiamento della situazione militare. È vero che le esportazioni svizzere verso la Germania ed il traffico di transito attraverso la Svizzera subirono un importante calo. Noi avremmo però desiderato che questo calo fosse più il risultato di un fermo modo di agire della Svizzera e meno il risultato di motivi naturali e del ripetersi delle nostre insistenze. [...]

[E. Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, vol. VII, Basilea 1974. pp. 371-372]



**Der Chor der betörten Schweizer:  
„Und alles, alles ward wieder gut — —!“**

Caricatura del 1946 apparsa su un giornale satirico svizzero tedesco.

[*Documenti diplomatici svizzeri*, Berna 1999, vol. XVII, p. 90-91, in Angelo Airoldi, Rosario Talarico, Gianni Tavarini, *Il cantone Ticino nella Confederazione elvetica*, Bellinzona 2003, vol. I pp. 113]

### **3.17. Discorso del Presidente della Confederazione Kaspar Villiger davanti alle Camere federali in occasione del 50.mo anniversario della fine della guerra - Berna, 7 maggio 1995**

Il nostro Paese è stato risparmiato dalla Seconda guerra mondiale. È un motivo di gratitudine. Altri popoli hanno liberato l'Europa, altri popoli hanno salvato la cultura europea, permettendo anche a noi un avvenire nella libertà. È un motivo di modestia. In una situazione di gravissima minaccia, il nostro Paese ha fatto tutto quanto era umanamente possibile per preservare la sua indipendenza, i suoi valori e la sua integrità. E' un motivo di rispetto per l'operato della generazione di allora. Anche la nostra popolazione ha fatto sacrifici, ma senza paragone con quelli dei popoli coinvolti nella guerra. È un motivo di riserbo. Inoltre, neppure la Svizzera ha sempre agito come avrebbero richiesto i suoi ideali. È un motivo di riflessione.

Gratitudine, modestia, rispetto, riserbo, riflessione. Questi valori devono caratterizzare l'odierna commemorazione. Non si tratta né di trionfalismo fuori luogo, né di autoaccusa, né di culto degli eroi o di attribuzione di colpe.

Vogliamo ricordare i milioni di soldati caduti e i milioni di civili innocenti che trovarono la morte nei bombardamenti. Vogliamo ricordare i milioni di ebrei, di diseredati, di disabili e di perseguitati politici maltrattati e assassinati dai nazionalsocialisti. Per noi è importante non dimenticare mai quanto accadde allora, affinché nulla di simile possa ripetersi in avvenire.

#### **Il nazionalsocialismo al potere**

L'avvento e l'espansione del nazionalsocialismo in Germania, in ultima analisi, sono razionalmente inspiegabili. Siamo ancora sconvolti dall'orrore di fronte a quanto l'essere umano si dimostra capace in determinate circostanze. In una Germania economicamente e politicamente logorata, che si sentiva anche umiliata dal Trattato di Versailles, trovò terreno favorevole un'ideologia dittatoriale e egemonica, un'ideologia che prometteva benessere, potenza e fierezza e che, servendosi di teorie razziste mostruose, additava anche i capri espiatori di tutti i mali.

I risultati iniziali di questo nuovo stato autoritario impressionarono e accecarono le masse. La disoccupazione scomparve; l'ordine e la calma furono imposti. Con l'inizio della guerra, un paese dopo l'altro furono rapidamente piegati da una modernissima potenza militare. Ma il prezzo che l'umanità dovette pagare fu terribile. Nessuno, né in Germania né più tardi sul piano politico internazionale, si oppose sufficientemente presto e con la necessaria energia a questi tragici sviluppi. Quando apparve inevitabile che Hitler doveva essere affrontato con tutti i mezzi disponibili, gli Alleati si impegnarono per anni in una prova di forza per abbattere il dittatore. Fu un impegno totale per l'umanità, la libertà, la democrazia e la cultura. Noi vogliamo esserne riconoscenti.

### **La minaccia**

La Svizzera fu minacciata dalle Potenze dell'Asse sotto molteplici aspetti. L'ideologia totalitaria era diametralmente opposta ai nostri ideali democratici e umanitari. L'ideologia razzista e il nazionalismo erano inconciliabili con i principi del nostro piccolo Stato plurilingue e multiculturale. L'enorme potenza militare divenne una minaccia diretta e in certi momenti molto tangibile. Nel contempo, la Svizzera diventò economicamente dipendente dalla Germania. Dopo la vittoria di quest'ultima all'ovest e l'entrata in guerra dell'Italia, il nostro Paese si trovò circondato da un unico belligerante. La Germania diventò la potenza egemone in Europa. Tutte le nostre relazioni economiche esterne dovevano passare attraverso una zona fortemente controllata. La sopravvivenza della piccola Confederazione Svizzera fu possibile solo grazie alla cooperazione puntuale con il nemico potenziale e la circospezione, talvolta eccessiva, per evitare provocazioni.

### **La resistenza**

Gli obiettivi della politica svizzera erano chiari: sopravvivere economicamente, risparmiare la guerra al Paese mediante la neutralità armata, salvaguardare la democrazia e lo stato di diritto, resistere a un'ideologia disgregante. In rapporto a simili obiettivi, la politica di allora fu coronata dal successo: il «Piano Wahlen» permise di nutrire la popolazione; i difficili negoziati con il potente vicino furono condotti con la maggior fermezza possibile e ci garantirono importazioni di vitale importanza. La neutralità poté essere in certo qual modo preservata, malgrado inevitabili concessioni temporanee. La Germania mostrò rispetto verso il nostro territorio fortificato, dove, agli ordini del generale Guisan, era spiegato un esercito fermamente deciso a difendersi. Paesi neutrali quali la Danimarca e la Norvegia, mal preparati alla difesa, furono invasi senza pietà pur non essendo obiettivi strategici di primaria importanza per la Germania. Per contro, nel caso di un attacco contro la Svizzera, il prezzo da pagare per entrare e rimanervi sarebbe stato elevato. L'ipotesi secondo cui anche una Svizzera senza esercito credibile sarebbe stata risparmiata è ingenua. Il nostro assetto difensivo era una condizione indispensabile, ma non sufficiente. La sopravvivenza del Paese fu possibile grazie a una serie di misure di carattere militare e non militare, grazie a un dispositivo difensivo interno, esterno, economico e politico-militare così come a una combinazione complessa di adeguamento e di resistenza.

La sopravvivenza della Svizzera ebbe un'importanza simbolica anche al di là delle nostre frontiere e la nostra democrazia, quale ultimo rifugio di libertà politica, rimase una spiacevole spina in un'Europa sottomessa. Con la sua cosiddetta attività di potenza protettrice, la Svizzera diventò una sorta di agenzia mondiale per la tutela degli interessi di oltre 40 Stati e diede un contributo peculiare alla comunità internazionale.

La grande maggioranza della popolazione si mostrò politicamente immune agli allettamenti della nuova ideologia. Ogni nuovo urto dato da Hitler rafforzava la nuova coesione interna. La resistenza morale della Svizzera, accerchiata, nei confronti di tentazioni totalitarie è stata e rimane una prestazione collettiva grandiosa del nostro popolo e delle sue autorità e la piccola minoranza frontista di altra opinione non fu mai in grado di scalfirla. Sotto la pressione di quegli eventi, emerse la forte coesione politica delle forze borghesi e della

sinistra, da cui ebbe origine una nuova cultura d'intesa politica. E' la concordanza che ancora oggi, malgrado le critiche, ha un importante effetto d'integrazione.

### **Le concessioni**

Naturalmente, la Svizzera fece concessioni. Come avrebbe potuto sopravvivere altrimenti? Fin verso il 1940, la Svizzera fornì materiale bellico quasi esclusivamente all'Inghilterra e alla Francia. Dopo le vittorie di Hitler, la Germania dovette essere approvvigionata con materiale bellico. E' noto anche che la Svizzera, nel corso del conflitto, dovette accordare alla Germania importanti crediti; meno noto è che agli Alleati sono stati concessi crediti altrettanto consistenti. Si trattava di mantenere l'accesso ai mercati d'approvvigionamento e agli sbocchi commerciali, senza favorire o svantaggiare alcun belligerante. Senza concessioni alle Potenze dell'Asse, ciò non sarebbe stato possibile, indipendentemente dal fatto di sapere se ogni singola concessione era effettivamente «necessaria». La preoccupazione costante della nostra diplomazia economica consisteva soltanto nell'assicurare il nostro approvvigionamento, mai in una ricerca di profitto.

Le pressioni esterne determinarono restrizioni all'interno: anche se la libertà d'opinione rimase un pilastro della nostra concezione democratica, si tentò di addomesticare i mezzi d'informazione mediante la censura, per non irritare la Germania. Il fatto che ciononostante la stampa svizzera si espresse apertamente va tutto a suo onore.

Queste concessioni sono criticabili, tuttavia occorre considerare che a quel tempo gli animi erano preoccupati dalle difficoltà di sussistenza e da un futuro incerto. In ultima analisi, anche i critici lasciano aperta la domanda se e come la Svizzera avrebbe potuto sopravvivere diversamente.

Chi, cinquant'anni dopo, conoscendo il corso della storia, valuta criticamente il comportamento dei responsabili di allora, deve guardarsi dalla saccenteria, dalla presunzione e dalla superbia. E' fuori posto glorificare, ma è altrettanto inappropriato condannare basandosi sulla nostra attuale situazione.

### **Il cammino rischioso**

Malgrado tutta la comprensione per le circostanze difficili di allora, non possiamo ignorare che anche la Svizzera si è macchiata di colpe. Ci si può chiedere se non si è voluto, in certi momenti e per zelo, essere troppo compiacenti nei confronti del terribile vicino.

Tuttavia, oggi nessuno sa come avrebbe agito personalmente, se avesse dovuto tener conto che il suo comportamento poteva trascinare la Svizzera nell'abisso. Il divario tra ragion di stato e salvaguardia dei propri valori fu spesso sottile. Nessuno può conoscere il corso che la Storia avrebbe preso se si fosse agito diversamente. Vi furono la grandiosità, il coraggio, l'imponenza così come la pusillanimità, la durezza e l'opportunismo e tra essi molto altro. Tutto questo non deve essere rimosso dalla nostra storia. In complesso, prevalse però decisamente l'operato positivo di una generazione alla quale dobbiamo la nostra riconoscenza.

## Le ombre

Non voglio però nascondere che, dal punto di vista odierno, esiste un fatto che si sottrae alla giustificazione di qualunque «circostanza estrema». Si tratta di quei molti Ebrei che, respinti alla frontiera svizzera, andarono incontro a morte certa. La barca era veramente piena? La Svizzera avrebbe rischiato la rovina se si fosse aperta maggiormente ai perseguitati rispetto a quanto fece? In questa tragedia hanno avuto un ruolo anche sentimenti antisemiti presenti nel nostro Paese? Abbiamo sempre fatto tutto ciò che era umanamente possibile per i perseguitati e i diseredati?

E' per me fuori di dubbio che a causa della nostra politica ci siamo fatti carico di colpe nei confronti degli Ebrei perseguitati. La paura ispirata dalla Germania, il timore di un inforestieramento dovuto a migrazioni in massa e la preoccupazione di spinte politiche a un antisemitismo già esistente, pesarono talvolta più della nostra tradizione di terra d'asilo, dei nostri ideali umanitari. Gravi conflitti d'obiettivi furono risolti, per eccessivo timore, anche a scapito dei principi umanitari. Con l'introduzione del cosiddetto timbro «Ebreo», la Germania venne incontro a una richiesta svizzera. Questo timbro è stato approvato nell'ottobre 1938 dalla Svizzera. Allora, per un'interpretazione troppo rigida dell'interesse nazionale, abbiamo fatto una scelta sbagliata.

Il Consiglio federale se ne rammarica profondamente e se ne scusa, pur cosciente che un simile errore, in definitiva, non è scusabile.

Tutti coloro che a quell'epoca avevano responsabilità per il nostro Paese ebbero come fine esclusivo il bene della nazione, quale essi lo concepivano e vedevano. Porli oggi sul banco degli imputati sarebbe ingiusto e anche presuntuoso. Per questa ragione, non intendiamo erigerci a giudici.

Possiamo soltanto inchinarci silenziosamente davanti a coloro che, per causa nostra, hanno patito sofferenze e prigionia o addirittura trovato la morte; possiamo chinarci davanti ai loro congiunti e discendenti.

So che tutto questo non può essere semplicemente riscattato da prestazioni positive. Se ciò nonostante ricordo che la Svizzera accolse per un periodo più o meno lungo circa 300'000 stranieri in cerca di protezione e che contribuì a salvare un gran numero di vite umane, ricordo soltanto una parte della verità storica. Non voglio neppure sottacere che molte Svizzere e molti Svizzeri contribuirono a salvare migliaia di profughi ebrei assumendosi il rischio di conseguenze personali. Alcuni di loro furono addirittura puniti per questo, ma seguirono valori etici che più tardi sono diventati fondamenti del diritto internazionale e svizzero d'asilo. Trascorsi tutti questi anni, non possiamo più correggere sentenze che ai nostri giorni sembrano incomprensibili, possiamo però offrire alle persone interessate il riconoscimento morale che è loro dovuto. Possiamo essere lieti e riconoscenti che vi furono persone tanto coraggiose.

## **Gli insegnamenti**

La Storia non si ripete. Può sembrare dunque discutibile voler trarre insegnamenti da una situazione storica particolare. Permettetemi però di tentare!

Il bipolarismo successivo alla guerra ha diviso il mondo. Parte dell'Europa e dell'Asia sono state poste sotto il giogo di un'egemonia dittatoriale. I liberatori divennero oppressori e un'ideologia aggressiva portò nuovamente sofferenze in una parte del mondo. Fu certamente la strada sbagliata, ma anche se il comunismo sovietico, per fortuna, si è miseramente dissolto, le ripercussioni della sua caduta si faranno sentire ancora per molto tempo in tutto il mondo.

Le speranze nate con la fine della guerra guardavano in un'altra direzione, quella della cooperazione internazionale e dell'integrazione europea. All'origine di quest'ultima non vi era primariamente un'idea economica ma di politica di sicurezza. Con l'integrazione economica e politica di stati un tempo nemici, si voleva infatti impedire una volta per tutte il ripetersi di una simile catastrofe.

Oggi, cinquant'anni dopo, bisogna constatare che quest'idea ha avuto un successo senza pari non soltanto per gli stati direttamente interessati, che entrarono in un'epoca di pace, libertà, democrazia e benessere, ma anche per la stabilità di tutto il continente. Nessuno può immaginare le conseguenze possibili degli attuali scontri nei Balcani se i maggiori paesi europei fossero rimasti delle potenze nazionali nel vecchio senso della parola. Le esperienze dell'integrazione europea mostrano che democrazia, benessere, giustizia sociale e rispetto dei diritti umani sono le migliori garanzie per la pace e la stabilità e rendono immuni i popoli dalle tentazioni ideologiche.

Per imporre questi valori, devono ancora essere compiuti grandi sforzi, che non sempre sono coronati da successo. E' una realtà insopportabile che oggi ancora una moltitudine di esseri umani muoiono in molti conflitti e che attualmente, quotidianamente, esseri umani sono maltrattati e assassinati. Questa realtà prova che non ci sono alternative a questi sforzi.

Anche il nostro Paese ha il compito di contribuire all'affermazione di questi valori. Ne siamo addirittura predestinati. Il nostro Paese si ispira a valori quali la democrazia, il rispetto delle minoranze e il coinvolgimento della sua popolazione nella responsabilità politica; sono questi valori che formano la sua identità. Qualunque sarà il nostro rapporto politico con l'Unione europea o l'ONU, una cosa è certa: essere stati risparmiati dalla guerra ci pone davanti al particolare dovere di operare affinché non possa più ripetersi ciò che è accaduto con il Secondo conflitto mondiale. Anche noi siamo chiamati a impegnarci. Lo esigono sia la solidarietà con l'Europa e il mondo, sia il nostro interesse nazionale.

La storia di questo secolo ci mostra anche altro: contribuisce alla stabilità chi mantiene l'ordine nella propria dimora e non diventa un onere per altri. A ciò occorre aggiungere anche un'adeguata preparazione alla difesa. La pace e la stabilità non sono semplicemente beni

che ci sono stati dati, bensì un patrimonio da curare e preservare. E per farlo sono necessari gli sforzi degli stessi interessati.

La Storia ci mostra pure che deviazioni ideologiche, razziste ed egemoniche vanno combattute dall'inizio, con coraggio e determinazione. Chi ignora queste deviazioni e chiude gli occhi passivamente, favorisce l'ingiustizia e provoca la catastrofe. Ricordarsi sempre di questo monito è il dovere che ci impone l'odierna commemorazione.

Infine, un'ultima osservazione: la Repubblica di Weimar ha dimostrato che una democrazia non è per nulla sicura se va perso il consenso sui valori sociali fondamentali. Una democrazia ha bisogno di attenzione permanente e meticolosa, del dialogo invece dell'animosità, d'apertura verso il benessere comune invece dell'egoistica assolutizzazione degli interessi individuali. La democrazia funziona unicamente quando le istituzioni volute e legittimate dal popolo vengono rispettate.

### **Un ringraziamento**

Per concludere, desidero esprimere un ringraziamento.

Anzitutto dobbiamo ringraziare le persone e i popoli che hanno lottato per la pace e sacrificato la loro vita per un'Europa libera e democratica.

Dobbiamo poi ringraziare le donne e gli uomini del nostro Paese che, in momenti difficili, in civile o in uniforme, sul lavoro, in famiglia o lungo i confini hanno dato molto per la Svizzera e il suo avvenire. In un momento di estremo pericolo sono stati uniti dalla volontà di essere una comunità. In un'epoca completamente diversa e con problemi di tutt'altro genere, questo dovrebbe esserci d'esempio!

[© 1998 EDA — Task Force Switzerland – Second World War]

### 3.18. Dalla crisi dei fondi in giacenza alla Commissione Bergier

#### Premessa

Nel 1995 le organizzazioni ebraiche cominciano a far pressione sulle banche svizzere affinché forniscano dei dettagli sui conti in giacenza che si sospetta appartengano a vittime dell'Olocausto. Gli istituti di credito elvetici fanno resistenza, appoggiandosi sul segreto bancario.

Nei mesi seguenti, negli Stati Uniti vengono sporte denunce collettive nei confronti delle banche svizzere. Nel 1996 l'Associazione svizzera delle banche e i politici elvetici accettano la creazione di commissioni di esperti indipendenti.

Il comitato Volcker si mette alla ricerca dei conti in giacenza e dei rispettivi aventi diritto, ritrovandone decine di migliaia.

La Commissione indipendente d'esperti Svizzera - seconda guerra mondiale (CIE) diretta da Jean-François Bergier e istituita dal governo svizzero si concentra su numerosi aspetti controversi, tra cui la politica d'asilo e i rapporti economici e finanziari tra la Confederazione e le potenze dell'Asse. I risultati delle ricerche confluiscono in 25 studi e in un rapporto finale pubblicato nel 2002.

Nel 1997 il governo svizzero, la banca nazionale e diverse altre ditte istituiscono un fondo speciale per le vittime dell'Olocausto, dotato di 300 milioni di franchi.

Il 12 agosto 1998, UBS e Credit Suisse accettano di pagare 1,25 miliardi di dollari (circa 1,8 miliardi di franchi all'epoca) alle vittime della Shoah e ai loro discendenti.

[Da swissinfo.ch - 12 agosto 2008]

#### Commissione Bergier

La Commissione indipendente di esperti Svizzera-Seconda Guerra Mondiale (CIE), guidata dallo storico svizzero Jean-François Bergier, fu istituita un decreto parlamentare il 13 dicembre del 1996. Alla CIE fu assegnato il mandato di eseguire "ricerche storiche e giuridiche sulla sorte degli averi giunti in Svizzera in seguito all'avvento del regime nazionalsocialista".

La "Commissione Bergier" era composta di quattro membri svizzeri e quattro non svizzeri (Gran Bretagna, Israele, Polonia e Stati Uniti).

Il decreto parlamentare stabiliva che né il segreto bancario né altre disposizioni legali sull'accesso agli archivi potevano limitare le ricerche della CIE. La distruzione di documenti concernenti settori rilevanti per la CIE fu vietata. Per la prima volta furono così aperti agli storici archivi privati fino ad allora sempre rimasti inaccessibili.

In contropartita tutte le persone coinvolte nelle ricerche furono sottoposte al segreto d'ufficio. Il governo s'impegnò a pubblicare integralmente i risultati.

Tra il 1996 e il 2002, la Commissione Bergier pubblicò una serie di rapporti, contenente più di 11 mila pagine suddivise in 25 volumi. Il suo budget complessivo fu di 22 milioni di franchi. Le conclusioni della CIE – che tra gli altri, confermavano che il governo svizzero e l'industria avevano collaborato con i nazisti, e che la Svizzera aveva respinto migliaia di profughi ebrei alle frontiere – furono uno shock per molti svizzeri.

[Da swissinfo.ch - 03 settembre 2013]

### **Le valutazioni dello storico Hans Ulrich Jost**

Già nel 1945, la Svizzera era sotto la pressione degli Stati Uniti, che cercavano beni nazisti, rammenta lo storico Hans Ulrich Jost, professore emerito all'università di Losanna.

La Svizzera – e in particolare le banche svizzere – rifiutarono di dar seguito alle richieste di informazioni sui conti in nome del segreto bancario. In Svizzera nel 1946 regnava una "critica chiaramente aggressiva" della politica americana così come la convinzione che la pressione dal Dipartimento di Stato degli Stati Uniti provenisse dalla comunità ebraica, e che questa avrebbe distrutto il sistema bancario elvetico, afferma Jost.

Ciò nonostante, in un allegato di un trattato elvetico-americano del 1946, la Svizzera accettò di condurre ricerche su beni ebraici depositati in banche elvetiche, precisa Jost. E negli anni successivi, in particolare negli anni '60, il governo svizzero tentò di costringere le banche a indagare sulla questione. Ma le istituzioni finanziarie si opposero "a qualsiasi controllo delle attività", sottolinea. "Il governo non insistette, e così arrivammo a quella situazione negli anni '90".

Partiti di sinistra e di destra hanno opinioni diverse sulla gestione della vertenza sui conti in giacenza, secondo Jost. Tuttavia negli anni '90, la pressione degli Stati Uniti e delle organizzazioni ebraiche era talmente forte che la maggioranza dei politici svizzeri ha accettato una visione critica sulla Svizzera durante la Seconda Guerra mondiale.

Quando fu pubblicato, il rapporto finale della commissione Bergier venne visto come la difesa degli Stati Uniti e delle prospettive ebraiche. Secondo Jost, il governo ed il parlamento non hanno mai veramente discusso le conclusioni della Commissione indipendente di esperti, anche se avevano accettato il rapporto sin dal momento in cui era stata istituita la Commissione. "Questo è stato il primo segno che i politici stavano cambiando", osserva Jost.

Negli ultimi dieci anni, prosegue, "c'è stato una sorta di colpo di coda, e ora siamo di nuovo in una situazione in cui la politica della Svizzera durante la Seconda guerra mondiale è presentata in modo patriottico, non in un modo molto obiettivo".

Lo storico cita l'esempio della richiesta dell'Unione democratica di centro (destra conservatrice) di stralciare "tutte le osservazioni critiche sulla politica svizzera" da un nuovo manuale edito per le scuole del cantone di Zurigo.

[Da swissinfo.ch - 03 settembre 2013]

### **3.19. Christoph Blocher - A proposito della cosiddetta "riscrittura" della storia**

Dal discorso tenuto da Christoph Blocher in occasione della manifestazione dell'Udc del Canton Zurigo il 1 marzo 1997 presso l' "International Swissôtel"

La "riscrittura" della storia è diventata, tra i politici ed i giornalisti, una sorta di moda. Si tratta in poche parole della richiesta più pressante tra quelle avanzate in questi giorni, e questo dopo che il rispetto della storia negli stessi ambienti e nel corso degli ultimi anni era vista alla stregua di qualcosa di "retrò". Si chiacchierava più volentieri di visioni, di organizzazione del futuro, della "Svizzera dopo il 2000" e via discorrendo. Ed ecco che ora la classe politica ed i giornalisti adesso si meravigliano del fatto di non conoscere la storia e di credere che sia necessario riscriverla daccapo.

Ma da quando in qua è uso e costume, nell'ambito di una democrazia libera, che sia lo Stato - al pari del Governo e del Parlamento - a riscrivere la propria storia? Scrittori e poeti di corte sono conosciuti solo nelle monarchie assolutistiche; una scrittura ufficiale della storia di Stato è una concessione che si fanno semmai i dittatori, siano essi di sinistra o di destra. Alle nostre latitudini - vale a dire in uno Stato democratico di diritto - è tuttavia inconsueto ed impensabile che lo Stato scriva la propria storia!

[...] Il Consiglio federale si pregia infatti di notare, con particolare riconoscenza, che nella Commissione - oltre a cinque svizzeri - siedono pure quattro stranieri e che tre membri della Commissione stessa appartengono alla cultura ebraica. Mediante questa composizione il Consiglio federale intende oggettivizzare e garantire il risultato "a priori". Io domando: in questa Commissione, a parte gli storici specializzati nello scovare i peccati del passato, sono presenti anche persone che sappiano comprendere la difficile situazione di allora? Nella Commissione vi sono anche storici che sostengono che la Svizzera, nel periodo 1939-1945, si trovava in una situazione difficile e che si batté comunque in modo onorevole?

Tra i membri della Commissione si trova anche Jakob Tanner, storico della socialità e dell'economia, da qualche tempo docente all'Università di Zurigo. Poiché io stesso sono un industriale e per questo sono interessato alla storia dell'economia, per puro caso mi è capitato tra le mani uno dei suoi scritti. Tanner è il cosiddetto "coautore" di un volume sulla crisi economica che ha come sottotitolo "Dal punto di vista marxista". [...] Dove conduca l'ideologia marxista di Tanner, e cioè dove abbia condotto la scrittura della storia marxista nei Paesi dell'Est, e che cosa siano diventate le sue "democrazie socialiste" l'abbiamo per l'appunto visto nell'Europa dell'Est. La colossale miseria, la fame, la morte, le proscrizioni, i campi di lavoro e di concentramento, le conseguenze catastrofiche per la popolazione mi ricordano gli orrori commessi dai nazisti. Io spero solo che gli altri membri della Commissione siano conoscitori dell' economia più profondi. In caso contrario possiamo rallegrarci della bontà della perizia che ci aspetta!

In tutti i casi noi, tenuto conto della composizione della Commissione, non siamo disposti ad accettare "a priori" il documento come se si trattasse del Vangelo. E non saremo tra coloro che, sempre "a priori", affermano che su quel documento si basa la storia di uno Stato. Personalmente non credo che tutti gli storici che sono stati attivi sino ad oggi abbiano scritto solo stupidaggini. Certo - dopo l'apertura di archivi fino ad oggi inaccessibili - verranno

alla luce nuovi dettagli, per esempio a proposito di isolate relazioni economiche o in merito al commercio estero della Svizzera in particolare. Nel complesso, però, tutto ciò non dovrebbe cambiare nulla a ciò che già sappiamo.

[Da Christoph Blocher, *La Svizzera e la Seconda guerra mondiale. Un chiarimento*, pdf, 1997]

## **3.20. Dal Rapporto finale della Commissione Bergier sulla Svizzera, il nazionalsocialismo e la Seconda Guerra Mondiale**

### **Prefazione**

Questo libro parla della Svizzera al tempo della dominazione nazionalsocialista e negli anni del secondo conflitto mondiale. Ma l'analisi storica affronta pure il modo in cui, nel dopoguerra, ci si è confrontati col passato e si spinge quindi fino ai nostri giorni, su cui queste vicissitudini non troppo lontane continuano ad agire, influenzando dibattiti, processi decisionali e scenari per il futuro. [...]

### **1. Introduzione**

Lo sguardo a ritroso sull'epoca del nazismo e sulla seconda guerra mondiale resterà sempre problematico: nella memoria culturale, sotto la catastrofe dell'olocausto non si può scrivere la parola fine. [...]

Per il vasto pubblico, nel dopoguerra, all'orrore per i crimini di massa si associò una domanda: tutto ciò com'era potuto accadere in una delle grandi nazioni civili europee?

Si rifletté poco, invece, su come ci si era comportati nei confronti dei perseguitati e dei loro beni; anche quando certi aspetti erano già divenuti oggetto di ricerca e di dibattito, un'ampia analisi sul trattamento adottato per gli «averi dell'olocausto», cioè ai patrimoni sottratti alle sue vittime o rimasti dopo la loro morte, ci si interessò solo in misura limitata. Sul finire del XX secolo i quesiti concernenti le relazioni e transazioni in questo campo hanno dato spunto, finora in venticinque paesi, a ricerche storiche sui modi specifici di trattare le proprietà di vittime del regime nazista, sulla restituzione di beni depredati, sulle responsabilità di aziende private e autorità.

#### **1.1 La Svizzera in epoca nazista come problema del presente**

Oggi la Svizzera è alle prese con un passato che nell'immagine dominante della storia non aveva mai trovato accesso; i problemi che ne derivano comportano difficoltà di orientamento. Come si è giunti a questa situazione?

#### **Il «piccolo Stato neutrale» come spettatore non partecipe?**

Sulla scia di una propria immagine nazionale collettiva risalente a molto tempo prima, dopo il 1945 la Svizzera si considerò un «piccolo Stato neutrale» che, grazie alla sua volontà di resistere e a una politica accorta, non era stato coinvolto negli eventi bellici della seconda guerra mondiale; in effetti il paese non venne occupato e riuscì a conservare la sua autonomia istituzionale come Stato di diritto, democratico e federalistico, in mezzo a territori sotto controllo nazista.

Nell'«occhio del ciclone» il paese fu – come ha osservato Raul Hilberg – uno «spettatore», indenne dalle distruzioni in senso materiale ma anche morale. Fra l'estate 1940 e l'autunno 1944 interamente circondata dall'Asse, per anni la Confederazione si trovò minacciata da una Germania nazista che l'ideologia razziale e la ricerca di spazio vitale spingevano a un'espansione aggressiva, quindi si preparò a un futuro incerto in una «posizione di ridotto». Il consigliere di legazione Robert Kohli, figura di punta nei negoziati economici elvetici con il Reich, il 13 ottobre 1943 dichiarò, durante i preparativi per una delegazione economica in

partenza per Londra: «L'intera politica [...] consisterà nel guadagnare tempo.» Pochi giorni prima che finisse la guerra, il 4 maggio 1945, davanti alla Camera svizzera di commercio Heinrich Homberger, che con Kohli era fra i delegati alle trattative economiche, si esprime in questi termini: «È una caratteristica della politica di neutralità l'adattarsi di volta in volta alle circostanze della situazione. Ma ciò presuppone che si lasci evolvere la situazione.»

Da questa «tattica temporeggiatrice», diffusa nel governo elvetico come nella popolazione, emerse una forte tendenza a isolarsi come «caso speciale» dal contesto storico complessivo, a coltivare un'autarchia politica e a ritirarsi nel ruolo di spettatori della storia mondiale o – come disse con lieve connotato positivo Pierre Béguin (1951) – nel «balcone sull'Europa».

Sotto un aspetto diverso, però, il paese fu tutt'altro che uno spettatore. Il tenore di vita della sua popolazione dipendeva da uno stretto intreccio economico con l'Europa e con Stati extraeuropei, ma naturalmente soprattutto coi paesi confinanti; dopo il 1940, perciò, gli scambi commerciali con la Germania si intensificarono molto. La Svizzera disponeva di una moneta stabile, convertibile, particolarmente attraente per un Terzo Reich affetto da scarsità cronica di divise, e offriva trasversali alpine efficienti che univano per la via più breve i due membri dell'Asse Roma-Berlino. [...]

### **L'immagine divisa della Svizzera**

Già durante la guerra c'era un abisso fra il modo in cui la Svizzera vedeva sé stessa e la percezione che ne avevano invece gli Alleati. Un'affermazione spesso citata di Winston Churchill, risalente all'autunno 1944 («Di tutti i neutrali, la Svizzera è quello che merita di più una distinzione. È stata l'unica forza internazionale a collegare con noi le nazioni orrendamente separate. Che cosa importa se ci ha potuto dare i vantaggi commerciali che desideriamo o se ne ha dati troppi ai tedeschi, per restare in vita? È stata un paese democratico, che sosteneva la libertà difendendosi fra le sue montagne, e nel pensiero, nonostante l'appartenenza etnica, era ampiamente al nostro fianco»), va considerata soprattutto una reazione a una critica sdegnata contro la Svizzera espressa da Stalin.

In generale le prese di posizione sul paese non erano positive. Già nella primavera 1941 un *memorandum* al *Foreign Office* riportò l'opinione di un giornalista del London Times, stando a cui in futuro la mancata invasione del suolo elvetico da parte del Reich sarebbe dipesa da un calcolo razionale; ciò non soltanto perché imprese industriali e bancarie elvetiche sostenevano la Wehrmacht sul piano della produzione di armi, ma anche perché la Svizzera era il luogo «in cui i pezzi grossi nazisti hanno depositato il loro bottino».

L'atteggiamento americano, nel complesso, si può definire critico; per esempio negli ambienti della *Economic Warfare Division*, istituita nel 1942 presso l'ambasciata degli Stati Uniti a Londra, regnava l'opinione che la Confederazione fosse «un satellite economico dell'Asse, e la fonte di una parte del potere economico e militare dell'Asse». [...]

Nelle proiezioni polarizzate si narrano due storie diverse, entrambe parecchio efficaci, di cui l'una pone in primo piano l'intreccio economico-finanziario fra le potenze dell'Asse e la Svizzera – paese industriale molto sviluppato – mentre l'altra evoca la volontà comune di difesa e resistenza nonché l'indipendenza socioculturale del «piccolo Stato neutrale». Questi aspetti, se vengono scissi, possono fungere da base per due immagini stereotipate

diametralmente distinte: la Svizzera talvolta è rifugio di affaristi immorali, tal altra si presenta come fulgido esempio di una solida strategia di resistenza.

Adattamento al nazismo o opposizione: per decenni fu questa la scelta fondamentale di campo, anche e soprattutto in Svizzera, ed è ovvio che nella memoria culturale della nazione prevalessero le manifestazioni di resistenza o l'immagine della Svizzera come terra di rifugio, rappresentata per esempio nel film «L'ultima speranza» (1945), benché in tutto il dopoguerra non mancassero anche critiche di spicco alla rimozione dominante di altri aspetti del passato. [...]

## **7. Conclusione: esiti, insegnamenti, questioni aperte**

Il 13 dicembre 1996, quando la CIE ricevette l'incarico di indagare sui quesiti irrisolti riguardanti la Svizzera al tempo della seconda guerra mondiale, erano trascorsi 50 anni dalla conclusione delle trattative di Washington tra la Confederazione elvetica e gli Alleati. All'epoca, s'era ritenuto che quell'accordo avesse posto il punto finale alla diatriba sui rapporti tra la Svizzera e le potenze dell'Asse. Sembrava sufficientemente chiarita anche la problematica dei beni patrimoniali posti al sicuro in Svizzera sia da vittime che da artefici delle persecuzioni naziste. [...]

Così, le questioni aperte caddero nel dimenticatoio, al pari dei conti in banca che solo alla metà degli anni Novanta risvegliarono nuovamente l'interesse mediatico. Questa volta non sarebbe più stato così facile sorvolare sulla faccenda. Il silenzio su di un passato difficile da capire – quel gravoso fardello del dopoguerra – era ormai rotto definitivamente. [...]

Poiché la Svizzera fu l'iniziatrice di questo dibattito, molti cittadini elvetici si chiesero ovviamente come mai il bersaglio principale della critica fosse proprio il loro paese, che pure non era stato una dittatura né aveva conosciuto forme violente di antisemitismo o partecipato alle deportazioni. Una risposta palese, ma incompleta, alla domanda «perché la Svizzera?» è da ricercarsi proprio in quelle caratteristiche che, ben prima degli anni Trenta, avevano dato al paese fama di luogo sicuro per la custodia di patrimoni e per chiedervi asilo. La Svizzera appariva come un'oasi tranquilla e ordinata in un paesaggio agitato e instabile. Questo quadro la mostrava pure politicamente e finanziariamente stabile, con una ferrea neutralità e un'importante piazza finanziaria – specialmente in tema di amministrazione e tutela patrimoniale – e, fatto non meno importante, detentrica di una tradizione umanitaria risalente almeno all'Ottocento.

Una combinazione di qualità positive che esercitava ovviamente un certo fascino su profughi e gente perseguitata in cerca di un luogo in cui mettere in salvo i propri averi e, in caso di bisogno, la propria vita. Per questa ragione, molte questioni aperte riguardanti il trattamento delle vittime dello sterminio e dei loro averi continuano in fondo a rimandare alla domanda cruciale se e in quale misura la Svizzera abbia risposto convenientemente a simili aspettative decorrenti dalla sua tradizione. [...]

### **La politica verso i profughi**

L'evidente giro di vite imposto nel 1938 alla politica svizzera nei confronti dei profughi non faceva che segnare una recrudescenza dell'ostilità verso certe persone e gruppi sociali che, delineatasi sin dall'inizio del Novecento, era andata rinforzandosi negli anni Venti. In concreto, tale sviluppo si manifestò nel trattamento riservato a rom, sinti e jénische, cui a

partire dal 1926 vennero sistematicamente sottratti i figli. Questo ed altri fatti contraddicono l'immagine che, dall'Ottocento in poi, pone la Confederazione in una tradizione umanitaria, la quale cristallizzatasi nell'idea di sé del popolo svizzero, si prestava a legittimare moralmente la neutralità del paese. Il prestigio interno ed esterno dello Stato è tra l'altro basato sulla tradizione dell'asilo, dei buoni servizi, dell'aiuto umanitario e dell'impegno del CICR con sede a Ginevra. Ciò implicava la continua apertura economica della Svizzera ufficiale, sempre favorevole agli scambi internazionali di merci, capitali e servizi, e poco disposta a lasciarseli intralciare. Intanto, verso la circolazione delle persone, specialmente di richiedenti l'asilo, fuggiaschi e altri immigranti indesiderati, la pratica politica mostrava un netto divario rispetto all'immagine di una Svizzera aperta e umanitaria. Mentre erano molto graditi i capitali esteri, che usufruivano di protezione giuridica e del segreto bancario, si impediva l'ingresso a uomini e donne perseguitati e spogliati dei loro beni dal regime nazista. I risultati dei presenti studi confermano dati storici già noti: rispetto alle anteriori idee in tema d'asilo e di politica umanitaria, nel suo atteggiamento verso i profughi la neutrale Svizzera non solo venne meno ai suoi propri parametri, ma violò pure elementari principi di umanità. Nella scia di questo processo vennero adottate misure oltremodo incisive: nel 1938, dunque ancor prima della guerra, le autorità svizzere invitarono la Germania a contrassegnare con una «J» (da «Jude», ebreo) il passaporto degli ebrei tedeschi, perché non ritenevano meritevoli d'asilo le persone perseguitate dal regime nazista per motivi razziali; nel 1942, esse chiusero le frontiere in un momento cruciale, quando ragioni geografiche facevano della Svizzera l'ultima speranza di salvezza per molte persone in pericolo; esse rifiutarono pure di includere figli di ebrei fra i bambini accolti temporaneamente. Tali decisioni amministrative erano evidentemente sorrette da un diffuso sentimento antisemitico, che si manifestava tra l'altro anche nelle difficoltà incontrate, a partire dagli anni Venti, da quegli ebrei che, dopo anni di residenza, intendevano naturalizzarsi. E, dopo la primavera del 1938, la Svizzera ufficiale esercitò in modo alquanto dubbio – sotto l'aspetto politico e giuridico – pure la tutela diplomatica degli ebrei svizzeri residenti all'estero e dei loro interessi. Alla fine della guerra, infine, quando si trattava di affrontare la questione delle riparazioni nei confronti delle vittime del nazismo, si tentò di «smaltire» senza dibattito pubblico le conseguenze di quella politica unilaterale.

Dopo gli anni 1944/45 la Svizzera seppe decidersi con fatica a concedere l'asilo durevole agli ex perseguitati rimasti nel paese, persistendo nel punto di vista che la loro permanenza fosse da tollerare solo in via provvisoria. Per molti anni ancora, motivi culturali o etnici negarono l'entrata a gente che aveva già sofferto le persecuzioni naziste. Da tutto ciò emerge un quadro complessivo che, nonostante il comportamento controcorrente di taluni funzionari – si pensi per esempio alle coraggiose operazioni di soccorso del comandante di polizia sangallese Paul Grüninger, nel 1938, o all'attività del diplomatico Carl Lutz a Budapest, nel 1944 – non si presta a scagionare la Svizzera dal rimprovero di aver palesato idee razziste e pregiudizi antiebraici. Dopo la pubblicazione del *Rapporto* di Carl Ludwig, la ricerca storica svizzera ha continuato ad accumulare elementi che impediscono di fornire una visione addolcita della storia.

Estremamente problematica è da considerarsi l'accettazione, da parte delle autorità svizzere, delle leggi razziali tedesche. [...]

Parecchi esiti del lavoro della CIE sono nuovi, altri approfondiscono o ampliano conoscenze preesistenti. In ciò s'inserisce per esempio la facoltà dei cantoni di riscuotere cauzioni e promesse di pagamento per la concessione di permessi di residenza, e il modo molto diverso di applicarla; oppure l'imposizione agli «emigranti» di una tassa speciale, detta «contribuzione di solidarietà», sottraendo loro mezzi preziosi per finanziare il prosieguo del viaggio; o, infine, l'obbligo, imposto ai rifugiati entrati «illegalmente», di farsi amministrare in via fiduciaria (dalla Banca popolare svizzera) tutti i valori patrimoniali. Era inoltre rimasto ignoto finora il ruolo della Svizzera in seno alla Commissione internazionale di polizia criminale, creata dopo la prima guerra mondiale, che diede un giudizio positivo sui metodi adottati dai nazisti nei confronti delle minoranze. [...]

Elemento da non scordare nella composita immagine della Svizzera è quello rappresentato dalle molte organizzazioni umanitarie indigene ed estere che vi operarono, sia in favore dei profughi interni sia per soccorrere gente bisognosa d'aiuto in altri paesi. A questa disponibilità si deve la parziale e temporanea apertura delle autorità svizzere all'accoglienza di profughi, sebbene la loro strategia di base continuasse a fondarsi sulla politica demografica, occupazionale e degli stranieri. Il Consiglio federale concepì l'attività delle opere umanitarie come una faccenda privata, un principio, questo, rimasto a lungo incontestato. Sarebbe quindi sbagliato attribuire indistintamente alle sole autorità gli oneri assunti dai privati, dallo Stato e dagli stessi rifugiati, e non si deve neppure scordare che una parte rilevante dell'aiuto prestato in Svizzera dipendeva dai versamenti provenienti da organizzazioni estere, segnatamente dalle opere umanitarie ebraiche statunitensi. Le autorità elvetiche furono inoltre messe esattamente al corrente assai presto sui mostruosi obiettivi nazisti, volti a sterminare gli ebrei e altre minoranze: si pensi, per esempio, alla missione medica ufficiale sul fronte orientale, nel 1941, o ai numerosi contatti economici. Per non parlare del fatto che le discriminazioni, le persecuzioni e le espulsioni degli anni precedenti erano di dominio pubblico.

Tra il ricevere informazioni, il volerle accettare e il passare all'azione esiste evidentemente una forte cesura, per cui a posteriori appare difficile capire come mai il Consiglio federale non abbia deciso già nel 1938 e soprattutto nel 1942 di adottare una ferma politica di tutela e soccorso. Nel 1938, in occasione della Conferenza di Evian, e nei due anni successivi, la situazione e il comportamento della Svizzera furono senz'altro paragonabili a quelli di altri Stati; ma dal 1942 al 1944 essa si trovò in una situazione storica e geografica unica per venire in aiuto a persone che rischiavano la vita o per coordinare un'efficace intervento internazionale a tale scopo. Che ciò sarebbe stato fattibile lo dimostra il notevole numero di profughi civili e militare ospitati con generosità e comprensione. Invece, la sempre più ermetica chiusura delle frontiere, la consegna dei fuggiaschi ai loro persecutori e la troppo lunga durata dell'applicazione di norme restrittive portarono alla morte molte persone. Agendo in questo modo, la Svizzera ha contribuito a far sì che i nazisti potessero raggiungere i loro obiettivi. [...]

### **Diritto e politica della neutralità**

La neutralità, nata da una lunga tradizione storica ed eretta dalla Svizzera a emblema della sua politica estera, fu riconosciuta dalle grandi potenze nel 1815 e in seguito riconfermata a più riprese nella pratica del diritto internazionale. È ben vero che nel 1920 la Svizzera

abbia definito la propria neutralità «differenziata», impegnandosi, nel momento di aderire alla Società delle Nazioni, a sostenere le misure di carattere non militare in tema di sicurezza collettiva; ma nel 1938 fece di nuovo ritorno alla neutralità «integrale», con l'approvazione del Consiglio della SdN. Lo statuto di neutralità della Svizzera si basa sulle regole del diritto generale della neutralità codificate nelle due Convenzioni dell'Aia sui doveri e diritti delle potenze neutrali (1907). Fra i diritti degli Stati neutrali in esse regolati figurano l'indipendenza e l'invulnerabilità del loro territorio e gli scambi commerciali con i belligeranti. Fra i doveri figura il rispetto del divieto di sostenere gli sforzi bellici degli Stati in guerra, di permettere loro l'uso del proprio territorio per scopi militari e di trattare in modo diverso i vari belligeranti all'atto di emanare e applicare prescrizioni economiche (relative, per esempio, ai permessi di transito e d'esportazione di materiale di guerra da parte di privati). [...]

Durante la seconda guerra mondiale, le regole generali del diritto della neutralità furono ampiamente violate. La neutralità non protesse piccoli Stati come il Belgio, i Paesi Bassi o la Danimarca dall'occupazione nazista. In questo senso, essa fornì solo una fragile tutela contro l'arbitrarietà di un aggressore senza scrupoli e imprevedibile. Anche nei confronti della Svizzera vi furono violazioni del diritto della neutralità da parte dei belligeranti, per esempio nel ripetuto sorvolo del suo territorio. Dal canto suo, la Confederazione non si attenne sempre rigorosamente ai doveri decorrenti dal suo statuto di neutralità. Ciò riguardò l'esportazione e l'insufficiente controllo del transito di materiale di guerra e la concessione di crediti a fini bellici alla Germania e all'Italia. La neutralità servì spesso alla Svizzera da paravento. In diversi settori vi si appellò abusivamente per giustificare taluni provvedimenti oppure la mancanza d'intervento statale. Le critiche alleate concernenti i trasporti ferroviari utili unicamente alle potenze dell'Asse, furono per esempio considerati dal Consiglio federale come attacchi alla neutralità.

Nella strategia della politica militare, estera ed economica svizzera, la neutralità giocò un ruolo preminente. Secondo la valutazione fatta propria dalle autorità e dal popolo, essa contribuì in modo preponderante al fatto che il paese abbia potuto tenersi fuori dalla guerra. Questo convincimento non negava tuttavia che lo scampato pericolo fosse innanzitutto ascrivibile alla strenua lotta degli Alleati e ai favori della sorte.

Nella dottrina svizzera, la neutralità è intesa quale mezzo per preservare l'indipendenza. Essa doveva proteggere il territorio, gli abitanti (inclusi i rifugiati) e le istituzioni dalla violenza e dal terrore generati dalla guerra e dall'occupazione. La tradizione giustifica però la neutralità anche facendo riferimento al principio di umanità. A dire il vero, oggi ci chiediamo quale giudizio morale esprimere sul comportamento della Svizzera al tempo della seconda guerra mondiale. È ben vero che si visse seguendo il principio pratico di rendere conveniente ad ogni possibile nemico una Svizzera in pace; nel frattempo abbiamo però appreso quanto «legalistico» e «insensibile» sia stato l'uso ufficiale della neutralità per impedire un maggiore impegno umanitario, segnatamente nella politica dell'asilo. [...]

### **Responsabilità e riparazione**

[...] In rapporto al valore totale dei beni patrimoniali da restituire, i conti rimasti «in giacenza» nelle banche, cioè da queste ritenuti non più rivendicati da nessuno, rappresentavano la parte più cospicua. Appellandosi al dovere di tutelare i diritti di proprietà, le banche potevano rendere vano qualsiasi sforzo serio di rintracciare simili conti e i loro titolari e rifiutare le

richieste di rimborso inoltrate da eredi che non erano in grado di provare i loro dritti secondo le più rigorose formalità (indicando per esempio il numero del conto o presentando un certificato di morte ufficiale). Eppure, era evidente che molti aventi diritto e, in generale, le organizzazioni che subentravano agli eredi assassinati, si trovassero nell'impossibilità di procurarsi simili documenti. I banchieri videro il problema, ma si opposero a lungo con successo ad ogni tentativo di trovare una soluzione globale. Nemmeno il decreto sull'obbligo di notifica, faticosamente approvato nel 1962, tenne in debito conto le proposte delle organizzazioni rappresentanti le vittime o i loro eredi. La sua applicazione si rivelò incompleta ed eccessivamente restrittiva. [...]

Naturalmente, non tutto il mondo dell'economia privata si mostrò restio al ripristino dei legittimi diritti di proprietà delle vittime. Ci furono notevoli casi di agevolazione e premura nel risolvere il rimborso o la restituzione, ma si trattò comunque di eccezioni. Va pure aggiunto che il settore privato non era solo: per quanto riguardava la proprietà pubblica, segnatamente l'oro depredata finito in Svizzera o da questa transitato, le autorità adottarono una vittoriosa tattica temporeggiatrice e minimizzante. Dato che l'accordo di Washington del 26 maggio 1946 aveva risolto la faccenda in modo molto favorevole alla Svizzera, sia la Confederazione che le cerchie influenti ritennero che il peggio fosse passato. Rimanevano solo i ricordi e le critiche – ritenute ingiustificate – mentre i concreti eventi soggiacenti furono eliminati dalla memoria collettiva. [...]

La rimozione degli avvenimenti del tempo di guerra durò fino agli anni Novanta. Ciò si può in parte spiegare come l'intento di tutelare interessi economici e politici. Per quanto riguarda le banche, appare inverosimile che la somma che sarebbe occorsa per procedere ad una totale restituzione dei conti in giacenza abbia rappresentato un effettivo ostacolo alla cooperazione. È più probabile che gli sforzi intrapresi nel dopoguerra per rinsaldare ed ampliare la loro posizione nel campo dell'amministrazione patrimoniale, come pure l'intento di preservare l'attrattiva per conti che richiedono anonimato, imponessero di dimostrare l'intoccabilità del segreto bancario. In quest'ottica non trovavano posto le situazioni particolari dei clienti del tempo dello sterminio. [...]

### **La Svizzera contribuì a prolungare la guerra?**

Il rimprovero avanzato nei confronti della Svizzera, ritenuta responsabile del prolungamento della guerra e quindi di maggiori sventure, era alquanto emozionale. Esso si fece sentire già nel corso del conflitto, quando Anthony Eden, capo del *Foreign Office*, comunicò al ministro svizzero a Londra che «*Every franc 's worth of war material sent by Switzerland to Germany prolongs the war*». La questione si acutizzò nell'inverno 1945 di fronte all'ancora notevole capacità difensiva dei tedeschi. Per gli Alleati, ogni giorno di guerra era un peso ed essi contavano sul fatto che la Svizzera ponesse fine ad ogni servizio prestato ai loro nemici. Le dichiarazioni fatte nel clima rovente delle ultime fasi della guerra vanno viste come strumenti di pressione politica. Tuttavia, il rimprovero ricomparve nel Rapporto Eizenstat del 1997.

La tesi che i crediti, le esportazioni ed i servizi vari resi dalla Svizzera avessero influito in modo preponderante sulle operazioni belliche non ha potuto essere convalidata [...] tenendo conto della gigantesca dimensione economica di quel conflitto e dei molteplici fattori che determinavano l'economia di guerra e l'andamento della situazione sui vari fronti. Bombardamenti strategici, tattica militare dei vari protagonisti, sistemi di comunicazione,

spionaggio e controspionaggio sono elementi importanti su cui la Svizzera non poteva agire o per lo meno non direttamente e in misura rilevante. Né le forniture di armamenti né il finanziamento di materie prime strategiche ebbero quindi il tangibile effetto di prolungare la guerra. La CIE non ha trovato nessuna prova in questo senso. [...] Con ciò non si vuole negare che l'accesso al franco svizzero ed a crediti generosi non sia stato importante in certi settori dell'economia di guerra tedesca. [...] Ad ogni buon conto, nel 1947 il consigliere federale Max Petitpierre ammise pubblicamente:

«Questi crediti e la fornitura di armamenti e di altri prodotti [...] hanno favorito uno dei belligeranti. Così facendo, non eravamo solo usciti dall'ambito della neutralità integrale, ma avevamo di fatto derogato alla neutralità in quanto tale.» [...]

### **La Svizzera ha approfittato della guerra?**

Oltre al rimprovero di aver prolungato la guerra, la Svizzera dovette affrontare, seppure in forma più velata, anche la critica di averne tratto profitto. Nel 1945, essa si vide accollata la cattiva fama di trafficante di beni depredati, incettatrice di oro e mercante di cannoni. [...] Si disse, per esempio, che la Svizzera avesse funto da punto di smistamento per un'infinità di traffici poco nobili. È effettivamente vero che al mercato ufficiale ve n'era appaiato uno «grigio» o «nero», più o meno tollerato e persino favorito dalle autorità. Qui si smerciavano beni depredati: banconote, titoli, opere d'arte, diamanti, orologi, gioielli, francobolli e altro ancora. Tuttavia, non è sempre facile distinguere i due mercati. Prendiamo il caso delle forniture di oro da parte della Reichsbank: le alte sfere del potere elvetico erano a conoscenza della faccenda, ma le transazioni avvenivano di nascosto. Molti traffici occulti e illegali si svolgevano ed erano finanziati in stretta relazione con «normali» attività commerciali. Tali transazioni avvenivano in parte ufficialmente a beneficio del regime nazista, in parte a mero scopo di arricchimento personale dei suoi gerarchi, i quali, nell'imminenza della disfatta, tentavano di mettere al sicuro in Svizzera beni e valori derubati. Sebbene la CIE abbia potuto documentare alcuni esempi precisi, non è stato possibile avanzare dati quantitativi. Indubbio è comunque il fatto che simili affari siano stati altamente redditizi per gli «intermediari». [...]

### **Riguardare in faccia il passato**

Lo storico non è giudice e una commissione di storici non è un tribunale. Qui non si tratta quindi di condannare o assolvere persone, gruppi o interi paesi per le azioni da loro compiute durante e dopo la guerra. Occorre però tematizzare la responsabilità.

Uno Stato democratico non è solo: i suoi cittadini, legislatori, amministratori e attori si vedono perciò investiti di una doppia responsabilità, verso il loro stesso paese e verso la comunità internazionale. Nel periodo preso in considerazione, questo doppio coinvolgimento è stato alterato. [...] Non si tratta di contrapporre tra loro inconciliabili punti di vista «realistici» e «idealistici», ma di riconoscere standard morali cui l'attività statale non dovrebbe abdicare nemmeno – e soprattutto – in momenti di crisi e pericolo. Il timbro con la «J» del 1938, il respingimento di profughi che rischiavano la morte, l'esitazione nell'offrire protezione diplomatica a propri cittadini, i generosi crediti concessi dalla Confederazione alle potenze dell'Asse nell'ambito dell'accordo di clearing, l'aver tollerato troppo a lungo il

transito di merci favorevole alla Germania attraverso le Alpi, le forniture di armi allo Stato nazista, i privilegi finanziari offerti all'Italia e alla Germania, le polizze assicurative liquidate in favore del regime nazista invece che dei titolari, l'equivoco commercio in oro e beni depredati, l'impiego di circa 11.000 lavoratori coatti nelle associate svizzere nel Terzo Reich, l'assenza di volontà e l'evidente trascuratezza messe in atto nella questione delle restituzioni, l'ospitalità offerta nel dopoguerra a personalità del regime nazista considerate «rispettabili cittadini tedeschi»: tutto questo rappresentò una violazione assai frequente del diritto formale e pure dell'ordine pubblico, cui si soleva fare riferimento con tanta solerzia. Negli ultimi cinquant'anni venne spesso evocata l'assenza, a quei tempi, di senso di responsabilità, continuando però a mostrare di esserne privi. La Svizzera attuale deve affrontare quest'evidenza.

Gli sforzi intrapresi per regolare la questione delle restituzioni degli averi delle vittime esprimono la volontà di volere riconoscere le proprie responsabilità. L'aspetto materiale della faccenda va visto come una premessa necessaria, ma non esauriente. Riparare al danno significa pure ricordare. Questo la Svizzera lo deve alle vittime. Ma la riparazione rappresenta soprattutto un servizio alla comunità: alla società elvetica che deve conoscere la sua storia per poterne portare appieno la responsabilità, e alla comunità internazionale, che era in diritto di porre domande alla Svizzera e che lo fece con determinazione. Era compito della Commissione togliere il velo alla leggenda per scoprire la realtà, una realtà complessa, con punti chiari, ma pure con un numero maggiore di punti scuri di quanto prima non si volesse ammettere. [...]

### **Questioni aperte e prospettive**

[...] L'opinione pubblica esige dagli storici che raccontino cose sensate e plausibili, cioè che interpretino ciò di cui riferiscono. Le interpretazioni che abbiamo fornito nei nostri studi monografici e che si ritrovano sintetizzate in quest'opera sono quelle che attualmente riteniamo le più plausibili. Esse non sono in nessun modo «verità di Stato» (eravamo una commissione indipendente) o verità definitive (il nostro intento era scientifico). Le ricerche storiche non troveranno mai un punto finale, tanto meno quando la loro ampiezza è tanto notevole. Offriamo i nostri risultati al dibattito e alla critica e speriamo di stimolare altri lavori. Riteniamo di avere colmato alcune lacune e approfondito alcuni aspetti. Forse, anche l'evidenziazione sopra elencata di ciò che resterebbe ancora da chiarire, rispettivamente di ciò che, in linea di principio, riteniamo fattibile, è un prezioso contributo che scaturisce dal compito affidatoci.

L'evolversi della coscienza storica pone la storiografia di fronte a nuovi quesiti. Per creare il futuro occorre ricordare il passato. Onde permettere una valutazione del suo lavoro e perché si possano imboccare nuove vie di studio, la CIE invita le imprese svizzere ad aprire i loro archivi storici. La documentazione di un periodo storico comune ha bisogno della corresponsabilità dell'economia privata e delle sue organizzazioni.

Vogliamo infine ricordare la necessità di tenere conto degli esiti di ricerche simili intraprese in più di venti Stati. [...] Guardare in faccia il passato è un debito nei confronti del futuro che riguarda l'insieme della comunità internazionale. [...] Sarà l'unico modo per stilare un bilancio delle catastrofi del Novecento nella loro terrificante dimensione. In segno di memoria e di monito.

[Commissione Indipendente d'Esperti Svizzera – Seconda Guerra Mondiale: *La Svizzera, il nazionalsocialismo e la Seconda Guerra Mondiale, Rapporto finale*, Locarno, Armando Dadò editore 2002]

### 3.21. Dossier di articoli da *La Regione* sul *Rapporto della Commissione Bergier* nel 2002

#### Lo sterminio sulla coscienza

Il rapporto finale presentato ieri a Berna ridimensiona il mito di una paese neutrale e terra d'asilo. La Commissione Bergier esprime giudizi severi sul ruolo della Svizzera durante la II Guerra mondiale.

Da Berna - «La politica delle autorità svizzere ha contribuito alla realizzazione del più atroce obiettivo nazista, quello dello sterminio». In un'affollatissima conferenza stampa presso la Biblioteca nazionale, il professor Jean-François Bergier ha illustrato le conclusioni a cui è giunta la Commissione indipendente d'esperti Svizzera - Seconda guerra mondiale (Cie), che proprio ieri ha presentato alla stampa e al pubblico il suo rapporto finale, una sintesi di oltre 500 pagine e 25 studi settoriali (per un totale di oltre 10 mila pagine). Una considerazione «provocatoria nella forma, ma rispettosa della realtà», ha tenuto a sottolineare lo storico losannese presidente della commissione. Il compito della Cie non era quello di elaborare una «storia generale» del paese al tempo del nazionalsocialismo, ha precisato Bergier: «L'incarico ricevuto ci imponeva solo di chiarire alcuni punti controversi o poco noti di quella storia, gli aspetti che sembravano indicare come la Svizzera, cioè i suoi dirigenti politici ed economici, avessero in parte abdicato alle loro responsabilità». E la conclusione a cui è giunta la Cie è che «l'assunzione delle proprie responsabilità è stata carente, addirittura molto carente», ha affermato Bergier: la politica d'asilo di Confederazione e cantoni, gli accomodamenti con le potenze dell'Asse consentiti dallo Stato e da una parte dell'economia privata e le restituzioni del dopoguerra i punti dolenti. La questione della politica d'asilo, «troppo e inutilmente restrittiva, è di gran lunga la più delicata poiché riguarda la vita di migliaia di esseri umani», ha detto Bergier, aggiungendo che «moltissime persone in pericolo furono respinte senza motivo; altre furono accolte, ma non sempre se ne rispettò la dignità umana». Eppure - ha aggiunto il presidente della Cie - le autorità erano al corrente del destino che attendeva le vittime, «e sapevano che un atteggiamento più flessibile e generoso non avrebbe avuto conseguenze insopportabili né per la sovranità del paese né per le condizioni di vita della popolazione, per precarie che fossero». Soltanto il «coraggio di alcuni cittadini, il loro senso della giustizia e il generoso impegno di ampie cerchie della popolazione, hanno un po' mitigato la politica ufficiale, senza però poterne mutare il corso», ha rilevato Bergier. Ma la Svizzera, «sia a Berna che nelle sedi di certe imprese», è andata «troppo lontano» anche nell'assecondare le potenze dell'Asse. Talune imprese vi hanno visto l'opportunità di guadagno, altre una condizione per sopravvivere, al pari della Confederazione. «Tuttavia - ha rilevato il presidente della Cie - tale collaborazione ha avuto per effetto di ledere il rigoroso rispetto della neutralità. Una neutralità che empiva la retorica ufficiale, che legittimava azioni a volte scabrose o il rifiuto d'agire. Uno slogan multiuso, ma che permise distorsioni dei doveri imposti dal diritto di neutralità». Terzo campo di «responsabilità mal gestita»: le restituzioni. Sia la Confederazione, attraverso disposizioni legali insufficienti e inadeguate, sia le imprese private, le banche, le assicurazioni, i fiduciari, le gallerie d'arte o i musei non hanno adottato con la dovuta serietà e tempestività le misure che si imponevano, onde permettere a tutti gli

aventi diritto di rientrare in possesso dei loro beni. Non per malevolenza o brama di arricchirsi, ma soprattutto per negligenza, per la mancata percezione di un problema ritenuto marginale, oppure per il desiderio di conservare intatti i vantaggi derivanti dalla strategia della discrezione. Questa politica - ha detto Bergier - ha creato i cosiddetti averi in giacenza ed è all'origine di tutte le rivendicazioni e di tutti i problemi che la Svizzera si è vista costretta ad affrontare in questi ultimi anni, «avendoli trascurati quando sarebbe stato il momento di risolverli». Le questioni esposte non sono però le uniche che la Cie ha cercato di chiarire. «Ad esse se ne aggiungono altre» ha affermato Bergier citando «l'impiego di 11 mila lavoratori forzati nelle imprese svizzere in Germania, l'occultamento di interessi tedeschi e italiani, il transito di fondi nazisti e di criminali in fuga». Circa l'accusa, formulata nel rapporto sull'oro nazista pubblicato il 7 maggio 1997 dal sottosegretario al commercio Usa Stuart Eizenstat, secondo cui la Svizzera avrebbe contribuito a prolungare il conflitto mondiale, la commissione rileva che «né le forniture di armamenti né il finanziamento di materie prime strategiche ebbero (...) il tangibile effetto di prolungare la guerra». La Cie non ha trovato nessuna prova in questo senso. A suo avviso, «non si può neppure concludere che senza la Svizzera sarebbe finita prima». Quanto alla domanda se la Svizzera abbia approfittato della guerra, la risposta «dipende dal metro di giudizio applicato», scrive la Cie senza sbilanciarsi. La commissione critica in tale ambito «la scarsa presenza del Consiglio federale in questioni d'eminente portata», tanto più che il governo disponeva dei pieni poteri. La sua passività è stata «lampante» in almeno due casi: le transazioni in oro con la Reichsbank e il transito ferroviario. In entrambi i casi il governo si disinteressò della questione, lasciando mano libera a Banca nazionale e Ffs. Le risposte fornite, ha però precisato in conclusione Bergier, «non sono né complete né definitive. La ricerca deve proseguire». E anche se la commissione non c'è più, i suoi membri ci sono ancora e «veglieranno a che lo slancio preso qui e altrove non si esaurisca» ha concluso il professor Bergier. c.c.

[La Regione 23.3.2002]

### **Gli affari con le armi**

La sete di profitto portò le industrie belliche elvetiche a esportare in Germania.

Berna - Le esportazioni di armi ai Paesi dell'Asse durante la Seconda guerra mondiale non contribuirono alla difesa nazionale né furono imposte dall'esterno ma furono piuttosto il risultato di una scelta deliberata dettata dalla sete di profitto. Per poter accedere a un mercato lucrativo, sostiene lo storico Peter Hug, le società elvetiche pagarono milioni in bustarelle: la Oerlikon-Bührle ne versò una somma pari al totale dei salari pagati ai suoi 3 mila dipendenti durante l'intero conflitto. Stando a Hug, la Germania poteva benissimo fare a meno delle armi svizzere poiché copriva abbondantemente il fabbisogno. L'argomentazione diffusa nel dopoguerra secondo cui le esportazioni verso il Reich erano da ascrivere alle pressioni dei tedeschi non regge all'analisi: negli archivi privati non sono stati trovati documenti in tal senso. A determinare questi commerci erano piuttosto le forze del mercato, le enormi prospettive di guadagno e la possibilità di disporre degli agganci giusti. La prova? La Schweizerische-Industrie Gesellschaft (Sig) di Neuhausen (Sciaffusa), la più importante produttrice di armi da fuoco in Svizzera, non riuscì mai ad esportare armi finite verso il Reich, nonostante i reiterati tentativi, semplicemente perché i tedeschi non

erano interessati a tali prodotti. La Sig dovette allora accontentarsi di lavorare quale subappaltatrice per la Oerlikon-Bührle, realizzando tuttavia buoni guadagni. A parere di Hug, gli svantaggi derivanti da tali esportazioni superano di gran lunga i vantaggi. La decisione del Consiglio federale del 1939-1940 di innalzare la quota delle esportazioni di armi - non richieste - verso il Reich per compensare quelle effettuate dall'industria privata a Inghilterra e Francia dal 1938 fu causa di continue violazioni del diritto della neutralità poiché obbligò la Confederazione a fornire bossoli e munizioni facendo ricorso alla fabbrica federale di Altdorf: forniture a belligeranti erano ammesse solo se effettuate da società private. Oltre a rendere più ricattabile il paese, la produzione per l'estero incideva fortemente sugli stock di materie prime strategiche a scapito della produzione interna. Sintomatico quanto successe con Emil Georg Bührle, proprietario della Oerlikon-Bührle, nel 1940: tenendo all'oscuro le autorità, informò i tedeschi delle riserve di materie strategiche da lui possedute e mai dichiarate, dicendosi pronto ad assumere nuove commesse. Con questo comportamento scorretto, indica un documento dell'epoca, «Bührle ha agito contro gli interessi del paese, poiché sa quanto noi quanto sia peggiorata la situazione per l'approvvigionamento del paese in materie prime». Agendo così, prosegue la nota, «ha pugnalato alla schiena la sezione per il commercio impegnata nei negoziati con la Germania». Solitamente per forniture del genere la Confederazione chiedeva compensazioni in materie prime: Il fatto che dall'Italia e dalla Germania tali forniture si facessero attendere è dovuto al fatto, secondo Hug, che i due paesi erano meno dipendenti da tali forniture di quanto si pensi: senza il pagamento di bustarelle le vendite di cannoncini da 20 millimetri o munizioni non sarebbero probabilmente mai avvenute. Le esportazioni di armi o pezzi di armi non contribuirono nemmeno alla difesa nazionale: dal 1939 al 1945 le maggiori imprese analizzate da Hug - Oerlikon Bührle, Hispano Suiza, Tavano Sa, Dixi, Sig e la Waffenfabrik Solothurn - ricevettero commesse statali per 144 milioni, ossia il 5,3% delle ordinazioni globali. Molto più interessante fu il mercato estero che garantiva guadagni superiori. Per Hug nemmeno il discorso relativo alla creazione di posti di lavoro è convincente anche se sul tema, ammette, sono necessarie ulteriori ricerche, soprattutto per quanto riguarda le ricadute dirette e indirette delle esportazioni. Rimane il fatto, precisa Hug, che durante la guerra il grado di occupazione nelle imprese d'armi votate all'esportazione variò moltissimo a dipendenza delle ordinazioni: a fare le spese di queste oscillazioni furono soprattutto le donne. Hug fa notare che il grosso delle forniture ai paesi dell'Asse fu pagato attraverso i crediti di clearing concessi a Italia e Germania dalla Svizzera: insomma la Confederazione si indebitò pur di esportare. È probabile che se tali mezzi fossero stati messi a disposizione di altri settori produttivi avrebbero creato più posti di lavoro. Bisogna inoltre ricordare, aggiunge Hug, che il denaro dei contribuenti non impiguò la busta paga dei lavoratori ma le tasche dei proprietari delle imprese e quelle dei loro rappresentanti in Germania: da sola la Oerlikon-Bührle versò dal 1939 al 1945 in provvigioni e bustarelle 32,5 milioni di franchi, in salari 28,6.

[Ats La Regione 23.3.2002]

## "Il confronto con la storia ci aiuti a capire i nostri obblighi"

Il governo esprime rammarico ma invita a evitare strumentalizzazioni.

Da palazzo federale. Dobbiamo essere consapevoli che «è impossibile correggere pienamente gli errori commessi e porre rimedio a determinate omissioni. Il confronto con la storia ci rende tuttavia sensibili ai nostri obblighi verso le vittime di oggi e può ispirare le nostre azioni». Nel giorno della presentazione della sintesi finale dei lavori della Commissione Bergier, il Consiglio federale guarda avanti ed invita il Paese a trarre i dovuti insegnamenti. In una presa di posizione ufficiale non nasconde però gli errori commessi: «il fatto che la Svizzera abbia offerto rifugio ad un numero maggiore di persone perseguitate di quante non ne abbia respinte non attenua le sue responsabilità né verso le persone discriminate con il timbro "J" né verso quelle che ha rifiutato di accogliere, abbandonandole a sofferenze inaudite, alla deportazione, alla morte». Nello stesso testo il Consiglio federale «esprime il proprio rammarico a tutti coloro che hanno dovuto subire le conseguenze» e ricorda le scuse ufficiali presentate nel 1995 davanti all'Assemblea federale da Kaspar Villiger. Lo stesso Kaspar Villiger che ieri, con la collega Ruth Dreifuss, è tornato ad esprimersi sulla questione in una conferenza stampa. Senza però voler esprimere giudizi sul lavoro di ricerca svolto dagli esperti: «Il rapporto c'è, aperto alle critiche dell'opinione pubblica e degli esperti» ha detto il presidente della Confederazione, che ha voluto rendere omaggio alla generazione dell'epoca. «Una generazione che ha saputo resistere al nazismo preservando le basi della democrazia». Villiger ha però anche parlato della necessità di far luce sul passato anche se ciò può essere doloroso: «Le reazioni di stizza sono dovute al fatto che per troppo tempo non abbiamo voluto affrontare la realtà». Il rapporto Bergier, ha aggiunto, getta luce in molte zone d'ombra della nostra storia contrassegnata anche da «egoismo, compromessi, ingiustizie e negligenze», «è dunque stato giusto e necessario mettersi in discussione». «I risultati della ricerca - ha però ammonito - non vanno strumentalizzati: tanto a destra gridando alla diffamazione di una generazione di eroi che a sinistra denunciando un paese di borghesi pronazisti approfittatori di guerra». La consigliera federale Ruth Dreifuss, dopo avere sottolineato che il Consiglio federale non si erge né a giudice dei risultati della commissione né a censore delle generazioni passate, ha sostenuto che la necessità di ciò che ci ha spinto a ristudiare quel periodo «sonnacchiava nel nostro intimo e lo choc degli anni Novanta non ha fatto altro che risvegliarla». Per il ministro socialista, i risultati della Commissione Bergier non devono andare persi ma trovare vasta eco nella popolazione e in particolare nelle giovani generazioni. Sebbene le soluzioni escogitate a problemi che si posero nel passato non possono essere trasposte nella realtà di oggi, è altrettanto vero che «il passato può dare lezioni al presente». «Se tracciamo un bilancio - ha precisato - di tutto quello che è stato attuato sul piano nazionale ed internazionale, in nome del «mai più questo», ci rendiamo conto che la conoscenza del passato «è fonte di nutrimento per gli impegni che ci assumiamo nel futuro». Quanto appreso dal passato, ha aggiunto la Dreifuss, «ci permetterà di assumerci meglio le nostre responsabilità politiche e morali». Per quanto riguarda infine i documenti forniti dalle aziende per il lavoro di ricerca, la consigliera federale ha auspicato che vengano messi a disposizione dei ricercatori e che altre società private aprano le porte agli studiosi. Impossibile invece creare un archivio centrale, visto che alle aziende era stato promesso la possibilità di richiedere la restituzione. «Ora non possiamo più tirarci indietro. L'errore è stato

commesso all'epoca», ha concluso con una punta di amarezza il presidente della Confederazione. c.c.

[La Regione 23.3.2002]

### **Gli assicuratori si piegarono mostrando pure zelo**

Gli ebrei furono tutti licenziati

Berna - Gli assicuratori svizzeri non brillarono per coraggio civile durante il Terzo Reich. Il desiderio di non essere estromessi da mercati lucrativi fu più sentito dell'esigenza di proteggere i propri dipendenti o di rispettare i diritti dei clienti. Le diverse compagnie fecero più o meno resistenza alle pressioni naziste, ma in alcuni casi la volontà di ingraziarsi le autorità portò ad uno zelo antiebraico non richiesto. Queste in sintesi le conclusioni dello studio "Le compagnie assicurative svizzere nella sfera di influenza del Terzo Reich" presentato ieri dalla Commissione Bergier. Negli anni '30 e '40 le società assicurative elvetiche incassavano all'estero circa i due terzi dei premi, e la Germania era il mercato più importante. Con l'arrivo al potere di Adolf Hitler le succursali tedesche offrirono una resistenza molto varia al desiderio dei nazisti di politicizzare le imprese attraverso il processo di «allineamento» (Gleichstellung) e di «arianizzazione». Perlopiù le imprese cooperarono, con l'obiettivo di rimanere indipendenti. A volte si trattava di questioni formali (per esempio il saluto "Heil Hitler!" in calce alle lettere), ma in altri casi si promossero coscientemente nazisti fra i quadri. In alcune compagnie gli effetti della legislazione tedesca arrivarono fino in Svizzera: le società presentarono infatti ai nazisti certificati in cui si dimostrava che direzione e azionariato erano ariani. Particolarmente odioso fu il comportamento nei confronti dei dipendenti ebrei, invitati a sgomberare il loro posto di lavoro spesso ancora prima che fosse necessario per legge. Alcune imprese si rifiutarono inoltre di versare le indennità di buonuscita cui i licenziati avevano diritto. Quali proprietari di immobili, diversi assicuratori revocarono il contratto agli inquilini ebrei prima che fosse imposto dallo stato. La disponibilità al compromesso con il regime è ben evidenziata dal modo in cui fu gestita la "notte dei cristalli", il pogrom contro gli ebrei del 1938. Legalmente gli assicuratori non sarebbero stati obbligati a risarcire i danni provocati nell'ambito di «disordini interni», ma accettarono volontariamente di farlo nei confronti dei cosiddetti «ariani» e degli stranieri (compresi gli ebrei stranieri), mentre ignorarono le richieste degli israeliti tedeschi. In tal modo risparmiarono alle autorità politiche del Terzo Reich fastidi sulla scena internazionale, proprio quando l'opinione pubblica mondiale guardava con apprensione a quello che stava succedendo in Germania.

[Ats La Regione 23.3.2002]

### **La Bns accettò oro dalla Reichsbank tedesca**

Berna - Fino alle ultime settimane della Seconda guerra mondiale la Banca nazionale svizzera (Bns) accettò oro dalla Reichsbank tedesca, nonostante i suoi dirigenti sapessero che era stato depredato nei paesi occupati. E le giustificazioni addotte a posteriori non sono molto convincenti, secondo la Commissione Bergier. Lo studio pubblicato ieri non sembra fornire nuove cifre rispetto al rapporto intermedio presentato il 25 maggio 1998, che riprende per l'essenziale anche nei suoi giudizi. Tiene tuttavia maggiore conto del contesto economico e degli aspetti di politica monetaria, rispondendo ad alcune critiche formulate nel

frattempo. Durante la guerra la Svizzera fu la piazza di scambio più importante per l'oro proveniente dai territori nell'orbita del Terzo Reich, che si procurava divise sfruttando metallo prezioso depredata. Si svolse per il tramite elvetico il 77% di tutte le forniture all'estero compiute dalla Reichsbank, che vendette oro a banche commerciali elvetiche per 101 milioni di franchi e alla Banca nazionale svizzera per 1,23 miliardi.

[La Regione 23.3.2002]

### **Banche preziose per il III Reich**

Decisivo il segreto.

Berna - Durante la Seconda guerra mondiale le banche svizzere funsero da piattaforma per le operazioni finanziarie del Terzo Reich permettendo alla Germania nazista di procurarsi divise pregiate e importare materie prime essenziali per lo sforzo bellico. Fattori strutturali quali la neutralità, la stabilità politica e monetaria, nonché il segreto bancario favorirono l'afflusso in Svizzera di enormi quantità di denaro, accentuando il carattere internazionale della piazza finanziaria elvetica. Stando a dati del tutto inediti fino ad oggi, gli averi patrimoniali fuori bilancio gestiti da Ubs-Cs-Sbs nel 1945 ammontavano a 20 miliardi di franchi. I soli averi tedeschi aumentarono dal 1941 al 1944 del 20%. Il segreto bancario introdotto nel 1934 svolse un ruolo cruciale. L'idea che venne istituito per proteggersi dall'invadenza dei tedeschi è pura leggenda: in realtà si trattò di una misura adottata contro la Francia, alle prese con una preoccupante emorragia di capitali. I nazisti, dal canto loro, non si lamentarono mai per il segreto bancario, utile invece per svolgere operazioni triangolari e dissimulare averi depredati. Gli istituti di credito considerarono l'avvento del nazismo uno scudo contro il diffondersi del comunismo, anche se non nascosero una certa apprensione per le misure economiche restrittive relative all'esportazione di capitali adottate nel 1931 in Germania e rafforzate dopo l'avvento di Hitler.

[Ats La Regione 23.3.2002]

### 3.22. Vincent Monnet - Comment l'histoire suisse a été idéalisée

**Le rapport Bergier marque un nouvel épisode dans un débat aussi vieux que la guerre. Une lutte pour le contrôle de la mémoire bien plus que pour le savoir, qui montre combien l'histoire est souvent otage du pouvoir.**

Réussite spectaculaire, le rapport Bergier ne dit pourtant pas grand-chose de neuf. Pour l'essentiel et sur le fond, ses conclusions sont connues des historiens depuis au moins une génération: l'attitude de la Suisse n'a pas été exemplaire durant la Seconde Guerre mondiale, la barque était loin d'être pleine et nos dirigeants auraient pu obéir avec moins de zèle au régime de Hitler. Les travaux de la Commission Bergier ne marquent donc en ce sens qu'une étape – certes importante – dans la lente érosion d'une version idéalisée de l'histoire. Un récit sans équivoque, élaboré par les autorités au lendemain des hostilités, qui aura résisté un demi-siècle avant d'être publiquement déboulonné.

1945 est une année d'incertitude pour la Suisse. Jusqu'aux accords de Washington, les Alliés oscillent entre méfiance et hostilité. Sous tension, confrontées à une forte pression extérieure, les autorités ne sont pas longues à réagir. Guisan est le premier à lancer la contre-offensive. Le 24 juin 1946, le très populaire général remet son rapport au gouvernement. Geste résistante truffée d'inexactitudes et d'omissions, cette première synthèse sur la guerre vise d'abord à démontrer les mérites du «réduit national» comme principale clé de la défense helvétique. Commentaire du conseiller national Albert Picot: «C'est la réunion par le général de tous les officiers supérieurs de l'armée au Grütli, en juillet 1940, qui a bien fait comprendre à Berlin et à Rome que la Suisse se défendrait jusqu'au dernier homme. Ce jour-là, le général Guisan a sauvé le pays.»

Mais le glorieux militaire n'est pas longtemps seul en lice. Dès l'été 1945, deux conseillers nationaux soleurois demandent au Conseil fédéral de produire un Livre blanc «afin d'établir aux yeux du monde et de façon authentique que, durant cette période dangereuse et face aux idéologies étrangères et aux tendances totalitaires, notre pays a su maintenir son indépendance et son esprit démocratique». Confié au professeur Näf, le projet occupe une douzaine de personnes pendant deux ans avant d'être abandonné sur le conseil de l'historien qui redoute «de porter préjudice à diverses personnalités qui avaient assumé – et assument encore – de hautes responsabilités».

Ce qui ne suffit pas à dissuader Max Petitpierre. Elu en décembre 1944 à la direction du Département politique fédéral, c'est à lui qu'il revient d'intégrer la Suisse dans le nouvel ordre mondial. Dans la perspective d'une adhésion à l'ONU, il planifie la réalisation d'un ouvrage consacré aux louanges de la neutralité. Mais cette fois, pas question d'y mêler des historiens. Avant que le projet ne soit relégué, circulent les noms de quelques auteurs pressentis, Gonzague de Reynold, René de Weck ou Denis de Rougemont. Contemporain, le rapport fédéral sur «l'activité démocratique» fournit des résultats plus concrets, permettant d'affirmer une fois pour toutes que «ce qui caractérisait l'attitude de la Suisse pendant la guerre était une résistance constante et commune du gouvernement, de l'armée et du peuple».

Le dogme installé, il faudra pour l'ébranler de sérieux coups du boutoir, qui, à nouveau, viendront le plus souvent du dehors. C'est d'abord le cas pour le Rapport Ludwig, commandé suite à la polémique soulevée par l'affaire du tampon «J», révélée en 1953 par la publication du 5e volume des *Documents diplomatiques allemands*. Publié une quinzaine

d'années plus tard, le *Rapport Bonjour* répond à une logique identique. Avec, dans le rôle de l'étincelle, le *Spying for Peace* de Jon Kimche. Publié à Londres en 1961, l'ouvrage dresse le portrait d'une Suisse largement acoquinée avec le Reich. Pour faire taire la controverse qui en découle, le Conseil fédéral fait appel au doyen des historiens suisses, Edgar Bonjour, avec charge d'éclairer la question, centrale et délicate, de la neutralité. Les Archives fédérales s'ouvrent, mais au chercheur seul. Bonjour ne peut engager ni secrétaire ni assistant, ses recherches ne sont pas destinées à être publiées. Et ce n'est que sous la pression publique que le Conseil fédéral se résoudra à la diffusion d'une version censurée. Bien qu'inégale, cette *Histoire de la neutralité suisse* ouvre une brèche qu'il sera difficile de refermer. D'autant que les historiens entrent alors pleinement dans la partie. De jeunes chercheurs, souvent alémaniques, font ainsi valoir des points de vue qui battent en brèche les thèses popularisées en Suisse romande par l'ancien conseiller fédéral Georges-André Chevallaz. Souvent pertinents, les assauts des Jean-Baptiste Mauroux, Hans-Ulrich Jost, Daniel Bourgeois, Werner Rings, René-Henri Wüst, Georg Kreis résonnent puissamment au sein de la communauté scientifique, mais ne font guère de bruit en dehors des cercles d'initiés. Dans un climat marqué par la guerre froide et un profond sentiment anticomuniste, ces nouveaux «dissidents» sont pour la plupart fichés, soumis à diverses pressions ou pris à parti publiquement par les autorités.

Toute la mauvaise volonté du monde ne peut pourtant rien contre le savoir qui s'accumule. Publiée au début des années 80, *La Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses* profite largement des connaissances mises au jour durant ces «années de plomb». Synthèse ouverte au grand public, cette somme souffle un vent nouveau sur les pages de l'histoire suisse, y compris dans le chapitre consacré à la Seconde Guerre mondiale, où apparaissent les principaux aspects litigieux détaillés par le rapport Bergier. L'accueil est pourtant favorable. Seuls quelques irréductibles se lèvent pour protester et le livre atteint des chiffres de vente considérables.

Même s'il faudra attendre le milieu de la décennie suivante et l'affaire des fonds en déshérence pour que l'opinion prenne toute la mesure du chemin parcouru, la messe semble dite et le pli pris. Un virage manifeste et sans doute irréversible qui doit moins à la nouveauté des faits apportés au dossier qu'à la façon dont on les questionne dorénavant: une manière qui n'est ni celle d'hier ni celle de demain. «A certains égards, conclut l'historien Jean-Claude Favez, notre savoir a même reculé par rapport à ce que l'on savait au lendemain de la guerre. Dans *Le Balcon sur l'Europe*, que Pierre Béguin publie en 1951 par exemple, tout est dit, déjà, y compris la question du refoulement. Ce qui a changé véritablement, c'est notre façon de regarder: les informations touchant ces événements n'ont longtemps intéressé personne. Il était donc commode de les ignorer.»

[*Le Temps* 6 avril 2002]



# Economia e diritto



## Elenco dei testi

1. Dispense “*Nozioni di civica svizzera*”, a cura di Emanuele Vitali, docente di economia e diritto presso il Liceo cantonale di Locarno, 2017.
2. Roy Garré, *Il federalismo svizzero otto - novecentesco, fra Confederazione di Stati e Stato federale*, articolo tratto dalla rivista *Arte e Storia*, Edizioni Ticino Management, nr. 49, 2010.
3. Aldo Foglia, *Introduzione linguistica (ma non solo) al diritto svizzero*, cap. 3.6 I diritti popolari in Svizzera, Giuffrè Editore, 2012. Pagg. 55-57.
4. Christian Raaflaub, *Il ricorso alle iniziative popolari va frenato?*, articolo del 17 dicembre 2013 tratto dal portale internet [www.swissinfo.ch](http://www.swissinfo.ch).
5. Bruno Kaufmann, *Come (fra)intendere la democrazia svizzera*, articolo del 22 dicembre 2014 tratto dal portale internet [www.swissinfo.ch](http://www.swissinfo.ch).
6. Comunicato stampa della Segreteria di stato dell'economia (SECO) del 20 giugno 2017, *Prospettive congiunturali ancora positive nonostante la ripresa finora esitante*, tratto dal portale internet della SECO [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch).

I testi sopraccitati ci aiuteranno a sviluppare alcune riflessioni politiche ed economiche sulla Svizzera. Il primo testo è costituito da alcune dispense che hanno la finalità di permettere al lettore di acquisire le conoscenze civiche di base per comprendere il sistema politico e di governo elvetico. Con l'articolo di Roy Garré (testo 2) verranno illustrate le peculiarità del federalismo svizzero, mettendo in risalto i cambiamenti che lo hanno contraddistinto dal 1848 ad oggi.

Il terzo testo, tratto dal saggio di Aldo Foglia, “*Introduzione linguistica (ma non solo) al diritto svizzero*”, ha lo scopo di illustrare i diritti popolari, in particolare il diritto di iniziativa e di referendum, che consentono al popolo elvetico di partecipare direttamente alla funzione decisionale e che rendono la componente di democrazia diretta in Svizzera particolarmente forte. Questa caratteristica della democrazia elvetica è certamente controversa e molto discussa, vi è infatti chi sostiene che il ricorso a tali strumenti vada frenato, mentre altri sostengono che, suddetta peculiarità, sia il fiore all'occhiello della democrazia svizzera e vada assolutamente preservata. I testi 4 e 5 propongono due interessanti riflessioni a questo riguardo.

Nell'ultimo testo, l'accento viene spostato su temi più economici e in particolare, grazie ad un comunicato stampa della segreteria di stato dell'economia SECO, è illustrata l'attuale situazione congiunturale elvetica e le prospettive per il prossimo futuro.

Ovviamente i testi proposti vogliono essere solo uno spunto per dare il là ad una discussione più ampia ed esaustiva che verrà sviluppata in classe e che potrà ovviamente essere arricchita con ulteriori documenti o contributi.

## Testo 1

**Nozioni di civica svizzera**

Lo Stato è un'entità territoriale, giuridica e politica indipendente, frutto dell'organizzazione di un popolo che vive in un certo territorio, che ha fini comuni e che sottostà all'autorità di un governo.

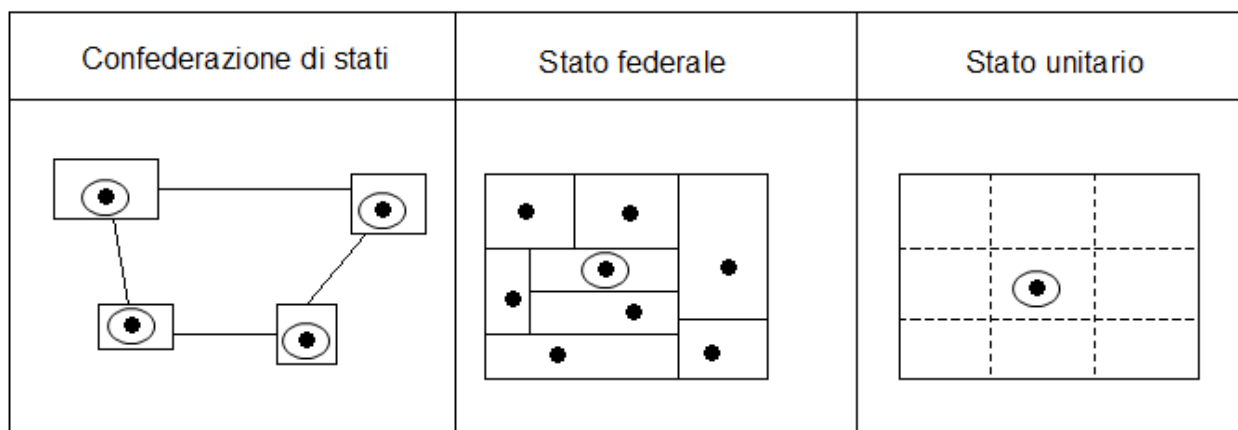
Uno stato per essere definito tale deve soddisfare le seguenti condizioni:

- Avere un popolo
- Avere un territorio
- Il potere dello stato deve essere sovrano (cioè non esiste nessun organo con potere superiore allo Stato).

A questo proposito i cantoni non possono essere definiti stati nel senso stretto del termine in quanto avendo sovranità limitata, non rispettano la terza condizione.

Nel corso dei secoli la Svizzera ha conosciuto tre forma di governo:

- Confederazione di stati (1291-1798 e 1803-1848)
- Stato unitario (1798-1803)
- Stato federale (1848 ad oggi)



- Confederazione di Stati: forma di aggregazione tra stati indipendenti e sovrani, uniti dalla necessità di far fronte ed esigenze comuni di carattere militare ed economico.
- Stato federale: ogni Stato rinuncia ad una parte della propria sovranità a favore di un governo centrale. Stato basato su di una costituzione scritta e rigida, esistenza di un parlamento bicamerale costituito da una camera rappresentante il popolo (in CH, il Consiglio Nazionale) ed una rappresentante gli stati membri (in CH, il Consiglio degli Stati).

- Stato unitario: Stato formato da un solo governo e da una sola volontà comune, il potere è attribuito soltanto allo stato centrale.

Nel 1848 anno la Svizzera vide il passaggio da confederazione di Stati a Stato federale, accompagnato dall'approvazione da parte di popolo e cantoni della prima costituzione svizzera. Questo sancì di fatto il passaggio da una lega di stati sovrani (uniti dalla necessità di far fronte ed esigenze comuni di carattere militare ed economico) ad uno stato di diritto, all'interno del quale i rapporti delle autorità con i cittadini e dei cittadini tra loro sono regolati da leggi scritte uguali per tutti. Ogni legge deve rispettare le disposizioni ed i principi generali contenuti nella costituzione, la quale garantisce i diritti principali dei cittadini e determina quali compiti sono di competenza federale e quali di competenza cantonale.

Il **POTERE** può essere:

assoluto: attraverso una *monarchia* (eredità) o una *dittatura* (forza)

Collettivo: *non democratico* con un'aristocrazia (nobili) o una oligarchia (poche persone) oppure *democratico* tramite il potere del **popolo**.

**A sua volta possono esistere vari tipi di democrazia:**

diretta: tutti i cittadini partecipano direttamente alla gestione del potere (ad es.: la *Landsgemeinde* in alcuni Cantoni, Assemblea comunale in alcuni Comuni)

Rappresentativa: i cittadini eleggono per un certo periodo dei rappresentanti che gestiscono il potere.

**Semi diretta: i cittadini eleggono per un certo periodo di tempo i rappresentanti che gestiscono il potere ma con possibilità di intervento da parte dei cittadini tramite iniziative o referendum (forma attuale in Svizzera)**

Il **potere** si suddivide in:

**LEGISLATIVO** crea nuove leggi o modifica leggi già esistenti

**ESECUTIVO** ha il compito di governare ed amministrare lo Stato applicando le leggi

**GIUDIZIARIO** garantisce la giustizia e giudica gli eventuali trasgressori delle leggi

In democrazia questi poteri devono essere ripartiti (separazione dei poteri) e chi partecipa ad uno di essi non può contemporaneamente partecipare agli altri due.

Esistono due sistemi elettorali principali:

**SISTEMA MAGGIORITARIO:** con la maggioranza assoluta: è eletto il candidato che ottiene più della metà dei voti espressi. **Se non esiste la maggioranza assoluta:** è necessario uno scrutinio di ballottaggio.

**SISTEMA PROPORZIONALE:** i seggi sono attribuiti ai partiti in proporzione al numero di voti ottenuti. In seno al partito, la distribuzione dei seggi ottenuti viene fatta in base al numero di voti ricevuti da ogni candidato.

A livello **federale**:

**LEGISLATIVO:** - Assemblea Federale (Consiglio Nazionale e Consiglio degli Stati)  
**ESECUTIVO:** - Consiglio Federale  
**GIUDIZIARIO:** - vari Tribunali Federali

Assemblea Federale: eletta dal popolo ogni 4 anni, è formata da due camere: il Consiglio Nazionale (200 membri eletti proporzionalmente dalla popolazione di ogni Cantone, rappresenta il popolo), eletto con sistema proporzionale. Il Consiglio degli Stati (46 membri, 2 per ogni Cantone, per il Canton Ticino eletti con il sistema maggioritario, rappresenta i Cantoni).

Consiglio Federale: formato da 7 membri (compreso il Presidente della Confederazione), eletti dall'Assemblea Federale con sistema maggioritario.

Tribunali Federali: giudici eletti dall'Assemblea Federale con sistema maggioritario, giudicano quale ultima istanza i ricorsi. Attraverso le loro sentenze concernenti casi concreti, talvolta compensano le lacune della legge (si dice in questo caso che la tal sentenza del Tribunale Federale fa giurisprudenza, ossia in casi analoghi successivi i giudici cantonali terranno conto del giudizio espresso dal Tribunale Federale). Solo in casi eccezionali il Tribunale Federale giudica quale prima ed unica istanza (ad es: messa in pericolo della sicurezza dello Stato).

A livello **Cantonale (per il Ticino)**:

**LEGISLATIVO:** - Gran Consiglio  
**ESECUTIVO:** - Consiglio di Stato  
**GIUDIZIARIO:** - vari organi (vedi sotto)

Gran Consiglio: composto da 90 membri, eletti dal popolo ogni 4 anni con il sistema proporzionale

Consiglio di Stato: composto da 5 membri, eletti dal popolo ogni 4 anni con il sistema proporzionale. Ogni Consigliere di Stato è a capo di un dipartimento:

- Dipartimento delle istituzioni
- Dipartimento della sanità e della socialità
- Dipartimento dell'educazione della cultura e dello sport
- Dipartimento del territorio
- Dipartimento delle finanze e dell'economia

A livello ticinese esistono tutta una serie di tribunali che esercitano il potere giudiziario, ed in particolare si occupano di amministrare la giustizia civile (giudici di pace, preture e tribunale d'appello), la giustizia penale (ministero pubblico, pretura penale, tribunale penale cantonale, corte d'appello, ...) e la giustizia amministrativa (tribunale cantonale amministrativo, tribunale cantonale delle assicurazioni, camera di diritto tributario, ...)

A Livello **comunale**: (il Cantone Ticino è suddiviso in 8 distretti, 38 circoli e 135 comuni)

<b><u>LEGISLATIVO:</u></b>	- Assemblea comunale o Consiglio comunale
<b><u>ESECUTIVO:</u></b>	- Municipio
<b><u>GIUDIZIARIO:</u></b>	- Non esiste potere giudiziario a livello comunale.

Assemblea comunale: democrazia diretta, il potere legislativo è gestito da tutti i cittadini attivi domiciliati nel comune, ossia cittadini che hanno compiuto 18 anni ed hanno la capacità di discernimento. Questo avviene per i Comuni che contano meno di 300 abitanti.

Da notare che ogni cittadino svizzero deve avere obbligatoriamente un domicilio in un Comune svizzero (da non confondere con l'attinenza comunale che è il luogo di origine della famiglia).

Consiglio Comunale: potere legislativo rappresentativo, gestito da un minimo di 15 ad un massimo di 60 Consiglieri comunali eletti ogni 4 anni dai cittadini del comune. Questo può avvenire in comuni con più di 300 abitanti.

### **Competenze**

Secondo l'Art. 3 della costituzione federale, i Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione, dunque la competenza è federale esclusivamente quando è scritta esplicitamente nella costituzione (principio di enumerazione).

In Svizzera la competenza per un determinato settore può essere:

- **FEDERALE:** il problema è regolato esclusivamente a livello federale e i Cantoni non possono intervenire (difesa, moneta, droghe, AVS, ...).
- **RIPARTITA:** Berna emana le leggi quadro ed i Cantoni emanano le leggi di applicazione valide sul loro territorio (caccia e pesca, alcool, scuole pubbliche, stranieri, ...)
- **CANTONALE:** il singolo Cantone regola in modo autonomo un determinato problema (polizia, culto, ...).

## **Iniziativa e referendum a livello federale**

### **Costituzione federale**

Se si vuole apportare un cambiamento alla Costituzione: (può essere una proposta generale oppure un progetto già elaborato)

se la richiesta viene dal popolo: Iniziativa popolare (obbligatoria)

se la richiesta viene dall'Assemblea federale: Referendum obbligatorio

INIZIATIVA POPOLARE: necessaria la raccolta di 100'000 firme valide. Termine 18 mesi dall'apposizione della prima firma. Le Camere federali possono presentare un controprogetto. L'iniziativa è accettata se almeno la metà più uno dei votanti e dei Cantoni accetta la proposta (doppia maggioranza).

REFERENDUM OBBLIGATORIO: Se l'Assemblea federale decide una modifica della Costituzione, è obbligata a sottoporre a votazione popolare questa modifica. Per essere approvata occorre la doppia maggioranza (popolo e Cantoni).

### **Legge federale**

Il popolo può richiedere la messa in votazione tramite referendum di una legge federale o di una sua modifica approvata alle Camere federali. La richiesta va inoltrata al Consiglio federale.

REFERENDUM FACOLTATIVO: raccogliendo 50'000 firme entro 100 giorni si può richiedere la messa in votazione popolare di una legge federale o di una sua modifica già approvata dall'Assemblea federale. La richiesta può essere fatta anche dai Cantoni (almeno 8). La legge entra in vigore se ottiene la maggioranza dei votanti.

Il popolo non può invece presentare un'iniziativa legislativa per la creazione o la modifica di una legge federale.

**Iniziativa e referendum a livello cantonale (per il Ticino):****Costituzione cantonale**

Per i cambiamenti da apportare alla Costituzione cantonale esiste la possibilità dell'iniziativa popolare oppure del referendum obbligatorio (se proposta dal legislativo).

INIZIATIVA POPOLARE: necessaria la raccolta di 10'000 firme valide. Termine 60 giorni dall'apposizione della prima firma.

L'iniziativa è accettata se almeno la metà più uno dei votanti accetta la proposta.

**Legge cantonale**

INIZIATIVA LEGISLATIVA: è volta alla proposta, all'elaborazione o alla modifica di una legge cantonale o di un decreto legislativo cantonale. Può provenire dal Consiglio di Stato, da un membro del Gran Consiglio oppure dal popolo. Sono necessarie 7'000 firme. Termine 60 giorni dall'apposizione della prima firma.

L'iniziativa è accettata se almeno la metà più uno dei votanti accetta la proposta.

REFERENDUM LEGISLATIVO: è la facoltà di chiedere che il popolo abbia a pronunciarsi in ultima istanza sull'accettazione o il rifiuto di una legge cantonale o di un decreto legislativo cantonale oppure nei confronti di un atto legislativo cantonale di qualsiasi natura comportante una spesa superiore ai 1'000'000 franchi o una spesa annua superiore ai 250'000 franchi per almeno 4 anni. Occorre presentare almeno 7'000 firme nel termine di 45 giorni.

Il referendum è accettato se almeno la metà più uno dei votanti accetta la proposta.

Iniziativa popolare e diritto di referendum esistono anche a livello comunale.

## Testo 2

## **Il federalismo svizzero otto-novecentesco**

### **Fra Confederazione di Stati e Stato federale**

*di Roy Garré*

#### **L'Atto di Mediazione napoleonico del 1803**

Nel 1803 Napoleone Bonaparte impose alla Svizzera una legge fondamentale, conosciuta come l'Atto di Mediazione, destinata ad avere delle conseguenze importantissime per il futuro della struttura politica del Paese. Tale atto fu adottato con lo scopo di porre fine ai continui rivolgimenti politici e sociali che avevano caratterizzato la breve vita di quello che è stato l'unico (fallimentare) esperimento centralistico della storia svizzera, la Repubblica Elvetica "una ed indivisibile" inaugurata nel 1798 sotto il presidio delle truppe francesi.

Nel 1803 la Svizzera divenne così una Confederazione di 19 Cantoni autonomi, governata da una Dieta federale e soltanto a grandi linee assimilabile alla complessa struttura patrizia che costituiva la vecchia Confederazione dei 13 Cantoni e dei loro alleati, l'eterogenea entità politica che aveva retto fino all'arrivo dei rivoluzionari francesi. Nella nuova Dieta, presieduta da un Landamano, sedevano i rappresentanti dei Cantoni, i quali avevano l'obbligo di votare secondo le istruzioni cantonali.

Tale organo aveva competenze minime, di natura prevalentemente esecutiva, mentre la competenza legislativa restava ai Cantoni. Come nel periodo prerivoluzionario, la Svizzera tornava sostanzialmente ad essere una Confederazione di Stati.

#### **Il Patto federale del 1815 ed il periodo della Restaurazione**

Nel periodo della Restaurazione, succedutosi alla caduta del regime napoleonico in Francia, il regime costituzionale fu caratterizzato da un Patto federale non molto diverso da quello introdotto con l'Atto di Mediazione, seppur con un potere centrale ancora più rarefatto.

Decisivo per l'adozione del Patto fu l'intervento delle grandi potenze europee, che nel quadro della Pace di Parigi (1814-1815) avevano altresì riconosciuto la neutralità della Svizzera e l'inviolabilità del suo territorio.

Il nuovo Patto federale del 7 agosto 1815 era molto sintetico, costituito di soli quindici articoli piuttosto oscuri e lacunosi, ad immagine di un sistema costituzionale decisamente debole, in cui i Cantoni rimanevano titolari della maggior parte delle competenze. Ogni Cantone era uno Stato sovrano con la propria costituzione, la propria moneta, i propri dazi e le proprie dogane.

L'unico organo centrale era la Dieta, in cui sedevano delegati cantonali vincolati alle istruzioni dei governi di provenienza. Le sue competenze si limitavano alla politica ed al commercio esteri, alla difesa ed alla sicurezza interna. Non disponeva di un esercito nazionale ma doveva far capo ai contingenti militari dei Cantoni.

### **Dalla Confederazione di Stati allo Stato federale**

La storia costituzionale del Patto federale del 1815 viene generalmente divisa in due periodi: quello della Restaurazione, che va dal 1815 al 1830, e quello della Rigenerazione, che va dal 1830 al 1848. Nel periodo della Restaurazione vengono abbandonate molte delle innovazioni del periodo della Rivoluzione francese. I diritti politici dei cittadini vengono massicciamente ridotti ed in molti Cantoni viene abolita la separazione dei poteri. Paradigmatico a questo proposito quanto accadde in Ticino, dove prese piede un regime autoritario caratterizzato da abusi, corruzione, clientelismo ed in generale dall'asservimento dello Stato agli interessi privati; esso fu per contro molto attivo sul piano della consolidazione delle strutture statali, dell'unificazione legislativa e della costruzione della rete viaria. La progressiva involuzione di questo regime verso pratiche sempre più autocratiche e poliziesche ne determinò il crollo, soprattutto grazie all'attività di alcuni giovani liberali ed in particolare di Stefano Franscini, il futuro primo consigliere federale ticinese, che agli inizi del 1830 fece stampare e diffondere, anonimo, lo scritto politico *Della riforma della costituzione ticinese*. Questa pubblicazione segnò l'avvio di un movimento riformistico di stampo liberale che entro breve tempo portò alla caduta del regime della Restaurazione ed alla promulgazione della Costituzione ticinese del 4 luglio 1830, proprio alcune settimane prima dello scoppio della Rivoluzione di luglio a Parigi. La riforma ticinese rappresenta così il primo atto della Rigenerazione svizzera, che a partire dal gennaio del 1831 coinvolse nel giro di alcuni mesi i Cantoni di Soletta, Lucerna, Zurigo, San Gallo, Turgovia, Argovia, Sciaffusa, Vaud e Berna. Fra le riforme introdotte vanno segnalate l'estensione del diritto di voto, la separazione dei poteri e numerose libertà fondamentali del cittadino.

Come sottolinea Peter von Matt, furono le rivoluzioni cantonali di questo periodo, più ancora di quanto accadde poi nel '48, a dare l'abbrivio alla Svizzera moderna. Sul piano federale vennero presto avanzate proposte di riforma del Patto del 1815, le quali sfociarono nell'originale quanto sfortunato Patto Rossi del 1832. Tale progetto prende il nome dal relatore che lo presentò alla Dieta nel 1833, Pellegrino Rossi, il grande uomo politico e studioso originario di Carrara, che proprio in quegli anni, nella veste di deputato del Canton Ginevra alla Dieta federale, era uno dei maggiori protagonisti della politica svizzera. La novità più importante era la prevista transizione verso uno Stato federale, retto da organi costituzionali autonomi e non più da una Dieta vincolata alle istruzioni dei governi cantonali. Il progetto cadde presto fra le critiche incrociate di quasi tutti gli schieramenti: dai cattolici che censuravano la mancanza della garanzia dei conventi, ai romandi che lo consideravano troppo centralizzatore, fino agli stessi liberali che lamentavano il mancato potenziamento dei diritti popolari e l'assenza di un criterio di elezione proporzionale alla popolazione. Per quindici anni l'idea di una revisione costituzionale fu così accantonata.

Sarà la conclusione della guerra civile del cosiddetto Sonderbund (1847), l'alleanza separata dei Cantoni cattolico-conservatori, a riattivare il processo riformistico. Già nell'agosto del 1847 fu creata una commissione di revisione del Patto federale. Gli affari furono accelerati nel 1848 dalla Rivoluzione parigina che stava scuotendo l'Europa intera. L'8 aprile il progetto fu portato a compimento. Il nuovo testo non comportava una semplice revisione del Patto del 1815, ma la creazione di un vero e proprio Stato federale con una

sua costituzione e organi autonomi. Il progetto fu sottoposto ai Cantoni che in gran parte indirono uno scrutinio popolare.

L'elettorato della maggioranza dei Cantoni approvò il nuovo testo costituzionale. Nel complesso parteciparono al voto 241'642 cittadini svizzeri su 437'103 aventi diritto di voto, per una popolazione totale di più di due milioni di abitanti. Ad approvarlo furono 169'743 cittadini, mentre 71 '89910 respinsero. Il 12 settembre 1848, preso atto del risultato delle votazioni nei vari Cantoni, la Dieta approvò definitivamente la nuova costituzione, la quale entrò in vigore il 16 novembre di quello stesso anno. Nel preambolo del testo costituzionale viene evidenziato il proposito *“di rassodare la lega dei Confederati, di mantenere ed accrescere l'Unità, la Forza e l'Onore della Nazione Svizzera”*. Le competenze federali sono molto accresciute e d'ora in avanti per estenderle basterà una decisione della maggioranza di popolo e Cantoni, mentre il Patto del 1815, più un trattato internazionale che una Costituzione, poteva essere modificato soltanto previa rinegoziazione unanime. Se la Confederazione del 1815 non disponeva che di una Dieta di delegati cantonali, debole e macchinosa, ora il nuovo Stato federale, che si chiama ancora *Confederazione* per tradizione storica ma non per sostanza giuridica, può contare su organi centrali forti ed autonomi. Il Parlamento (Assemblea federale) è bicamerale, secondo il modello costituzionale americano, ed è sostanzialmente quello che ancor' oggi conosciamo, composto di un Consiglio nazionale a rappresentanza del popolo svizzero e di un Consiglio degli Stati a rappresentanza dei Cantoni. Il potere esecutivo viene esercitato da un Consiglio federale di 7 membri, uniti da un vincolo collegiale e paritario, eletti dalle due Camere riunite in assemblea plenaria. Viene istituito anche un Tribunale federale (TF), dotato per il momento di competenze molto ristrette. Esso diverrà una vera Corte suprema indipendente e con ampia giurisdizione, con sede a Losanna, soltanto con la Costituzione federale del 1874, mentre è molto più recente (2000) la base costituzionale per la creazione di separati tribunali federali di prima istanza, ovvero il Tribunale penale federale (TPF) con sede a Bellinzona ed il Tribunale amministrativo federale (TAF) con sede a San Gallo. Il federalismo svizzero si manifesta così anche nella localizzazione geografica di questi tre tribunali, decentrati rispetto a Bema, capitale federale già dal 1848.

### **Lo Stato federale e le sue riforme fra Otto- e novecento**

Sotto il profilo strettamente istituzionale la forma di federalismo introdotta con la Costituzione del 1848 non è cambiata di molto dall'Ottocento ad oggi. All'interno di questo quadro istituzionale formalmente intatto si è per contro determinato un progressivo spostamento degli equilibri fra autorità periferiche e autorità centrale.

Non si può quindi parlare del federalismo svizzero come di un modello ideale omogeneo e fisso. Si tratta invece di un fenomeno in continua evoluzione, a fronte di sempre nuove interazioni fra Confederazione, Cantoni ed in parte anche Comuni. In una "prima fase", durata fino alla Prima Guerra Mondiale, vennero trasferiti alla Confederazione i compiti statali tradizionali, come le dogane, il monopolio postale, l'esercito, la legislazione civile e penale, la politica monetaria ed alcuni compiti di polizia. Accanto a questi compiti tradizionali dello Stato vi è tutta una serie di compiti in materia di politica economica e sociale che cominciarono a venire affidati alla Confederazione già poco dopo la revisione costituzionale del 1874, determinando un forte aumento delle competenze federali. Alla Confederazione vennero in particolare trasferiti compiti in materia di previdenza sociale, di trasporti, di

telecomunicazioni, di tutela di determinati rami economici, di commercio interno, Il progressivo spostamento di peso politico dai Cantoni alla Confederazione costituisce la "seconda fase" dello sviluppo del federalismo svizzero e durò fino agli anni Cinquanta del Novecento. A quel momento, le più importanti competenze in materia di politica economica e sociale erano centralizzate, per cui poteva cominciare una "terza fase" evolutiva caratterizzata dalla creazione di nuovi compiti statali come la protezione dell'ambiente e delle risorse naturali, la pianificazione del territorio, l'approvvigionamento ed il consumo energetici, A differenza della politica economica e sociale, decisamente concentrata a livello federale, questo genere di compiti statali può essere efficacemente realizzato solo coinvolgendo differenti livelli istituzionali.

In virtù di quello che viene definito "federalismo esecutivo", la Confederazione si limita a delineare il necessario quadro legislativo e ad assumere compiti di pianificazione e direzione, mentre ai Cantoni ed ai Comuni resta un buon margine di responsabilità nell'ambito della concretizzazione della politica federale (principio di sussidiarietà).

### **I più recenti sviluppi del federalismo svizzero**

Per descrivere l'odierno federalismo svizzero viene volentieri usata la metafora del "cantiere". Considerate le dinamiche esistenti a livello internazionale, fra processo di unificazione europea e globalizzazione, questo ovviamente non sorprende. Il federalismo subisce comunque anche spinte riformistiche dal basso, come dimostrano la creazione di una Conferenza dei governi cantonali, gli sviluppi in ambito di aggregazioni comunali o di collaborazione fra regioni transfrontaliere, ma anche le discussioni sulle regioni metropolitane o sui limiti del federalismo fiscale. Qualsiasi dibattito in merito non può tutta via prescindere dalla presa di coscienza di quelle che sono le radici storiche del federalismo svizzero, il quale, più che il prodotto di una pianificazione a tavolino, rappresenta il precipitato di una secolare sedimentazione di esperienze concrete, di contingenti risposte sociopolitiche, ma anche di profonde lacerazioni. In questo senso è un modello difficilmente esportabile in quanto tale, indissolubilmente legato come è alle tradizioni repubblicane, pluriconfessionali e multiculturali del Paese. Più utile è invece occuparsi in maniera comparativa di taluni aspetti del federalismo svizzero, soprattutto quelli connessi al rispetto ed alla promozione delle minoranze, alla laicità dello Stato, alla perequazione finanziaria ed in generale alla solidarietà nazionale, tutti aspetti che fanno sì che il federalismo svizzero non sia un fattore di disgregazione bensì di forte integrazione nazionale. Come sottolinea efficacemente il preambolo dell'attuale Costituzione federale approvata da popolo e Cantoni nel 1999, *"la forza del popolo si commisura al benessere dei più deboli dei suoi membri"*. Solo con questo spirito può essere difesa e promossa la lungimirante potenzialità di quel *"foedus"* ("alleanza, patto", da cui l'etimologia stessa del termine federalismo), pionieristicamente rappresentato all'inizio dell'Ottocento dall'artista ticinese Antonio Baroffio nell'apparato simbolico di una sua famosa tela intitolata *La rigenerazione del Cantone Ticino*. In quest'opera del 1805, oggi esposta a Bellinzona nel Palazzo del Governo, presero forma pittorica i valori del nuovo Stato, fra cui, oltre alla giustizia, alla certezza della legge, alla concordia nazionale e alla promozione delle belle arti, vi era appunto il *"foedus"*; il patto federale di solidarietà fra Cantoni che compongono la Svizzera. Un patto che, sempre con le parole del citato preambolo costituzionale, è fondato sulla volontà di vivere "la molteplicità nell'unità, nella considerazione e nel rispetto reciproci".



Antonio Baroffio, *La rigenerazione del Cantone Ticino* (1805), Palazzo del Governo, corridoio sopra la scala principale, olio su tela.



## Testo 3

**I diritti popolari in Svizzera**

Tratto caratteristico della forma di governo dello Stato svizzero è la facoltà riconosciuta dal popolo – gli aventi diritto di voto – di partecipare direttamente alla funzione decisionale, scavalcando i rappresentanti diretti nell'organo legislativo. Si tratta dei cosiddetti diritti di referendum e iniziativa. Le parole con cui queste facoltà vengono indicate ne svelano la funzione: con il referendum - termine che deriva dall'uso fatto fra i membri della Dieta federale, organismo che nella Confederazione Svizzera prima del 1848 rappresentava i Cantoni, a cui spettava ratificarne le delibere; dunque adottate ma « ad referendum » (da riferire) - una decisione dell'organo legislativo viene « riferita » all'approvazione o alla disapprovazione del popolo dei votanti; con l'iniziativa viene garantita la facoltà ad una parte della popolazione sovrana di « iniziare », dunque proporre, l'adozione un progetto in luogo dell'organo decisionale. Insomma, con il diritto di referendum il sovrano si garantisce un diritto di controllo dell'operato dei suoi rappresentanti, con quello di iniziativa un diritto di proposizione al loro posto. In sintesi:

REFERENDUM	Facoltà di riferire una decisione dell'organo legislativo all' approvazione o alla disapprovazione da parte della popolazione con diritto di voto.
INIZIATIVA	Facoltà per un gruppo di cittadini attivi di sottoporre, scavalcando l'organo legislativo, una proposta al voto della popolazione attiva.
REFERENDUM COSTITUZIONALE OBBLIGATORIO	Obbligo di sottoporre al voto del sovrano qualsiasi modifica della Costituzione federale.
REFERENDUM LEGISLATIVO FACOLTATIVO	Facoltà di sottoporre al sovrano l'approvazione di una legge decisa dall'organo legislativo (mediante la raccolta di 50'000 firme entro 100 giorni).
INIZIATIVA COSTITUZIONALE	Facoltà di sottoporre al sovrano una modifica della Costituzione federale (mediante la raccolta di 100'000 firme entro 18 mesi).

Benché conosciuti anche in altri regimi politici, l'utilizzo degli istituti del referendum e nell'iniziativa nel panorama costituzionale svizzero ne ha fatto però un unicum al mondo, pregnando fortemente la vita politica della Svizzera e il suo regime politico. Che, anche perciò, viene definito una democrazia semidiretta. Il referendum facoltativo legislativo,

introdotto con la revisione costituzionale del 1874, da strumento della democrazia partecipativa si è trasformato in artefice della democrazia di compromesso: dapprima fu utilizzato infatti dall' opposizione politica, con il risultato pratico di venire ben presto associata al governo dello stato (formula magica di governo); in seguito, ha favorito la costituzione di organizzazioni ed associazioni di categoria, della cui opinione fu necessario tener conto a misura dell' accrescersi della loro capacità referendaria (sistema istituzionalizzato nella cosiddetta procedura di consultazione). Meno efficace dallo stretto profilo statistico (pochissime sono state le iniziative accolte dal sovrano), l'iniziativa popolare ha conosciuto e conosce, ciononostante un notevole successo come strumento di azione politica indiretta, che consente di svolgere funzioni di propaganda o educazione dei cittadini, rispettivamente di cassa di risonanza per istanze o bisogni emergenti. In sintesi:

FORMULA MAGICA DI GOVERNO	Composizione partitica dell'esecutivo svizzero, a cui sono associati i maggiori partiti svizzeri.
PROCEDURA DI CONSULTAZIONE	Fase del processo decisionale consistente nel raccogliere, prima che il legislativo si pronunci, il parere delle associazioni e delle organizzazioni, oltre che dei partiti, dei Cantoni o di gruppi di individui interessati.

Si sarà compresa l'importanza decisiva di questi strumenti di gestione dello Stato svizzero, tali da far emergere scelte gestionali davvero in sintonia - nel bene e nel male, beninteso - con i bisogni sociali emergenti.

## Testo 4

**Il ricorso alle iniziative popolari va frenato?**

*Di Christian Raaflaub, 17 dicembre 2013*

Negli ultimi tempi sono notevolmente aumentate le iniziative popolari sottoposte a votazione federale. Il popolo è così chiamato ad esprimersi su un numero sempre maggiore di temi. Alcuni propongono ora di introdurre ostacoli più grandi per frenare questa tendenza. Sabato pomeriggio sulla Bärenplatz di Berna. Questa piazza della capitale elvetica, sempre piuttosto affollata, figura tra i luoghi prediletti da partiti e organizzazioni per la raccolta delle 100'000 firme necessarie per la consegna di un'iniziativa popolare alla Cancelleria federale. Un'attività praticata a più riprese anche da alcuni esponenti politici svizzeri, tra cui il deputato socialista Andy Tschümperlin. "Ho cominciato a diventare attivo in politica, raccogliendo firme per un'iniziativa nel mio Comune. Questo lavoro fa parte del mio curriculum politico". Le iniziative popolari rappresentano uno dei perni del sistema di democrazia diretta. Grazie a questo strumento, i cittadini firmatari possono avanzare delle proposte di modifica della Costituzione, che devono essere sottoposte direttamente al verdetto del popolo, anche se non sono condivise dal governo e dal parlamento. Per fare questo occorre però trovare almeno 100'000 persone, aventi diritto di voto, disposte a sottoscrivere il testo nel giro di 18 mesi dal lancio ufficiale dell'iniziativa.

**Iniziativa popolare**

*L'iniziativa popolare permette ai cittadini di proporre una modifica della Costituzione. Per essere valida, deve essere sottoscritta da almeno 100'000 aventi diritto di voto nello spazio di 18 mesi.*

*Il Parlamento può decidere di accettare direttamente l'iniziativa. Può pure rifiutarla o preparare un controprogetto. In ogni caso viene comunque organizzato un voto popolare. Per essere adottata, l'iniziativa deve ottenere il voto di una maggioranza di cittadini e di cantoni.*

**Marea di iniziative**

Negli ultimi tempi, il numero delle iniziative popolari è costantemente aumentato di anno in anno. Partiti e organizzazioni non sembrano temere i costi per la raccolta delle firme, che si aggirano in media sui 200'000 franchi.

"Ci sono voluti quasi 100 anni per le prime 250 iniziative. Oggi siamo già giunti a 400", rileva Bruno Hofer, autore di un libro che ripercorre l'evoluzione di questo diritto politico, dal 1891 sino al 2012 ("Volksinitiativen in der Schweiz 1891 bis 2012").

"L'iniziativa è diventata una misura di supporto dell'esercizio politico", aggiunge Hofer, il quale analizza nel suo saggio le ragioni che spingono le forze politiche a fare un uso crescente di questo strumento democratico. "Ormai tutti i partiti, anche quelli che

compongono il governo, considerano buona cosa sottoporre agli elettori dei formulari per la raccolta di firme, come se volessero celebrare la vitalità della democrazia”.

Anche per Avenir Suisse, “meno iniziative porterebbero di più”. Secondo il “Think-Tank” del settore economico, l’aumento delle iniziative va legato anche la sensibile crescita della popolazione, che facilita la raccolta delle firme. “Per questo motivo, sarebbe auspicabile raddoppiare o triplicare il numero delle firme necessarie”.

Tre proposte al vaglio

Un’idea sostenuta anche da Jean-Daniel Gerber. In un’intervista alla Neue Zürcher Zeitung, l’ex segretario di Stato menziona tre possibilità per erigere degli ostacoli alla pleora di iniziative popolari.

Innanzitutto un aumento del numero di firme da 100'000 a 200'000, in modo da tener conto della forte crescita demografica in corso dal 1977. Altra proposta, una riduzione della durata autorizzata per la raccolta delle firme da 18 a 9 mesi. Oppure, l’attribuzione di nuovi poteri al parlamento: verrebbero così sottoposte al popolo solo le iniziative che hanno ottenuto una determinata percentuale di sostegni da parte dei parlamentari.

Una quota simile non è però ben vista da molti politici e osservatori. “Si tratta di una perversione del carattere fondamentale dei diritti popolari”, ritiene Bruno Hofer. “L’idea alla base di questo strumento politico è invece quella di permettere ai cittadini di portare avanti delle proposte, senza dover passare dal parlamento”.

### **Evoluzione**

*Il diritto di iniziativa popolare è stato introdotto già nel 1848 nella Costituzione federale, ossia al momento della nascita dello Stato moderno.*

*A quei tempi bastavano 50'000 firme per poter consegnare un’iniziativa popolare. Un numero che corrispondeva però all’8% degli aventi diritto di voto.*

*Dopo l’introduzione del diritto di voto per le donne nel 1971, questa quota era scesa all’1,3%.*

*Il numero delle firme richieste è stato così aumentato nel 1971 a 100'000.*

*Oggi, 100'000 firme corrispondono a circa il 2% degli aventi diritto di voto.*

Anche Martin Landolt, presidente del Partito borghese democratico (PBD), ritiene che questa proposta “non rientra nello spirito della democrazia diretta”. A suo avviso, dovrebbero essere eretti degli ostacoli più grandi, ma “i diritti popolari non vanno pregiudicati”.

Il presidente del PBD non vede inoltre di buon occhio una riduzione della durata del periodo autorizzato per la raccolta delle firme: un ostacolo di questo tipo potrebbe essere facilmente superato solo da coloro che dispongono di “una grande macchina di marketing”.

### **Adattamento automatico del numero**

Resterebbe quindi la proposta di aumentare il numero delle firme. A detta di Hofer bisognerebbe introdurre un automatismo per tener conto dell’evoluzione demografica. Una misura introdotta quest’anno dal canton Ginevra: un’iniziativa popolare deve ora essere firmata da almeno il 4% degli aventi diritto di voto.

A livello federale, secondo Hofer, si potrebbe fissare questa quota al 2,5%, ciò che corrisponderebbe a circa 129'000 persone. Attualmente, invece, è necessario solo il 2% di firme dei 5,2 milioni di aventi diritto di voto.

Per Landolt, questo modello è degno di essere valutato. Con una percentuale fissa, il numero delle firme sarebbe automaticamente adeguato all'evoluzione demografica. Il tema è attualmente in discussione presso il PBD.

Gli oneri amministrativi per il conteggio delle firme e la procedura di esame da parte del governo e del parlamento sono stimati, in media, a 200'000 franchi. (Keystone)

### **Effetto dubbio**

Contrario ad un aumento della quota minima è invece Andy Tschümperlin, dal momento che “perfino i partiti di governo non riescono sempre a raccogliere le firme necessarie per un'iniziativa popolare”.

Landolt ammette che un aumento “potrebbe avere l'effetto di un autogol”: “proprio le forze che utilizzano le iniziative e i referendum come strumento di marketing potrebbero conservare anche in futuro la capacità di raccogliere le firme necessarie”.

Una questione discussa all'interno del PBD: “Da un lato vi sarebbe il bisogno di un aumento, dall'altro non siamo convinti che un cambiamento simile darebbe i risultati sperati”.

Osservazioni: Quattro cantoni hanno modificato recentemente il quorum richiesto per le firme: Zurigo, Uri, Grigioni e Basilea città. A Ginevra è stata introdotta una quota pari al 4% degli aventi diritto di voto. A Appenzello interno e Glarona è ancora in uso la Langdsgemeinde.

### **Termometro politico**

Ostacoli più grandi non sono considerati una buona soluzione dal politologo Marc Bühlmann, autore di uno studio sull'impiego delle iniziative popolari a livello cantonale. Tra i cantoni vi sono grandi differenze per quanto riguarda il rapporto tra la popolazione e il numero di firme necessario per un'iniziativa.

“Queste differenze non riflettono però il numero di iniziative lanciate nei cantoni”, osserva Bühlmann. “Vi sono dei cantoni che impongono un numero elevato di firme, ma che votano spesso su delle iniziative. In altri, con una quota minima piuttosto bassa, giungono in porto poche iniziative. Non vi è quindi un rapporto evidente”.

Il numero di iniziative lanciate non dipende solo dai criteri di questo strumento. In alcune regioni della Svizzera vi sono maggiori problematiche e questo si riflette poi sul numero di iniziative popolari.

### **Stime dei costi**

Secondo il portale delle autorità elvetiche “ch.ch”, la campagna e la raccolta delle firme per un'iniziativa popolare a livello federale richiedono un onere di almeno 150'000 franchi.

Non vi sono però degli studi sui costi di un'iniziativa, dal suo lancio fino all'esame da parte del parlamento e al voto finale.

La Cancelleria federale stima che l'organizzazione e lo svolgimento di una votazione federale costano da 7 a 8 milioni di franchi per i poteri pubblici. Ogni anno si tengono in Svizzera fino ad un massimo di 4 votazioni federali, nelle quali è generalmente sottoposto più di un tema al verdetto popolare.

Le spese per la procedura da parte delle autorità (esame dell'iniziativa, preparazione di un messaggio, sedute delle commissioni parlamentari e in dibattito alle due Camere federali) sono stimate a 200'000 franchi. L'onere può essere più alto se viene elaborato un controprogetto diretto o indiretto.

*Traduzione di Armando Mombelli, swissinfo.ch*



## Testo 5

**Come (fra)intendere la democrazia svizzera**

*Di Bruno Kaufmann<sup>6</sup>, 22 dicembre 2014*

Sono cittadino svizzero, risiedo nell'Unione europea e ricopro un incarico con dei poteri esecutivi – seppur molto limitati – in una città svedese: da decenni partecipo attivamente al dibattito internazionale sulla democrazia.

Finora, l'opinione pubblica mondiale ha spesso frainteso promesse e pericoli legati al potere partecipativo del popolo, così come sperimentato e messo in pratica in Svizzera. Questo dovrebbe cambiare, poiché coi suoi diritti popolari la Svizzera offre lezioni incoraggianti per rendere più democratica la democrazia nel XXI secolo.

Cominciamo con il principale fraintendimento. Prima di tutto, il biasimo va rivolto agli stessi svizzeri. Qualche anno fa, le autorità elvetiche avevano invitato degli ospiti stranieri a fare l'esperienza di una democrazia diretta «reale», facendoli assistere a una «Landsgemeinde» in una regione di montagna. Queste assemblee popolari sono anteriori alla democrazia moderna – basata sui diritti dell'uomo, la delega dei poteri e il voto a scrutinio segreto – e sono ancora organizzate in due cantoni svizzero tedeschi.

Durante una di queste escursioni folcloristiche, un ambasciatore di Polonia mi aveva detto: «Adesso capisco perché il mio paese non sarà mai in grado di avere una democrazia diretta. Perché non abbiamo... montagne così belle e vino bianco così buono».

Durante quella giornata soleggiata trascorsa a Glarona, l'ambasciatore e i suoi colleghi avevano apprezzato soprattutto questo secondo aspetto della visita e non erano particolarmente disposti a seguire le mie spiegazioni. Cercavo di far capire loro che la democrazia svizzera attuale non ha più molto da spartire con questa «Landsgemeinde» medievale. La fonte d'ispirazione sono piuttosto le idee di base della Rivoluzione francese: ridare la sovranità al popolo, attraverso diritti come l'iniziativa e il referendum.

---

<sup>6</sup> Cittadino svizzero, Bruno Kaufmann presiede l'Istituto europeo sull'iniziativa e il referendum (un laboratorio di idee transnazionale) e copresiede il Global forum on Modern Direct Democracy. Vive in Svezia, dove dirige tra l'altro la Commissione elettorale della città di Falun. In qualità di giornalista, lavora come corrispondente dal Nord Europa per la Radio svizzero-tedesca (DRS) ed è caporedattore di people2power, una piattaforma sulla democrazia diretta.



Il Canton Glarona è uno degli ultimi due cantoni che ancora organizza la Landsgemeinde. (Keystone)

Un altro malinteso deriva dall'errore frequente che consiste nel valutare uno strumento democratico alla luce del singolo risultato di un referendum. A seconda della posizione politica, ciò può produrre opinioni molto positive o molto negative, come hanno mostrato i voti sul divieto di costruire minareti, sulla fissazione di un tetto per i salari dei top manager, sulla rimessa in causa dei trattati bilaterali con l'Unione Europea o sull'acquisto di nuovi aerei da combattimento.

Questo soffermarsi su casi singoli, interpretandoli sia positivamente che negativamente, omette un aspetto ben più rilevante: l'importanza a lungo termine e l'impatto di un sistema politico nel quale l'implicazione dei cittadini non si limita al solo giorno del voto.

### **Il mondo è cambiato**

Ancora una volta, gli stessi svizzeri non sono al riparo da simili malintesi. Insistendo sul carattere «unico» del loro approccio democratico, contribuiscono a rendere più confuso che utile il dibattito sulle opzioni e i limiti della democrazia moderna.

Il mondo però è cambiato. I principali strumenti della democrazia diretta, come il referendum e l'iniziativa, sono diventati mondiali, poiché negli ultimi anni più di un centinaio di paesi li hanno introdotti in una forma o nell'altra nella loro Costituzione. Anche l'Unione Europea dal 2012 contempla il diritto d'iniziativa dei cittadini europei. Si tratta del primo processo di democrazia diretta a livello transnazionale, che si caratterizza anche per la raccolta elettronica delle firme.

Quali sono quindi gli elementi principali che ci permettono di capire cosa rende l'esperienza svizzera della democrazia diretta così moderna e, per certi versi, così universale?

Prima di tutto, il semplice fatto che se ne parla. Sin dall'inizio, nell'Antica Grecia, le democrazie di successo hanno permesso ai loro cittadini di dibattere dei temi prima di prendere qualsivoglia decisione. Nel caso svizzero, questo aspetto lo si ritrova in istituzioni politiche vicine e accessibili al cittadino, così come in un processo decisionale che punta ad animare – e non a evitare – il dibattito politico.

Un esempio: su scala nazionale, le iniziative popolari sono raramente coronate da successo nelle urne. Tuttavia, permettono di far nascere dei compromessi stabili, basati su una discussione lunga e ad ampio spettro delle tematiche. Aumentare gli ostacoli esigendo un

numero maggiore di firme per convalidare un'iniziativa, come chiedono alcuni, ridurrebbe chiaramente questi benefici.

Il mondo potrebbe invece piuttosto ispirarsi dall'approccio cooperativo delle istituzioni politiche svizzere, che non propongono rivoluzioni fragorose, bensì un'evoluzione costante. In secondo luogo, per una questione di pratica. I cittadini svizzeri sono costantemente invitati a dibattere tra di loro di temi comuni e a forgiarsi un'opinione. E lo fanno volentieri: otto cittadini su dieci partecipano almeno una volta all'anno a un voto popolare, mentre molti si astengono dal votare su temi che per loro non sono famigliari. Questi fatti contraddicono l'analisi superficiale basata sul tasso di partecipazione medio ai differenti referendum, iniziative ed elezioni. Inoltre, questo invito continuo a esercitare una cittadinanza attiva e a partecipare alla vita democratica è in netto contrasto con la tendenza di imporre dei referendum dall'alto, con rappresentanti eletti che giocano a far prendere delle decisioni alla gente, aprendo la porta ad ogni tipo di manipolazione.

### **Un'invenzione della democrazia**

Infine, la Svizzera non ha inventato la democrazia diretta. È vero piuttosto il contrario: è stata inventata dalla democrazia diretta. L'idea di avere una parola da dire in occasione di elezioni, iniziative e referendum è molto più universale e risale alle rivoluzioni americana e francese della fine del XVIII secolo. In Svizzera, questa idea ha trovato un terreno fertile, dove ha potuto svilupparsi e crescere passo dopo passo.

Nello stesso tempo, ciò spiega anche i limiti evidenti della pratica democratica in Svizzera, compreso il problema dell'integrazione interna ed esterna (estendendo il diritto di voto a più abitanti e conciliando democrazia partecipativa e appartenenza attiva all'UE). L'incapacità di capire questo aspetto può spiegare perché la democrazia diretta svizzera ha numerosi deficit strutturali, ad esempio in materia di educazione politica o trasparenza finanziaria. Ciononostante, il mondo trarrebbe profitto dal conoscere e capire meglio la democrazia diretta svizzera. Gli svizzeri, dal canto loro, dovrebbero essere maggiormente consapevoli e prendere più cura della loro risorsa più preziosa: una sovranità popolare piena di vita.

*(traduzione di Daniele Mariani), people2power*



## Testo 6

### **Prospettive congiunturali ancora positive nonostante la ripresa finora esitante**

*Comunicato stampa della Segreteria di stato dell'economia SECO, del 20 giugno 2017*

Berna, 20.06.2017 - Previsioni congiunturali del gruppo di esperti della Confederazione per l'estate 2017<sup>7</sup> - Negli ultimi due trimestri la crescita dell'economia svizzera ha accelerato, ma meno del previsto. Le previsioni favorevoli per l'economia mondiale e gli indicatori precursori positivi lasciano pensare che per i prossimi trimestri si assisterà a un'ulteriore sensibile accelerazione della dinamica economica. Il gruppo di esperti della Confederazione prevede perciò una crescita del prodotto interno lordo (PIL) dell'1,4 % per il 2017 (previsione precedente: 1,6 %) e dell'1,9 % per il 2018 (previsione invariata). Sia la domanda interna sia il commercio estero dovrebbero contribuire alla crescita. Sulla scia dell'andamento congiunturale positivo si prevede che anche il mercato del lavoro continuerà sulla via della ripresa. Il gruppo di esperti conferma la previsione di un tasso di disoccupazione di 3,2 % nel 2017 e di 3,1 % nel 2018.

#### **Congiuntura internazionale**

All'inizio del 2017 la crescita moderata dell'economia mondiale è proseguita. Il commercio mondiale ha registrato uno sviluppo positivo e in molti Paesi gli indicatori di tendenza fanno pensare che la ripresa congiunturale proseguirà.

Negli Stati Uniti la crescita nel primo trimestre 2017 è stata deludente (+0,3 %).<sup>8</sup> La solidità del mercato del lavoro non lascia tuttavia temere un peggioramento della congiuntura. Infatti, nei prossimi trimestri, l'economia statunitense dovrebbe tornare a crescere, mantenendo all'incirca la stessa dinamicità degli ultimi anni. Nell'eurozona la ripresa congiunturale prosegue. Nel primo trimestre si è registrato un aumento del PIL in tutti i Paesi membri senza eccezione; per l'unione monetaria nel suo insieme il tasso di crescita è considerevole (+0,6 %). L'aumento del PIL ha dunque subito un'accelerazione per la terza volta consecutiva. Secondo gli attuali indicatori precursori anche il secondo trimestre sarà positivo. Nell'eurozona la crescita per questo e il prossimo anno dovrebbe risultare superiore alla media storica. In Giappone, nel primo trimestre, la crescita economica ha nuovamente superato il potenziale. Quindi nel corso del periodo di previsione c'è da aspettarsi una perdita di dinamicità.

Le previsioni per i Paesi BRIC (Brasile, Russia, India, Cina) sono prevalentemente positive. Per la Cina, che sta attraversando una fase di cambiamenti strutturali, si prevede ancora un graduale rallentamento della crescita. In India le prospettive restano positive, con tassi di crescita attesi di almeno 7 %. La Russia ha ormai superato la fase di recessione, mentre i

<sup>7</sup> Il gruppo di esperti della Confederazione pubblica quattro volte all'anno una previsione sull'andamento della congiuntura in Svizzera. Per maggiori informazioni si rimanda al trimestrale «Tendances conjoncturelles», pubblicato online ([www.seco.admin.ch/konjunkturtendenzen](http://www.seco.admin.ch/konjunkturtendenzen)) e sotto forma di dossier allegato alla rivista «La vie économique» ([www.dievolkswirtschaft.ch](http://www.dievolkswirtschaft.ch)).

<sup>8</sup> Salvo indicazione contraria, la crescita viene analizzata rispetto al trimestre precedente.

recenti segnali positivi in Brasile si dimostrano ancora fragili considerate le turbolenze politiche.

I più recenti sviluppi dell'economia mondiale confermano in gran parte le aspettative del gruppo di esperti, per quanto nel corso di quest'anno l'eurozona abbia fatto registrare un andamento più dinamico del previsto. La moderata espansione dell'economia mondiale dovrebbe continuare nel 2017 e nel 2018; per l'anno in corso sono attesi risultati ancora migliori di quelli ipotizzati nelle previsioni precedenti.

#### Situazione congiunturale e previsioni per la Svizzera

Negli ultimi tre trimestri la ripresa dell'economia svizzera è stata meno dinamica del previsto. Nonostante la crescita del PIL abbia registrato un'accelerazione graduale, nel primo trimestre 2017 si è attestata a +0,3 %, leggermente sotto le aspettative, soprattutto a causa dello sviluppo contenuto di quasi tutti i settori dei servizi. Il settore manifatturiero ha invece registrato risultati trimestrali positivi.

I principali indicatori di tendenza – l'indice composito dell'attività manifatturiera (PMI) per l'industria e il settore dei servizi, il barometro congiunturale del KOF, la fiducia dei consumatori – sono leggermente in discesa, seppur rimanendo su livelli alti, e quindi confermano una crescita dell'economia svizzera. In particolare, il livello degli ordini (PMI) è nuovamente aumentato sia presso le imprese del settore industriale che presso quelle del settore dei servizi, dando quindi un segnale incoraggiante per l'andamento dell'economia a breve termine.

Per il 2017 nel suo complesso il gruppo di esperti prevede una crescita del PIL dell'1,4 %. La leggera correzione al ribasso rispetto alle ultime previsioni (1,6 %) tiene conto della crescita modesta nel primo trimestre. Il contesto economico internazionale positivo e gli indicatori di tendenza costantemente forti fanno prevedere, per quest'anno, una netta accelerazione della crescita economica. Per il 2018 il gruppo di esperti si aspetta, come nelle previsioni precedenti, un proseguimento della ripresa e una crescita del PIL di 1,9 %.

Per questo e il prossimo anno la domanda interna dovrebbe rimanere un importante pilastro della crescita. Dopo un'evoluzione piuttosto contenuta nel 2015 e nel 2016, i consumi privati dovrebbero tornare a crescere in modo più dinamico nel periodo di previsione, da un lato per la ripresa del mercato del lavoro già in corso e dall'altro per il costante incremento demografico osservato fino ad oggi. I tassi di interesse bassi e la continua domanda di immobili potrebbero favorire gli investimenti nel settore edile. Per gli investimenti in impianti e attrezzature è prevista una crescita moderata.

Nel commercio estero per il 2017 e il 2018 si prevedono tassi di crescita ancora moderati; la bilancia commerciale dovrebbe contribuire positivamente alla crescita del PIL. Le imprese esportatrici svizzere dovrebbero beneficiare degli sviluppi positivi dell'economia mondiale. Inoltre, come già nel primo trimestre 2017, è attesa una crescita delle esportazioni più largamente sostenuta rispetto all'anno scorso. Oltre al settore chimico e farmaceutico, la ripresa congiunturale nei mercati d'esportazione favorirà anche l'industria metalmeccanica ed elettrica nonché l'orologeria.

Dopo l'indebolimento congiunturale dovuto all'apprezzamento del franco, sul mercato del lavoro si è già verificata una parziale inversione di tendenza. Il tasso di disoccupazione, al netto delle variazioni stagionali e aleatorie, è passato dal 3,3 % nei primi mesi di quest'anno al 3,2 %. Il gruppo di esperti prevede che questa tendenza al ribasso proseguirà nei prossimi due anni: nel 2017 la percentuale di disoccupati si manterrà su una media annua del 3,2 %, mentre nel 2018 scenderà a 3,1 %. Per quanto riguarda l'andamento dell'occupazione non sono ancora in vista miglioramenti. Tuttavia, pare che il fondo sia stato toccato. Nei prossimi trimestri l'occupazione dovrebbe tornare ad aumentare, tanto più che gli indicatori sull'evoluzione del mercato del lavoro recentemente sono migliorati. Il gruppo di esperti prevede una crescita dell'occupazione dello 0,4 % nel 2017 e un'accelerazione a 0,6 % nel 2018.

L'andamento del prezzo del petrolio contribuisce alla normalizzazione dell'inflazione anche in Svizzera. In media annuale, si prevede un rincaro pari allo 0,5 % per il 2017. Nel 2018 il tasso dovrebbe risultare pari allo 0,2 %, visti in particolare il calo dei tassi di riferimento e la prevedibile riduzione delle pigioni.

### **Rischi congiunturali**

L'orientamento della politica commerciale e fiscale degli Stati Uniti e l'attuazione della Brexit rappresentano rischi politici rilevanti che, se si materializzassero, non dovrebbero tuttavia avere ripercussioni per la Svizzera nella prima metà del periodo di previsione.

Un'ulteriore incertezza politica arriva dall'Italia, dove nel periodo considerato si terranno le elezioni politiche. Il fallimento della riforma elettorale può avere serie conseguenze sulla stabilità politica. I rischi che ne conseguono, visto l'elevato indebitamento pubblico di questo importante Paese UE e il suo settore bancario tuttora fragile, non vanno sottovalutati. Se la crisi del debito in Europa dovesse riprendere vigore o si inasprirebbe la situazione del settore bancario, il franco svizzero potrebbe tendere al rialzo, con le conseguenze del caso per la congiuntura svizzera.

Ulteriori rischi per l'economia mondiale potrebbero derivare dagli sviluppi della politica monetaria degli Stati Uniti. Se normalizzata in tempi inaspettatamente rapidi, la politica monetaria potrebbe frenare l'economia statunitense e, attraverso i canali commerciali, pregiudicare la congiuntura globale. Inoltre, un rialzo dei tassi di interesse negli Stati Uniti potrebbe comportare deflussi di capitale da importanti Paesi emergenti con effetti potenzialmente negativi per la stabilità finanziaria internazionale.

A tutto questo si contrappone un rischio congiunturale positivo: l'andamento dell'economia mondiale, in particolare dell'eurozona, potrebbe far registrare un'accelerazione più netta del previsto, come dimostrano un inizio del 2017 sorprendentemente buono e indicatori precursori positivi. Le esportazioni del nostro Paese e, in definitiva, l'intera economia svizzera ne trarrebbero beneficio.

Guardando alla situazione interna, un certo rischio deriva dall'andamento del settore immobiliare. Visto la crescente quota di abitazioni vuote, il settore edile potrebbe subire un rallentamento più marcato del previsto.



# Filosofia



## La Svizzera e la filosofia

Il *dossier interdisciplinare* di quest'anno è incentrato sul tema della Svizzera. Per quanto riguarda questa materia, è facile constatare come non esista una peculiare "filosofia della/sulla Svizzera", così come non è riconoscibile nessuna particolare "scuola" o "tradizione" filosofica specificatamente legata al nostro Paese (contrariamente, a titolo d'esempio, alla filosofia classica greca, al rinascimento italiano, all'empirismo inglese, ...). I documenti compresi nel presente dossier sono stati scelti con un differente criterio: esso comprende infatti testi di diversi autori, svizzeri per nascita e/o per nazionalità e che hanno occupato un ruolo significativo nella storia della filosofia. Il nome di maggior rilievo è senz'altro quello di Jean-Jacques Rousseau, a cui si aggiungono Johann Heinrich Pestalozzi, Albrecht Von Haller e Benjamin Constant.

Sebbene provenienti da contesti differenti, vi è una certa coerenza nella scelta di questi 4 filosofi, legati non solo dalla relativa vicinanza cronologica (18° - inizio 19° secolo). È possibile scorgere una continuità tematica (sebbene talvolta in termini di contrapposizione), nello specifico tra Rousseau e gli altri autori rappresentati: con Pestalozzi sul dibattito attorno all'educazione, con Von Haller sull'importanza dell'ambiente naturale, con Constant riguardo il potere e la politica.

### Riferimenti bibliografici

#### 1. JEAN-JACQUES ROUSSEAU

1.1. *Du Contrat social*, 1762. Ed. it.: *Il contratto sociale*, Oscar Mondadori, Milano 2002

1.2. *Emile ou de l'éducation*, 1762. Ed. it.: *Emilio*, Laterza, Roma-Bari 1953, 2001-6

#### 2. JOHANN HEINRICH PESTALOZZI

2.1. *Educazione del popolo e industria*, 1805

2.2. *Scopo e piano di un'istituzione educativa per poveri*, 1805

Ed. it. in: *Popolo, lavoro, educazione*, E. BECCHI (ed.), La nuova Italia, Firenze 1974

#### 3. ALBRECHT VON HALLER

3.1. *Le Alpi*, 1729

3.2. *Sulla geografia fisica della Svizzera*, 1768

Ed. it. in: *Le Alpi, Viaggi e altri scritti*, E. RIZZI (ed.), Fondazione Enrico Monti & Fondazione Maria Giussani Bernasconi, Varese 2009

#### 4. BENJAMIN CONSTANT

##### 4.1. Testi tratti da:

*Mélanges de littérature et de politique*, 1829

*Principes de politique, Cours de politique constitutionnelle*, 1818-20

Ed. it. in: *Antologia degli scritti politici di Benjamin Constant*, A. ZANFARINO (ed.), Il Mulino, Bologna 1962

##### 4.2. *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, 1819

Ed. it.: *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni*, Einaudi, Torino 2001

# 1. Jean-Jacques Rousseau

## 1.1. Il Contratto sociale

### Libro I° - Capitolo I

#### *Argomento di questo primo Libro*

L'uomo è nato libero e dovunque è in catene. C'è chi si crede padrone degli altri, e tuttavia è più schiavo di loro. Come è avvenuto questo cambiamento? Lo ignoro. Che cosa può renderlo legittimo? Credo di poter risolvere questo problema. Se prendessi in considerazione soltanto la forza e l'effetto che ne deriva, direi: finché un Popolo è costretto a obbedire e obbedisce, fa bene; non appena può scuotere il giogo e lo scuote, fa ancora meglio, perché, recuperandola propria libertà in virtù dello stesso diritto con cui altri gliel'hanno strappata, o ha ragione di riprendersela, o l'ha persa ingiustamente. Ma l'ordine sociale è un diritto sacro, che serve da base a tutti gli altri. Però questo diritto non viene dalla natura; dunque si fonda su convenzioni. Si tratta di sapere quali siano queste convenzioni. Prima di affrontare il problema, devo dimostrare quanto ho appena affermato.

### Capitolo II

#### *Le prime Società*

La più antica di tutte le società, e la sola naturale, è la famiglia. Eppure i figli restano legati al padre solo finché ne hanno bisogno per conservarsi, Non appena questo bisogno cessa, il legame naturale si dissolve. I figli, dispensati dall'obbedienza che dovevano al padre, e il padre, dispensato dalle cure che doveva ai figli, ritornano tutti ugualmente indipendenti. Se continuano a restare uniti, non lo fanno più naturalmente ma volontariamente, e la famiglia stessa si mantiene solo per convenzione. Questa libertà comune è una conseguenza della natura dell'uomo. La sua prima legge è provvedere alla propria conservazione, le sue prime cure sono quelle che deve a se stesso; e non appena raggiunge l'età della ragione, essendo l'unico giudice dei mezzi adatti a conservarsi, diventa padrone di sé.

La famiglia è dunque, se si vuole, il primo modello di società politica: il capo è immagine del padre, il popolo è immagine dei figli, e tutti, essendo nati uguali e liberi, alienano la loro libertà soltanto in vista del proprio utile. La sola differenza è che, nella famiglia, l'amore per i figli ripaga il padre delle cure prodigate, mentre nello Stato il piacere di comandare supplisce all'amore che il capo non prova per il suo popolo. Grozio nega che ogni potere umano sia istituito a vantaggio dei governati. Cita come esempio la schiavitù. Fondare sempre il diritto sul fatto è il suo più costante modo di ragionare. Si potrebbe forse usare un metodo più conseguente, ma non più favorevole ai Tiranni.

Secondo Grozio, dunque, non è chiaro se il genere umano appartenga a un centinaio di uomini, o se questo centinaio di uomini appartenga al genere umano. In tutto il suo libro egli sembra propendere per la prima opinione, che è anche quella di Hobbes. Ecco così la specie

umana divisa in mandrie di bestiame, ciascuna delle quali ha il suo capo che la custodisce per divorarla. Come un pastore ha una natura superiore a quella del suo gregge, così anche i pastori di uomini, che sono i loro capi, hanno una natura superiore a quella dei loro popoli. Così ragionava, secondo Filone, l'imperatore Caligola, che da questa analogia concludeva con una certa coerenza che i re erano Dèi o che i popoli erano bestie.

Il ragionamento di questo Caligola corrisponde a quello di Hobbes e di Grozio. Prima di tutti loro, anche Aristotele aveva detto che gli uomini non sono naturalmente uguali, ma che alcuni nascono per la schiavitù e altri per il dominio. Aristotele aveva ragione, ma scambiava l'effetto per la causa. Ogni uomo nato in schiavitù nasce per la schiavitù: non c'è nulla di più certo. Gli schiavi perdono tutto quando sono in catene, persino il desiderio di liberarsene; amano la loro servitù come i compagni di Ulisse amavano il loro abbruttimento. Se dunque ci sono degli schiavi per natura, è perché ci sono stati degli schiavi contro natura. La forza ha prodotto i primi schiavi; la loro viltà li ha perpetuati.

Non ho detto nulla del re Adamo, né dell'imperatore Noè, padre dei tre grandi Monarchi che si spartirono l'universo come fecero i figli di Saturno, che sono stati identificati con loro. Spero che la mia moderazione verrà apprezzata; infatti, visto che discendo direttamente da uno di questi Principi, e forse dal ramo primogenito, come posso escludere di non risultare, alla verifica dei titoli, illegittimo re del genere umano? Comunque sia, non si può negare che Adamo sia stato Sovrano del mondo, come Robinson della sua isola, finché ne fu il solo abitante. E l'aspetto comodo di questo regno era che il monarca, sicuro sul suo trono, non doveva temere né ribellioni, né guerre, né cospiratori.

## Capitolo V

### *Bisogna sempre risalire a una prima convenzione*

Se anche ammettessi tutto quello che ho confutato finora, i fautori del dispotismo non ne sarebbero comunque avvantaggiati. Ci sarà sempre una gran differenza tra sottomettere una moltitudine e governare una società. Se degli uomini sparsi vengono successivamente asserviti a un solo individuo, qualunque sia il loro numero, io non vedo che un padrone e degli schiavi; non vedo un popolo e il suo capo. Si tratta, se si vuole, di un aggregato, non di un'associazione: non c'è in esso né bene pubblico né corpo politico. Quest'uomo, abbia anche conquistato la metà del mondo, resta sempre un semplice privato; il suo interesse, separato da quello degli altri, resta sempre un semplice interesse privato. Se lo stesso uomo muore, il suo regno, dopo di lui, resta diviso e privo di coesione, come una quercia che si dissolve e precipita in un mucchio di cenere, dopo essere stata consumata dal fuoco.

Un popolo, sostiene Grozio, può donarsi a un re. Secondo Grozio, dunque, un popolo è già popolo prima di donarsi a un re. Questo stesso dono è un atto civile, presuppone una deliberazione pubblica. Dunque, prima di esaminare l'atto con cui un popolo elegge un re, sarebbe bene esaminare l'atto in virtù del quale un popolo è un popolo. Quest'atto, infatti, essendo necessariamente anteriore all'altro, è il vero fondamento della società. In effetti, se non ci fosse una convenzione precedente, su che cosa si fonderebbe - a meno che l'elezione non sia unanime - l'obbligo per la minoranza di sottomettersi alla scelta della maggioranza? E perché mai cento persone che vogliono un padrone avrebbero il diritto di

votare per dieci che non lo vogliono? La stessa legge della maggioranza dei suffragi è stata stabilita per convenzione, e presuppone almeno una volta l'unanimità.

## Capitolo VI

### *Il patto Sociale*

Suppongo che gli uomini siano giunti al punto in cui gli ostacoli che si oppongono alla loro conservazione nello stato di natura vincono con la loro resistenza le forze che ogni individuo può impiegare per mantenersi in questo stato. Allora questo stato primitivo non può più sussistere, e il genere umano perirebbe se non cambiasse il suo modo di essere.

Ora, siccome gli uomini non possono generare nuove forze, ma solamente unire e dirigere quelle esistenti, non resta loro altro mezzo per conservarsi: formare per aggregazione una somma di forze che possa vincere la resistenza, metterle in azione con un solo movente e farle agire di concerto.

Questa somma di forze può nascere solo dalla collaborazione di molti; ma se la forza e la libertà sono i primi strumenti di cui ogni uomo dispone per conservarsi, come potrà costui impegnarle senza nuocersi, e senza trascurare le cure che deve a se stesso? Tale difficoltà, riportata al tema della mia ricerca, può essere enunciata in questi termini:

«Trovare una forma di associazione che difenda e protegga la persona e i beni di ogni associato con tutta la forza comune, e in virtù della quale ognuno, unendosi a tutti, non obbedisca tuttavia che a se stesso e resti libero come prima.» Ecco il problema fondamentale di cui il contratto sociale offre la soluzione. Le clausole di questo contratto sono talmente determinate dalla natura dell'atto che la minima modifica le renderebbe vane e inefficaci; e perciò, pur non essendo mai state, forse, enunciate formalmente, sono ovunque identiche, ovunque tacitamente ammesse e riconosciute; almeno fino al momento in cui, in caso di violazione del patto sociale, ciascuno rientra nei suoi primitivi diritti e recupera la sua libertà naturale, perdendo la libertà convenzionale in cambio della quale vi aveva rinunciato.

Queste clausole, se interpretate bene, si riducono tutte a una sola: l'alienazione totale di ciascun associato, con tutti i suoi diritti, a tutta la comunità. Infatti, in primo luogo, siccome ognuno dà tutto se stesso, la condizione è uguale per tutti, e siccome la condizione è uguale per tutti, nessuno ha interesse a renderla onerosa per gli altri.

Inoltre, dal momento che l'alienazione si compie senza riserve, l'unione è la più perfetta possibile, e nessun associato ha più nulla da reclamare. Infatti, se i privati conservassero qualche diritto, non ci sarebbe nessun superiore comune che potrebbe fare da arbitro tra loro e la comunità; ognuno, essendo giudice di se stesso sotto qualche aspetto, pretenderebbe ben presto di esserlo in tutto; lo stato di natura sussisterebbe, e l'associazione diventerebbe necessariamente tirannica o vana.

Infine, se tutti si danno a tutti, nessuno si dà a nessuno; e poiché su ogni associato, nessuno escluso, acquistiamo lo stesso diritto che gli cediamo su noi stessi, guadagniamo l'equivalente di tutto ciò che perdiamo, e più forza per conservare ciò che abbiamo.

Se dunque escludiamo dal patto sociale ciò che non appartiene alla sua essenza, troveremo che esso si riduce ai termini seguenti: *ciascuno di noi mette in comune la sua persona e*

*tutto il suo potere sotto la suprema direzione della volontà generale; e noi tutti, in quanto corpo, riceviamo ciascun membro come parte indivisibile del tutto.*

All'istante, al posto delle persone private dei singoli contraenti, quest'atto di associazione crea un corpo morale e collettivo, composto da tanti membri quanti sono i voti dell'assemblea, e che riceve da questo medesimo atto la sua unità, il suo *io* comune, la sua vita e la sua volontà. Questa persona pubblica, così formata dall'unione di tutte le altre, prendeva un tempo il nome di *Città*, mentre oggi prende quello di *Repubblica* o di *corpo politico*; quest'ultimo, a sua volta, viene detto dai suoi membri *Stato* quando è passivo, *Sovrano* quando è attivo, *Potenza* quando viene considerato in rapporto agli altri corpi politici. Gli associati, da parte loro, prendono collettivamente il nome di *popolo*, mentre singolarmente vengono detti *Cittadini* in quanto partecipi dell'autorità sovrana, e *Sudditi* in quanto soggetti alle leggi dello Stato. Questi termini, però, vengono spesso confusi e scambiati gli uni per gli altri. Basta saperli distinguere quando sono impiegati con precisione.

## Capitolo VII

### *Il Sovrano*

Questa formula mostra che l'atto di associazione implica un impegno reciproco tra la collettività e i privati, e che ciascun individuo, contrattando per così dire con se stesso, si trova impegnato da due punti di vista: nei confronti dei privati in quanto membro del Sovrano, e nei confronti del Sovrano in quanto membro dello Stato. In questo caso, però, non si può applicare la massima del diritto civile, secondo cui nessuno è vincolato dagli impegni presi con se stesso: c'è una bella differenza, infatti, tra l'averne un obbligo verso se stessi e l'averne un obbligo verso un tutto di cui si fa parte.

Bisogna inoltre notare che la deliberazione pubblica, che può obbligare tutti i sudditi nei confronti del Sovrano - a causa dei due diversi punti di vista da cui ciascuno di essi è considerato -, non può, per la ragione contraria, obbligare il Sovrano nei confronti di se stesso; e che, pertanto, è contro la natura del corpo politico che il Sovrano si imponga una legge che non può trasgredire. Non potendo essere considerato che da un solo e identico punto di vista, egli si trova allora nella condizione di un privato che contratti con se stesso. Il che dimostra come non vi sia né possa esservi nessuna specie di legge fondamentale obbligatoria per il corpo del popolo, compreso il contratto sociale. Ma non significa che questo corpo non possa benissimo prendere impegni con altri, relativamente a ciò che non deroga a questo contratto: nei confronti dello straniero, infatti esso diventa un essere semplice, un individuo.

Ma il corpo politico, ovvero il Sovrano, traendo il proprio essere solo dalla santità del contratto, non può mai obbligarsi, nemmeno nei confronti di altri, a qualcosa che deroghi a questo atto primitivo, come alienare qualche parte di se stesso o sottomettersi a un altro Sovrano. Violare l'atto in virtù del quale esiste significherebbe annientarsi; e ciò che non è nulla non produce nulla. Non appena questa moltitudine si trova così riunita in un corpo, non si può ferire una delle sue membra senza aggredire il corpo, e ancor meno ferire il corpo senza che le membra ne risentano. Così il dovere e l'interesse obbligano ugualmente le due parti contraenti ad aiutarsi a vicenda; e gli stessi uomini devono cercare di riunire in questa

duplice relazione tutti i vantaggi che ne dipendono.

Ora il Sovrano, essendo formato soltanto dai privati che lo compongono, non ha né può avere interessi contrari ai loro. Quindi il potere Sovrano non ha alcun bisogno di fornire garanzie ai sudditi, perché è impossibile che il corpo voglia nuocere a tutte le sue membra, e, come presto vedremo, non può nuocere ad alcuna di esse presa singolarmente. Il Sovrano, per il solo fatto di essere, è sempre tutto ciò che deve essere.

Ma non si può dire lo stesso dei sudditi di fronte al Sovrano: nonostante l'interesse comune, egli non avrebbe alcuna garanzia dell'impegno dei sudditi se non trovasse il modo di assicurarsi la loro fedeltà. Infatti ogni individuo può, in quanto uomo, avere una volontà particolare contraria o diversa dalla volontà generale che ha in quanto Cittadino. Il suo interesse particolare può parlargli in modo del tutto diverso dall'interesse comune; la sua esistenza assoluta e naturalmente indipendente può fargli considerare ciò che deve alla causa comune come un contributo gratuito, di cui gli altri potrebbero fare facilmente a meno, e che invece per lui sarebbe molto oneroso pagare. E, considerando la persona morale che costituisce lo Stato come un ente di ragione perché non è un uomo, godrebbe dei diritti del cittadino senza voler adempiere i doveri del suddito: ingiustizia che, diffondendosi, causerebbe la rovina del corpo politico.

Quindi, per non ridursi a un vano formulario, il patto sociale include tacitamente questo impegno, che solo può dar forza agli altri: chiunque rifiuterà di obbedire alla volontà generale sarà costretto a farlo dall'intero corpo. Il che significa soltanto che lo si costringerà a essere libero: questa infatti è la condizione che, dando ogni Cittadino alla Patria, lo garantisce da ogni dipendenza personale. Questa condizione costituisce il meccanismo e il funzionamento della macchina politica, e, sola, rende legittimi gli impegni civili, che altrimenti sarebbero assurdi, tirannici e soggetti ai più sfrenati abusi.

## Capitolo VIII

### *Lo stato civile*

Questo passaggio dallo stato di natura allo stato civile produce nell'uomo un cambiamento notevolissimo, sostituendo nella sua condotta la giustizia all'istinto, e conferendo alle sue azioni la moralità di cui prima mancavano. Solo nel momento in cui la voce del dovere subentra all'impulso fisico, e il diritto all'appetito, l'uomo, che finora aveva considerato soltanto se stesso, si vede costretto ad agire secondo altri principi, e a consultare la ragione prima di dare ascolto alle sue inclinazioni. Benché rinunci, in tale stato, a molti vantaggi che gli vengono dalla natura, ne ottiene in compenso di così grandi - le sue facoltà si esercitano e si sviluppano, le sue idee si ampliano, i suoi sentimenti si nobilitano, la sua intera anima si eleva - che, se il cattivo uso di questa nuova condizione non lo degradasse spesso al di sotto di quella da cui è uscito, dovrebbe benedire continuamente l'istante fortunato che lo strappò per sempre da essa, e che, di un animale stupido e limitato, fece un essere intelligente e un uomo.

Riportiamo questo bilancio a termini facili da confrontare: con il contratto sociale l'uomo perde la libertà naturale e un diritto illimitato a tutto ciò che lo attira e che è raggiungibile; guadagna, invece, la libertà civile e la proprietà di tutto ciò che possiede. Per non

fraintendere il senso di queste compensazioni, bisogna distinguere attentamente la libertà naturale, che trova un limite solo nelle forze dell'individuo, dalla libertà civile, che è limitata dalla volontà generale; e il possesso, che è il semplice effetto della forza o il diritto del primo occupante, dalla proprietà, che può fondarsi solo su un titolo positivo.

Ai guadagni dello stato civile appena ricordati, si potrebbe aggiungere anche la libertà morale, che sola rende l'uomo davvero padrone di sé: l'impulso del solo appetito, infatti, è schiavitù, mentre l'obbedienza alla legge che ci siamo prescritti è libertà. Ma ho già parlato fin troppo di questo argomento, e il significato filosofico della parola *libertà* non rientra nel tema di questa mia ricerca.

### Libro II° - Capitolo III

#### *Se la volontà generale possa errare*

Da quanto si è detto risulta che la volontà generale è sempre retta e tende sempre all'utilità pubblica. Non risulta però che le deliberazioni del popolo abbiano sempre la stessa rettitudine. Vogliamo sempre il nostro bene, ma non sempre lo vediamo. Il popolo non viene mai corrotto, ma spesso viene ingannato, e solo allora sembra volere ciò che è male.

Spesso c'è una differenza notevole tra la volontà di tutti e la volontà generale: quest'ultima considera soltanto l'interesse comune, quell'altra considera l'interesse privato e non è che una somma di volontà particolari. Ma se eliminate da queste medesime volontà il più e il meno che si annullano a vicenda, otterrete come somma delle differenze la volontà generale.

Se i Cittadini, quando il popolo adeguatamente informato delibera, non comunicassero in alcun modo tra loro, dal gran numero di piccole differenze risulterebbe sempre la volontà generale, e la deliberazione sarebbe sempre buona. Ma quando si formano delle fazioni, delle associazioni parziali a spese di quella grande, la volontà di ciascuna di queste associazioni diventa generale in rapporto ai suoi membri e particolare in rapporto allo Stato. Si può dire, allora, che il numero dei votanti non corrisponde più a quello degli uomini, ma solo a quello delle associazioni. Le differenze diventano meno numerose e danno un risultato meno generale. Infine, quando una di queste associazioni è così grande da prevalere su tutte le altre, non avete più come risultato una somma di piccole differenze, ma una differenza unica: allora non c'è più volontà generale, e il parere che si impone è solo un parere particolare.

È dunque importante, per avere una chiara enunciazione della volontà generale, che nello Stato non vi siano società parziali, e che ogni Cittadino si esprima solo a proprio nome. Tale fu l'unica e sublime istituzione del grande Licurgo. Se poi ci sono società parziali, bisogna moltiplicarne il numero, e prevenirne la disuguaglianza, come fecero Solone, Numa, Servio. Queste sono le sole precauzioni valide per fare in modo che la volontà generale sia sempre illuminata e il popolo non si inganni.

## Capitolo IV

### *I limiti del potere Sovrano*

Se lo Stato, ovvero la Città, è solo una persona morale la cui vita consiste nell'unione dei suoi membri, e la cui preoccupazione più importante è quella della propria conservazione, esso ha bisogno di una forza universale e coercitiva per muovere e disporre ogni parte nel modo più conveniente al tutto. Come la natura dà a ogni uomo un potere assoluto su tutte le membra, così il patto sociale dà al corpo politico un potere assoluto su tutti i suoi membri; ed è questo stesso potere, diretto dalla volontà generale, che porta, come ho detto, il nome di sovranità.

Ma oltre alla persona pubblica, dobbiamo considerare le persone private che la compongono e la cui vita e libertà sono naturalmente indipendenti da essa. Si tratta quindi di distinguere attentamente i rispettivi diritti dei Cittadini e del Sovrano, e i doveri che i primi devono adempiere in quanto sudditi dal diritto naturale di cui devono godere in quanto uomini. Conveniamo che ciascuno, tramite il patto sociale, aliena soltanto quella parte del suo potere, dei suoi beni, della sua libertà, il cui uso è importante per la comunità; ma dobbiamo anche convenire che solo il Sovrano è giudice di questa importanza.

Un cittadino deve rendere allo Stato tutti i servizi di cui è capace non appena il Sovrano glielo chiede. Ma il Sovrano, da parte sua, non può imporre ai sudditi delle catene inutili alla comunità; non può nemmeno volerlo, perché sotto la legge di ragione, né più né meno che sotto la legge di natura, niente si produce senza causa.

Gli impegni che ci legano al corpo sociale sono obbligatori solo perché sono reciproci; e la loro natura è tale che, rispettandoli, non si può lavorare per gli altri senza lavorare anche per sé. Perché la volontà generale è sempre retta, e perché tutti vogliono sempre la felicità di ciascuno, se non perché non c'è nessuno che non riferisca a sé questa parola *ciascuno*, e che non pensi a se stesso votando per tutti? Questo dimostra che l'uguaglianza di diritto, e la nozione di giustizia che essa produce, derivano dalla preferenza che ciascuno accorda a se stesso, quindi dalla natura dell'uomo; e che la volontà generale, per essere davvero tale, deve essere generale nel suo oggetto come nella sua essenza, deve partire da tutti per applicarsi a tutti, e perde la sua naturale rettitudine quando tende a qualche oggetto individuale e determinato: perché allora, giudicando di ciò che ci è estraneo, non abbiamo per guida nessun vero principio di equità.

In effetti, non appena si tratta di un fatto o di un diritto particolare, su un punto che non è stato regolato in precedenza da una convenzione generale, il caso diventa contenzioso. È un processo in cui una delle parti è rappresentata dai privati che vi sono coinvolti, e l'altra dalla collettività, ma in cui non vedo né la legge che si deve seguire, né il giudice che si deve pronunciare. Sarebbe ridicolo, allora, pretendere di appellarsi a un'espressa decisione della volontà generale, che può essere solo la conclusione di una delle due parti, e che quindi, per l'altra, rappresenta solo una volontà estranea, particolare, portata in quest'occasione all'ingiustizia e soggetta all'errore. Quindi, come una volontà particolare non può rappresentare la volontà generale, così a sua volta la volontà generale cambia natura se ha un oggetto particolare, e non può, in quanto generale, pronunciarsi né su un uomo né su un fatto. Per esempio, quando il popolo di Atene nominava o destituiva i suoi capi, accordava onori agli uni o imponeva pene agli altri, e per mezzo di una moltitudine di decreti particolari

esercitava indistintamente tutti gli atti di governo, il popolo non aveva più una volontà generale propriamente detta; non agiva più da Sovrano ma da magistrato. Ciò sembrerà contrario alle idee correnti, ma bisogna lasciarmi il tempo di esporre le mie.

Ciò significa che a rendere generale la volontà non è tanto il numero dei voti, quanto l'interesse comune che li unisce, perché in questa istituzione ognuno si sottomette necessariamente alle condizioni che impone agli altri. Ed è un accordo ammirevole tra l'interesse e la giustizia, da cui le deliberazioni comuni traggono un carattere di equità, che si vede invece svanire nella discussione di ogni affare privato, per mancanza di un interesse comune che unisca e identifichi la regola del giudice con quella della parte.

In qualunque modo si risalga al principio, la conclusione è sempre la stessa: il patto sociale stabilisce tra i cittadini un'uguaglianza tale che essi si impegnano tutti alle stesse condizioni e devono tutti godere degli stessi diritti. Così, in virtù della natura del patto, ogni atto di sovranità, ossia ogni atto autentico della volontà generale, obbliga o favorisce allo stesso modo tutti i Cittadini, cosicché il Sovrano conosce solo il corpo della nazione, senza fare distinzioni tra coloro che la compongono. Che cos'è dunque, propriamente, un atto di sovranità? Non è una convenzione tra il superiore e l'inferiore, ma una convenzione tra il corpo e ciascuno dei suoi membri: convenzione legittima, perché fondata sul contratto sociale; equa, perché comune a tutti; utile, perché avente per oggetto soltanto il bene generale; e solida, perché garantita dalla forza pubblica e dal potere supremo. Fintanto che i sudditi sottostanno soltanto a siffatte convenzioni, non obbediscono a nessuno, ma solo alla loro stessa volontà. E chiedere fino a che punto si estendono i diritti rispettivi del Sovrano e dei Cittadini significa chiedere fino a che punto questi ultimi possono impegnarsi con se stessi, ciascuno nei confronti di tutti e tutti nei confronti di ciascuno.

Ciò dimostra che il potere Sovrano, per quanto sia assoluto, sacro, inviolabile, non oltrepassa né può oltrepassare i limiti delle convenzioni generali, e che ogni uomo può disporre interamente di quanto, dei suoi beni e della sua libertà, gli è stato lasciato da queste convenzioni. E perciò il Sovrano non ha mai il diritto di gravare un suddito più di un altro, perché così il caso diventerebbe particolare, e il suo potere non sarebbe più competente.

Una volta ammesse queste distinzioni, è sbagliato pensare che il contratto sociale comporti da parte dei privati una vera rinuncia, perché anzi, per effetto del contratto, la loro situazione diventa realmente preferibile a quella di prima: invece di un'alienazione, essi hanno semplicemente concluso uno scambio vantaggioso tra un modo di essere incerto e precario e un modo di essere migliore e più sicuro; tra l'indipendenza naturale e la libertà; tra il potere di nuocere ad altri e la propria sicurezza; tra una forza che poteva essere superata da altri e un diritto che è reso invincibile dall'unione sociale. La stessa vita che hanno dedicato allo Stato viene da questo continuamente protetta; e quando la espongono per difenderlo, che altro fanno se non restituirgli semplicemente ciò che hanno ricevuto da lui? Non avrebbero fatto lo stesso, più spesso e con maggiore pericolo, anche nello stato di natura, se ora, costretti a combattere, difendessero a rischio della vita ciò che serve a conservarla? Tutti, è vero, devono combattere per la patria in caso di bisogno, ma nessuno deve mai combattere per sé. Non ci guadagniamo forse comunque, se per ciò che garantisce la nostra sicurezza corriamo una parte dei rischi che dovremmo correre per noi stessi appena essa ci fosse tolta?

## 1.2. *L'Emilio, o dell'educazione*

### 1. *Educazione della natura, delle cose e degli uomini.*

Tutto è bene quando esce dalle mani dell'Autore delle cose, tutto degenera fra le mani dell'uomo. Egli sforza un terreno a nutrire i prodotti di un altro, un albero a portare i frutti di un altro; mescola e confonde i climi, gli elementi, le stagioni; mutila il suo cane, il suo cavallo, il suo schiavo; sconvolge tutto, sfigura tutto, ama la deformità, i mostri; non vuol nulla come l'ha fatto la natura, nemmeno l'uomo; bisogna che lo addestri per sé, come un cavallo da maneggio, che lo configuri a suo modo, come un albero del suo giardino.

Senza di ciò tutto andrebbe ancor peggio, e la nostra specie non vuol essere formata solo a metà. In quello che è ormai lo stato delle cose; un uomo che dalla nascita fosse abbandonato a se stesso in mezzo agli altri sarebbe il più deformato di tutti. I pregiudizi, l'autorità, la necessità, l'esempio, tutte le istituzioni sociali nelle quali ci troviamo sommersi, soffocherebbero in lui la natura e non metterebbero nulla al suo posto. Avverrebbe di quella ciò che avviene di un arboscello che il caso fa nascere in mezzo a una strada, e che i passanti fanno ben presto perire, urtando da tutte le parti e piegandolo in tutti i sensi.

Mi rivolgo a te, madre tenera e previdente che ti sapesti allontanare dalla via comune, e preservare l'arboscello nascente dall'urto delle opinioni umane. Coltiva, annaffia la giovane pianta prima che muoia: i suoi frutti faranno un giorno la tua delizia. Costruisci per tempo un recinto intorno all'anima del tuo bambino; altri può tracciarne il circuito, ma tu sola devi innalzarvi la barriera.

Si interviene nello sviluppo delle piante con la coltivazione, in quello degli uomini con l'educazione. Se l'uomo nascesse grande e forte, statura e forza gli sarebbero inutili finché non avesse imparato a servirsene; esse gli sarebbero dannose impedendo agli altri di pensare ad assisterlo; e, abbandonato a se stesso, morirebbe di miseria prima d'aver conosciuto i suoi bisogni. Ci si lamenta dello stato d'infanzia e non si capisce che la razza umana sarebbe perita se l'uomo non avesse cominciato con l'esser bambino.

Noi nasciamo deboli e abbiamo bisogno di forze, nasciamo sprovvisti di tutto e abbiamo bisogno di assistenza, nasciamo stupidi e abbiamo bisogno di giudizio. Tutto ciò che non abbiamo alla nascita e di cui abbiamo bisogno da grandi, ci è dato dall'educazione. Questa educazione ci viene dalla natura, o dagli uomini, o dalle cose. Lo sviluppo interno delle nostre facoltà e dei nostri organi è l'educazione della natura; l'uso che ci si insegna a farne è l'educazione degli uomini; l'acquisto di una nostra propria esperienza sugli oggetti che ci colpiscono è l'educazione delle cose. Ciascuno di noi è dunque formato da tre specie di maestri. Il discepolo in cui le loro diverse lezioni si contraddicono, è male allevato, e non sarà mai d'accordo con se stesso: colui nel quale esse concorrono pienamente e tendono agli stessi fini, è il solo che va verso il suo scopo e vive con coerenza. Ed è il solo ad essere educato bene.

Ora, di queste tre educazioni differenti, quella della natura non dipende affatto da noi; quella delle cose non dipende da noi che sotto certi rispetti. Quella degli uomini è la sola di cui noi si sia veramente padroni; per quanto si tratti di un potere molto ipotetico, giacché chi può sperare di dirigere interamente i discorsi e le azioni di tutti coloro che circondano un bambino? In quanto dunque l'educazione è un'arte, è quasi impossibile che essa riesca,

perché il concorso necessario al suo successo non dipende da alcuno al mondo. Tutto ciò che si può fare a forza di cure è di avvicinarsi più o meno allo scopo, ma per raggiungerlo bisogna esser fortunati. Qual è questo scopo? è quello stesso della natura, come si è provato testé. Poiché il concorso delle tre educazioni è necessario alla loro perfezione, è su quella sulla quale non abbiamo alcun potere che bisogna dirigere le altre due. Ma forse questa parola *natura* ha un senso troppo vago; giunti a questo punto occorre fissarlo meglio.

## *2. Disposizioni fondamentali della natura umana.*

La natura, ci dicono, non è che l'abitudine. Che significa ciò? Non ci sono forse abitudini che non si contraggono che per forza, e che non soffocano mai la natura? Tale è, ad esempio, l'abitudine delle piante cui si disturbi la direzione verticale. La pianta messa in libertà conserva l'inclinazione che è stata forzata ad assumere; ma la linfa non ha cambiato per questo la sua direzione primitiva e, se la pianta continua a vegetare, il suo prolungamento ridiventa verticale. Lo stesso succede con le inclinazioni degli uomini. Finché si resta nello stesso stato, si possono mantenere quelle che risultano dall'abitudine; ma, appena la situazione muta, l'abitudine vien meno e l'indole naturale riaffiora. L'educazione non è certamente che un'abitudine. Ora, non ci son forse persone che dimenticano e perdono la loro educazione, ed altre che la conservano? Donde proviene questa differenza? Se si deve limitare il nome di natura alle abitudini conformi alla natura, possiamo risparmiarci un simile giochetto di parole.

Noi nasciamo sensibili, e fin dalla nascita siamo colpiti in diversi modi dagli oggetti che ci circondano non appena abbiamo, per così dire, la coscienza delle nostre sensazioni, siamo disposti a ricercare o a fuggire gli oggetti che le producono, dapprima a seconda che esse siano piacevoli o spiacevoli, poi secondo la convenienza o la sconvenienza che troviamo fra noi e tali oggetti, e infine secondo il giudizio che ne facciamo in base all'idea di felicità e di perfezione che ci dà la ragione. Queste disposizioni si estendono e si affermano via via che noi diventiamo più sensibili e più illuminati; ma, costrette dalle nostre abitudini, esse vengono più o meno alterate dalle nostre opinioni. Prima di questa alterazione, esse sono ciò che io chiamo in noi la natura.

È dunque a queste disposizioni primitive che bisognerebbe riferire ogni cosa, ciò che si potrebbe fare se le nostre tre educazioni fossero soltanto differenti: ma come regolarsi quando esse sono opposte? Quando, anziché educare un uomo per se stesso, lo si vuole educare per gli altri, allora l'accordo è impossibile. Dovendo combattere la natura o le istituzioni sociali, bisogna scegliere tra il fare un uomo o un cittadino: giacché non si può fare ad un tempo l'uno e l'altro.

## *3. Impossibilità di un'educazione pubblica.*

Colui che nell'ordine civile vuol conservare la prevalenza dei sentimenti della natura, non sa quello che vuole. Sempre in contraddizione con se stesso, sempre oscillante fra le sue inclinazioni e i suoi doveri, non sarà mai né uomo né cittadino; non sarà utile né a sé né agli altri. Sarà uno di quegli uomini dei nostri giorni, un Francese, un Inglese, un borghese, cioè nulla. Per essere qualcosa, per essere se stesso e sempre uno, bisogna agire come si parla;

bisogna essere sempre decisi sul partito che si deve prendere, prenderlo con coraggio e seguirlo con costanza. Aspetto che mi si mostri questo prodigio per sapere se è uomo o cittadino, o come faccia per essere ad un tempo l'uno e l'altro.

Queste realtà necessariamente opposte producono due forme contrarie di istituzioni educative: l'educazione pubblica e comune, e quella particolare e domestica. Se volete avere un'idea dell'educazione pubblica, leggete la *Repubblica* di Platone. Non è un'opera di politica, come pensano coloro che non giudicano i libri che attraverso i loro titoli; è il più bel trattato di educazione che sia mai stato scritto.

C'è il vezzo di nominare le istituzioni prospettate da Platone quando si vuol avviare qualcuno verso il paese delle chimere: in realtà, se Licurgo non avesse messo le sue che per iscritto, io le troverei ben più chimeriche. Platone non ha fatto che purificare il cuore dell'uomo; Licurgo l'ha snaturato. L'istituzione pubblica non esiste più, e non può più esistere, perché dove non c'è più patria, non si possono più avere cittadini. Queste due parole, *patria* e *cittadino*, devono essere cancellate dalle lingue moderne. La ragione di ciò ben la conosco, ma non la voglio dire, perché non ha a che fare con il mio soggetto.

Non considero come pubbliche istituzioni educative quegli stabilimenti ridicoli chiamati collegi. Né ho considerazione maggiore per l'educazione del mondo, perché essa, tendendo a due fini contrari, ambedue li fallisce: non è capace a fare che uomini doppi, che sembrano riferir sempre tutto agli altri e in realtà riferiscono tutto a se stessi. E le loro dimostrazioni al riguardo non ingannano nessuno, essendo infingimenti che tutti conoscono, e che perciò costituiscono premure sprecate.

Da queste contraddizioni nasce quella che continuamente sperimentiamo in noi stessi. Trascinati dalla natura e dagli uomini per vie contrarie, costretti a dividersi fra questi diversi impulsi, noi ne seguiamo una risultante che non ci mena né all'uno né all'altro scopo. Così combattuti e ondegianti per tutto il corso della nostra vita, ne giungiamo al termine senza aver potuto metterci d'accordo con noi stessi, e senza esser stati utili né a noi né agli altri. Resta infine l'educazione domestica o quella della natura, ma cosa diventerà per gli altri un uomo educato unicamente per se stesso? Se forse il duplice scopo che ci si propone potesse venir unificato, eliminando le contraddizioni dall'uomo elimineremmo un grande ostacolo alla sua felicità. Bisognerebbe, per giudicarlo, considerarlo come sarà al termine della sua formazione; bisognerebbe aver osservate le sue inclinazioni. visti i suoi progressi, seguito il suo cammino; bisognerebbe, in una parola, conoscere l'uomo naturale. Credo che si sarà fatto qualche passo in tali ricerche dopo aver letto questo scritto.

#### 4. *L'uomo naturale.*

Che dobbiamo fare per formare quest'uomo raro?

Molto, senza dubbio: impedire che nulla sia fatto. Quando non si tratta che d'andare contro vento, si bordeggia; ma se il mare è burrascoso e si vuole restar fermi, bisogna gettare l'ancora. Attento, giovane pilota, che la gomina non s'allenti o che l'ancora non strisci, e che la nave non vada alla deriva prima che tu te ne accorga. Nell'ordine sociale, dove tutti i posti sono assegnati, ciascuno deve essere educato per il suo. Se un individuo formato per occupare il suo posto ne esce, non è più buono a nulla. L'educazione non è utile che in quanto la fortuna s'accordi con la vocazione dei genitori; in ogni altro caso essa riesce

dannosa all'allievo, non foss'altro che per i pregiudizi che gli ha messo in capo. In Egitto, dove il figlio era obbligato ad abbracciare lo stato del padre, l'educazione aveva almeno uno scopo assicurato; ma fra noi, dove solo i ceti sociali permangono, e gli uomini che vi appartengono mutano continuamente, nessuno sa se, educando il figlio per il proprio, egli non stia operando a suo danno.

Nell'ordine naturale, essendo gli uomini tutti uguali, la loro vocazione comune è lo stato d'uomo; e chiunque sia bene educato per tale stato non può esserlo male per quelli che ne sono specificazioni. Che si destini il mio allievo alla spada, alla Chiesa, o alla toga, poco m'importa. Prima che la vocazione sceltagli dai genitori, la natura lo chiama alla vita umana. Il mestiere di vivere è quello che voglio insegnargli. E uscendo dalle mie mani egli non sarà, né convengo, né magistrato, né soldato, né prete; sarà prima di tutto uomo: tutto ciò che un uomo dev'essere, egli saprà esserlo, all'occorrenza, altrettanto bene che qualsiasi altro; e la fortuna lo faccia pur cambiare di condizione, egli sarà sempre al suo posto. *Occupavi te, Fortuna, atque cepi; omnesque aditus tuos interclusi, ut ad me aspirare non posses.*\*

Il nostro vero studio è quello della condizione umana. Quello fra noi che sa meglio sopportare i beni e i mali di questa vita è, a parer mio, il meglio educato: ne consegue che la vera educazione consiste meno di precetti che di esercizi. Noi cominciamo a istruirci cominciando a vivere; la nostra educazione comincia con noi; il nostro primo precettore è la nostra nutrice. Infatti questa parola *educazione* aveva presso gli antichi un altro senso che non è più il nostro: significava nutrimento. *Educit obstetrix*, dice Varrone, *educat nutrix, instituit paedagogus, docet magister*. In tal modo l'educazione, l'istituzione, l'istruzione sono tre cose altrettanto differenti nei loro oggetti quanto la governante, il precettore e il maestro. Ma queste distinzioni sono male intese; e, per essere ben allevato, il bambino non deve seguire che una sola guida.

Bisogna dunque rendere le nostre vedute più generali, e considerare nel nostro allievo l'uomo astratto, l'uomo esposto a tutti gli accidenti della vita umana. Se gli uomini nascessero indissolubilmente attaccati al suolo di un paese, se la stessa stagione durasse tutto l'anno, se ciascuno fosse legato alla sua fortuna in modo da non poterla cambiar mai, la pratica costituita sarebbe buona per certi rispetti; il bambino educato per il suo stato, non dovendone mai uscire, non potrebbe essere esposto agli inconvenienti di un altro. Data però la mobilità delle cose umane, dato lo spirito inquieto e volubile di questo secolo che tutto sconvolge ad ogni generazione, si può concepire un metodo più insensato che di educare un fanciullo come se mai dovesse uscire dalla sua camera, come se dovesse essere incessantemente circondato dai suoi? Se il poveretto fa un solo passo sulla terra, se discende di un solo gradino, è perduto. Questo non è insegnargli a sopportare il disagio, questo è esercitarlo a sentirlo. Non ci si preoccupa che di conservare il proprio bambino; ciò non è sufficiente, si deve insegnargli a conservarsi da sé quando sarà uomo, a sopportare i colpi del destino, a non curare la ricchezza e la miseria, a vivere, se necessario, fra i ghiacci dell'Islanda o sulle ardenti rocce di Malta. Avete un bel prendere precauzioni perché non muoia, bisognerà pure che muoia, e quand'anche la sua morte non fosse proprio il risultato delle vostre stesse cure, queste sarebbero sempre cure malintese. Si tratta meno d'impedire che muoia quanto di farlo vivere. Vivere non è respirare, è agire, è fare uso dei nostri organi,

---

\* "Mi sono impadronito di te, o Fortuna, e ti ho fatta prigioniera; e ho sbarrato tutti i possibili passaggi, affinché tu non possa sperare di raggiungermi." [Cicerone, *Tuscul.* V, cap. IX]

dei nostri sensi, delle nostre facoltà, di tutte le parti di noi stessi che ci danno il sentimento della nostra esistenza. L'uomo che ha più vissuto non è già quello che ha potuto contare un più gran numero d'anni, ma colui che ha sentito di più la vita. C'è chi è morto a cent'anni, ed è come fosse morto alla nascita. Egli avrebbe guadagnato se fosse sceso nella fossa in gioventù, purché fosse vissuto davvero fino a quel momento. Tutta la nostra saggezza consiste in pregiudizi servili; tutte le nostre usanze non sono che assoggettamento, fastidio e costrizione. L'uomo civile nasce, vive e muore nella schiavitù: alla nascita lo si stringe nelle fasce, alla morte lo si inchioda nella bara; finché conserva la figura umana, è prigioniero delle nostre istituzioni. Si dice che molte levatrici pretendano, acconciando la testa dei neonati, di darle una forma più conveniente, e lo si sopporta! Le nostre teste sarebbero mal fatte al modo voluto dall'Autore del nostro essere: ci occorre che siano foggiate di fuori dalle levatrici, e di dentro dai filosofi!

##### *5. Libero sviluppo senza mollezze e senza costrizioni.*

Senza madre non vi sono figliuoli. Fra madre e figli i doveri sono reciproci; male adempiuti da un lato, saranno trascurati dall'altro. Il bambino deve amare la madre prima di sapere che lo deve. Se la voce del sangue non è fortificata dall'abitudine e dalle cure, essa si estingue nei primi anni, ed il cuore, se così si può dire, muore prima di nascere. Eccoci fuori dalla natura fin dai primi passi.

Se ne esce anche per la via opposta, quando anziché trascurare le cure materne, una donna le porta all'eccesso: quando fa del suo bambino il suo idolo, e ne aumenta e alimenta la debolezza per impedirgli di sentirla, e sperando di sottrarlo alle leggi di natura gli evita gli urti penosi, senza pensare alla somma d'accidenti e di pericoli che ella accumula sulla sua testa col preservarlo momentaneamente da qualche incomodo, senza pensare quanto barbara sia la precauzione che prolunga la debolezza dell'infanzia sino al momento in cui dovrà affrontare le fatiche degli uomini fatti. Teti, per rendere il figlio invulnerabile, lo tuffò, dice la leggenda, nelle acque dello Stige. Quest'allegoria è bella e chiara. Le madri crudeli di cui io parlo fanno diversamente; a forza di tuffare i bambini nella mollezza, li preparano alla sofferenza; aprono i loro pori ai mali di ogni specie di cui non mancheranno d'esser preda da grandi.

Osservate la natura e seguite la via ch'essa vi traccia. Essa esercita continuamente i fanciulli, ne temprava il carattere con prove di ogni genere, insegna loro ben presto cosa sia pena e dolore. I denti che spuntano danno loro la febbre; coliche acute danno loro le convulsioni; tossi ostinate li soffocano; i vermi li tormentano; la pletora corrompe il loro sangue; umori diversi vi fermentano, cagionando eruzioni pericolose. Pressoché tutta la prima età è malattia e pericolo: la metà dei bambini che nascono muoiono prima degli otto anni. Superate le prove, il fanciullo ha acquistato forza; e appena può usufruire della vita, ecco che il principio di questa è meno precario. Ecco la regola della natura; perché la contrariate?

Non vedete che tentando di correggerla voi distruggete la sua opera ed impedite che le sue cure giungano ad effetto? Far dal di fuori ciò che essa fa dal di dentro, ciò significherebbe, secondo voi raddoppiare il pericolo, ed invece significa operare una diversione, attenuarlo. L'esperienza insegna che i fanciulli allevati delicatamente muoiono anche in maggior

numero degli altri. Purché non si oltrepassi la misura delle loro forze, si rischia meno ad impiegarle che a risparmiarle. Esercitateli dunque agli urti che dovranno sostenere un giorno. Abituate i loro corpi alle intemperie delle stagioni, dei climi, degli elementi, alla fame, alla sete, alle fatiche; temprateli nell'acqua dello Stige. Quando il corpo non ha ancora abitudini, acquista quella che si desidera, senza pericolo. Ma una volta che vi si siano consolidate, tutti i cambiamenti diventano pericolosi. Un bambino sopporterà mutamenti che un uomo non sopporterebbe: le fibre del primo, molli e flessibili, prendono senza sforzo la piega che si dà loro; quelle dell'uomo, più indurite, non cambiano più che per violenza la piega ricevuta. Si può dunque rendere un bambino robusto senza metterne in pericolo la vita e la salute; e quand'anche corresse qualche rischio, non dovremmo tuttavia esitare. Ci sono infatti alcuni rischi che sono inseparabili dalla vita umana ed il meglio è farli cadere in quel momento della loro durata in cui son di minor pregiudizio.

Un bambino diventa più prezioso col crescere dell'età. Al prezzo della sua persona si aggiunge quello delle cure che è costato; alla perdita della vita si aggiunge in lui il sentimento della morte. È dunque soprattutto all'avvenire che occorre pensare quando si veglia alla sua conservazione; è contro i mali della giovinezza che occorre armarlo prima che vi sia pervenuto: giacché se il prezzo della vita aumenta fino al momento di utilizzarla, quale sciocca follia è il voler risparmiare qualche male all'infanzia a prezzo di moltiplicarli durante l'età della ragione! Son queste le lezioni del maestro? Nascendo un fanciullo grida; la sua prima infanzia trascorre fra i pianti. Ora lo si dondola, lo si accarezza per acquietarlo, ora lo si minaccia, lo si picchia per farlo tacere. O facciamo ciò che gli piace, o esigiamo ciò che piace a noi; o ci sottomettiamo alle sue fantasie, o lo sottomettiamo alle nostre: niente via di mezzo, bisogna che dia degli ordini o che ne riceva. Così le sue prime idee sono quelle di comando e di servitù. Prima di saper parlare, comanda; prima di poter agire, obbedisce; e qualche volta lo si punisce prima che possa conoscere i suoi falli, o piuttosto commetterne. È così che si immettono di buon'ora nel suo giovane cuore le passioni che si imputano poi alla natura, e che dopo essersi preso cura di renderlo cattivo, ci si lamenta di trovarlo tale. Un fanciullo passa in tal modo sei o sette anni fra le mani delle donne, vittima del loro capriccio e del suo; e dopo avergli fatto imparare questo e quello, vale a dire dopo aver caricato la sua memoria o di parole che non può capire, o di cose che per lui non servono a nulla, dopo aver soffocato l'indole naturale per mezzo delle passioni che si son fatte nascere, si affida questo essere artifiziatto nelle mani di un precettore, il quale completa lo sviluppo dei germi artificiali che vi trova già tutti formati, e gli insegna tutto, fuorché la conoscenza di sé, e la capacità di far da solo, ed il saper vivere e saper perseguire la propria felicità. Infine quando questo bambino schiavo e tiranno, pieno di scienza e sprovvisto di buon senso, egualmente debole di corpo e di anima, è gettato nel mondo a mostrarvi la sua inettitudine, il suo orgoglio e tutti i suoi vizi, è d'obbligo deplorare la miseria e la perversità umane. Ci si inganna; quello è l'uomo delle nostre fantasie: l'uomo della natura è fatto altrimenti.

## 2. Johann Heinrich Pestalozzi

### 2.1. Educazione del popolo e industria

Avrò raggiunto lo scopo della mia vita e scenderò nella tomba con assoluta contentezza quando esisterà una solida istituzione, la quale potrà sfruttare i risultati delle indagini di tutta la mia vita, a pro del bene dell'umanità più umile e più bisognosa e considerare e usare gli esercizi dell'educazione elementare nel loro complesso come mezzi per diminuire le sofferenze e l'infelicità della classe popolare povera, trascurata e lasciata in disparte, e considerare e usare le sue capacità di potersi aiutare sempre più nelle loro condizioni e nelle loro relazioni. L'istituzione che desidero venga realizzata e per la cui attuazione imploro l'aiuto dell'umanità, dev'essere adatta a:

- (1) vagliare nel loro complesso i mezzi della ginnastica professionale maschile e femminile; organizzarli, definire la loro successione e chiarire la loro connessione;
- (2) collegare, in armonia con questa successione, gli esercizi di tutti i tipi di lavori maschili e femminili, e connettere ogni tipo di lavoro con il grado di capacità e di destrezza professionale al quale la ginnastica elementare avrà reso idoneo il ragazzo;
- (3) rendere abituale al ragazzo un'attività ininterrotta, come fondamento della sua capacità operativa e della sua autodifesa e sostenere il successo di questo attraverso l'educazione elementare della mente; esercitare il disegno geometrico, la capacità di far di conto e di misurare assieme all'intera capacità dell'educazione intellettuale elementare nel numero e nella forma;
- (4) connettere gli esercizi didattici, per quanto lo consente la natura degli stessi, con un lavoro esercitato in maniera costante, e mentre disegnano e scrivono, farli far di conto e imparare a memoria;
- (5) rendere tanto semplice l'apprendimento del leggere e dello scrivere, che esso possa venir realizzato con il minimo dispendio di tempo e con il minimo di sforzo;
- (6) esercitare i diversi tipi di lavoro proprio dell'attività rurale e industriale, in maniera tale che nessuno, per la sua durata eccessiva, possa danneggiare la salute e la crescita del corpo umano, ma in modo che ognuno, nel modo in cui segue all'altro, possa venir considerato come un mezzo di ricreazione per la stanchezza prodotta da quello precedente;
- (7) abituare i ragazzi come se fossero affatto poveri, a tutto ciò attraverso cui l'uomo può sollevarsi con le sue forze dalla povertà, vale a dire perseveranza nel lavoro dei campi, e nell'attività domestica, cura di sé sotto ogni rispetto, sia per quanto riguarda

l'abbigliamento sia per tutto ciò che concerne l'esistenza domestica; coltivazione delle piante utili all'esistenza (prodotti dell'orto e patate), allevamento delle pecore e dei maiali fino al giusto punto di grassezza, alimentazione dei volatili, cucina, lavatura e altri, devono essere argomenti essenziali dell'insegnamento. Essi devono saper sopportare con accuratezza ma con esito sicuro la durezza della stagione, l'afa e il gelo, e per questo il genio più eccelso dell'istituzione non dev'essere privilegiato rispetto al bambino più inetto. Essi devono esser esempi di che cosa dev'essere e di che cosa deve fare il povero per potersi aiutare da sé nelle più diverse situazioni. Ma se si svela il genio di un ragazzo eccezionale, di gran lunga superiore agli altri in qualche attività di lavoro, bisogna usare tutti i mezzi per portare al più elevato grado di perfezionamento le capacità di questo fanciullo, pur in mezzo all'esperienza delle difficoltà materiali che sono sempre proprie della povertà.

È della massima importanza tenere sempre bene presente l'umanità com'è realmente e veramente nella sua disposizione originaria, ed è anche molto importante, in questa considerazione, non trascurare il fatto che in ogni popolo ci sono degli uomini le cui disposizioni sono, in rapporto alle disposizioni dei loro simili, come le forze di un milionario rispetto alle sostanze di un proprietario comune, e che vi è una serie di uomini in cui queste capacità sono graduate dalla più alta alla più bassa. È pertanto essenziale che l'istituzione, che abbiamo in mente, sia adatta a offrire soddisfazione sia allo sviluppo di quelle disposizioni, nella loro manifestazione più eccelsa, sia a tutta intera la loro gamma. Essa dev'essere adatta a elevare il giovanetto dotato di grandissimo talento -- anche se le sue capacità sono avvolte da un'oscurità esteriore - alla consapevolezza di questa sua capacità e a che egli raccolga intorno a sé dei giovanetti meno capaci, funga loro da maestro nel lavoro dove eccelle, e li attragga a sé in modo che, come loro capo, guidi e educhi le loro doti più scarse, per la loro utilità e per il loro profitto.

Allo stesso compito dev'essere adatta la fanciulla che, per le sue disposizioni, eccelle nel lavoro femminile ben al di sopra delle sue compagne; essa deve elevarle, nel tipo di lavoro in cui riesce tanto bene, in modo tale che, in qualunque angolo della terra sia destinata a vivere, possa raccogliere intorno a sé le fanciulle meno dotate del popolo e stare tra queste come una guida e come una maestra nel loro lavoro.

In questa maniera l'istituzione, malgrado delle grosse differenze di capacità nei suoi allievi, potrà servire nel modo migliore, alla soddisfazione generale dell'umanità e condurre ogni singolo ad avvertire che da lui si è fatto quanto si poteva fare. Pur nell'ambito benedetto di questa soddisfazione generale che diffonde, essa dovrà essere adatta a render giustizia in ogni caso ai talenti eccezionali, per restaurare, a vantaggio di questi e grazie a loro, quell'equilibrio dell'onorabilità e del benessere, la cui fortunata presenza era di così grande prosperità nell'età dei nostri antenati e della cui rinnovata presenza tanto abbisognano i nostri tempi. Essa trasformerà l'infelice caccia al danaro, che si muove al di fuori della realtà e in modo affatto immorale e staccato dalle capacità più elevate, nel tendere verso questa capacità beatificante di farsi economicamente autonomi, di avviare a tale autonomia gli altri, grazie al proprio esempio e le proprie capacità e di raggiungere in tal modo un guadagno e un onore meritati.

Bisogna anche sperimentare una buona volta anche le capacità dei poveri, ch  finora si   sperimentato solo la capacit  di coloro che sono toccati dalla fortuna e dal favore della sorte. Si esperimenti dunque qualcosa per quelli e attraverso quelli che non sono contrassegnati n  da fortuna n  da favore della sorte, ma dalle capacit  superiori che Dio stesso ha dato loro; si impari a cercare e a conoscere i poveri che non si conoscono e si mostri una buona volta fiducia nella bont  essenziale, che non   appariscente; si   data fiducia per tanto tempo alle apparenze del bene, senza cercare la sua vera forza. Si cerchi dunque, una buona volta, di dare anche al povero e al misero ci  che di pi  sacro e di pi  alto si pu  dare all'uomo, l'educazione, e di darlo nella sua perfezione compiuta. Si realizzi un'istituzione per poveri, non contro l'oppressione della povert , ma contro il travisamento della ricchezza e della sua parvenza. Si realizzi quindi una tale istituzione per dare al popolo i mezzi sufficienti per il suo sviluppo economico. Si dia una fondazione elementare all'educazione e si unifichino i mezzi del suo sviluppo economico, per realizzare nella stessa educazione l'educazione professionale elementare e l'essenza dell'educazione intellettuale e morale elementare. Questo tentativo avr  sicuramente dei risultati importanti e, o si rinuncia all'idea di educazione elementare per il popolo, oppure si cerca di realizzarla in questa direzione.   ormai chiaro che non esiste un'autentica e compiuta educazione elementare dell'umanit  se non attraverso l'unione dei suoi mezzi pratico-professionali con l'intero complesso dei suoi mezzi intellettuali e etici; ma l'unificazione di questi mezzi deve avere come conseguenza l'elevazione morale, economica, intellettuale del popolo di un paese e dev'essere volta a fondare in maniera pi  profonda ogni tipo di industria e pertanto ad aumentare il suo rendimento e a diffondere dappertutto i suoi risultati.

L'uomo deve camminare su questa strada sia nella sua professione sia nell'intera essenza del suo perfezionamento. Ci  che l'industria abbandonata a se stessa non diventer  mai, essa lo potr  diventare su questa strada, vale a dire divenire un risultato sicuro delle disposizioni pi  elevate dell'uomo. In questa maniera anche l'incipiente influenza delle concezioni industriali, che lo avviliscono e lo confondono, sar  diminuita. L'uomo sar  pi  libero dalle sue condizioni, le sue capacit  essenziali saranno risvegliate in lui da tutte le parti, le pretese della debolezza troveranno in lui stesso minor alimento, l'aiuto contro la miseria economica sar  approntato dallo sviluppo delle capacit  dello stesso individuo che si trova nella miseria. In questo modo verr  risvegliato anche nelle stamberghe pi  umili uno sforzo vivace per conoscere i mezzi grazie ai quali aiutarsi nel bisogno, e un'energica attivit  per dare aiuto alla miseria stessa; e i principii che Dio ha posto, per sua benedizione, negli uomini, verranno risvegliati per ogni dove, anche in una povera capanna, a servizio dell'umanit , in modo che ci  che Dio ha fatto per l'umanit  venga armonizzato, in modo diverso, in tale povera capanna, con quanto gli uomini organizzano fra di loro. Pertanto l'umanit  migliorer  e l'innaturalit  e la deviazione del semplice cammino della natura nello sviluppo dell'umanit , che la rende tanto malvagia, verranno cos  radicalmente e necessariamente diminuiti.   evidente che tutti questi risultati non si realizzano con un colpo di bacchetta magica; una sola sperimentazione non muta il mondo nel momento stesso in cui viene fatta. Ma essa pu  chiarire all'intelletto umano e rendere famigliari al cuore degli uomini i mezzi che servono a mutare il mondo e cos  alla lontana, farsi la strada verso quella meta che, da tempi immemorabili, si sono posti, come scopo di ogni pi  nobile sforzo, la

mente e il cuore dell'uomo. Quanto io cerco di realizzare con la proposta della mia istituzione dei poveri è evidentemente soltanto il primo inizio per avviare e stimolare il raggiungimento di questi grandi risultati nell'uomo migliore e più nobile e per distruggere i suoi dubbi, che anche il nemico del bene non è in grado di contraddire. Più tardi, questi uomini migliori e più nobili, dovunque essi si trovino, usando seriamente il poco che io ancora potrò fare per questo scopo, cercheranno essi stessi il cammino ulteriore per questi risultati e si faranno guida in questa via, attraverso la quale si potrà promuovere, nella maniera più facile e sicura, la realizzazione di questo scopo elevato, nelle più varie situazioni in cui si può venire a trovare l'uomo.

Questa via ulteriore si produrrà per così dire in modo spontaneo, da ciò che deve venir fatto necessariamente per i primi inizi di questa impresa. Io voglio soltanto svegliare; vado incontro ai giorni della morte, ma fino alla mia ultima ora non voglio desistere dal risvegliare delle forze per il mio scopo, forze ben più grandi delle mie, e riscaldare degli istinti la cui capacità di agire sugli uomini non è indebolita dalla paralisi che ha colpito il mio cuore. Tutto ciò che ho fatto finora lo vedo come preparazione ben fondata e riuscita per ciò che ancora, secondo me, può venir fatto, e intendo cercare di realizzare tutto questo con la più grande cura e moderazione.

Voglio anzitutto cominciare a formare in maniera soddisfacente il personale che è necessario per fondare la mia istituzione, prima di metterlo all'opera. In parte sono già riuscito a farlo e lo faccio giorno per giorno; nell'ambito delle persone che mi stanno intorno ci sono dei giovani che stanno crescendo adatti per questo mio programma, con i quali non parlo ancora.

## **2.2. Scopo e piano di un'istituzione educativa per i poveri**

Il mio scopo è fondare un'istituzione la quale possa costituire un esempio di quanto è necessario, in genere, per l'educazione dei poveri e possa preparare e assicurare, con la massima estensione e cura, i mezzi per rendere progressivamente partecipi di tale istituzione i poveri del contado. La realizzazione di questo scopo comporta anzitutto la educazione di un certo numero di bambini poveri affinché siano, *in primis* per se stessi, degli uomini energici, buoni, autonomi. In secondo luogo essa serve all'utilizzazione, per uno scopo speciale, dei bambini che si distinguono da questa massa diligente, vale a dire essa deve generalizzare l'educazione migliore del popolo, elevare a tale grado e dare un tale orientamento ai talenti che eccellono dimostrati da questi bambini sia nel campo intellettuale sia in quello professionale, che essi si orientino da se stessi a usare questi talenti come maestri e maestre, vuoi in materie ordinarie di scuola, vuoi anche nella vita domestica attraverso l'influsso privato sull'educazione degli uomini con cui vengono a contatto per la loro professione. Lo scopo è appunto quello di costruire un seminario di bambini poveri, nel quale non ci si limiti a educarli bene, ma dove venga tenuta presente, con rispetto e attenzione, e usata con amore, secondo la volontà di Dio, per il servizio di Dio e dell'umanità, anche la differenza che c'è nelle disposizioni che ha dato loro il Creatore.

Qualora questi scopi possano venir realizzati, le cose vanno organizzate in modo tale che in questo seminario debbano venir preparate le tre seguenti categorie di persone:

1. padri e madri che per quanto riguarda la loro professione e l'educazione dei loro figli, vengano condotti ad una bastevole autonomia, relativamente alla loro situazione;
2. maestri e maestre di scuola, i quali portino in sé tutto quanto, relativamente all'educazione morale e intellettuale, desidererebbero per i loro figli il padre e la madre migliori, e che pertanto considerino la professione di maestro di scuola non semplicemente come una questione di mero insegnamento, ma come un'arte superiore della formazione umana connessa nel suo insieme con il grande settore dell'educazione, e siano capaci di soddisfare a questa secondo tale punto di vista;
3. lavoratori e lavoratrici dotati di talento speciale per quelle branche della loro professione e del loro lavoro, accanto a quelle di cui godono tutti i bambini per la loro formazione professionale, che possano venir promossi nelle materie in cui dimostrino disposizioni eccezionali e vengano condotti al punto da usare queste materie per il loro profitto come istituzioni domestiche più piccole per l'istruzione professionale nel loro tipo di lavoro e semmai successivamente organizzare gradualmente, da queste istituzioni più piccole, delle scuole più grandi per la formazione professionale a fini economici.

Sono il fondamento della natura e l'essenza del metodo elementare, come anche l'esperienza meglio definita e più decisiva di ciò che esso, quando viene usato esattamente, può produrre in generale, per lo sviluppo delle capacità intellettuali, morali e fisiche del bambino e per la sua preparazione all'attività professionale, che mi danno sicurezza completa circa la possibilità di realizzare una tale istituzione per l'educazione dei poveri. Ma

è altrettanto sicuro che, quando questo scopo ultimo fosse stato raggiunto, il metodo dovrà venir applicato in tutta la sua purezza e in tutta la sua forza.

Non ci si deve illudere; l'educazione umana dei poveri e dei ricchi esige essenzialmente gli stessi mezzi, ch  la natura umana   la stessa sia nel povero che nel ricco. Per rendere il povero competente, benevolo e giudizioso per ogni attivit  pratica e capace di ogni impegno, ci vogliono gli stessi mezzi di cui c'  bisogno per l'educazione del ricco, in vista di questo medesimo scopo. Chi tiene presente, nell'educazione del ricco, soltanto ci  che   proprio della ricchezza e delle sue conseguenze, questi  , per quanto riguarda il risultato dell'educazione dell'uomo nel ricco, altrettanto inibito e condannato a un esito negativo di quegli che, nell'educazione del povero, tiene presente solo la povert  e ci  che   proprio delle limitazioni economiche. Entrambi avrebbero scambiato ci  che   accidentale per quanto   essenziale nella misura dell'uomo e in tal modo non sarebbero in grado di soddisfare ai bisogni di entrambi con la sicurezza che pu  esserci soltanto se si riconosce questa intima uguaglianza.

Molte istituzioni scolastiche, ancora di pi  degli internati, delle istituzioni per poveri e delle scuole professionali, limitano la loro efficacia sull'educazione degli uomini appunto per il fatto che esse fanno un conto troppo unilaterale di quanto la ricchezza e la povert  provocano sulle condizioni del bambino e fanno di queste condizioni accidentali invece che della natura umana stessa, il fondamento essenziale della loro concezione teorica degli interventi sui loro pupilli. Lo sviluppo generale delle capacit  umane dev'essere quindi considerato il fondamento dell'istituzione che noi proponiamo ed   soltanto quando questo sar  realizzato solidamente, sia in generale sia in particolare, che potranno venir presi in considerazione gli scopi pi  specifici della distinzione di singoli bambini come maestri di scuola oppure come istruttori e istruttrici in istituzioni professionali pi  o meno grandi.

Lo sviluppo elementare delle capacit  umane  , secondo la sua natura, triplice. Esso   fisico, morale e intellettuale. Tutti e tre gli aspetti di questo sviluppo stanno per  in intima connessione reciproca; e anche se la formazione di una singola di queste tre capacit  potrebbe sviluppare una parte delle capacit  umane, un tale sviluppo unilaterale non sarebbe affatto soddisfacente per i bisogni e lo scopo dell'educazione dell'uomo. L'uomo viene avvicinato alla sua perfezione soltanto grazie alla formazione armonica e complessiva di tutte le sue capacit . Egli deve venir portato, sia per quanto riguarda il fisico che il morale che l'intellettuale, al punto che le sue disposizioni si traducano in capacit , la consapevolezza delle quali gli assicuri, in ogni caso, fiducia in se stesso, libert , coraggio e destrezza. L'agilit  delle membra e la capacit  di perseverare nei possibili movimenti delle membra stesse sono punti essenziali dell'educazione fisica elementare. L'educazione fisica elementare, sin dai suoi inizi, connessa agli esercizi professionali, che derivano necessariamente da condizioni e da bisogni, d  a questi, dal punto di vista fisico, una base generale e previene tutte le conseguenze dell'unilateralit  e della limitatezza, alle quali portano tanto fatalmente e facilmente gli esercizi professionali privi di questa base. Essa assicura, in generale, agilit , poich  l'aumenta nel caso particolare delle necessit  professionali. Il gusto dell'esercitare le proprie capacit  con i pi  svariati esercizi professionali   stimolato grazie alla coscienza della loro eccitazione in generale. Ogni energia diventa facile e per questo stimola la stessa coscienza; ogni lavoro diviene una

gioia, ogni aiuto e ogni offerta diventano un godimento, perché sono facili e danno nutrimento all'impulso risvegliato dallo sviluppo delle sue stesse capacità.

D'altra parte, la destrezza in generale nelle diverse funzioni dell'intelletto e la capacità di perseverare nelle stesse fino al perfezionamento è ciò di cui si preoccupa l'educazione intellettuale elementare. Uguale, nella sua essenza, a se stessa, essa ha origine nei tre elementi del numero, della forma e della lingua. Sia il bambino ricco o povero, i suoi rapporti esteriori siano di qualsiasi tipo, è impossibile renderlo adatto alle esigenze dell'umanità se egli non è giunto, attraverso la comprensione e il riconoscimento dei rapporti numerici, formali e linguistici, alla coscienza dell'intero complesso delle sue capacità intellettuali.

Questa coscienza dà necessariamente uno slancio più alto alla natura umana in se stessa. Verità e diritto appaiono quindi ad un tale uomo non più come ordini di una potenza esteriore, ma come un bisogno sacro e necessario della sua stessa natura. In queste condizioni non è più possibile unilateralità di singole opinioni e irrigidimento, che è conseguenza di questa unilateralità. L'aiuto a se stesso e a agli altri, aiuto che, grazie all'educazione fisica e morale elementare, trova nell'educazione intellettuale elementare una base senza la quale la capacità fisica e quella intellettuale e la benevolenza morale, anche se molto stimolate, non potrebbero mai raggiungere uno scopo soddisfacente nei loro effetti. Un bambino intellettualmente sviluppato in modo genuino può servire per qualsivoglia scopo; ché egli lo raggiunge sempre. Purtroppo ci sono tanto pochi uomini con cui si raggiunge lo scopo prefisso, nell'attività in cui li si impiega. Dappertutto, e specialmente nel popolo più umile, tali uomini si fanno sempre più rari. Un gran numero di questi uomini non è privo di una semplice benevolenza, di capacità fisiche ben allenate, e di grande abilità domestica, ma è in genere privo di un'educazione intellettuale soddisfacente, che, in quanto fondamento di tutto ciò che essi possiedono di veramente buono, dovrebbe esser presente, se questo bene li dovesse condurre alla sicurezza in tutto quanto essi devono fare. Si parla molto, invero, dell'astuzia, della furberia dell'uomo comune, e molti concludono da questo che egli necessita di tutt'altro che di un'educazione intellettuale e che gli si fa addirittura del bene se lo si devia e lo si preserva dalla voglia dell'educazione intellettuale stessa. Ma come un sarto, il quale si muove con la massima agilità con il suo ago e mostra in questo una capacità che non potrebbe essere imitata da nessun Sansone, non è per questo un uomo educato fisicamente e ricco di capacità, altrettanto poco il popolo è progredito nella sua educazione intellettuale, grazie alla sua astuzia e alla sua furberia. Al contrario; come il sarto, relativamente alla sua educazione fisica, ha troppa agilità nelle dita e tutta la sua forza e il suo midollo nelle ossa traggono più danno che vantaggio da ciò, così il popolo ha realmente nel suo spirito troppa agilità e furberia e senso dell'inganno, ma queste doti non servono effettivamente se non a diminuire e debilitare la sua vera forza intellettuale, e vanno viste come un segno dell'indebolimento della confusione e del rilassamento di questa capacità, non come un segno della sua esistenza. Mostrare astuzia e furberia è un orientamento dello spirito che presuppone debolezza di mente. Questo è tanto vero che un bambino, il quale ritiene che un uccello sia forte e potente perché ha un lungo becco, dimostra maggiore conoscenza della forza degli uccelli che non le dimostri, circa le capacità umane, un uomo il quale, grazie alla furberia che è radicata in un popolo, giudica che essa sia sufficiente - e anche più che sufficiente - per la sua educazione intellettuale e per la sua capacità intellettuale.

Quanto più un popolo eccelle per astuzia e furberia, tanto più è debole per capacità intellettuale e tanto più urgentemente ha bisogno di un'autentica educazione intellettuale. Astuzia e senso dell'inganno sono una prova e una conseguenza della mancanza di questa educazione e la vera educazione intellettuale scaccia astuzia e senso dell'inganno per il fatto che dà delle risorse più alte. La natura lavora in ogni uomo per lo sviluppo delle sue capacità, ma quando l'intervento educativo e l'impressione di tutto quanto circonda il bambino non promuove questo impulso della natura, ma al contrario lo inibisce e lo confonde, allora le capacità della natura umana debbono prendere necessariamente una direzione falsa, ed è fuori di dubbio che essa si indebolisce in ogni direzione sbagliata. In questo caso l'uomo, con tutte le sue capacità, batte il capo nel muro e finisce coll'indebolirsi o logorarsi il capo che non è stato capace di educare e rafforzare seguendo la natura. Astuzia e senso dell'inganno sono poi i resti meschini delle capacità superiori che sono state distrutte, invece di esser educate come si doveva.

Come si parla dell'astuzia e della furberia dell'uomo comune, e se ne conclude che egli ha troppa educazione intellettuale ed è stato troppo illuminato, si parla ora anche della rovina del popolo che l'industria diffonderebbe fra gli uomini e con questo si vuol dire che qua e là essi hanno occasione eccessiva e troppo frequente di guadagnare dei soldi, così che si farebbe veramente una buona azione se non si desse loro ancora una mano per guadagnare di più. Ma come l'astuzia e l'inganno non sono affatto delle prove e delle conseguenze dell'esistenza di una vera educazione intellettuale, così le capacità unilaterali di lavoro manuale e industriale, anche se diffondono milioni in una regione, non sono per nulla prova e conseguenza della reale esistenza di una vera educazione professionale del popolo. Al contrario, tali abilità economiche unilaterali e poco durature e l'ondeggiare del popolo come le onde del mare nella sua rovina, dimostrano l'esistenza della sua debolezza, della sua miseria e del suo bisogno. Se queste cose non ci fossero, esso non ondeggierebbe come i marosi all'orlo della rovina della sua stessa natura, rovina che esso trova sempre alla riva piena di scogli dei guadagni dell'industria. L'educazione professionale non è educazione alla miseria di una singola capacità professionale. L'idea elevata, ma non perfezionata dell'educazione professionale del popolo non è se non un'applicazione dell'educazione dell'umanità in generale alla materia specifica del suo sostentamento e diventa autentica educazione professionale solo quando parte dalla fruizione completa di tutto ciò che esige di per sé l'educazione dell'uomo. Una formazione per un lavoro industriale è tanto poco un'educazione professionale, quanto la formazione al servizio di chi aiuta nell'irrigazione, di un garzone di stalla o di uno che lavora solo con l'aratro è formazione agricola in generale. Si può senz'altro essere un contadino miserevole e nello stesso tempo un buon garzone di stalla o un buon lavoratore dell'aratro. Come la educazione agricola presuppone tutto ciò che esige l'agricoltura, nello stesso modo l'educazione professionale presuppone l'intero complesso di tutto ciò su cui si basa – in maniera non meramente accidentale e relativa alle singole materie, ma in modo generale e necessario – lo spirito e la forza dell'industria.

Con questo non si è detto però che l'educazione professionale presupponga necessariamente la formazione al trattamento differenziato di abilità per singole materie

nell'industria. Non si tratta per nulla di limitarsi a far guadagnare il loro pane a dei bambini poveri. Bisogna invece realizzare l'esempio di una buona educazione per poveri in tutto il suo complesso e educare i bambini fino a che le massime e le abilità di una tale educazione siano diventate abituali. È ovvio che essi devono guadagnarsi la vita, ma non si devono limitare a questo; essi lo devono poter fare in quanto uomini educati sicuramente a ciò con piena comprensione e simpatia. Attività dell'intelletto e attività del cuore devono essere il fondamento delle capacità che vanno poste nelle loro mani e nelle loro braccia. Il loro guadagno non dev'essere affatto il risultato di una formazione esasperata in un settore singolo e unilaterale dell'industria. Come la capacità superiore della educazione dell'intelletto e del cuore deriva dagli elementi eterni e può esser realizzata grazie a degli esercizi che si susseguono in modo continuo e graduale, così anche la formazione professionale deriva da elementi eterni e immutabili e si può attuare soltanto grazie a esercizi che si eseguono in modo continuo e graduale. Nella sua essenza, essa non è niente altro se non un'applicazione dell'educazione fisica al fine specifico del proprio sostentamento e deve quindi venir messa in sintonia con l'intero complesso dell'educazione fisica e con le esigenze generali dell'educazione intellettuale e del cuore.

Senza uno sviluppo generale e armonico dell'intero complesso delle capacità fisiche non si può pensare ad un'educazione professionale del popolo, elevata e sicura, che va necessariamente accompagnata dallo sviluppo delle capacità dell'intelletto e del cuore.

Cionondimeno non è nemmeno il caso di parlare di educazione di genii dell'industria che vengono tratti da tutto il popolo. La maggioranza degli uomini non è fatta per un'educazione geniale alla saggezza e alla virtù. La misura della stirpe umana va - senza soluzione di continuità - da livelli limitati di mera attività solo utilizzabile praticamente che si modificano unilateralmente, su su fino alla capacità propria del genio; e questo vale per l'industria come anche per le capacità morali e intellettuali. Ma come, per quanto riguarda le capacità del cuore e dell'intelletto, vi sono degli uomini che stanno, riguardo alla massa dell'umanità, come un milionario sta a un mendicante o un latifondista nobile sta a uno dei suoi contadini, così anche per l'industria vi sono dei genii dalla nascita, la cui capacità naturale sta nello stesso rapporto nei confronti degli altri uomini. Così com'è certamente volontà di Dio che nessuna capacità effettiva degli uomini vada perduta e com'è sua volontà che nessuna eccellenza, che egli ha posto nella natura decada al livello comune e addirittura al di sotto di questo, e com'è anche interesse supremo dello stato che nessuna distinzione di capacità professionali, intellettuali e morali vada perduta, ma trovi per ogni dove educazione, libertà e protezione, così certamente vi sono delle distinzioni per quanto riguarda le capacità professionali, sia in nome di Dio che dello stato. Ma allo stesso modo che il milionario è ricco, altrettanto l'uomo dalle capacità morali e intellettuali eccezionali potrà trovare agio per il suo livello intellettuale e morale solo là dove la massa del popolo, fino ai proprietari più umili e all'uomo di capacità di cuore e di intelletto affatto comuni, trova tutto questo con sicurezza. Così anche il genio dell'industria trova agio effettivo per lui, educazione e protezione solo là dove l'uomo con delle capacità professionali del tutto comuni, lo trova con sicurezza. Il senso professionale è, nella natura umana, un senso generale, come quello dell'intelletto e del cuore; esso ha, come questo, delle capacità e dei fondamenti generali, e ciò che soddisfa veramente nella sua applicazione, è, in ogni caso, una conseguenza

dell'educazione di questo senso in tutte le sue disposizioni. L'educazione del bambino in ciò che è comune e usuale in ogni professione deve venir considerato come la base dello sviluppo delle disposizioni superiori, se mai ce ne fossero. L'educazione professionale elementare si fonda pertanto essenzialmente sullo sviluppo di quanto è comune e consueto nelle disposizioni alla professione, che è presente in tutti gli uomini, ma anche sull'intero complesso delle capacità umane con cui è intrecciato nella vita dell'uomo.

Se consideriamo la differenza che intercorre fra l'uomo che guadagna del denaro come una specie di macchina vivente fintanto che non ne trova una automatica migliore ma priva di vita, e l'uomo, che educato in ogni capacità realmente perfezionata di essere lavoratore o lavoratrice dell'industria, sta fra i suoi simili nella piena dignità della sua cultura, troviamo che si tratta di un uomo o di una donna che ha una competenza tecnico-professionale, poiché in lui vive la competenza tecnica nell'intero complesso della sua capacità e gioventù maschile come della sua delicatezza e dignità femminile e appartiene essenzialmente alla sua esistenza mondana - nel senso più pieno del termine - di uomo o di donna e non è quindi per niente limitata nelle angustie di una singola specialità professionale, ma deriva dal suo intimo nella completa libertà delle sue capacità veramente educate.

[...]

È evidente che l'educazione della mano alla professione deve partire da quella delle capacità intellettuali e quella della capacità professionale per quanto riguarda la mano e l'intelletto deve partire da uno stato d'animo in cui è avvertito, amato e ricercato ciò che vi è di più puro, di più elevato e di più nobile di cui è capace la natura umana. Essa deve avere come suo fondamento un'educazione del cuore e, grazie a questa, un'effettiva capacità sentimentale. L'educazione professionale deriva pertanto, come quella dell'intelletto e del cuore, dalla vita domestica; essa si sviluppa attraverso se stessa e attraverso l'essenza dei mezzi grazie ai quali si sviluppa in questa vita, connessa intimamente a tutto quanto richiedono cuore e intelletto. L'educazione deve seguire, con la massima osservanza, questo cammino della natura.

Quando l'educazione elementare sviluppa più rapidamente, attraverso una serie di mezzi, le capacità del corpo umano e le spinge più in alto che non la natura nel suo corso lento e innocuo, essa lo deve fare essenzialmente in connessione con le serie di mezzi didattici attraverso i quali l'educazione morale e intellettuale elementare sviluppa più rapidamente e innalza ad un livello più elevato le capacità dell'intelletto umano.

Amore elevato per la vita domestica, senso sviluppato e capacità progredita per la stessa vita domestica sono l'autentico legame di tutti i mezzi dell'educazione umana, che sono voluti pertanto essenzialmente dall'educazione fisica come da quella morale e da quella intellettuale. La volontà all'attività professionale non ha una base più pura se non quella di arrecare gioia alla madre che ama, al padre che ama, al gruppo affettuoso dei propri fratelli e sorelle e, dove ce n'è bisogno, di servirli e aiutarli. Anche sotto questo rispetto la natura è sacra e eternamente uguale a se stessa. Dove c'è fortuna nell'ambiente che circonda l'uomo e bisogno e urgenza da un lato suscitano compassione, dall'altro lato queste circostanze si uniscono appunto per orientare gli impulsi dell'umanità, nell'intero complesso dei loro fondamenti, allo sviluppo di una capacità professionale e domestica stimolata con la stessa vivacità nell'intelletto, nel cuore e nella mano. Anche in questo caso l'educazione deve

seguire la natura. Là dove trova un terreno buono e preparato per qualcuno dei suoi fini, essa deve cercare soprattutto il raccolto dei suoi scopi e seminare più abbondantemente il seme di questi. Ed essa trova sicuramente in maniera prevalente il terreno per il senso domestico e per la capacità professionale nella povertà e limitazione del ceto medio e nel valore ignorato, ma divino, del bisogno e della necessità.

Se anche la mia istituzione dev'essere una scuola per poveri, - e tanto più in quanto essa lo deve essere - non si deve affatto pensare che io getterò il seme di un'educazione eccellente dell'umanità su di un terreno eccezionalmente stanco e cattivo e che pertanto mancherò senz'altro lo scopo che mi sono prefisso. No, al contrario; è vero invece che seminato sul terreno della povertà e del bisogno, il seme del senso domestico e della capacità professionale è seminato sul terreno migliore del mondo; ma per questo è anche altrettanto vero che è necessario ed essenziale che su questo terreno non venga seminato vuoto loglio, ma che il seme per questa coltivazione venga scelto con somma cura e sparso in misura soddisfacente.

Per soddisfare a questa esigenza di fondo dell'idea di una buona educazione dei poveri, è soprattutto necessario che l'istituzione nella quale questi scopi devono venir realizzati, sia organizzata in modo che in essa al bambino non manchi nulla di tutto quello che la necessità e la miseria gli consentono per lo sviluppo delle sue capacità domestiche e professionali. Soprattutto non gli devono mancare l'amore e la simpatia, attraverso la cui stimolazione l'inclinazione allo sforzo nella vita domestica ravviva e educa eccellentemente il cuore del bambino. Egli deve trovare nell'istituzione uomini che egli sia incitato ad amare, come a casa amava i genitori. E nell'istituzione deve trovare anche motivazioni e stimoli per obbedire e per servire a quelli che nell'istituzione stessa gli fanno le veci di padre, madre e fratelli, come nella sua casa trova motivazione e incentivo per obbedire e servire a padre, madre e fratelli. Nell'istituzione egli deve trovare, in pari misura, stimolo e mezzi per la proprio cura e per la propria educazione, come egli ne ha nella propria casa. Ma non si può pensare che il bambino povero possa avere nell'istituzione dei fondamenti migliori per la sua educazione domestica che presso dei buoni genitori nella sua casa; né si può pensare che il bambino possa non trovare o addirittura mancare di uno di questi fondamenti, qualsivoglia esso sia, senza danno.

Poiché l'amore e la purezza di cuore, su cui si basa la presenza di questi vantaggi, non si danno di per sé, spontaneamente, in una situazione artificiosa come è sempre una tale istituzione, si deve provvedere con cura particolare a questo fondamento di tutti i bisogni dell'istituto. Senso paterno e materno, stimolo della povertà e forza della povertà devono venir introdotti necessariamente nell'istituzione e ivi mantenuti, anche se non ci sono delle ragioni economiche necessarie per farlo. Essi devono esser presenti come fondamento dell'umanità e per questo non occorrono delle persone con parvenza umana, ma degli uomini veri.

[...]

Così come una buona istituzione educativa per i poveri deve contenere tutto quanto ha il migliore dei poveri, nella sua situazione, per l'educazione dei figli, essa deve avere anche in se stessa dei mezzi altrettanto potenti, atti a prevenire lo sprofondarsi del povero relativamente al livello, sotto al quale i vantaggi della sua situazione possono avere ancora

un buon effetto per la sua educazione. È essenziale che il bambino possa crescere nell'istituzione senza la sfiducia, senza la malattia, senza la grettezza e l'unilateralità in cui vegeta il bambino povero, nella trascuratezza e nell'abbandono civile. È urgente che nessun bisogno eccessivo corroda e faccia morire il germe della sua umanità nel suo primo sviluppo, come cattivi vermi corrodono e fanno morire il germe dello sviluppo dei frutti migliori nella loro fioritura primaverile. Se è necessario assistere e curare in genere con la massima attenzione lo sviluppo della capacità umana nell'individuo, di queste c'è un doppio bisogno nel caso del povero. Ma quando questo si realizza in modo effettivo e sufficiente, allora si avvera anche la parola del Redentore; «io vi dico che per un unico, il quale fa penitenza, c'è maggior gioia in cielo che per novantanove giusti, i quali non hanno bisogno di far penitenza». [...]

Per realizzare un'istituzione educativa, la quale tenda a raggiungere con sicurezza tali scopi, è indispensabile che in essa si agisca in modo sicuro per il cuore, l'intelletto e il corpo, che l'educazione delle disposizioni degli allievi in *tutti* e tre i rispetti sia soddisfacente per le esigenze della natura umana e conforme a questa e che soprattutto ogni perversione attraverso la quale viene impedita l'educazione di qualsivoglia altra disposizione, venga evitata, subordinata e sacrificata a quanto è essenziale nell'educazione della natura umana e di ogni sua singola disposizione. È necessario che, per quanto riguarda l'educazione del cuore, nello sviluppo naturale del popolo non vengano mai tralasciate le attività dell'intelletto e del corpo che partono da questa benevolenza e sono armonizzate con essa. È essenziale e necessario che l'attività morale dell'allievo non assuma una direzione ideale e evasiva, ma che essa cerchi il suo alimento e il suo spazio d'azione all'interno dei limiti della sua situazione positiva e del grado positivo delle sue capacità effettive, e qui la trovi e soprattutto che si prevenga che nella sua educazione i discorsi, le parole e le dottrine circa il dovere e l'amore precorrano la viva intuizione del godimento e dell'esercizio dell'amore e del dovere stesso in ogni situazione effettiva, come al tramonto del sole l'ombra percorre la realtà di tutte le cose, e quanto più il sole scende all'orizzonte, tanto più grandi esse diventano nel loro nulla meschino, fintanto che in ultimo si perdono completamente nell'immensità del suo nulla, che è notte completa.

Come nella casa di buoni e saggi genitori, ogni attività è amore e ogni amore è attività, e come in questa casa ogni impressione che viene suscitata nel cuore promuove l'intero complesso delle capacità fisiche e intellettuali del bambino e dei genitori e l'intera casa non è, per così dire, nient'altro se non un'organizzazione generale per la realizzazione sicura di quanto vi è di più puro e di migliore che queste capacità possono realizzare in quella situazione per la soddisfazione della natura umana, anche nell'istituzione educativa che deve soddisfare i bisogni dell'educazione morale, ogni attività dev'essere amore e ogni amore dev'essere attività; e anche in questa «casa» ogni impressione suscitata deve promuovere l'intero complesso delle capacità intellettuali e fisiche, e l'istituzione stessa, a somiglianza di una buona casa paterna, deve essere un'organizzazione ben precisa dei mezzi per la realizzazione di quanto di più puro e di migliore possono produrre, nella situazione positiva di ognuno, le capacità rafforzate della natura umana.

### 3. Albrecht Von Haller

#### 3.1. Sulla geografia fisica della Svizzera

Un matematico, un poeta, la maggior parte degli uomini di lettere conducono una vita molle rispetto a quella del botanico. Essi trovano la materia prima dei loro studi nella loro stessa mente o comunque nel chiuso di uno studiolo. La natura, oggetto dell'interesse dei botanici, conduce invece il ricercatore negli ampi spazi di un immenso giardino: nemmeno le sabbie ardenti dell'Arabia o i ghiacci crudi dello Spitzbergen sono sterili per il botanico. Nemmeno l'inverno riesce a spogliare completamente l'ornamento della terra. Un'infinità di muschi svelano le piante più comuni accanto a quelle più variopinte e fioriscono nonostante le nevi. Nessun riposo dunque, mai, per il botanico, soprattutto per quello che si ripromette di descrivere compiutamente la storia delle piante di un paese. Tutt'al più la stagione delle piogge riesce a fermarlo per qualche settimana. Ma subito si rimette "in campagna" in gennaio, per andare a cercare muschi, e finisce di cercare funghi a novembre. Deve percorrere tutti gli angoli del suo paese: non può procedere per deduzioni logiche; non potrà mai stabilire con certezza se una montagna che non conosce accolga o meno qualche pianta topica. Si tratterebbe di un vero tesoro per lui: un tesoro che non può permettersi di lasciare ai suoi successori o, peggio, ai suoi rivali! Ogni dimenticanza equivale a un errore!

Tra gli stessi botanici però, uno svizzero ha più lavoro degli altri. Questo paese è infinitamente vario. Vi sono cantoni la cui temperatura si avvicina a quella della Provenza. Le piante che vi nascono ne fanno fede. Altri non differiscono in nulla dalle isole più remote del nord, con le quali hanno in comune: i ghiacci perenni o le lepri, altrettanto bianche, e le stesse specie di piante. Il catalogo di Martens ne è una prova. Le piante semplici che ha raccolto seguendo la pesca della balena si trovano quasi tutte anche sulle Alpi. Tra questi due estremi, vi è poi un numero infinito di ambienti intermedi, rocciosi o spogli di vegetazione, montagne coperte di pascoli, tenebrosi boschi di abeti, seguiti da prati, campi, vigne, infine dalle sponde deliziose del Lemano dove termina questo pittoresco susseguirsi di paesaggi. La Svizzera non ha nulla da invidiare ai paesi più deliziosi per i frutti e per la bellezza della natura. Ad uno Svizzero verrebbe poi la tentazione di dire che essa li sorpassa tutti per la libertà che vi regna; senza l'assillo di imposte, di governi assoluti, di armate sul piede di guerra (anche se qualche timore di guerra talvolta fa capolino). E che privilegi! Se ne trovano forse di simili in qualche altro luogo della terra? Il Keysler, pur tedesco, ne ha colta tutta la portata, così come il Burnet. L'uno e l'altro si sono espressi con cuore commosso e con uno sfogo di tenerezza che viene dalla natura stessa, poiché questo governo è il solo al servizio dell'uomo. Tale è stata l'età dell'oro: peccato che l'ambizione e l'avidità di ricchezze abbiano finito per privarne il resto del mondo.

Altra cosa però è la botanica. Qui in Svizzera il cercatore di piante deve arrampicarsi sulle alte Alpi, salire attraverso precipizi spaventosi, e scenderne correndo pericoli ancora maggiori. Deve sopportare sulle altitudini un freddo penetrante che raggela il sangue del

viaggiatore riscaldato dalla fatica, e trovarsi in poco tempo, scendendo dalle alture, nelle vallate dove il caldo soffocante lo opprime. Deve fare tutti questi viaggi esposto ad un'aria sempre diseguale. Le Alpi infatti, dove le nuvole stazionano quasi ininterrottamente, sono battute tutti i giorni dalla grandine, dai tuoni, o coperte da spesse nebbie ancor più pericolose poiché nascondono il cammino e persino i passaggi più agevoli. Poiché non vi è traccia di sentiero in queste solitudini, la minima nebbia espone il viaggiatore a smarrirsi, a rischiare di perire perdendo l'unico cammino possibile. Raramente si possono trovare sentieri alternativi. E inoltre nessuna comodità: né letto né pane. E questi due disagi, da soli, ci permettono di sorvolare su tutti gli altri. Sulle Alpi si è costretti a passare la notte in rustiche capanne. In verità vi sono uomini ospitali, come nell'antica Grecia. Essi dividono con lo straniero il loro nutrimento ordinario ed anche le loro delizie. E quali delizie! Si trova sempre latte fresco e qualche volta una specie di caglio che si estrae dal fondo delle caldaie dove si forma il formaggio di cui è la materia prima. L'acqua è eccellente, per chi si accontenti di questa bevanda. Essa è la migliore per purezza. Le notti però sono molto disagiati, il freddo e la durezza delle panche o delle griglie di legno che servono da letti, le rendono quasi insopportabili, anche se le notti in altitudine sono brevi: il sole abbandona molto tardi queste regioni elevate e vi torna prestissimo al mattino.

Malgrado gli inconvenienti, vi sono sempre persone che si sono votate con passione a queste fatiche. E non resistono al godimento straordinario della natura alpina, di un ambiente di montagne fatto di ghiacci eterni, di piramidi di roccia coperte di nevi, di cupe vallate dove torrenti impetuosi precipitano in cento cascate, di incantevoli specchi d'acqua naturale (infinitamente migliori di qualsiasi mirabile specchio possa procurarsi il più potente dei monarchi); di deserti dove la solitudine e il silenzio non sono interrotti che dal canto degli uccelli; del pascolo di innumerevoli greggi, dell'immagine infine della vita innocente e pura della montagna. Tutto questo ha qualcosa di commovente, di magnifico e di superbo.

### 3.2. *Le Alpi*

1. Ostinatevi, o mortali, a correggere la vostra sorte  
approfittate delle invenzioni dell'arte e dei benefici della natura;  
animate con zampillanti fontane i vostri giardini in fiore;  
intagliate colonne e coprite di tappeti i ricchi marmi;  
mangiate nell'oro dei nidi di Tonchino;  
bevete perle nelle coppe di smeraldo;  
addormentatevi con l'arpa soave, svegliatevi con la tromba;  
spianate le asperità; trasformate in parchi intere foreste.  
Il destino soddisfi pure ogni vostro desiderio:  
rimarrete poveri nell'abbondanza, miserabili nella ricchezza.

2. Solo in se stessa l'anima trova la felicità:  
al di fuori non ha occasioni di gioia né di dolore.  
L'umore stesso addolcisce le angosce più amare,  
mentre lo spirito inquieto imprigiona ogni piacere.  
Che vantaggio ha il monarca sul pastore?  
Il primo impugna lo scettro; l'altro il bastone.  
Disgrazia a lui, se avarizia o ambizione lo divora!  
Le guardie che lo circondano non ne allontanano foschi dolori.  
Ma colui la cui anima è appagata  
non cerca nelle piume pregiate il sonno ristoratore.

5. Popolo felice, il destino provvido t'ha risparmiato  
l'abbondanza, inesauribile sorgente d'ogni vizio;  
ma chi è pago della sua sorte trova fortuna nell'indigenza.  
La pompa e il lusso minano le fondamenta degli Stati.  
Al tempo in cui Roma contava le sue vittorie,  
il latte era nutrimento degli eroi e gli dei abitavano templi di legno.  
Ma quando le sue ricchezze si fecero immense,  
il più imbecille dei nemici ne spezzò il fragile orgoglio.  
Guardati dal desiderio di maggiori grandezze:  
la tua prosperità durerà quanto la semplicità dei costumi.

6. Anche se la natura ti ha dato un suolo duro e sassoso,  
il tuo aratro riuscirà a solcarlo; i semi a germogliare.  
E se alzò le Alpi per isolarti dal mondo, è perché gli uomini  
sono il più grande flagello degli uomini.  
L'acqua pura è la tua bevanda, il latte il tuo cibo;  
ma l'appetito rende gradite anche le ghiande.  
Le miniere profonde delle tue montagne danno rozzo ferro;  
persino il Perù invidierebbe la tua povertà.

Ogni sacrificio è lieve dove regna libertà.  
Le rocce recano a Borea fiori e ne addolciscono l'impeto.

7. Popolo felice, privo degli ingannevoli vantaggi della ricchezza!  
Essi non valgono la tua povertà.  
Da te l'unione abita anime pacifiche.  
Le seduzioni della vanità non seminano discordia.  
Il piacere non s'accompagna alle inquietudini.  
Si ama la vita senza temere la morte.  
La ragione, guidata dalla natura, anela al necessario  
e rifugge il pesante fardello del superfluo.  
Senza fatica e senza costrizione segui  
la lezione di Seneca, gli esempi di Epitteto.

8. Nessuna distinzione è dettata da subdolo orgoglio  
che assoggetta la virtù e nobilita il vizio.  
Né l'ozio intristisce la monotonia delle ore.  
Il lavoro riempie il giorno, il riposo la notte.  
Nessun genio sublime l'ambizione abbaglia.  
L'ansia del futuro non avvelena la gioia del presente.  
La libertà dispensa con mano imparziale  
la soddisfazione, il riposo, la pena.  
Animo inquieto mai incolpa la fortuna.  
Si mangia, si dorme, si ama, ringraziando Dio.

11. Quando i venti vagano leggeri nella tiepida aria,  
e il sangue ardente rianima la gioventù,  
il villaggio si raccoglie all'ombra della grande quercia.  
L'abilità e la grazia cercano plauso e amore.  
Due giovani lottano con ardimento.  
Il serio si mescola al faceto.  
Spinta da mano vigorosa, una pietra vola  
per aria alla buca agognata.  
Mosso da nobile ardore, un giovane pastore anela  
all'allegro crocchio delle fanciulle.

12. Qui il colpo scocca con la velocità della folgore,  
il lampo penetra l'aria, verso il bersaglio.  
Là una palla segue la traiettoria,  
rotolando veloce alla meta.  
Laggiù un gruppo variopinto si accalca sull'erba novella,  
e stretto per mano danza al suono della cornamusa.  
L'arte non l'ha educato alla cadenza,  
ma la gioia sembra mettergli le ali.

I vecchi siedono ai lati, in lunghe file:  
la letizia dei figli rinfocola i loro cuori.

13. Qui, dove solo la natura detta le sue leggi,  
nulla incatena il grato imperio dell'amore:  
si ama senza vergogna tutto ciò che è degno.  
Il merito rende apprezzabile quanto amore uguaglia.  
le grazie sono scevre di ricchezze;  
i favori non si vendono a prezzo d'argento;  
l'ambizione non separa ciò che unisce merito e affetto;  
la politica non crea vincoli miserabili;  
l'amore arde senza timore né provoca pianto;  
si ama liberi dagli intrighi familiari.

17. Lontano da occupazioni inutili e grevi,  
lontano dai tumulti delle città,  
la pace dello spirito abita questi luoghi.  
La vita attiva del popolo ne accresce la forza;  
non l'ingrassa pigrizia;  
il lavoro lo allietta; la salute ne addolcisce le pene.  
Sangue puro scorre nelle sue vene.  
nessun veleno ereditato dai vizi paterni lo insidia,  
non lo corrompe malattia lasciva,  
né piccante cucina o vino straniero.

18. Quando il rude aquilone cede il dominio dell'aria  
e la linfa vitale penetra le piante,  
la terra si riveste di abito nuovo  
che dolce zeffiro porta sulle tiepide ali.  
Allora il popolo fugge le cupe valli  
dove la neve si scioglie in fragorosi ruscelli,  
e si affretta all'alpe in cerca dell'erba  
che a primavera fa capolino tra i ghiacci.  
Le mandrie lasciano le stalle, gioiose  
verso il monte che la natura ha vestito a festa  
piegano il ramo alle invitanti bocche.

20. Quando il sole allunga ormai l'ombra,  
e stanco della corsa invita al fresco riposo,  
la satolla mandria riguadagna  
con corale alto muggito le aduse dimore.  
La pastorella saluta il marito che la rivede gioioso;  
la schiera dei bimbi festante s'allegra.  
Non appena la schiuma del latte è munta,

la coppia affaticata gode il pasto rusticano.  
L'appetito dà gusto a quanto la semplicità ha imbandito;  
finché il sonno e l'amore invitano al quieto giaciglio.

23. Qui Bacco non corona di vigne le colline,  
né sprema il succo da grappoli pigiati.  
La terra non offre alla sete che fonti pure;  
non bevande artefatte che conducono alla tomba.  
Popolo felice! Non è privazione ma dono!  
Non salutare ristoro, ma veleno a te risparmiato!  
La natura, materna, risparmia il vino agli animali.  
Solo l'uomo si abbruttisce bevendo.  
Ma il destino, proteggendoti, ha risparmiato  
al tuo sguardo sicura rovina.

25. Per non essere colto alla sprovvista dall'inverno,  
il popolo laborioso trae dal latte il pane delle Alpi:  
il latte che condensa sulla brace ardente,  
e fluido e lento si rapprende.  
Un liquore aspro separa l'acqua dal grasso,  
mentre cuoce un'altra scrematura per i poveri,  
e il formaggio prende forma in un cerchio di legno.  
Ognuno presta la sua opera.  
Ci si vergognerebbe a non aver recato aiuto.  
Nessun lavoro è più penoso dell'ozio.

27. Un vecchio insegna a leggere nel libro della natura,  
prevede sagace quali giorni preparino le nuvole;  
indovina il corso dei venti e le tempeste;  
nel cielo sereno intuisce la lontana pioggia minacciosa.  
Conosce gli influssi della luna e il significato dei colori,  
interpreta i messaggi della nebbia che si alza con il giorno dai monti.  
Conta a primavera i mucchi delle messi ancor lontane;  
annuncia l'imminente pioggia agli uomini intenti a falciare.  
E' il saggio della valle, le sue sentenze suscitano certezze,  
l'esperienza vale per lui più di mille libri.

29. Talvolta è un anziano a prendere la parola.  
I capelli grigi ne accrescono il prestigio.  
Conobbe i padri. Il fardello di un secolo  
grava il suo capo, non certo lo spirito.  
Esempio vivente di eroici avi,  
con la folgore in mano e Dio nel cuore:  
narra battaglie, conta bandiere di vinti,

rievoca gesta, assedi e vittorie.  
I giovani attoniti tradiscono nei volti  
la nobile impazienza di emularne la gloria.

30. Un altro vecchio, anch'egli venerabile di canizie,  
è legge vivente, deposito delle regole del popolo.  
Ammonisce come il mondo intero si avvili al giogo,  
come il lusso dei principi divori le forze dei popoli.  
Ricorda l'audacia di Tell, che osò spezzare le catene  
nelle quali metà d'Europa ancora geme.  
Mostra la tristezza di vicini immiseriti dalla servitù.  
Parla dell'Italia e dei popoli oppressi.  
L'unione invece, la fedeltà, il coraggio,  
mettono le ali alla fortuna del più misero tra i popoli.

32. Dove il Gottardo s'alza sopra le nuvole,  
e il sole è prossimo al regno delle grandi altezze,  
la natura variopinta ha racchiuso in un piccolo luogo  
tutto ciò che la terra può offrire di meraviglioso.  
Vanti pure la Libia i suoi oggetti rari e ogni giorno  
le sue sabbie disegnano nuove forme fantasiose.  
Ben più generoso è il cielo della nostra patria,  
che fa nascere e fiorire quanto serve a vivere:  
i ghiacci ammassati tra le montagne, o le rupi scoscese  
e benefiche, genitrici dei fiumi che bagnano le pianure.

37. Il saggio, reso prudente dallo studio attento  
della complessità del creato, ovunque getta lo sguardo  
trova una meraviglia che lo colpisca.  
Portate la fiaccola della fisica nel ventre della terra,  
e vi troverete l'argento prosperare nelle miniere;  
e l'oro rendere ricchi i nostri torrenti.  
Percorrete lo splendido regno delle piante variopinte  
che Zefiro amoroso al mattino incorona di rugiada,  
e ovunque troverete bellezze, ovunque varietà:  
ogni giorno scoprirete tesori senza fine.

39. La nobile genziana eleva il capo superbo  
sopra la folla rampante di piante plebee.  
Tutto un popolo di fiori s'affolla sotto il suo vessillo;  
persino il fratello vestito di blu s'umilia ai suoi piedi.  
I suoi fiori brillano d'oro, i raggi abbracciano lo stelo.  
Le foglie bianche ed esili, venate di verde intenso,  
splendono come madido diamante.

La natura vi riflette la più saggia delle leggi:  
unire grazia e virtù e in un solo essere  
racchiuderne l'anima, ancor più mirabile.

44. Le cime ghiacciate della Furka, serbatoio montano  
d'Europa, nutrono di fiumi abbondanti due mari.  
L'Aar vi sorge e precipita dapprima con pauroso frastuono,  
nelle cascate ripide che gli scogli copron di schiuma.  
Le ricche miniere delle Alpi indorano il suo corso,  
e alle acque cristalline mescolano il più prezioso dei metalli;  
il fiume deposita l'oro sulle sponde in piccoli grani,  
tra la sabbia grigiastra che ne riveste le rive.  
Il pastore vede questi tesori, ma, esempio al mondo,  
indifferente lo lascia scorrere ai suoi piedi.

45. Ciechi mortali! L'avarizia, l'ambizione, la voluttà  
fino alla tomba vi lusingano con le loro vane esche,  
voi che avvelenate con crucci sempre nuovi e inutili pene  
i modesti piaceri di una vita presto caduca;  
voi che disprezzate la felicità tranquilla senza pretese,  
che chiedete al destino più di quanto la natura vi chieda;  
voi che fate necessità di desideri folli, credetemi:  
una stella non fa felici, una collana di perle non arricchisce il cuore.  
Guardate questo popolo disprezzato e pago tra fatica e povertà;  
imparate come la natura, moderata nei suoi doni, basti per esser felici.

46. Miserabili, non fatevi vanto del fumo delle vostre città,  
dove la malizia e il tradimento si vestono di virtù.  
La pompa che vi avvolge, v'imprigiona in catene d'oro,  
opprime colui che riveste; i suoi brillanti sono per occhi stranieri.  
L'ambizione travolge i suoi schiavi prima ancora che il giorno  
nasca alle porte sbarrate di potenti cittadini.  
La sete insaziabile di vano profitto  
vi toglie il riposo agognato della notte.  
Il fuoco celeste dell'amicizia non può accendersi tra di voi  
dove l'interesse e l'invidia dividono i cuori ai fratelli.

48. Presso di voi invece, popolo felice,  
la perfida genia dei vizi non alberga negli animi.  
La natura basta a elargirvi con abbondanza beni  
che la saggezza non rende ardui né il godimento odiosi.  
Nessun nemico nascosto insidia i vostri cuori,  
né tardivo pentimento riveste di lacrime la gioia.  
Né il torrente impetuoso delle passioni contro il quale

la decantata filosofia eleva fragili barriere.

Nulla vi opprime, nulla vi esalta.

La vostra vita scorre eguale, la morte è contigua alla vita.

49. Fortunato chi come voi coltiva la terra dei padri  
con buoi amorevolmente cresciuti;  
chi vestito di lana grezza, il crine coperto di fronde,  
s'accontenta di un frugale pasto di dolce latte;  
chi gode un quieto sonno sulla tenera erba,  
al soffio di Zeffiro, nel fresco di una cascata;  
e l'impeto d'onde furiose non sveglia su mari tempestosi,  
né il suono della tromba fatale sotto le tende della morte.  
Pago della sua sorte, non si agita per renderla migliore.  
Mai il Cielo gli potrebbe donare felicità più grande.



## 4. Benjamin Constant

### 4.1. *Principi di liberalismo*

#### *LA LIBERTÀ E LA NOSTRA EPOCA*

Ho difeso per quarant'anni lo stesso principio, libertà in tutto, in religione, in filosofia, in letteratura, in industria, in politica: e per libertà io intendo il trionfo dell'individualità, sia sull'autorità che vorrebbe governare col dispotismo, che sulle masse che reclamano il diritto di assoggettare la minoranza alla maggioranza. Il dispotismo non ha alcun diritto. La maggioranza ha quello di costringere la minoranza a rispettare l'ordine; ma tutto ciò che non danneggia l'ordine, tutto ciò che non è che interiorità, come il pensiero; tutto ciò che, nella manifestazione del pensiero non nuoce ad altri, provocando violenze materiali o impedendo una manifestazione contraria; tutto ciò che in fatto di industria, lascia all'industria rivale il libero esercizio della sua attività, è individuale, e non potrebbe legittimamente essere sottomesso al potere sociale.

Ho detto su questi temi tutto ciò che penso: forse contrarierò egualmente, per ciò che riguarda la religione, i devoti e gli increduli (quelli perlomeno che hanno abbracciato l'incredulità come una dottrina dogmatica); per quel che riguarda la storia dei nostri affanni, gli ammiratori ben intenzionati di Robespierre e di Saint-Just, e i nemici di Malesherbes e di La Fayette; per ciò che riguarda l'impero, i fanatici di Napoleone e i suoi detrattori. Forse la mia avversione per gli schemi rigidi che così a lungo hanno ostacolato i progressi della nostra letteratura, mi varrà la inimicizia di coloro che proclamano necessaria l'imitazione, perché l'originalità è loro impossibile.

Che importa? Queste cose hanno importanza solo quando si hanno delle mire personali. Chi per interessi particolari, per raggiungere uno scopo personale deve attraversare la folla, deve sapere scostare i suoi vicini senza urtarli, e porsi dinanzi a loro senza che essi se ne adombrino. Ma quando si ha come scopo soltanto quello di conoscere meglio la grande crisi che ha maturato per due secoli, e che si viene manifestando da quarant'anni, e di assecondare il movimento che porta verso idee e istituzioni migliori tutto il genere umano, si può e si deve dire tutto ciò che si pensa.

La crisi in atto che abbiamo sotto i nostri occhi, malgrado le resistenze degli uni, le declamazioni degli altri, all'insaputa della stessa folla che è trascinata a concorrervi, non è l'ultima che cambierà la faccia del mondo. Dopo le cose che oggi decadono, molte altre ancora decadranno. Ma queste distruzioni, o per meglio dire queste ulteriori liberazioni, sono riservate a un'altra epoca. Non anticipiamo i tempi: cerchiamo di compenetrarci con quelle dottrine che i tempi ci portano e che consolidano.

Per ciò che riguarda il governo, l'eguaglianza più assoluta dei diritti divisi fra tutti gli individui costituiti in corpo di nazione, deve essere e sarà presto, in tutti i paesi civili, la prima condizione dell'esistenza di ogni governo. Le funzioni saranno diverse, le forme saranno stabilite in modo da mantenere l'ordine; ma a tutti i poteri saranno imposti limiti fissi, perché i poteri non sono che i mezzi, e la conservazione e l'esercizio dei diritti sono i fini. Per conseguenza, vi saranno possibilità di variazioni, cambiamenti progressivi nelle funzioni,

nelle forme, nell'estensione, nella competenza, nella denominazione dei poteri: ma il fondo sarà necessariamente, sotto queste diverse denominazioni o queste diverse forme, l'eguaglianza dei diritti che abbiamo ora indicati; e tutti coloro che saranno titolari di questi diritti saranno autorizzati a concorrere alla loro difesa, cioè a partecipare in qualche modo alla formazione delle leggi che determineranno l'azione del governo.

In materia economica, vi sarà, per la proprietà, rispetto e protezione, perché la proprietà è una convenzione legale, necessaria ai tempi, ma la disposizione, la divisione, la suddivisione, la circolazione e la diffusione della proprietà non incontreranno alcuna restrizione, alcun ostacolo, perché la libertà illimitata di conservare, di alienare, di dividere, di snaturare la proprietà è, nella nostra società, il diritto inerente, il bisogno essenziale di tutti coloro che posseggono. Tutti i tipi di proprietà sono egualmente sacri davanti alla legge; ma ciascuno prenderà il rango e godrà dell'influenza che gli assegna la natura delle cose. La proprietà industriale si porrà, senza che la legge vi influisca, ogni giorno al di sopra della proprietà terriera perché, come abbiamo detto altrove, la proprietà terriera rappresenta il valore della cosa, quella industriale, il valore dell'uomo. Ci sarà in più, per quanto riguarda l'industria, libertà, concorrenza, assenza di qualsiasi intervento dell'autorità, sia per salvaguardare gli individui dai propri errori (tocca alla loro esperienza illuminarli), sia per assicurare al pubblico generi di consumo migliori (tocca alla sua esperienza guidarlo nella scelta), e qualsiasi monopolio, qualsiasi privilegio, qualsiasi corporazione protetta a svantaggio dell'attività e delle imprese individuali spariranno senza possibilità di ritorno.

Per quanto riguarda le opinioni, le fedi, le conoscenze, vi sarà neutralità completa da parte del governo, perché il governo, che si compone di uomini che hanno la stessa natura dei governati, non ha, più di loro, opinioni incontestabili, credenze sicure, lumi infallibili. Gli si accorderà tutt'al più la facoltà di riunire e conservare tutto il materiale necessario all'istruzione, di istituire depositi, aperti a tutti, in cui ciascuno possa attingere a suo piacimento, per farne uso a suo modo, senza che gli sia data alcuna direzione.

Questa è, io credo, la società verso la quale il genere umano comincia a incamminarsi. Raggiungere questa società è il bisogno e, di conseguenza, il destino di questa età. Voler rimanere al di qua sarebbe poco saggio; andare oltre sarebbe prematuro. In questo periodo, molte cose che diventeranno superflue saranno ancora considerate necessarie; molte che diverranno necessarie saranno considerate problematiche, paradossali, forse criminali. Non ce ne occupiamo, a ogni secolo basta il proprio lavoro.

### *LA SOVRANITÀ DEL POPOLO E I SUOI LIMITI*

Quando si riconosce il principio della sovranità popolare, cioè della supremazia della volontà generale su ogni volontà particolare, è necessario comprendere bene la natura di questo principio e determinarne con cura l'estensione. Senza una definizione esatta e precisa, che io non ho ancora trovato da nessuna parte, il trionfo della teoria potrebbe divenire una calamità in sede di applicazione. Il riconoscimento astratto della sovranità non vale per niente ad aumentare la somma delle libertà individuali; e se si attribuisce a questa sovranità una estensione che non deve avere, la libertà può essere perduta malgrado tale principio, o addirittura a causa di esso.

La precauzione che noi raccomandiamo, e che noi stessi osserveremo, è tanto più indispensabile, in quanto gli uomini di partito, per pure che possano essere le loro intenzioni, si oppongono sempre alla limitazione della sovranità. Si considerano nei confronti della sovranità come i suoi legatari presunti e prendono cura di questa loro proprietà futura anche quando si trova nelle mani dei loro nemici. Diffidano di questo o quel tipo di governo, di questa o quella classe di governanti; ma quando possono organizzare l'autorità a modo loro, e affidarla a dei mandatari di loro scelta, crederanno che non sia mai abbastanza estesa. Quando si stabilisce che la sovranità del popolo è illimitata, si crea e si getta a caso nella società umana un grado di potere troppo grande di per sé, e che è un male nelle mani di chiunque sia posto. Affidatelo pure a una sola persona, a parecchi, a tutti, voi scoprirete egualmente che è un male. Ve la prenderete con i depositari di questo potere, e, secondo i casi, accuserete di volta in volta la monarchia, l'aristocrazia, la democrazia, i governi misti, il sistema rappresentativo. Avrete torto; è il grado della forza, e non i depositari di questa forza che bisogna accusare. È contro l'arma, e non contro il braccio che si deve combattere. Ci sono masse troppo pesanti per la mano dell'uomo. L'errore di coloro che in buona fede, nel loro amore per la libertà, hanno accordato alla sovranità popolare un potere senza limiti, deriva dal modo con cui si sono formate le loro idee politiche. Essi hanno visto nella storia un piccolo numero di uomini, o anche uno solo, in possesso di un potere immenso che produceva molto male. Ma il loro sdegno si è rivolto contro i possessori del potere e non contro il potere in sé. Invece di distruggerlo non hanno pensato che a spostarlo. Era un flagello, l'hanno considerato una conquista. Si è dato in dote alla società nel suo insieme, ma da questa è passato per forza di cose alla maggioranza, dalla maggioranza alle mani di pochi uomini, spesso nelle mani di uno solo ed ha fatto tanto male quanto ne faceva prima. Si sono così moltiplicati gli esempi, le obiezioni, gli argomenti e le prove contro tutte le istituzioni politiche.

In una società fondata sulla sovranità popolare, è certo che non spetta a nessun individuo, a nessuna classe sottomettere gli altri alla propria volontà particolare; ma è falso che la società, nel suo insieme, possieda sui suoi membri una sovranità senza limiti. L'universalità dei cittadini è sovrana, in questo senso: che nessun individuo, nessuna frazione, nessuna associazione particolare può arrogarsi la sovranità se questa non le è stata delegata. Ma da ciò non deriva che l'universalità dei cittadini, o coloro che sono investiti della sovranità, possano disporre sovraneamente dell'esistenza degli individui. Vi è al contrario una parte dell'esistenza umana, che, di necessità, resta individuale e indipendente, e che è di diritto al di fuori di qualsiasi competenza sociale. La sovranità non esiste che in un modo limitato e relativo. Nel punto in cui comincia l'indipendenza della esistenza individuale si arresta la giurisdizione di tale sovranità. Se la società oltrepassa questa linea, si rende tanto colpevole quanto il despota che non ha per titolo che la spada sterminatrice; la società non può oltrepassare la propria competenza senza diventare usurpatrice, la maggioranza senza diventare faziosa. Il consenso della maggioranza non sempre è sufficiente a legittimare i suoi atti: ne esistono alcuni che niente può sanzionare. Quando una qualsiasi autorità commette atti di questo genere, poco importa quale sia la fonte da cui emana, poco importa che si chiami individuo o nazione; anche se fosse tutta la nazione, meno il cittadino che opprime, non per questo sarebbe meno illegittima.

Rousseau non ha riconosciuto questa verità, e questo errore ha reso il suo *Contratto sociale*, così spesso invocato in favore della libertà, il più terribile sostenitore di ogni dispotismo. Egli definisce il contratto avvenuto fra la società e gli individui in termini di alienazione completa, senza riserve, degli individui, con tutti i loro diritti, alla comunità. Per rassicurarci sulle conseguenze di un simile abbandono assoluto di tutte le parti della nostra esistenza a favore di un essere astratto, egli afferma che il sovrano, cioè il corpo sociale, non può nuocere né all'insieme dei suoi membri, né a ciascuno di essi in particolare; che, dandosi ognuno completamente, la condizione è la stessa per tutti, e nessuno ha interesse a renderla onerosa per gli altri; che ognuno, dandosi a: tutti, non si dà a nessuno; che ognuno acquista così su tutti i consociati gli stessi diritti che ha ceduto, e guadagna tutto l'equivalente di ciò che perde, con più forza anzi per conservare ciò che ha. Ma dimentica che tutti questi attributi garantisti da lui conferiti a quell'essere astratto che chiama sovrano, sussistono in virtù del fatto che questo essere si compone di tutti gli individui, nessuno escluso. Ora, appena questo sovrano deve fare uso della forza che possiede, appena cioè deve procedere a una organizzazione pratica dell'autorità, non potendo esercitarla da solo, la delega, e tutte queste garanzie scompaiono. L'azione compiuta a nome di tutti è, per amore o per forza, disposta da uno solo o da alcuni; non è quindi vero che dandosi a tutti non ci si dà a nessuno; ci si dà al contrario a coloro che agiscono a nome di tutti. Ne consegue che dalla completa alienazione non nasce una condizione eguale per tutti, poiché solo alcuni profittano del sacrificio di tutti gli altri; non è vero che nessuno abbia interesse a rendere la condizione onerosa per gli altri, perché esistono dei consociati che sono al di fuori della condizione comune. Non è vero che tutti i consociati acquistino tutti i diritti che cedono; non tutti guadagnano l'equivalente di ciò che perdono, e il risultato del loro sacrificio è, o può essere, lo stabilirsi di una forza che toglie loro ciò che hanno.

Se la volontà generale può tutto, i rappresentanti di questa volontà generale diventano tanto più temibili; essi si considerano gli strumenti docili di questa pretesa volontà, ed hanno in mano la forza o il necessario potere di seduzione per assicurarne la manifestazione più convincente. Ciò che nessun tiranno oserebbe fare a nome proprio, essi lo legittimano con l'estensione illimitata dell'autorità sociale. L'accrescimento delle attribuzioni di cui hanno bisogno lo richiedono al proprietario di questa autorità, al popolo, la cui immensa potenza non è evocata che per giustificare le loro usurpazioni. Le leggi più ingiuste, le istituzioni più oppressive, divengono obbligatorie come espressione della volontà generale. Gli individui, come affermava Rousseau, avendo tutto alienato a beneficio del corpo sociale, non possono avere altra volontà che questa volontà generale.

Obbedendo a questa volontà non obbediscono che a se stessi, e sono tanto più liberi quanto più intrinseca è la loro obbedienza. Le conseguenze di questo sistema le vediamo apparire in tutte le epoche storiche; ma esse si sono sviluppate in tutta la loro terribile estensione soprattutto durante la nostra rivoluzione, producendo in principi sacri ferite forse difficili a guarire. Più popolare era il governo che si voleva dare alla Francia, più le sue ferite sono state profonde. Sarebbe facile dimostrare con citazioni innumerevoli, che i sofismi più grossolani dei più focolosi apostoli del terrore, nelle circostanze più rivoltanti, altro non erano che deduzioni perfettamente coerenti dai principi di Rousseau. Il popolo che può tutto è pericoloso quanto un tiranno e anche più; o piuttosto è certo che la tirannia si impadronirà

del diritto accordato al popolo. Essa non avrà bisogno che di proclamare la onnipotenza di questo popolo minacciandolo, e di parlare a suo nome imponendogli il silenzio.

Lo stesso Rousseau si è spaventato di queste conseguenze. Atterrito dalla visione dell'immensità del potere sociale che aveva creato, non ha saputo in che mani depositare questo potere mostruoso, e non ha trovato per rimedio, contro il pericolo inseparabile da una simile sovranità, che un espediente che ne rendeva impossibile l'esercizio. Ha dichiarato che la sovranità non poteva essere né alienata, né delegata, né rappresentata. Ciò significava in altri termini dichiarare che non poteva essere esercitata; significava annullare di fatto il principio che aveva appena proclamato.

Osservate invece come sono più spediti nel loro cammino i partigiani del dispotismo, quando parlano di questo stesso assioma, appunto perché sono da esso sostenuti e favoriti. Hobbes, l'uomo che ha ridotto con maggiore acume il dispotismo a sistema, si è affrettato a riconoscere la sovranità illimitata, per dedurre la legittimità del governo assoluto di uno solo. La sovranità, egli afferma, è assoluta; questa verità è stata riconosciuta in ogni tempo, perfino da coloro che hanno sollevato sedizioni o suscitato guerre civili: essi non miravano all'annientamento della sovranità, ma a trasferirne altrove l'esercizio. La democrazia è una sovranità assoluta nelle mani di tutti; l'aristocrazia una sovranità assoluta nelle mani di alcuni; la monarchia una sovranità assoluta nelle mani di uno solo. Il popolo ha potuto alienare questa sovranità assoluta in favore di un monarca, che ne è allora divenuto legittimo possessore.

Si vede chiaramente che il carattere assoluto che Hobbes attribuisce alla sovranità del popolo è la base del suo sistema. Ma questo termine assoluto snatura tutto il problema e ci trascina in una nuova serie di conseguenze, quando lo scrittore abbandona la strada della verità e si muove tra i sofismi per raggiungere il fine che si era prefisso. Egli afferma che non basta che le convenzioni esistano perché siano osservate ma che è necessaria una forza coercitiva per costringere gli individui a rispettarle; che la società, dovendo difendersi dagli attacchi esterni, ha bisogno di una forza comune per la comune difesa; che gli uomini essendo in contrasto nelle loro pretese, hanno bisogno di leggi per regolare i loro diritti. E deduce dalla prima affermazione che il sovrano ha il diritto assoluto di punire; dalla seconda, che il governo ha il diritto assoluto di fare la guerra; dalla terza, che il sovrano è il legislatore assoluto. Niente di più falso di queste conclusioni. Il sovrano ha il diritto di punire, ma solamente le azioni colpevoli; ha il diritto di fare la guerra, ma solamente quando la società è attaccata; ha il diritto di fare le leggi, ma solamente quando queste leggi sono necessarie, e in quanto sono conformi alla giustizia.

### *L' INVIOLABILITÀ DELLE PROPRIETÀ*

Ho detto nel primo capitolo di quest'opera che i cittadini possiedono alcuni diritti individuali, indipendenti da qualsiasi autorità sociale, e che questi diritti sono la libertà personale, la libertà religiosa, la libertà di pensiero, la garanzia contro l'arbitrio e il godimento della proprietà.

Tuttavia io faccio una distinzione fra i diritti della proprietà e gli altri diritti degli individui. Mi sembra che molti che hanno difeso la proprietà con ragionamenti astratti siano caduti in un grave errore: hanno rappresentato la proprietà come qualcosa di misterioso, di anteriore alla società, di indipendente da questa. La proprietà non è affatto anteriore alla società, perché senza l'associazione che offre una garanzia, essa non sarebbe che il diritto del primo occupante, in altri termini, il diritto della forza, cioè un diritto che non è diritto. La proprietà non è affatto indipendente dalla società, perché mentre uno stato sociale, in verità molto misero, può essere concepito senza proprietà, non si può immaginare alcuna proprietà senza stato sociale. La proprietà trae la sua esistenza dalla società; la società ha trovato che il mezzo migliore per far godere ai suoi membri i beni comuni a tutti, o disputati da tutti prima della sua istituzione, era di concederne una parte ad ognuno, o piuttosto di mantenere ognuno nella parte che si trovava a occupare, garantendogliene il godimento, con i cambiamenti di cui questo godimento è suscettibile, sia per le molteplici manifestazioni dell'azzardo, sia per i diversi gradi di capacità di lavoro.

La proprietà non è altro che una convenzione sociale; ma il fatto di riconoscerla tale non significa tuttavia che la consideriamo meno sacra, meno inviolabile, meno necessaria degli scrittori che adottano un altro sistema. Alcuni filosofi hanno considerato un male la sua istituzione, e possibile la sua abolizione; ma sono ricorsi, per sostenere le loro teorie, a una serie di ipotesi alcune delle quali forse non si realizzeranno mai, e le meno chimeriche delle quali sono relegate in un'epoca che non ci è nemmeno permesso di prevedere: non solo hanno preso a fondamento dei loro argomenti un incremento nelle conoscenze cui l'uomo forse un giorno potrà pervenire, ma sul quale sarebbe assurdo fondare le nostre istituzioni presenti; ma hanno dato per scontata una così grande diminuzione del lavoro nei confronti di quello attualmente richiesto per la sussistenza del genere umano, da sorpassare qualsiasi invenzione e immaginazione. Certo ognuna delle nostre scoperte nella meccanica, capace di sostituire con strumenti e macchine la forza fisica dell'uomo, è una conquista del pensiero: e queste conquiste, secondo una legge della natura, divengono più facili, man mano che si moltiplicano e si succedono con velocità accelerata; ma una totale esenzione del lavoro manuale è ancora lontana dalle posizioni che abbiamo raggiunto e anche da ciò che possiamo immaginare in questo campo; questa esenzione sarebbe tuttavia indispensabile per rendere possibile l'abolizione della proprietà, a meno che non si voglia, come richiedono alcuni di questi scrittori, dividere questo lavoro in egual misura fra tutti i membri della società; ma questa divisione, se anche si potesse realizzare, andrebbe contro i suoi stessi fini, toglierebbe al pensiero quella disponibilità che lo rende forte e profondo, all'industria la perseveranza che la porta alla perfezione, a tutte le classi i vantaggi dell'abitudine, dell'unità di fini, della centralizzazione delle forze. Senza proprietà, il genere umano rimarrebbe stazionario, nel grado più bruto e più selvaggio della propria esistenza. Ognuno, incaricato di provvedere da solo ai propri bisogni, dovrebbe dividere le sue forze, e oppresso sotto il peso di queste molteplici cure, non avanzerebbe mai di un passo. L'abolizione della proprietà distruggerebbe la divisione del lavoro, base per il perfezionamento di tutte le arti e di tutte le scienze. La facoltà progressiva, idea preferita dagli scrittori con cui sto polemizzando, perirebbe per mancanza di tempo e di indipendenza, e l'eguaglianza

grossolana e forzata che ci raccomandano, porrebbe un ostacolo invincibile alla graduale istituzione della vera eguaglianza, quella del benessere e delle conoscenze.

La proprietà, in quanto convenzione sociale, è sotto la competenza e la giurisdizione della società. La società ha su di essa dei diritti che non ha sulla libertà, sulla vita, e sulle opinioni dei suoi membri. Ma la proprietà è intimamente legata ad altre parti dell'esistenza umana, alcune delle quali non devono in nessun modo essere sottomesse alla giurisdizione collettiva, mentre altre lo sono soltanto parzialmente. La società deve perciò limitare la sua azione sulla proprietà perché non potrebbe esercitarla in tutta la sua estensione, senza menomare oggetti che non sono sotto la sua giurisdizione.

Ben presto all'arbitrio sulla proprietà fa seguito l'arbitrio sulle persone; in primo luogo, perché l'arbitrio è contagioso; in secondo luogo, perché la violazione della proprietà provoca per forza di cose la resistenza. L'autorità infierisce allora contro l'oppresso che le si oppone, e volendo portargli via i suoi beni, è spinta a portargli via anche la libertà.

## 4.2. Libertà “degli antichi” e “dei moderni”

Signori,

mi propongo di sottoporvi alcune distinzioni, ancora abbastanza nuove, fra due generi di libertà, le cui differenze sono rimaste a tutt'oggi inosservate, o quantomeno troppo poco notate. Una è la libertà il cui esercizio era così caro ai popoli antichi; l'altra, quella il cui godimento è particolarmente prezioso per le nazioni moderne. Questa ricerca sarà interessante, se non mi sbaglio, sotto un duplice aspetto.

Innanzitutto, la confusione di queste due specie di libertà è stata fra di noi, in epoche sin troppo celebri della nostra rivoluzione, la causa di molti mali. La Francia si è vista vessata da inutili esperimenti, i cui autori, irritati dagli scarsi successi, hanno tentato di costringerla a godere del bene ch'essa non voleva, e le hanno conteso quello ch'essa voleva.

In secondo luogo, chiamati dalla nostra felice rivoluzione (la chiamo felice, malgrado i suoi eccessi, perché fisso lo sguardo sui risultati) a godere dei benefici di un governo rappresentativo, è curioso e utile cercare di capire perché un tale governo, il solo al cui riparo ci sia oggi possibile trovare un po' di libertà e di quiete, sia rimasto ignoto pressoché interamente alle nazioni libere dell'antichità. È a dimostrarvi questa verità che la lezione di stasera sarà dedicata.

Chiedetevi innanzitutto, Signori, cosa un inglese, un francese, un abitante degli Stati Uniti d'America, intendano al giorno d'oggi con la parola libertà. È per ognuno il diritto di essere sottoposto soltanto alle leggi, di non poter essere arrestato, né detenuto né messo a morte, né maltrattato in alcun modo, per effetto della volontà arbitraria di uno o più individui. È per ognuno il diritto di dire la propria opinione, di scegliere la propria occupazione ed esercitarla; di disporre della sua proprietà e persino abusarne; di andare, venire, senza averne ottenuto il permesso e senza rendere conto d'intenzioni o comportamenti. È, per ognuno, il diritto di riunirsi con altri individui, sia per conferire sui propri interessi, sia per professare il culto preferito da lui e dai suoi consociati, sia semplicemente per riempire i giorni e le ore in modo più conforme alle sue inclinazioni, alle sue fantasie. Infine è il diritto, per ognuno, d'influire sull'amministrazione del governo, sia con la nomina dei funzionari, tutti o alcuni, sia a mezzo di rimostranze, petizioni, richieste, che l'autorità è più o meno obbligata a prendere in considerazione. Paragonate adesso questa libertà a quella degli antichi.

Essa consisteva nell'esercitare collettivamente, ma direttamente, varie parti della sovranità tutta intera, nel deliberare, sulla piazza pubblica, della guerra e della pace, nel concludere trattati d'alleanza con gli stranieri, nel votare le leggi, nel pronunciare i giudizi, nell'esaminare i conti, gli atti, la gestione dei magistrati, nel farli comparire davanti a tutto un popolo, nel metterli sotto accusa, nel condannarli o assolverli; ma, se era questo ciò che gli antichi chiamavano libertà, nello stesso tempo ammettevano, come compatibile con tale libertà collettiva, l'assoggettamento completo dell'individuo all'autorità dell'insieme. Non troverete presso di loro quasi nessuna delle prerogative che abbiamo appena visto far parte della

libertà fra i moderni. Tutte le azioni private sono sottoposte a una sorveglianza severa. Niente è concesso all'indipendenza individuale rispetto alle opinioni, né rispetto all'occupazione, né soprattutto rispetto alla religione. La facoltà di scegliere il proprio culto, facoltà che noi consideriamo come uno dei nostri più preziosi diritti, sarebbe parsa agli antichi un crimine e un sacrilegio. Nelle cose che ci sembrano le più utili, l'autorità del corpo sociale si frappone ed ostacola la volontà degli individui. Tra gli spartani Terpandro non può aggiungere una corda alla sua lira senza offendere gli efori. Nelle relazioni più intime l'autorità non cessa d'intervenire. Il giovane spartano non può visitare liberamente la sua giovane sposa. A Roma, i censori penetrano con occhio scrutatore all'interno delle famiglie. Le leggi regolano i costumi e, poiché i costumi riguardano tutto, non c'è niente che le leggi non regolino. Così tra gli antichi, l'individuo, sovrano pressoché abitualmente negli affari pubblici, è schiavo in tutti i suoi rapporti privati. Come cittadino, decide della pace e della guerra; come singolo, è limitato, osservato, represso in ogni suo movimento; come parte del corpo collettivo, inquisisce, destituisce, condanna, spoglia, esilia, manda a morte i suoi magistrati o i suoi superiori; come sottomesso al corpo collettivo, può a sua volta esser privato della sua condizione, spogliato delle sue dignità, bandito, messo a morte dalla volontà discrezionale dell'insieme di cui fa parte. Tra i moderni, al contrario, l'individuo, indipendente nella vita privata, persino negli Stati più liberi non è sovrano che in apparenza. La sua sovranità è ristretta, quasi sempre sospesa; e se, ad epoche fisse, ma rare, durante le quali non cessa di essere circondato da precauzioni e vincoli, esercita tale sovranità, è sempre per abdicarvi.

[...] La guerra è anteriore al commercio; la guerra e il commercio sono infatti soltanto due mezzi diversi di raggiungere il medesimo scopo: possedere ciò che si desidera. Il commercio non è che un omaggio reso alla forza del possessore dall'aspirante al possesso. E un tentativo di ottenere per via amichevole ciò che non si spera più di conquistare con la violenza. Un uomo che fosse sempre il più forte non avrebbe mai l'idea del commercio. E l'esperienza, provandogli che la guerra, cioè l'impiego della sua forza contro la forza di altri, lo espone a resistenze e scacchi ripetuti, a indurlo a ricorrere al commercio, cioè a un mezzo più mite e sicuro d'impegnare l'interesse di un altro a consentire a ciò che conviene al suo proprio interesse. La guerra è l'istinto, il commercio è il calcolo. Ma per questo stesso motivo deve giungere un'epoca in cui il commercio sostituisca la guerra. A quest'epoca noi siamo arrivati. Non intendo dire con ciò che non vi siano stati fra gli antichi popoli commercianti. Ma quei popoli facevano in un certo senso eccezione alla regola generale. [...]

Atene, come ho già riconosciuto, era di tutte le repubbliche greche la più commerciante e quindi accordava ai suoi cittadini una libertà individuale infinitamente maggiore di Roma e di Sparta. Se potessi entrare in dettagli storici, vi mostrerei che il commercio aveva fatto scomparire tra gli ateniesi più d'una delle differenze che distinguono i popoli antichi da quelli moderni. La mentalità dei commercianti di Atene era analoga a quella dei commercianti di oggi. Senofonte ci apprende che, durante la guerra del Peloponneso, facevano uscire i loro capitali dal continente dell'Attica e li mandavano nelle isole dell'Arcipelago. Il commercio aveva creato presso di loro la circolazione. Troviamo in Isocrate tracce dell'uso delle lettere di cambio. Osservate anche quanto i loro costumi somigliassero ai nostri. Nelle relazioni con

le mogli, vedrete (cito ancora Senofonte) i mariti soddisfatti quando la pace e una decorosa amicizia regnano all'interno della casa, riconoscere nei confronti della troppo fragile sposa quanto la natura sia tiranna, chiudere gli occhi sul potere irresistibile delle passioni, perdonare la prima debolezza e dimenticare la seconda. Nei rapporti con gli stranieri li vedremo elargire i diritti di cittadinanza a chiunque, trasferendosi con la sua famiglia presso di loro, avvii una professione o una fabbrica; saremo infine colpiti dal loro amore eccessivo per l'indipendenza individuale. A Sparta, dice un filosofo, i cittadini accorrono quando un magistrato li chiama; ma un ateniese sarebbe disperato se lo si credesse dipendere da un magistrato.

Tuttavia, poiché molte delle altre circostanze che decidevano del carattere delle antiche nazioni esistevano anche ad Atene; poiché una parte della popolazione era schiava e il territorio molto ristretto, vi troviamo vestigia della libertà ch'era propria agli antichi. Il popolo fa le leggi, esamina la condotta dei magistrati, intima a Pericle di render conto del suo operato, condanna a morte tutti i generali che erano stati al comando nella battaglia delle Arginuse. Allo stesso tempo, l'ostracismo, arbitrio legale e lodato da tutti i legislatori dell'epoca, l'ostracismo che a noi appare e deve apparire una rivoltante ingiustizia, prova che l'individuo ad Atene era ancora asservito alla supremazia del corpo sociale in misura molto maggiore di quanto non lo sia ai giorni nostri in nessuno Stato libero d'Europa.

Da quanto ho appena esposto, risulta che noi non possiamo più godere della libertà degli antichi, che era fatta della partecipazione attiva e costante al potere collettivo. La libertà che ci è propria deve esser fatta del godimento pacifico dell'indipendenza privata. La parte che, nell'antichità, ciascuno prendeva alla sovranità nazionale, non era affatto, come ai giorni nostri, un'astratta supposizione. La volontà di ciascuno aveva una reale influenza: l'esercizio di tale volontà era un piacere vivo e ripetuto. Di conseguenza, gli antichi erano disposti a fare molti sacrifici per conservare i loro diritti politici e la parte che avevano nell'amministrazione dello Stato. Ciascuno, sentendo con orgoglio tutto il valore del suo suffragio, trovava in tale coscienza della propria personale importanza un ampio risarcimento.

Quel risarcimento per noi oggi non esiste più. Perso nella moltitudine, l'individuo non avverte quasi mai l'influenza che esercita. Mai la sua volontà s'imprime sull'insieme; niente prova ai suoi propri occhi la sua cooperazione. L'esercizio dei diritti politici ci offre dunque soltanto una parte dei godimenti che trovavano in esso gli antichi e, allo stesso tempo, i progressi della civiltà, la tendenza commerciale dell'epoca, la comunicazione dei popoli fra di loro hanno moltiplicato e variato all'infinito i mezzi della felicità dei singoli. Ne segue che noi dobbiamo essere ben più attaccati degli antichi alla nostra indipendenza individuale; difatti gli antichi, quando sacrificavano tale indipendenza ai diritti politici, sacrificavano il meno per ottenere il più; mentre noi, a fare il medesimo sacrificio, daremmo il più per ottenere il meno. Il fine degli antichi era la suddivisione del potere sociale fra tutti i cittadini di una stessa patria: era questo ciò che chiamavano libertà. Il fine dei moderni è la sicurezza nei godimenti privati; e chiamano libertà le garanzie accordate dalle istituzioni a questi godimenti. Ho detto all'inizio che, per non aver percepito tali differenze, uomini ben intenzionati, peraltro, erano

stati la causa d'infiniti mali durante la nostra lunga e tempestosa rivoluzione. Dio non voglia che rivolga loro rimproveri troppo severi: il loro stesso errore era perdonabile. [...] Ma quegli uomini avevano attinto molte delle loro teorie dalle opere di due filosofi, che non si erano resi conto nemmeno loro dei cambiamenti arrecati da duemila anni alle disposizioni del genere umano. Forse una volta esaminerò il sistema del più illustre di questi filosofi, J.-J. Rousseau, e mostrerò che, trasferendo ai nostri tempi moderni un'estensione di potere sociale, di sovranità collettiva che apparteneva ad altri secoli, quel genio sublime, animato dall'amore più puro della libertà, ha nondimeno fornito funesti pretesti a più di un genere di tirannia. Non v'è dubbio che, mettendo in rilievo quel che considero un fraintendimento che è importante svelare, sarò cauto nella confutazione e rispettoso nel biasimo. Eviterò certo di annoverarmi fra i detrattori di un grand'uomo. Quando il caso vuole che in apparenza m'incontri con loro su un solo punto, diffido di me stesso; e per consolarmi di esser parso un istante della loro opinione, su una sola e parziale questione, provo il bisogno di sconfessare e rinnegare quanto più mi è possibile questi miei presunti alleati.

L'interesse della verità deve tuttavia avere la meglio su considerazioni rese tanto potenti dal fulgore di un prodigioso talento e dall'autorità di una fama immensa. Non è d'altronde affatto a Rousseau, come vedremo, che si deve soprattutto attribuire l'errore che sto per combattere: esso appartiene molto di più a uno dei suoi successori, meno eloquente, ma non meno austero, e cento volte più esagerato. Quest'ultimo, l'abate di Mably, può essere considerato l'esponente del sistema che, in conformità con le massime della libertà antica, vuole che i cittadini siano completamente assoggettati affinché la nazione sia sovrana, e l'individuo sia schiavo affinché sia libero il popolo.



# Geografia



## La Svizzera e le istituzioni internazionali

La Svizzera intrattiene intense relazioni economiche, politiche, sociali, culturali e scientifiche con un grandissimo numero di Stati. Relazioni assolutamente vitali per il nostro benessere, ad esempio ben un franco su due proviene dagli scambi commerciali con l'estero.

Per queste ragioni, il nostro paese ha aderito a tutta una serie di organizzazioni internazionali (le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, l'Organizzazione Mondiale per il Commercio, ecc.) nate, soprattutto dopo la seconda guerra mondiale, per regolamentare i rapporti tra Stati nei diversi ambiti. Con altre istituzioni, alle quali non ha aderito, ha comunque siglato importanti accordi (in primis l'Unione europea).

Il 9 febbraio 2014, la maggioranza dei cittadini e dei cantoni svizzeri ha accettato in votazione l'iniziativa popolare dell'Unione Democratica di Centro "Contro l'immigrazione di massa". Il contenuto di tale iniziativa è palesemente in contrasto con gli accordi bilaterali che il nostro paese ha siglato con l'Unione Europea nel 1999 e nel 2004. Accordi, accettati anche in via referendaria dal popolo svizzero, che permettono al nostro paese di partecipare a pieno titolo al mercato comune europeo fondato sulle quattro libertà (libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali) pur rimanendo fuori dall'istituzione comunitaria.

Incompatibilità che ha messo il Consiglio Federale in grande difficoltà ad attuare le nuove norme costituzionali e che ha spinto l'Assemblea federale ad approvare, il 16 dicembre 2016, una legge di applicazione all'iniziativa sull'immigrazione di massa in una forma molto "light" (non sono previsti né contingenti, né tetti massimi, né il principio di preferenza agli Svizzeri, ma solo l'obbligo per i datori di lavoro, in caso di tassi di disoccupazione superiori alla media, di annunciare i posti vacanti agli uffici di collocamento e di convocare i disoccupati a un colloquio di assunzione).

Il «sì» al nuovo articolo costituzionale non equivale a un «no» alla via bilaterale, ma indubbiamente l'esito della votazione del 9 febbraio ha reso più difficili i rapporti tra la Svizzera e l'UE. Il Consiglio federale ha tuttavia ribadito la volontà di mantenere e di sviluppare ulteriormente le strette e importanti relazioni che la Svizzera intrattiene con l'UE e i suoi Stati membri. Per il Consiglio federale è quindi molto importante riuscire a portare a termine il negoziato con l'Ue, iniziato nel maggio 2014, per un accordo-quadro istituzionale destinato a fungere da 'cappello' alle oltre 100 intese settoriali esistenti e a quelle (eventuali) future.

Questi fatti hanno sensibilmente inasprito il dibattito politico nel nostro paese tra chi ne afferma l'assoluta sovranità e chi sostiene che il diritto svizzero non possa essere in contrasto con quello internazionale. In questo clima politico sempre più teso, l'UDC ha lanciato una nuova iniziativa per la preminenza del diritto nazionale intitolata "Il diritto svizzero anziché giudici stranieri (Iniziativa per l'autodeterminazione)". Se fosse approvata, le future decisioni che il popolo svizzero accetterà saranno applicate anche se in contrasto

con precedenti accordi firmati dal paese con le istituzioni internazionali denunciando i trattati internazionali (preminenza della Costituzione svizzera sul diritto internazionale). Inoltre, sempre l'UDC continua a minacciare il lancio di un'ulteriore iniziativa popolare per disdire l'accordo sulla libera circolazione, accordo, in ogni caso, vincolato ad altri (Bilaterali I).

Come cittadini svizzeri, nell'immediato futuro, saremo quindi chiamati ad esprimerci nuovamente su questi importantissimi argomenti, per cui è fondamentale è una buona conoscenza delle istituzioni internazionali e dei rapporti che legano il nostro paese ad esse. Per questa ragione, nel dossier delle scienze umane dedicato al nostro paese, si è deciso di sviluppare nella parte di geografia la tematica "La Svizzera e le istituzioni internazionali". L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), l'Unione Europea (UE), il Fondo Monetario Internazionale (FMI), la Banca Mondiale (BM) e l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) sono le istituzioni che verranno analizzate. Altre istituzioni, quali la Croce Rossa internazionale, il Consiglio d'Europa, sono ovviamente molti importanti, ma, al momento, sembrano condizionare meno dibattito politico nazionale.

Nel presente dossier, l'OMC figura tra le istituzioni di Bretton Woods anche se la sua nascita non risale a quel particolare momento storico. Nella conferenza di Bretton Woods del 1944, i paesi partecipanti avevano deciso di istituire il FMI, la BM e l'Organizzazione Internazionale del Commercio (OIC). Il fallimento dell'OIC aveva portato nel 1947 ad un primo Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio (GATT) a cui ne seguirono altri. Nell'ultimo GATT (Uruguay Round / Marrakech 1986 – 1994) si è poi deciso di istituire, a partire dal primo gennaio 1995, l'OMC.

Paolo Beretta, agosto 2017

## Indice

### Parte 1<sup>a</sup>: La Svizzera e l'Organizzazione delle Nazioni Unite

#### 1.1 L'organizzazione delle Nazioni Unite

##### Lo Statuto delle Nazioni Unite

- A) Nota introduttiva
- B) Preambolo
- C) Obiettivi e principi
- D) Organi principali
- E) Il sistema ONU

#### 1.2 Adesione all'ONU: la fine del paradosso svizzero

#### 1.3 La Svizzera e le Nazioni Unite

### Parte 2<sup>a</sup>: La Svizzera e l'Unione europea

#### 2.1 L'Unione europea

- 2.1.1 Introduzione
- 2.1.2 La storia dell'Unione europea
- 2.1.3 Trattati dell'Unione europea
- 2.1.4 Le istituzioni europee
- 2.1.5 Le politiche dell'Unione europea
- 2.1.6 L'Euro

#### 2.2 La Svizzera a l'Unione europea

- 2.2.1 Introduzione
- 2.2.2 Le relazioni tra Svizzera e UE
- 2.2.3 Funzionamento degli accordi bilaterali
- 2.2.4 I comitati misti
- 2.2.5 I primi accordi bilaterali
- 2.2.6 Accordi bilaterali I
- 2.2.7 Accordi bilaterali II
- 2.2.8 Altri accordi bilaterali
- 2.2.9 Politica europea della Svizzera - prospettive

**Parte 3<sup>a</sup>: La Svizzera e le istituzioni di Bretton Woods**

3.1 Gli accordi di Bretton Woods

3.2 Il Fondo Monetario internazionale

3.3 La Banca Mondiale

3.4 La Svizzera nel FMI e nella Banca Mondiale

3.5 L'Organizzazione Mondiale del Commercio

3.6 OMC: piattaforma della politica economica svizzera

## Parte 1<sup>a</sup>: La Svizzera e l'ONU

### 1.1 L'organizzazione delle Nazioni Unite

Libera traduzione ed adattamento dal sito ufficiale delle Nazioni Unite  
<http://www.un.org/fr/about-un/index.html>

L'Organizzazione delle Nazioni Unite est un'organizzazione internazionale fondata nel 1945. Oggi, conta 193 Stati membri. La missione e il lavoro delle Nazioni Unite sono guidati dagli obiettivi e principi enunciati nella **Carta fondatrice** (intitolata nella versione ufficiale in italiano "Statuto delle Nazioni Unite e Statuto della Corte Internazionale di Giustizia").

In ragione del suo statuto unico a livello internazionale e delle competenze riconosciute nella sua Carta fondatrice, l'Organizzazione può intervenire per risolvere molti problemi che affliggono l'umanità nel 21° secolo, quali la pace e la sicurezza, il cambiamento climatico, lo sviluppo sostenibile, i diritti umani, le crisi del disarmo, il terrorismo, umanitarie e sanitarie, la parità tra uomini e donne, la governance, la produzione alimentare e altri ancora.

L'ONU è anche un forum dove i membri possono esprimere le loro opinioni all'Assemblea Generale, al Consiglio di Sicurezza, al Consiglio economico e sociale e di altri organismi e commissioni. Grazie al proprio ruolo nel dialogo e nei negoziati, l'Organizzazione è diventata un meccanismo che permette ai governi di trovare dei punti di intesa e di risolvere assieme i problemi.

Il più alto funzionario delle Nazioni Unite è il Segretario Generale.

### Lo Statuto delle Nazioni Unite

#### A) NOTA INTRODUTTIVA

Lo Statuto è lo strumento costitutivo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Fissa i diritti e gli obblighi degli Stati membri e stabilisce gli organi e le procedure.

Convenzione internazionale, codifica i principi fondamentali delle relazioni internazionali, dall'uguaglianza sovrana degli Stati fino a divieto dell'uso della forza in queste relazioni.

Il Preambolo dello Statuto delle Nazioni Unite esprime gli ideali e gli obiettivi comuni di tutti i popoli i cui governi si sono riuniti per formare l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Lo Statuto può essere modificato a seguito di un voto con maggioranza dei due terzi dei membri dell'Assemblea Generale, con la ratifica da parte di due terzi dei membri dell'Organizzazione, compresi i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.

Nel 1945, i rappresentanti di 50 paesi alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'organizzazione internazionale si sono incontrati a San Francisco per redigere lo Statuto delle Nazioni Unite. Hanno preso come base dei loro lavori le proposte redatte tra agosto e ottobre 1944 a Dumbarton Oaks (Stati Uniti) dai rappresentanti di Cina, Stati Uniti, Regno Unito e Unione Sovietica.

Lo Statuto è stato firmato il 26 giugno 1945 dai rappresentanti di 50 paesi; la Polonia, che non era stata rappresentata alla Conferenza, l'ha firmato in un secondo momento, ma fa parte comunque dei 51 Stati membri originari. È entrato in vigore il 24 ottobre 1945.

Lo Statuto della Corte internazionale di giustizia è parte integrante della Carta. In seguito, alcuni emendamenti sono stati adottati dall'Assemblea Generale.

## **B) PREAMBOLO**

### **Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi**

a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità,

a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole,

a creare le condizioni in cui la giustizia ed il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e alle altri fonti del diritto internazionale possano essere mantenuti,

a promuovere il progresso sociale ed un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà,

### **e per tali fini**

a praticare la tolleranza ed a vivere in pace l'uno con l'altro in rapporti di buon vicinato,

ad unire le nostre forze per mantenere la pace e la sicurezza internazionale,

ad assicurare, mediante l'accettazione di principi e l'istituzione di sistemi, che la forza delle armi non sarà usata, salvo che nell'interesse comune,

ad impiegare strumenti internazionali per promuovere il progresso economico e sociale di tutti i popoli,

### **abbiamo risolto di unire i nostri sforzi per il raggiungimento di tali fini.**

Di conseguenza, i nostri rispettivi Governi, per mezzo dei loro rappresentanti riuniti nella città di San Francisco e muniti di pieni poteri riconosciuti in buona e debita forma, hanno concordato il presente Statuto delle Nazioni Unite ed istituiscono con ciò un'organizzazione internazionale che sarà denominata le Nazioni Unite.

## C) OBIETTIVI E PRINCIPI

### Articolo 1

I fini delle Nazioni Unite sono:

1. Mantenere la pace e la sicurezza internazionale, ed a questo fine: prendere efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace, e conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace;
2. Sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto del principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale;
3. Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione;
4. Costituire un centro per il coordinamento dell'attività delle nazioni volta al conseguimento di questi fini comuni.

### Articolo 2

L'Organizzazione ed i suoi Membri, nel perseguire i fini enunciati nell'art. 1, devono agire in conformità ai seguenti principi:

1. L'Organizzazione è fondata sul principio della sovrana uguaglianza di tutti i suoi Membri.
2. I Membri, al fine di assicurare a ciascuno di essi i diritti ed i benefici risultanti dalla loro qualità di Membro, devono adempiere in buona fede gli obblighi da loro assunti in conformità al presente Statuto.
3. I Membri devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo.
4. I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite.
5. I Membri devono dare alle Nazioni Unite ogni assistenza in qualsiasi azione che queste intraprendano in conformità alle disposizioni del presente Statuto, e devono astenersi dal dare assistenza a qualsiasi Stato contro cui le Nazioni Unite intraprendano un'azione preventiva o coercitiva.
6. L'Organizzazione deve fare in modo che gli Stati che non sono Membri delle Nazioni Unite agiscano in conformità a questi principi, per quanto possa essere necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.
7. Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengano essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i Membri a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento in

applicazione del presente Statuto; questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del capitolo VII.

## **D) ORGANI PRINCIPALI**

### **Articolo 7**

1. Sono istituiti quali organi principali delle Nazioni Unite:

- un'Assemblea Generale,
- un Consiglio di Sicurezza,
- un Consiglio Economico e Sociale,
- un Consiglio di Amministrazione Fiduciaria,
- una Corte Internazionale di Giustizia,
- un Segretariato.

2. Potranno essere istituiti, in conformità al presente Statuto, quegli organi sussidiari che si rivelassero necessari.

### **Assemblea generale**

L'Assemblea Generale è il principale organo decisionale e rappresentativo delle Nazioni Unite. I 193 Stati membri dell'ONU vi sono rappresentati, e ne fa l'unico organismo delle Nazioni Unite con una rappresentazione universale.

Ogni anno nel mese di settembre, gli Stati membri al completo si riuniscono nell'Assemblea Generale a New York per la sua sessione annuale e per un dibattito generale in cui molti capi di stato prendono la parola. Le decisioni su questioni importanti, quali le raccomandazioni sulla pace e la sicurezza, l'ammissione di nuovi membri e le questioni di bilancio sono prese con una maggioranza dei due terzi degli Stati membri, mentre che le decisioni su altre questioni sono prese a maggioranza semplice. Ogni anno, l'Assemblea generale elegge un presidente per un periodo di un anno.

### **Consiglio di Sicurezza**

Lo Statuto delle Nazioni Unite conferisce al Consiglio di Sicurezza la responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il Consiglio conta 15 membri (5 permanenti e 10 temporanei) che dispongono ognuno un voto. Secondo lo Statuto, tutti gli Stati membri sono tenuti ad attuare le decisioni del Consiglio. Il Consiglio di Sicurezza è responsabile in primo luogo per stabilire l'esistenza di una minaccia contro la pace o di un atto di aggressione. Invita le parti in disaccordo a risolvere con mezzi pacifici le controversie e raccomanda i metodi più opportuni per regolare le questioni. In alcuni casi, può imporre sanzioni o autorizzare l'uso della forza per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

La presidenza Consiglio di sicurezza è a rotazione e cambia ogni mese.

### **Consiglio Economico e Sociale**

Il Consiglio Economico e Sociale, sottoposto all'autorità dell'Assemblea Generale, coordina l'attività economica e sociale dell'ONU e delle sue agenzie ed istituzioni specializzate. Come

principale forum per la discussione dei temi economici e sociali internazionali e per la formulazione di raccomandazioni politiche, il Consiglio riveste un ruolo chiave nello stimolare la cooperazione internazionale per lo sviluppo. Il Consiglio ha inoltre consultazioni con le organizzazioni non governative (ONG), mantenendo così aperto un legame vitale tra le Nazioni Unite e la società civile.

Del Consiglio fanno parte 54 membri eletti dall'Assemblea Generale con un mandato triennale. Esso si riunisce nel corso dell'anno e tiene a luglio la sua principale sessione, durante la quale è previsto uno speciale incontro a livello ministeriale per discutere temi economici e sociali di primaria importanza.

### **Consiglio di Amministrazione Fiduciaria**

Il Consiglio di amministrazione fiduciaria è stato istituito nel 1945 per sorvegliare 11 territori amministrati da sette Stati membri e per garantire che le misure necessarie fossero adottate per preparare autonomia e indipendenza. Nel 1994, tutti i territori sotto tutela avevano raggiunto l'indipendenza o l'autonomia. L'attività del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria si è così conclusa 1° novembre 1994. Oggi si riunisce solo nei casi e in cui le circostanze lo giustificano, su richiesta o su decisione del suo presidente o su richiesta della maggioranza dei suoi membri o dell'Assemblea Generale o del Consiglio di Sicurezza.

### **Corte Internazionale di Giustizia**

La Corte internazionale di giustizia è il principale organo giudiziario delle Nazioni Unite. La Corte ha sede presso il Palazzo della Pace a L'Aia (Paesi Bassi). È l'unico dei sei principali organi delle Nazioni Unite a non avere il suo quartier generale a New York (Stati Uniti). La missione della Corte è quello di decidere, in conformità al diritto internazionale, le controversie di ordine giuridico che le vengono sottoposte dagli Stati e di esprimere pareri consultivi su questioni giuridiche avanzate dagli organi e dalle agenzie specializzate dell'ONU autorizzate a farlo.

### **Segretariato**

Il Segretariato è composto dal Segretario Generale e da decine di migliaia di funzionari assunti a livello internazionale che svolgono le varie attività quotidiane dell'Organizzazione. La Segreteria è al servizio degli altri organi principali dell'ONU, di cui amministra le politiche e i programmi. Capo dell'amministrazione delle Nazioni Unite, il Segretario Generale è nominato dall'Assemblea Generale per un periodo di cinque anni, rinnovabile per un mandato, su raccomandazione del Consiglio di Sicurezza. I membri del personale sono reclutati a livello locale e internazionale e lavorano nelle varie sedi e sul luogo delle missioni di pace in tutto il mondo. Purtroppo, servire la causa della pace in un mondo violento non è per niente sicuro e, dal momento della sua istituzione, centinaia di donne e uomini coraggiosi hanno dato le loro vite per le Nazioni Unite.

## **E) IL SISTEMA ONU**

Il sistema delle Nazioni Unite, che è anche spesso chiamato ufficiosamente la "famiglia delle Nazioni Unite", è composto dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e da molti programmi, fondi e agenzie specializzate. Ognuno di essi ha propria gestione, un proprio bilancio e i propri Stati membri. I programmi e i fondi sono finanziati da contributi volontari, piuttosto che statutari. Le agenzie specializzate sono delle organizzazioni indipendenti finanziate da contributi volontari e statutari.

### **PROGRAMMI E FONDI**

#### **PNUD**

Il Programma di Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) è una rete globale focalizzata alla promozione dello sviluppo, con particolare attenzione alla governance democratica, lo sradicamento della povertà, la riduzione dei rischi e la ricostruzione dopo le catastrofi, la promozione dell'energia sostenibile e la tutela dell'ambiente, così come la lotta contro il HIV / AIDS. UNDP sta inoltre coordinando gli sforzi nazionali e internazionali per raggiungere gli obiettivi dello Sviluppo Sostenibile

#### **UNICEF**

Il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF) fornisce un'assistenza umanitaria e un sostegno allo sviluppo per mamme e bambini.

#### **UNHCR**

L'Alto Commissario per i Rifugiati (UNHCR) protegge i rifugiati in tutto il mondo e li aiuta a tornare nei loro paesi d'origine o il loro reinsediamento in paesi terzi.

#### **PAM**

Il Programma Alimentare Mondiale (PAM) ha lo scopo di sradicare la fame e la malnutrizione. È la più importante organizzazione umanitaria del mondo. Ogni anno, il programma nutre quasi 80 milioni di persone in circa 75 paesi.

#### **ONUDC**

L'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC) assiste gli Stati membri nella lotta contro la criminalità, la droga e il terrorismo.

#### **UNFPA**

Il Fondo delle Nazioni Unite per la Popolazione (UNFPA) mira a creare un mondo in cui ogni gravidanza è desiderata, ogni parto è sicuro e il potenziale di ogni giovane è realizzato.

**CNUCED**

La Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD) è l'organo delle Nazioni Unite responsabile per le questioni di sviluppo, in particolare del commercio internazionale che ne è il principale motore.

**PNUE**

Fondato nel 1972, il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (PNUE) è l'ente del sistema ONU designato ad affrontare le questioni ambientali a livello regionale e nazionale. Il PNUE promuove l'attuazione coerente della dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile; assicura la difesa dell'ambiente globale.

**UNRWA**

L'Ufficio di soccorso e dei lavori delle Nazioni Unite per i profughi palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA) ha contribuito al benessere e allo sviluppo umano di quattro generazioni di rifugiati palestinesi. L'organizzazione fornisce servizi d'istruzione, per la salute, di soccorso, così come dei servizi sociali. Gestisce le infrastrutture dei campi profughi e li migliora. Offre dei micro-crediti e un'assistenza per le emergenze, soprattutto in tempi di conflitto. L'UNRWA riferisce delle proprie attività all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

**ONU-Donne**

L'ONU-donne è il risultato della fusione di quattro enti separati delle Nazioni Unite dedicati esclusivamente alla parità di genere e all'autonomia delle donne.

**ONU-Habitat**

Il Programma delle Nazioni Unite per gli Insediamenti Umani (UN-Habitat) promuove gli insediamenti umani sostenibili, affrontando i bisogni della società nel rispetto dell'ambiente. Un riparo adeguato per ogni uomo è l'Obiettivo di questo ente.

**AGENZIE SPECIALIZZATE**

Le agenzie specializzate delle Nazioni Unite sono delle organizzazioni indipendenti che collaborano con l'ONU. I rapporti tra ONU e le istituzioni sono definiti da accordi negoziati.

**Banca Mondiale**

L'obiettivo della Banca mondiale è di ridurre la povertà e di migliorare gli standard di vita in tutto il mondo, offrendo prestiti agevolati, crediti senza interessi e sovvenzioni ai paesi in via di sviluppo da investire nell'istruzione, la salute, le infrastrutture e le comunicazioni. La Banca Mondiale è presente in oltre 100 paesi.

Gruppo della Banca mondiale:

- Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRD)
- Centro internazionale per la risoluzione delle controversie relative agli investimenti (ICSID)
- Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA)
- Società Finanziaria Internazionale (IFC)
- Agenzia Internazionale di Garanzia degli Investimenti (AMGI)

### **FMI**

Il Fondo monetario internazionale (FMI) mira a promuovere la crescita economica e la piena occupazione, fornendo assistenza finanziaria temporanea ai paesi che hanno bisogno di aiuto o di assistenza tecnica per regolare la bilancia dei pagamenti. L'ammontare dei prestiti concessi dal FMI a 74 paesi che devono ancora essere rimborsati ammonta a circa 28 miliardi di dollari.

### **OMS**

L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) è l'autorità che dirige le campagne di vaccinazione, che risponde alle emergenze in materia di salute pubblica, che lotta contro le epidemie di influenza e che si impegna in campagne per l'eliminazione di malattie mortali come la polio e la malaria.

### **UNESCO**

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la Cultura (UNESCO) si concentra su questioni diverse come la formazione degli insegnanti, il miglioramento dell'istruzione in tutto il mondo e la tutela dei siti storici e culturali importanti in tutto il mondo. L'UNESCO iscrive regolarmente nuovi siti nella lista del patrimonio mondiale, proteggendo questi tesori insostituibili per la gioia dei turisti e delle generazioni future.

### **OIT**

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) mira a promuovere un lavoro dignitoso per tutti stabilendo delle norme internazionali sulla libertà di associazione, sulla contrattazione collettiva, sull'abolizione del lavoro forzato e la parità di opportunità e di trattamento.

### **FAO**

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) è la principale agenzia per la lotta contro la fame nel mondo. Forum per i negoziati tra i paesi sviluppati e in via di sviluppo, la FAO è anche una fonte importante di informazioni e competenze di aiuto allo sviluppo.

### **FIDA**

Dalla sua creazione nel 1977, il Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (FIDA) lavora esclusivamente con le popolazioni rurali povere dei paesi in via di sviluppo per aiutarli a uscire dalla povertà, per garantire la loro sicurezza alimentare e nutrizionale, per aumentare la loro produttività e i loro redditi e migliorare il loro tenore di vita.

**OMI**

L'Organizzazione marittima internazionale (OMI) ha istituito un quadro giuridico internazionale per il trasporto marittimo, rafforzando la sicurezza in mare. Promuove la protezione ambientale degli oceani, stabilisce norme giuridiche, e promuove la cooperazione tecnica.

**OMM**

L'Organizzazione Meteorologica Mondiale (OMM) promuove lo scambio di informazioni e di dati sul clima a livello globale e contribuisce all'applicazione della meteorologia soprattutto nel trasporto aereo, nel trasporto marittimo e nell'agricoltura.

**OMPI**

L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) fournit un large éventail de services mondiaux de protection de la propriété intellectuelle par-delà les frontières et de règlement des litiges de propriété intellectuelle en dehors des tribunaux.

L'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI) fornisce una vasta gamma di servizi di protezione globale della proprietà intellettuale.

**OACI**

L'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (OACI) definisce le norme e le pratiche raccomandate per promuovere lo sviluppo dell'aviazione civile internazionale in tutta sicurezza e in modo ordinato. Sviluppa delle norme di base per le indagini dopo gli incidenti e fornisce delle procedure globali per il passaggio delle frontiere aeree.

**UIT**

L'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) è l'agenzia specializzata delle Nazioni Unite per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'UIT si impegna a collegare tutte le persone nel mondo a prescindere dal luogo di abitazione e dai mezzi di sostentamento. Attraverso il suo lavoro, l'agenzia ha lo scopo di proteggere e difendere il diritto fondamentale di ogni individuo alla comunicazione.

**ONUDI**

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale (ONUDI) è l'agenzia specializzata delle Nazioni Unite incaricata di promuovere lo sviluppo industriale al fine di ridurre la povertà, una globalizzazione inclusiva e di salvaguardare un ambiente sostenibile.

**UPU**

L'Unione postale universale (UPU) è il principale forum di cooperazione tra operatori del settore postale, al fine di garantire una rete veramente universale di prodotti e servizi postali.

**OMT**

L'Organizzazione Mondiale del Turismo (OMT) è l'agenzia delle Nazioni Unite responsabile della promozione del turismo responsabile, sostenibile e accessibile a tutti.

## **ALTRE ENTITÀ**

### **ONU AIDS**

Il Programma congiunto delle Nazioni Unite sul virus dell'immunodeficienza / immunodeficienza acquisita (HIV / AIDS) è sostenuto da 10 agenzie delle Nazioni Unite (UNHCR, UNICEF, PAM, UNDP, UNFPA, UNODC, OIL, UNESCO, OMS e la Banca mondiale) e ha come obiettivo principale bloccare dell'HIV / AIDS ..

### **UNISDR**

L'Ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione dei rischi di catastrofi funge da punto di contatto con il sistema delle Nazioni Unite per il coordinamento al fine di ridurre i rischi di catastrofe.

### **UNOPS**

L'Ufficio delle Nazioni Unite per i Servizi d'appoggio ai Progetti è un organo operativo delle Nazioni Unite. Aiuta i suoi partner ad attuare efficacemente dei progetti umanitari, a consolidare la pace e lo sviluppo in tutto il mondo.

## **ORGANIZZAZIONI CORRELATE**

### **AIEA**

L'Agenzia Mondiale dell'Energia Atomica (AIEA) è il centro mondiale della cooperazione nel settore nucleare. L'agenzia opera con gli Stati membri e i suoi numerosi partner nel mondo al fine di promuovere tecnologie nucleari sicure e pacifiche.

### **OIAC**

L'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche ha il compito di attuare le disposizioni della Convenzione sulla proibizione delle armi chimiche, entrata in vigore nel 1997, per un Mondo libero dalle armi chimiche.

### **OIM**

L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) è la principale organizzazione intergovernativa nel settore della migrazione e lavora a stretto contatto con i partner governativi, intergovernativi e non governativi.

### **OMC**

L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) fornisce un forum per la negoziazione di accordi commerciali e fornisce un quadro giuridico e istituzionale per la regolazione di controversie relative al commercio internazionale.

### **OTICE**

L'Organizzazione del Trattato per la proibizione completa dei test nucleari è incaricata di verificare il rispetto del bando totale degli esperimenti nucleari.

## 1.2 Adesione all'ONU: la fine del paradosso svizzero

di Armando Mombelli – swissinfo.ch – 2 marzo 2012

<http://www.swissinfo.ch/ita/adesione-all-onu--la-fine-del-paradosso-svizzero/32181870>

**Il 3 marzo 2002 il popolo svizzero approvava di stretta misura l'adesione alle Nazioni unite. Una decisione storica che faceva seguito ad oltre mezzo secolo di timori, legati soprattutto alla volontà di salvaguardare una neutralità mitizzata fino a pochi anni fa.**

“Gli svizzeri sono arrivati. Abbiamo atteso molto a lungo”, aveva dichiarato 10 anni fa l'allora segretario generale dell'ONU, Kofi Annan, accogliendo la delegazione elvetica nell'organismo internazionale. Una lunga attesa, grande quanto i timori e le diffidenze che avevano predominato in Svizzera nei confronti delle Nazioni unite, dalla loro nascita nel 1945 fino all'adesione nel 2002.

Oltre mezzo secolo in cui l'atteggiamento della Svizzera aveva suscitato molta incomprendimento all'estero. Come mai il paese che aveva partecipato attivamente alla Società delle nazioni prima della Seconda guerra mondiale, che aveva ospitato la sua sede e che ospitava perfino numerosi organismi dell'ONU dal Dopoguerra, si ostinava a non aderire alle Nazioni unite?

Per capire il “paradosso svizzero” bisogna risalire al 26 giugno 1945, quando 51 paesi firmarono la Carta dell'ONU a San Francisco. La Svizzera decise di rimanere in disparte, per diverse ragioni. Innanzitutto il fallimento della Società delle nazioni aveva suscitato grande delusione e la nascente ONU era vista come una sorta di club delle potenze vincitrici. Lasciamo fare i grandi e poi vedremo, era l'opinione diffusa ai quei tempi in Svizzera.

### Neutralità assoluta

La ragione principale è però legata al concetto di neutralità coltivato in quegli anni dalle autorità. Aderendo alla Società delle nazioni nel 1920, il governo svizzero aveva optato per una neutralità differenziata – in base alla quale la Confederazione era politicamente neutrale, ma partecipava a sanzioni economiche. Nel 1938, di fronte alle minacce belliche, il Consiglio federale era però ritornato ad una neutralità integrale.

“Questa visione di una neutralità integrale o assoluta era stata mitizzata durante e dopo la Seconda guerra mondiale. Si pensò o si finse di pensare che era stata innanzitutto la neutralità a salvare la Svizzera dal conflitto. Questo da un lato per scopi di propaganda all'interno del paese, ma anche difendere la Svizzera dagli attacchi che giungevano allora dall'estero”, spiega lo storico Carlo Moos, docente all'Università di Zurigo.

“All'estero si vedevano, infatti, soprattutto gli affari compiuti dalla Svizzera con la Germania nazista durante la guerra. Per gli Stati Uniti, ma anche per la Gran Bretagna e l'Unione sovietica, il prestigio della Svizzera era molto scemato a causa di questa finta neutralità. La neutralità svizzera era squalificata ai loro occhi”.

### **Istituzione comunista**

A rilanciare la neutralità elvetica fu però, pochi anni dopo, l'inizio della Guerra fredda. "Anche durante questi anni la neutralità fu una finzione, dal momento che la Svizzera era saldamente ancorata nel blocco occidentale. Per le superpotenze, soprattutto per gli Stati Uniti, la neutralità elvetica faceva però comodo e venne quindi in qualche modo valorizzata", rileva Carlo Moos.

Mentre gli altri paesi neutrali aderirono uno dopo l'altro all'ONU, la Svizzera continuò così a coltivare per decenni l'idea di una neutralità assoluta, inconciliabile con una partecipazione alle Nazioni Unite. Nel 1986 una prima proposta di adesione venne bocciata da oltre il 75% dei votanti.

"Uno dei grandi problemi per l'adesione era anche che l'ONU era vista negli ambienti borghesi e di destra come un'istituzione controllata dai paesi comunisti, soprattutto nell'Assemblea generale. Con la decolonizzazione, molti nuovi Stati si erano infatti allineati con il blocco dell'Est", aggiunge lo storico.

### **Nuova vertenza**

Con il crollo del Muro di Berlino nel 1989, la neutralità della Svizzera perse d'importanza sulla scena internazionale e cadde anche l'ultimo scoglio ideologico all'interno del paese. Una nuova vertenza cominciava, però, a dominare i dibattiti in Svizzera: quella tra i fautori di un'apertura verso il mondo – tra cui l'ONU e l'UE – e i suoi oppositori della destra nazionalista, fortemente cresciuta in questi ultimi 20 anni.

Per i primi, la Svizzera non poteva più nascondersi dietro la propria neutralità e doveva abbandonare la politica del riccio per ragioni di solidarietà con il resto del mondo e per difendere meglio i propri interessi. Per i secondi, ogni apertura minacciava non solo la neutralità, ma anche la sovranità nazionale e la coesione del paese.

Una visione, quest'ultima, non di rado maggioritaria in Svizzera, ma sempre meno comprensibile all'estero. "È un paradosso: nessuno viaggia più all'estero degli svizzeri. Nessun economia esporta percentualmente di più della Svizzera. Nessun paese ha un più alto numero di stranieri e ospita, pro capite, così tante multinazionali", si stupiva nel 2002 il settimanale tedesco "Die Zeit", osservando come la Svizzera fosse uno degli ultimissimi paesi a rimanere fuori dall'ONU.

### **Posizioni immutate**

Bisognerà aspettare fino a quell'anno per giungere allo storico passo. Il 3 marzo un'iniziativa a favore dell'adesione veniva approvata dal popolo, anche se solo dal 54% dei votanti. Pochi anni prima, il rapporto Bergier – commissionato dal governo in seguito alla vertenza sui fondi ebraici rimasti in giacenza nelle banche svizzere – demitizzava la neutralità elvetica nella Seconda guerra mondiale e metteva a nudo i rapporti con il Terzo Reich.

10 anni dopo l'adesione, il cielo non è crollato sulla testa degli irriducibili svizzeri. Ma le posizioni non sono cambiate. "Il bilancio è piuttosto deludente. Da un lato la nostra neutralità viene svuotata di anno in anno e dall'altro la partecipazione all'ONU non ha permesso di migliorare i contatti e la posizione della Svizzera nel mondo. Lo vediamo ad esempio con gli attacchi che giungono dagli Stati Uniti e dall'UE contro la nostra piazza finanziaria e il segreto bancario", dichiara Werner Gartenmann, direttore dell'Associazione per una Svizzera

neutrale e indipendente, un movimento di destra nato sulla scia della votazione sull'ONU del 1986.

“I timori si sono rivelati infondati, mentre molte aspettative si sono realizzate”, sostiene invece il segretario di Stato Peter Maurer, tracciando un bilancio positivo di questi 10 anni. “Nel 2002 abbiamo adottato la decisione giusta in un momento critico della storia, in cui si stava pericolosamente assottigliando l'accettazione degli altri paesi nei confronti dell'atteggiamento di distacco della Svizzera”.

### **Svizzera – ONU**

**Ginevra** è la principale sede delle Nazioni unite, dopo New York. Ospita 7 agenzie specializzate dell'ONU e 242 missioni e rappresentanze permanenti.

Oltre **1'500 svizzeri lavorano** per le Nazioni unite, di cui una settantina in posti direttivi.

Quale paese membro, la Svizzera versa un contributo annuale di circa 130 – 140 milioni di franchi all'ONU e figura così al **16esimo rango tra i contribuenti** dell'organismo internazionale.

La Svizzera versa inoltre **circa 500 milioni di franchi all'anno** alle agenzie specializzate delle Nazioni unite di cui fa parte. Questo contributo veniva già stanziato prima dell'adesione all'ONU.

### **Cronologia**

**1920:** viene creata a Ginevra la Società delle nazioni, a cui aderiscono in seguito 58 paesi. Il 56,3% degli uomini svizzeri accettano in votazione federale la proposta di adesione della Confederazione.

**1945:** 51 paesi firmano la Carta delle Nazioni unite a San Francisco.

**1946:** A Londra si tiene la prima riunione dell'Assemblea generale dell'ONU a Londra. La Società delle Nazioni viene ufficialmente sciolta.

**1948:** la Svizzera ottiene un posto di osservatore alle Nazioni unite.

**1986:** il 75,7% degli svizzeri respingono la proposta del governo di aderire all'ONU.

**1994:** la proposta di creare truppe di caschi blu al servizio delle Nazioni unite viene bocciata dal 57,2% degli svizzeri.

**1996:** in seguito agli attacchi della comunità ebraica americana, il governo e il parlamento istituiscono una commissione di esperti indipendenti per far luce sul comportamento della Svizzera durante la Seconda guerra mondiale.

**1998-2001:** il rapporto Bergier della commissione di esperti demitizza la neutralità della Svizzera: aveva collaborato con la Germania nazista durante il conflitto, ma anche con gli Alleati.

**2002:** il 3 marzo un'iniziativa popolare in favore dell'adesione all'ONU viene approvata dal 54,6% dei votanti. Il 10 settembre, la Svizzera diventa il 190esimo membro delle Nazioni unite.

### 1.3 La Svizzera e Nazioni Unite

dal sito ufficiale del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)

<https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/organizzazioni-internazionali/nu.html>

**Con 193 Stati membri, l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) è l'unica organizzazione in cui è possibile discutere di una molteplicità di questioni di valenza globale coinvolgendo tutti i Paesi e gli attori interessati. L'ONU vanta un'universalità unica per il ventaglio di temi che tratta, la sua composizione, la partecipazione ai processi decisionali, l'elaborazione di norme e standard di portata internazionale come pure l'influsso planetario. Malgrado alcune lacune, l'ONU gode pertanto di una legittimità senza pari a livello mondiale.**

Per la Svizzera è indispensabile impegnarsi in seno all'ONU. Le sfide attuali – dalla sicurezza e dal mantenimento della pace alla lotta contro la povertà, dai diritti dell'uomo alla protezione delle risorse naturali – hanno una dimensione globale, che trova una corrispondenza ideale nell'ONU.

Dalla sua adesione nel settembre 2002, la Svizzera si è profilata come un membro attivo e innovativo. In seno all'ONU, la Svizzera ha la possibilità di contribuire alla risoluzione di problemi globali e di assumere le proprie responsabilità nell'andamento degli affari mondiali. Ma l'ONU rappresenta anche una piattaforma privilegiata per difendere i nostri interessi nazionali.

L'impegno della Svizzera in seno alle Nazioni Unite si articola su tre assi principali:

- il lancio e la promozione di iniziative svizzere;
- il rafforzamento della presenza di svizzeri a tutti i livelli dell'organizzazione
- il lavoro quotidiano delle Missioni permanenti della Svizzera (Ginevra, New York, Vienna) e dei delegati svizzeri presso le organizzazioni e programmi speciali dell'ONU (Roma, Parigi, Nairobi)

Assieme a New York, Ginevra, principale sede europea dell'ONU, è considerata uno dei due grandi centri della cooperazione multilaterale. La «Ginevra internazionale» assicura alla Svizzera un peso politico superiore a quanto ci si potrebbe attendere dalla sua grandezza, contribuendo così al raggiungimento dei suoi obiettivi di politica estera.

#### **Le iniziative svizzere**

Per affrontare le grandi sfide del nostro tempo e contribuire alla stabilità del sistema internazionale è indispensabile la partecipazione di tutti gli Stati. È quindi nell'interesse della Svizzera battersi per un'ONU forte e ben funzionante. Ecco perché la Svizzera partecipa attivamente al dibattito sulle riforme dell'ONU e contribuisce, con le sue idee e le sue proposte pragmatiche, alla ricerca di soluzioni. La Svizzera ha espresso il suo parere su numerose questioni, come l'istituzione del Consiglio dei diritti dell'uomo, la riforma del Consiglio di sicurezza, la politica ambientale internazionale, la cooperazione allo sviluppo e

l'aiuto umanitario, la promozione dello Stato di diritto o ancora questioni finanziarie e amministrative.

### **Cittadini svizzeri occupano posti importanti dell'ONU**

L'elezione di Joseph Deiss alla presidenza della 65a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (14.09.2010-13.09.2011) conferma che la Svizzera può e vuole contribuire al rafforzamento del sistema multilaterale dell'ONU. Accanto all'accesso di altri cittadini svizzeri a posti importanti in seno all'ONU, in qualità di collaboratori o di esperti indipendenti, è una dimostrazione supplementare del riconoscimento da parte delle Nazioni Unite dell'impegno della Svizzera a favore dell'organizzazione.





La costruzione europea è nata sulle rovine della II Guerra mondiale con l'obiettivo di promuovere innanzitutto la cooperazione economica tra i paesi, partendo dal principio che il commercio produce un'interdipendenza che riduce i rischi di conflitti. Nel 1958 è stata così creata la Comunità economica europea (CEE), che ha intensificato la cooperazione economica tra sei paesi: Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi. Da allora, è stato creato un grande mercato unico, che continua a svilupparsi per realizzare appieno le sue potenzialità.

### **Dall'unione economica a quella politica**

Quella che era nata come un'unione puramente economica è diventata col tempo un'organizzazione attiva in tutta una serie di settori, che vanno dagli aiuti allo sviluppo alla politica ambientale. Per riflettere questo cambiamento, nel 1993 il nome CEE è stato sostituito da Unione europea (UE).

L'Unione europea si fonda sul principio dello stato di diritto: tutti i suoi poteri riposano cioè sui trattati europei, sottoscritti volontariamente e democraticamente dai paesi membri. Questi accordi vincolanti fissano anche gli obiettivi dell'UE nei suoi numerosi settori di attività.

### **Mobilità, crescita, stabilità e una moneta unica**

Fattore di pace, stabilità e prosperità da mezzo secolo, l'UE ha contribuito ad innalzare il tenore di vita e introdotto una moneta unica europea, l'euro.

Grazie all'abolizione dei controlli alle frontiere tra i paesi membri, le persone possono ora circolare liberamente in quasi tutto il continente. È diventato inoltre molto più facile vivere e lavorare in un altro paese dell'UE.

Il mercato unico o mercato interno, che permette la libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone, è il principale motore economico dell'UE. Uno dei suoi obiettivi fondamentali è sviluppare questa immensa risorsa per consentire ai cittadini europei di beneficiarne pienamente.

### **Diritti umani ed uguaglianza**

Uno dei principali obiettivi dell'UE è la protezione dei diritti umani, sia al suo interno che nel resto del mondo. Dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, stato di diritto e rispetto dei diritti umani sono i valori fondamentali dell'UE. Dalla firma del trattato di Lisbona, nel 2009, la Carta dei diritti fondamentali sancisce tutti questi diritti insieme. Le istituzioni dell'UE hanno l'obbligo giuridico di difenderli, e altrettanto sono tenuti a fare i paesi membri quando applicano la legislazione europea.

### **Istituzioni trasparenti e democratiche**

Mentre continua ad accogliere nuovi paesi, l'UE è impegnata a rendere le sue istituzioni più trasparenti e democratiche. Il Parlamento europeo, eletto a suffragio universale diretto, dispone ora di maggiori poteri, mentre i parlamenti nazionali assumono un ruolo più importante, affiancando le istituzioni europee nella loro attività. A loro volta, i cittadini europei dispongono di sempre maggiori opportunità per partecipare al processo di elaborazione delle politiche.

## 2.1.2 La storia dell'Unione europea

### I padri fondatori dell'UE

Konrad Adenauer, Joseph Bech, Johan Beyen, Winston Churchill, Alcide De Gasperi, Walter Hallstein, Sicco Mansholt, Jean Monnet, Robert Schuman, Paul-Henri Spaak, Altiero Spinelli sono stati dei leader visionari che hanno ispirato la creazione dell'Unione europea. Senza il loro impegno e la loro motivazione l'Europa non sarebbe quella zona di pace e stabilità che oggi diamo per scontata. Combattenti della resistenza o avvocati, i padri fondatori erano un gruppo eterogeneo di persone mosse dagli stessi ideali: la pace, l'unità e la prosperità in Europa. Oltre a questi padri fondatori, molti altri hanno ispirato il progetto europeo e hanno lavorato instancabilmente per realizzarlo.

### 1945 – 1959. Un'Europa di pace – gli albori della cooperazione

L'Unione europea viene posta in essere allo scopo di mettere fine alle guerre frequenti e sanguinose tra paesi vicini, culminate nella seconda guerra mondiale. Negli anni Cinquanta la Comunità europea del carbone e dell'acciaio comincia ad unire i paesi europei sul piano economico e politico al fine di garantire una pace duratura. I sei membri fondatori sono il Belgio, la Francia, la Germania, l'Italia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi. Gli anni Cinquanta sono caratterizzati dalla guerra fredda tra Est ed Ovest. Le proteste in Ungheria contro il regime comunista sono represses dai carri armati sovietici nel 1956; l'anno successivo (1957), invece, l'Unione Sovietica diventa leader nella conquista dello spazio lanciando in orbita il primo satellite artificiale, lo Sputnik 1. Sempre nel 1957, il trattato di Roma istituisce la Comunità economica europea (CEE), o 'Mercato comune'.

### 1960 – 1969. I brillanti anni Sessanta – un decennio di crescita economica

Negli anni Sessanta si assiste alla nascita di una vera e propria 'cultura giovanile', con gruppi musicali quali i Beatles che attirano orde di adolescenti ovunque si esibiscano, contribuendo ad alimentare una rivoluzione culturale che aumenta ulteriormente il divario generazionale. Sono begli anni per l'economia, grazie anche al fatto che i paesi dell'UE non applicano più dazi doganali nell'ambito dei reciproci scambi. Essi convengono inoltre il controllo comune della produzione alimentare, garantendo così a tutti il sufficiente approvvigionamento di tutta la popolazione – ben presto si registrerà anzi una produzione agricola eccedentaria. Il maggio 1968 è famoso in tutto il mondo per i moti studenteschi di Parigi – molti cambiamenti nella società e nel costume sono associati alla cosiddetta 'generazione del '68'.

### 1970 – 1979. Una comunità in crescita – il primo allargamento

Con l'adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito il 1° gennaio 1973, il numero degli Stati membri dell'Unione europea sale a nove. Il breve ma cruento conflitto arabo-israeliano dell'ottobre 1973 scatena una crisi energetica e problemi economici in Europa. La caduta del regime di Salazar in Portogallo nel 1974 e la morte del generale Franco in Spagna nel 1975 decretano la fine delle ultime dittature di destra al potere in Europa. La politica regionale comunitaria comincia a destinare ingenti somme al finanziamento di nuovi

posti di lavoro e di infrastrutture nelle aree più povere. Il Parlamento europeo accresce la propria influenza nelle attività dell'UE e, nel 1979, viene eletto per la prima volta a suffragio universale.

### **1980 – 1989. L'Europa cambia volto – la caduta del muro di Berlino**

In seguito agli scioperi dei cantieri navali di Danzica, nell'estate del 1980, il sindacato polacco Solidarność ed il leader Lech Walesa diventano famosi in Europa e nel mondo. Nel 1981 la Grecia diventa il decimo Stato membro dell'UE, mentre il Portogallo e la Spagna aderiscono all'UE nel 1986. Sempre nel 1986 viene firmato l'Atto unico europeo, che pone le basi per un ampio programma di sei anni finalizzato a risolvere i problemi che ancora ostacolano la fluidità degli scambi tra gli Stati membri dell'UE e crea così il 'Mercato unico'. Si produce un grande sconvolgimento politico quando, il 9 novembre 1989, viene abbattuto il muro di Berlino e, per la prima volta dopo 28 anni, si aprono le frontiere tra Germania Est e Germania Ovest, che saranno presto riunificate in un solo paese.

### **1990 – 1999. Un'Europa senza frontiere**

Il crollo del comunismo nell'Europa centrale ed orientale ha determinato un avvicinamento dei cittadini europei. Nel 1993 viene completato il mercato unico in virtù delle 'quattro libertà' di circolazione di beni, servizi, persone e capitali. Gli anni Novanta sono inoltre il decennio di due importanti trattati: il trattato di Maastricht sull'Unione europea (1993) e il trattato di Amsterdam (1999). I cittadini europei si preoccupano di come proteggere l'ambiente e di come i paesi europei possano collaborare in materia di difesa e sicurezza. Nel 1995 aderiscono all'UE tre nuovi Stati membri: Austria, Finlandia e Svezia. Una piccola località del Lussemburgo dà il nome agli accordi di 'Schengen' che, gradualmente, consentono ai cittadini di viaggiare liberamente senza controllo dei passaporti alle frontiere. Milioni di giovani studiano all'estero con il sostegno finanziario dell'UE. Viene semplificata anche la comunicazione, in quanto sempre più cittadini utilizzano il telefono cellulare ed Internet.

### **2000 – 2009. Ulteriore espansione**

L'euro è la nuova moneta per molti cittadini europei. L'11 settembre 2001 diventa sinonimo di "guerra al terrorismo" dopo che alcuni aerei di linea vengono dirottati e fatti schiantare contro edifici di New York e Washington. I paesi dell'UE iniziano a collaborare molto più strettamente per combattere la criminalità. Con l'adesione all'UE di ben 10 nuovi paesi nel 2004 e di altri due paesi nel 2007 si ritengono definitivamente sanate le divisioni politiche tra Europa orientale e occidentale. Nel settembre del 2008 una crisi finanziaria investe l'economia globale, portando a una più stretta collaborazione in campo economico tra i paesi dell'UE. Il trattato di Lisbona entra in vigore il 1° dicembre 2009, dopo essere stato ratificato da tutti i paesi dell'UE, apportando in seno all'UE istituzioni moderne e metodi di lavoro più efficienti.

### **2010 – giorni nostri. Un decennio di opportunità e sfide**

Il nuovo decennio si apre con una profonda crisi economica, ma anche con la speranza che gli investimenti in nuove tecnologie verdi e rispettose del clima e una più stretta collaborazione europea possano portare a una crescita e a un benessere duraturi.

## 2.1.3 Trattati dell'Unione europea

### a) Premessa

L'Unione europea si fonda sul principio dello Stato di diritto. Ciò significa che tutte le azioni intraprese dall'UE si basano su trattati approvati liberamente e democraticamente da tutti i paesi membri. Se, ad esempio, un settore non è menzionato in un trattato, la Commissione non può avanzare proposte legislative in quel settore.

Un trattato è un accordo vincolante tra i paesi membri dell'UE. Esso definisce gli obiettivi dell'Unione, le regole di funzionamento delle istituzioni europee, le procedure per l'adozione delle decisioni e le relazioni tra l'UE e i suoi paesi membri.

I trattati vengono modificati per ragioni diverse: rendere l'UE più efficiente e trasparente, preparare l'adesione di nuovi paesi ed estendere la cooperazione a nuovi settori, come la moneta unica.

Conformemente ai trattati, le istituzioni europee possono adottare atti legislativi ai quali i paesi membri devono quindi dare attuazione.

I trattati istitutivi sono stati modificati in occasione dell'adesione di nuovi paesi all'UE:

- 1973 (Danimarca, Irlanda, Regno Unito)
- 1981 (Grecia)
- 1986 (Spagna, Portogallo)
- 1995 (Austria, Finlandia, Svezia)
- 2004 (Repubblica ceca, Cipro, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia)
- 2007 (Bulgaria, Romania)
- 2013 (Croazia).

### b) I trattati più importanti

#### **Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio 18 aprile 1951**

*Entrata in vigore:* 23 luglio 1952 (scaduto 23 luglio 2002)

*Finalità:* creare tra i paesi membri un'interdipendenza nel settore del carbone e dell'acciaio per evitare che un paese potesse mobilitare le proprie forze armate all'insaputa degli altri. Questo ha dissipato il clima di sfiducia e tensione successivo alla II Guerra mondiale. Il trattato CECA è giunto a scadenza nel 2002.

**Trattati di Roma - trattati CEE e EURATOM 25 marzo 1957**

*Entrata in vigore:* 1° gennaio 1958

*Finalità:* istituire la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom).

*Principali novità:* estensione dell'integrazione europea alla cooperazione economica generale.

**Trattato di fusione - trattato di Bruxelles 8 aprile 1965**

*Entrata in vigore:* 1° luglio 1967

*Finalità:* razionalizzare le istituzioni europee.

*Principali novità:* creazione di un'unica Commissione e di un unico Consiglio per le tre Comunità europee (CEE, Euratom, CECA). È stato abrogato dal trattato di Amsterdam.

**Atto unico europeo 17 febbraio 1986 (Lussemburgo) / 28 febbraio 1986 (L'Aia)**

*Entrata in vigore:* 1° luglio 1987

*Finalità:* riformare le istituzioni per preparare l'adesione di Portogallo e Spagna e accelerare il processo decisionale in vista della realizzazione del mercato unico.

*Principali novità:* estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio (rendendo più difficile per un singolo paese opporre il veto ad una proposta legislativa), creazione delle procedure di cooperazione e di parere conforme, che accrescono l'influenza del Parlamento.

**Trattato sull'Unione europea - trattato di Maastricht 7 febbraio 1992**

*Entrata in vigore:* 1° novembre 1993

*Finalità:* preparare la creazione dell'Unione monetaria europea e gettare le basi per un'unione politica (cittadinanza, politica estera comune, affari interni).

*Principali novità:* istituzione dell'Unione europea e introduzione della procedura di codecisione, che conferisce al Parlamento maggiori poteri nel processo decisionale. Nuove forme di cooperazione tra i governi dell'UE, ad esempio in materia di difesa, giustizia e affari interni.

**Trattato di Amsterdam 2 ottobre 1997**

*Entrata in vigore:* 1° maggio 1999

*Finalità:* riformare le istituzioni europee in vista dell'adesione di nuovi paesi membri.

*Principali novità:* modifica, remunerazione e consolidamento dei trattati UE e CEE. Processo decisionale più trasparente (più ampio ricorso alla procedura legislativa ordinaria).

**Trattato di Nizza 26 febbraio 2001**

*Entrata in vigore:* 1° febbraio 2003

*Finalità:* riformare le istituzioni europee per consentire all'UE di funzionare in maniera efficiente dopo l'allargamento a 25 paesi membri.

*Principali novità:* metodi per modificare la composizione della Commissione e ridefinizione del sistema di voto in seno al Consiglio.

## **Il trattato di Lisbona 13 dicembre 2007**

*Entrata in vigore:* 1° dicembre 2009

*Finalità:* rendere l'UE più democratica, efficiente e preparata per affrontare i problemi di portata mondiale, come il cambiamento climatico, parlando con un'unica voce.

*Principali novità:* maggiori poteri per il Parlamento europeo, modifica delle procedure di voto del Consiglio, iniziativa dei cittadini, un presidente permanente del Consiglio europeo, l'istituzione di un alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e di un servizio diplomatico dell'UE.

Il trattato di Lisbona definisce chiaramente:

1. le competenze dell'UE
2. le competenze dei paesi membri
3. le competenze condivise

Il trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (2004) – con obiettivi simili a quelli del trattato di Lisbona – è stato firmato, ma mai ratificato.

## **2.1.4 Le istituzioni europee**

### **a) Consiglio europeo**

È un'istituzione ufficiale dell'UE dal 2009. Ha sede a Bruxelles (Belgio) e riunisce i leader dell'UE (i capi di Stato o di governo dei Paesi membri) per definire l'agenda politica (l'orientamento politico generale e le priorità) dell'Unione europea. Rappresenta quindi il livello più elevato di cooperazione politica tra i paesi dell'UE.

Le riunioni avvengono di solito con cadenza trimestrale e sono presiedute da un presidente permanente (Donald Tusk). Vi partecipa anche l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (Federica Mogherini).

### **Funzioni principali**

- definisce gli orientamenti generali e le priorità politiche dell'UE, ma *non adotta la legislazione*
- gestisce questioni complesse o delicate che non possono essere risolte a livelli inferiori di cooperazione intergovernativa
- definisce la politica comune estera e di sicurezza dell'UE, tenendo conto degli interessi strategici dell'Unione e delle implicazioni per la difesa
- nomina ed elegge i candidati a determinati ruoli di alto profilo a livello dell'UE, fra cui la BCE e la Commissione.

Su ciascuna questione il Consiglio europeo può:

- chiedere alla Commissione europea di presentare una proposta in merito
- chiedere al Consiglio dell'UE di occuparsene.

## b) Consiglio dell'Unione europea

Nel Consiglio dell'UE, istituito nel 1958, ha sede anche a Bruxelles, sono rappresentati i governi di tutti i paesi europei. I ministri dei governi di ciascun paese dell'UE (competenti per la materia in discussione) si incontrano per discutere, modificare e adottare la legislazione e coordinare le politiche. Sono autorizzati a impegnare i rispettivi governi a perseguire le azioni concordate in tale sede.

Ciascun paese dell'Unione europea esercita la presidenza, a rotazione, per un periodo di 6 mesi.

Assieme al Parlamento europeo, il Consiglio è il principale organo decisionale dell'UE.

### Funzioni principali

- **Negozia e adotta le leggi dell'UE**, assieme al Parlamento europeo basandosi sulle proposte della Commissione europea
- **coordina** le politiche dei paesi dell'UE
- elabora la politica **estera e di sicurezza** dell'UE sulla base degli orientamenti del Consiglio europeo
- firma **accordi** tra l'UE e altri paesi o organizzazioni internazionali
- approva il bilancio annuale dell'UE insieme al Parlamento europeo.

Non va confuso con:

- il Consiglio europeo - riunione trimestrale in cui i leader dell'UE si incontrano per delineare in senso ampio le direttrici politiche dell'Unione
- il Consiglio d'Europa<sup>11</sup> - non è un'istituzione dell'UE.

## c) Parlamento

Il Parlamento europeo – con sede a Strasburgo (Francia), Bruxelles (Belgio), Lussemburgo – è l'organo legislativo dell'UE che è eletto direttamente dai cittadini dell'Unione ogni cinque anni. Le prime elezioni si sono svolte nel 1979, le ultime nel maggio 2014.

È composto da 751 deputati ed è presieduto da Martin Schulz.

### Funzioni principali

Il Parlamento europeo ha tre funzioni principali:

#### Legislazione

- adotta la legislazione dell'UE, insieme al Consiglio dell'UE, sulla base delle proposte della Commissione europea
- decide sugli accordi internazionali
- decide in merito agli allargamenti

---

<sup>11</sup> Creato nel 1949, il Consiglio d'Europa è la più grande organizzazione politica del dopoguerra. Ogni Stato europeo può farne parte, a condizione di essere una democrazia e di rispettare i diritti dell'uomo. La Svizzera vi ha aderito nel 1963. Il Consiglio d'Europa si occupa essenzialmente di questioni sociali e culturali: diritti dell'uomo, salute, educazione, protezione della natura, ecc. La sua sede è a Strasburgo.

- rivede il programma di lavoro della Commissione e le chiede di presentare proposte legislative

### **Supervisione**

- svolge un controllo democratico su tutte le istituzioni dell'UE
- elegge il presidente della Commissione e approva la Commissione in quanto organo. Può votare una mozione di censura, obbligando la Commissione a dimettersi
- concede il discarico, vale a dire approva il modo in cui sono stati spesi i bilanci dell'Unione europea
- esamina le **petizioni** dei cittadini e avvia **indagini**
- discute la politica monetaria con la Banca centrale europea
- rivolge interrogazioni alla Commissione e al Consiglio
- effettua monitoraggio elettorale

### **Bilancio**

- elabora il bilancio dell'Unione europea, insieme al Consiglio
- approva il bilancio di lungo periodo dell'UE, il "quadro finanziario pluriennale".

### **d) Commissione europea**

Istituita nel 1958, la Commissione europea con sede a Bruxelles, è il braccio esecutivo politicamente indipendente dell'UE ed opera nell'esclusivo interesse dell'UE. Redigere le proposte di nuovi atti legislativi europei e attua le decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE.

È composta da 28 membri (uno per ciascun paese dell'UE) con 1 presidente (Jean Claude Juncke), 7 vice e 20 ministri incaricati dei rispettivi portafogli.

I leader nazionali nel Consiglio europeo, tenendo conto dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo, scelgono un candidato alla presidenza che dovrà poi ottenere il sostegno della maggioranza dei membri del Parlamento europeo.

Il candidato presidente sceglie i potenziali vicepresidenti e commissari sulla base dei suggerimenti dei paesi dell'UE (governi nazionali). L'elenco dei candidati deve essere approvato dai leader nazionali nel Consiglio europeo.

Ogni candidato compare dinanzi al Parlamento europeo per illustrare la propria visione politica e rispondere alle domande. Il Parlamento procede quindi ad approvare o meno, mediante votazione, i candidati in quanto gruppo. Infine, questi ultimi vengono nominati dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata.

Il mandato dell'attuale Commissione scade il 31 ottobre 2019.

## **Funzioni principali**

### **Propone nuove leggi**

La Commissione è l'unica istituzione dell'UE a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio disposizioni legislative da adottare e:

- tutela gli interessi dell'UE e dei suoi cittadini su questioni che non possono essere gestite efficacemente a livello nazionale
- si avvale, per gli aspetti tecnici, di esperti e dell'opinione pubblica.

### **Gestisce le politiche e assegna i finanziamenti dell'UE**

- Stabilisce le priorità di spesa dell'UE, unitamente al Consiglio e al Parlamento.
- Prepara i bilanci annuali da sottoporre all'approvazione del Parlamento e del Consiglio.
- Controlla come vengono usati i fondi, sotto l'attenta sorveglianza della Corte dei conti.

### **Assicura il rispetto della legislazione dell'UE**

- insieme alla Corte di giustizia garantisce che il diritto dell'UE sia correttamente applicato in tutti i paesi membri.

### **Rappresenta l'UE sulla scena internazionale**

- Fa da portavoce per tutti i paesi dell'UE presso gli organismi internazionali, in particolare nei settori della politica commerciale e degli aiuti umanitari.
- Negozia accordi internazionali per conto dell'UE.

### **e) La struttura istituzionale dell'UE**

L'UE ha una struttura istituzionale unica nel suo genere:

- le priorità generali dell'UE sono fissate dal Consiglio europeo, che riunisce i leader politici a livello nazionale ed europeo
- i deputati europei, eletti direttamente, rappresentano i cittadini nel Parlamento europeo
- gli interessi globali dell'UE sono promossi dalla Commissione europea, i cui membri sono nominati dai governi nazionali
- i governi difendono i rispettivi interessi nazionali in seno al Consiglio dell'Unione europea.

### **Definire i programmi**

Il Consiglio europeo fissa gli orientamenti politici generali dell'UE, ma non ha il potere di legiferare. Guidato da un presidente – attualmente Donald Tusk – e costituito dai capi di

Stato o di governo dei paesi membri e dal presidente della Commissione, si riunisce per alcuni giorni almeno due volte ogni 6 mesi.

### **Processo legislativo**

Sono 3 le principali istituzioni che partecipano al processo legislativo nell'UE:

- il Parlamento europeo, che rappresenta i cittadini dell'UE ed è eletto direttamente da essi
- il Consiglio dell'Unione europea, che rappresenta i governi dei singoli Stati membri; la presidenza del Consiglio è assicurata a rotazione dagli Stati membri
- la Commissione europea, che rappresenta gli interessi dell'Europa nel suo complesso.

Queste tre istituzioni elaborano insieme, mediante la "procedura legislativa ordinaria", le politiche e le leggi che si applicano in tutta l'UE. In linea di principio, la Commissione propone i nuovi atti legislativi, che il Parlamento europeo e il Consiglio devono adottare. La Commissione e i paesi membri applicano poi le norme, e la Commissione si assicura che vengano applicate e fatte rispettare correttamente.

### **f) Altre istituzioni dell'UE**

Sempre nel 1958 sono state realizzate altre due istituzioni svolgono un ruolo fondamentale:

- la **Corte di giustizia** fa rispettare il diritto europeo
- la **Corte dei conti** verifica il finanziamento delle attività dell'UE.

I poteri e le responsabilità di tutte queste istituzioni sono sanciti dai trattati, che sono alla base di tutte le attività dell'UE e stabiliscono inoltre le regole e le procedure che le sue istituzioni devono seguire. I trattati sono approvati dai capi di Stato e/o di governo di tutti i paesi membri e ratificati dai loro parlamenti.

L'UE possiede una serie di altre istituzioni e organismi interistituzionali che svolgono funzioni specializzate:

- il Servizio europeo per l'azione esterna (EEAS) assiste l'Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, attualmente Federica Mogherini, che presiede il consiglio Affari esteri, guida la politica estera e di sicurezza comune e vigila sulla coerenza e il coordinamento dell'azione esterna dell'UE.
- la Banca centrale europea è responsabile per la politica monetaria europea
- il Comitato economico e sociale europeo rappresenta la società civile, i datori di lavoro e i lavoratori
- il Comitato delle regioni rappresenta le autorità regionali e locali
- la Banca europea per gli investimenti finanzia i progetti d'investimento dell'UE e sostiene le piccole e medie imprese attraverso il Fondo europeo per gli investimenti
- il Mediatore europeo indaga sulle denunce relative a casi di cattiva amministrazione da parte degli organi e delle istituzioni dell'UE

- il Garante europeo per la protezione dei dati salvaguarda la riservatezza dei dati personali dei cittadini
- l'Ufficio delle pubblicazioni pubblica informazioni sull'UE
- l'Ufficio europeo di selezione del personale seleziona il personale delle istituzioni e degli altri organi dell'UE
- la Scuola europea di amministrazione offre al personale dell'UE una formazione in settori specifici
- una serie di agenzie specializzate e organi decentrati svolgono compiti tecnici, scientifici e di gestione

Figura 2: Istituzioni e organi dell'UE<sup>12</sup>



<sup>12</sup> [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/it/documents/publications/EuropaeischeAngelegenheiten/Schweiz-und-EU\\_it.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/it/documents/publications/EuropaeischeAngelegenheiten/Schweiz-und-EU_it.pdf)

## 2.1.5 Le politiche dell'Unione europea

L'UE è attiva in numerosi settori, dai diritti umani ai trasporti e al commercio, dall'agricoltura alle politiche regionali, dalla cultura alla protezione dell'ambiente e della salute dei cittadini, ecc.

Tutte queste politiche sono onerose e vanno finanziate.

### Finanziamento dell'UE

Le fonti di finanziamento dell'UE comprendono i contributi dei paesi membri, i dazi all'importazione sui prodotti provenienti dall'esterno dell'Unione e le multe applicate alle imprese che non rispettano la normativa europea. I paesi dell'UE concordano con diversi anni di anticipo l'entità del bilancio e le modalità di finanziamento.

Il bilancio dell'UE sostiene la crescita e la creazione di posti di lavoro. Con la **politica di coesione** finanzia gli investimenti per aiutare a superare il divario economico che separa i paesi e le regioni dell'UE. Inoltre, contribuisce a sviluppare le zone rurali.

Le tre principali fonti di entrate sono:

- una piccola percentuale del **reddito nazionale lordo** (di solito attorno allo 0,7%) versato da tutti i paesi membri - è questa la fonte più cospicua. I principi di base sono la solidarietà e la capacità contributiva, ma se ne risulta un onere eccessivo per determinati paesi, si procede ad aggiustamenti
- una piccola percentuale della base imponibile armonizzata dell'**imposta sul valore aggiunto (IVA)** di ciascun paese dell'UE, di solito pari allo 0,3% circa
- una quota consistente dei **dazi all'importazione** sui prodotti provenienti dall'esterno dell'UE (il paese che riscuote il dazio trattiene una piccola percentuale).

Vanno inoltre ad alimentare le casse dell'UE anche le imposte sui redditi del personale delle istituzioni europee, i contributi di paesi extra UE ad alcuni programmi europei e le ammende inflitte alle imprese che hanno violato la normativa europea.

## 2.1.6 L'euro

L'euro è la prova più tangibile dell'integrazione europea. Adottato da 19 dei 28 paesi dell'UE, è utilizzato ogni giorno da circa 338,6 milioni di persone. I suoi vantaggi sono evidenti a chiunque faccia viaggi all'estero o acquisti online su siti basati in un altro paese dell'UE.

### Cooperazione monetaria in seno all'UE

L'Unione economica e monetaria implica il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, una politica monetaria comune e l'adozione di una moneta comune, l'euro. L'euro è stato introdotto il 1° gennaio 1999 come moneta virtuale, utilizzabile solo per pagamenti

senza contanti e a fini contabili. Le banconote e monete sono entrate in circolazione il 1° gennaio 2002.

### Paesi che utilizzano l'euro

L'euro (€) è la valuta ufficiale di 19 dei 28 paesi membri dell'UE. Questi paesi costituiscono la cosiddetta area dell'euro (o eurozona).

Figura 3: I paesi che hanno adottato l'Euro<sup>13</sup>



### Vantaggi dell'euro

Una moneta unica offre numerosi vantaggi, come l'eliminazione dei tassi di cambio fluttuanti e delle spese di cambio. Facilita il commercio transfrontaliero e si traduce in un'economia più stabile, sinonimo di crescita e di una scelta più ampia per i consumatori. Una moneta comune favorisce inoltre i viaggi e gli acquisti in altri paesi. Sulla scena mondiale, l'euro rafforza il peso dell'UE, in quanto seconda valuta per importanza internazionale dopo il dollaro americano.

<sup>13</sup> [http://europa.eu/about-eu/countries/index\\_it.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/index_it.htm)

**Gestione dell'euro**

La Banca centrale europea, istituzione indipendente, è responsabile della politica monetaria dell'UE. Il suo principale obiettivo è mantenere la stabilità dei prezzi. La BCE fissa inoltre una serie di tassi d'interesse di riferimento per l'area dell'euro. Sebbene le questioni fiscali e i bilanci continuino ad essere gestiti a livello nazionale, i governi hanno elaborato norme comuni sulle finanze pubbliche per coordinare i loro interventi a favore della stabilità, della crescita e dell'occupazione.

**La crisi economica e finanziaria**

Da quando è scoppiata, nel 2008, la crisi economica mondiale ha richiesto interventi energici e ripetuti da parte dei governi dei paesi UE, della Banca centrale europea e della Commissione. Tutti questi attori hanno collaborato per sostenere la crescita e l'occupazione, tutelare i risparmi, mantenere un flusso di credito accessibile per le imprese e le famiglie, garantire la stabilità finanziaria ed istituire un sistema di governance migliore per il futuro.

## 2.2 La svizzera e l'Unione europea

Dal sito ufficiale del Dipartimento federale degli affari esteri DFAE –  
Direzione degli affari europei DAE – Berna 2014

[https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop\\_mimes\\_bbl/2C/2C59E545D7371ED5B7DF4DC306627353.pdf](https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/2C/2C59E545D7371ED5B7DF4DC306627353.pdf)

### 2.2.1 Introduzione

L'Unione europea (UE) è un partner centrale per la Svizzera, che è situata non solo al centro dell'Europa, ma anche e soprattutto al centro dell'UE. Con quest'ultima e con gli Stati membri che la compongono, condivide valori culturali e storici. Tre delle quattro lingue nazionali svizzere sono parlate negli Stati membri dell'UE. Dal canto suo, la Svizzera è anch'essa un partner di primo piano per l'Unione europea.

Una politica europea attiva è quindi di fondamentale importanza per la prosperità del Paese. La Svizzera non è uno Stato membro dell'Unione europea, ma persegue una politica europea basata su accordi settoriali bilaterali. Dall'Accordo sul libero scambio del 1972 e dopo il «no» allo Spazio economico europeo (SEE) nel 1992, la Svizzera e l'UE hanno progressivamente creato una rete di accordi sempre più fitta. L'approccio bilaterale consente alla Svizzera di condurre una politica di apertura e di cooperazione con i suoi vicini europei. Gli elettori hanno avallato e suffragato la via bilaterale in occasione di varie votazioni.

Le relazioni strette con l'UE e i suoi Stati membri sono fondamentali in particolare per la piazza economica svizzera. Nel 2014, il volume delle esportazioni dalla Svizzera verso l'UE è stato di circa 114 miliardi di franchi, mentre quello delle importazioni dall'UE si è attestato sui 131 miliardi di franchi. Intorno al 55 per cento delle esportazioni svizzere è stato destinato all'UE, mentre la quota delle importazioni dall'UE verso la Svizzera ha toccato circa il 73 per cento.

Grazie al grande mercato interno di cui dispone, l'UE non soltanto è la maggiore potenza economica mondiale, davanti a Stati Uniti e Giappone, ma, in quanto unione di 28 Stati, svolge un ruolo importante per la pace e la stabilità nel continente europeo. Inoltre, l'UE non si è solo ampliata geograficamente, ma ha anche visto intensificarsi la cooperazione tra i suoi Stati membri, in particolare nella politica economica e monetaria nonché nella politica in materia di affari interni e giustizia.

Accogliendo l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» nella votazione del 9 febbraio 2014, la maggioranza degli elettori e dei Cantoni si è espressa a favore di un nuovo sistema d'immigrazione in Svizzera. Anche se questo «sì» a un nuovo articolo costituzionale non equivale a un «no» alla via bilaterale, l'esito della votazione ha reso più difficili i rapporti tra la Svizzera e l'UE. Il Consiglio federale ha tuttavia ribadito la volontà di mantenere e di sviluppare ulteriormente le strette e importanti relazioni che la Svizzera intrattiene con l'UE e i suoi Stati membri. Entro il mese di febbraio 2017, il Governo dovrà attuare le nuove norme costituzionali.

## 2.2.2 Le relazioni tra la Svizzera e l'UE

Per la Svizzera, Paese situato nel cuore dell'Europa, le relazioni di vicinato con l'Unione europea (UE) e i suoi Stati membri sono di fondamentale importanza. Con questi partner europei la Svizzera è fortemente interconnessa a livello economico, politico e sociale. Con l'Europa condivide inoltre molti valori e costituisce uno spazio di sicurezza e di pace. La Svizzera intrattiene relazioni a tutti i livelli con l'UE e i suoi Stati membri per tutelare i propri interessi e assicurare il benessere nazionale. I rapporti con i Paesi limitrofi, le loro regioni confinanti e l'UE rientrano pertanto anche tra le priorità di politica estera della Svizzera, che, nell'ambito della propria politica europea, mira tra l'altro a creare condizioni quadro ottimali per garantire relazioni reciproche proficue e durature con il suo principale partner economico e politico.

Con una popolazione di oltre 507 milioni di abitanti, l'UE è di gran lunga il partner commerciale più importante della Svizzera: più del 50 per cento delle merci esportate dalla Svizzera è destinato ai Paesi dell'UE e circa tre quarti delle importazioni svizzere provengono dall'UE. Nella classifica dei principali partner commerciali dell'UE a livello mondiale, la Svizzera si colloca al quarto posto dopo Stati Uniti, Cina e Russia.

Gli scambi economici tra la Svizzera e l'UE poggiano sull'Accordo di libero scambio (ALS) concluso nel 1972 tra la Confederazione Svizzera e l'allora Comunità economica europea (CEE). L'ALS liberalizza il commercio di prodotti industriali tra la Svizzera e l'UE: i prodotti possono circolare esenti da dazi e restrizioni quantitative all'importazione o misure di effetto equivalente, a condizione che siano originari di una delle Parti contraenti. Nel 1989 fu sottoscritto l'Accordo sulle assicurazioni, che liberalizza il comparto delle assicurazioni dirette contro i danni (assicurazioni sulla vita escluse), consentendo agli assicuratori di stabilirsi liberamente sul territorio della controparte.

Nel 1992 le relazioni tra la Svizzera e l'UE furono oggetto di importanti decisioni: nel maggio 1992 il Consiglio federale inviò a Bruxelles una richiesta formale di avvio di negoziati di adesione alle Comunità europee. A dicembre dello stesso anno la maggioranza dei votanti e dei Cantoni svizzeri respinse l'adesione allo Spazio economico europeo (SEE), che avrebbe consentito alla Svizzera di beneficiare dell'integrazione completa a livello economico e, di conseguenza, di un accesso a pari diritti al mercato interno europeo fondato sulle quattro libertà (libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali), limitandone però la facoltà di partecipare all'attività legislativa. La Svizzera aveva negoziato l'Accordo sullo SEE insieme agli altri Stati dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), di cui è membro fondatore dal 1960.

Con il rifiuto di aderire allo SEE vennero meno le basi per avviare negoziati di adesione all'UE. Il Consiglio federale decise dunque di regolamentare le relazioni con l'UE per via bilaterale, impresa impegnativa che alla fine l'UE accettò dopo aver realizzato lo SEE senza la partecipazione della Svizzera, sottolineando tuttavia che la conclusione degli accordi richiesti dalla Svizzera era vincolata all'accettazione, da parte della stessa, di un accordo sulla libera circolazione delle persone, ritenuto urgente sulla base degli interessi dell'UE. Le relazioni tra la Svizzera e l'UE, ancora oggi gestite per via bilaterale, sono disciplinate da un insieme di accordi bilaterali elaborati e approfonditi sull'arco di decenni, per un totale di 20 accordi principali e altri 100 trattati conclusi in più tappe. La richiesta di avviare negoziati di

adesione passò sempre più in secondo piano e oggi entrambe le Parti la considerano ormai priva di oggetto.

Il Consiglio federale, persuaso che la via bilaterale sia per la Svizzera lo strumento di politica europea più efficace per tutelare i propri interessi nei confronti dell'UE, ha più volte ribadito che intende continuare ad avvalersene. Per salvaguardare gli obiettivi finora raggiunti e rinnovare la via bilaterale, anche nell'intento di rafforzarla, il Consiglio federale ha varato a fine 2013 il mandato negoziale relativo alle questioni istituzionali.

Gli accordi bilaterali garantiscono alla Svizzera e agli Stati membri dell'UE l'accesso reciproco ai mercati settoriali. Negli scambi commerciali con l'UE la Svizzera gode dunque di uno statuto privilegiato rispetto a quello riconosciuto abitualmente ai Paesi terzi. Gli accordi bilaterali costituiscono la base per una stretta cooperazione in settori importanti quali la ricerca, la sicurezza, l'ambiente e la cultura, favorendo una politica di apertura e di intensa collaborazione tra Stati europei: la cooperazione nella lotta contro la frode, l'approccio coordinato in materia di politica di asilo nonché il contributo svizzero all'allargamento in favore dei nuovi Stati membri dell'UE ne sono alcuni esempi. Non essendo membro dell'UE, la Svizzera preserva al contempo la propria indipendenza sul piano istituzionale, senza d'altro canto poter partecipare al processo decisionale nell'UE.

Gli elettori svizzeri hanno potuto esprimersi più volte sugli accordi bilaterali, che hanno sempre sostenuto. Il 9 febbraio 2014, però, accettando l'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» il popolo e la maggioranza dei Cantoni hanno rimesso in discussione per la prima volta uno degli accordi bilaterali, ovvero l'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Hanno scelto un nuovo modello per la politica migratoria. Il Consiglio federale ha tre anni per attuare le nuove disposizioni costituzionali. L'obiettivo del Consiglio federale resta quello di rilanciare e di coordinare tra di loro i negoziati correnti e futuri riguardanti i diversi dossier della politica europea, allo scopo di ottenere un risultato che tenga conto degli interessi della Svizzera.

### **2.2.3 Funzionamento degli accordi bilaterali**

La maggior parte degli accordi bilaterali conclusi tra la Svizzera e l'UE è costituita da trattati di cooperazione di tipo classico, nell'ambito dei quali le Parti preservano di principio la loro autonomia e sono responsabili ognuna dell'attuazione e dell'applicazione di tali trattati nel proprio territorio nazionale. La Svizzera non delega competenze legislative o decisionali a istanze sovranazionali superiori – tranne nell'ambito dell'aviazione civile.

Gli accordi bilaterali si fondano sul reciproco riconoscimento dell'equivalenza delle legislazioni (come nel caso dell'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio) o sul recepimento nel diritto nazionale dell'acquis comunitario (p. es. l'Accordo sul traffico aereo e Schengen/Dublino), fermo restando che il recepimento degli sviluppi legislativi da parte della Svizzera non è automatico, ma sottostà a una sua decisione autonoma, secondo le procedure di approvazione di volta in volta previste. Nel caso di Schengen/Dublino, la Svizzera ha inoltre facoltà partecipative. Gli accordi di partecipazione disciplinano le forme di cooperazione e di partecipazione a programmi, uffici e agenzie dell'UE, per esempio nell'ambito della ricerca, della promozione cinematografica (partecipazione al relativo

programma) o dell'ambiente (partecipazione all'Agenzia europea dell'ambiente). La partecipazione della Svizzera ai programmi nel settore della ricerca e dell'istruzione, nonché al programma MEDIA, è terminata a fine 2013. Dopo il «sì» all'iniziativa «contro l'immigrazione di massa», il Consiglio federale ha adottato misure transitorie a livello nazionale e si è accordato con l'UE in merito a un'associazione parziale della Svizzera nell'ambito della ricerca.

Nel momento in cui uno Stato aderisce all'UE, gli accordi bilaterali si applicano anche al nuovo Stato membro, poiché, con l'adesione, esso recepisce automaticamente il diritto dell'UE, i trattati internazionali e gli accordi conclusi con Stati terzi. Svizzera e UE non devono rinegoziare l'acquis, tranne nel caso degli accordi misti sottoscritti tra la Svizzera, l'UE e gli Stati membri dell'UE (p. es. l'Accordo sulla libera circolazione delle persone e l'Accordo sulla lotta contro la frode).

L'estensione del principio della libera circolazione delle persone a un nuovo membro presuppone la negoziazione di un protocollo che deve essere ratificato da tutte le Parti. In Svizzera questo protocollo richiede l'approvazione delle Camere federali e, nel caso di un referendum, degli elettori. Per poter entrare in vigore, l'Accordo sulla lotta contro la frode deve essere ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE. Mancando per ora questo presupposto, l'Accordo viene applicato in via provvisoria dalla Svizzera e dagli Stati membri dell'UE che lo hanno ratificato.

## 2.2.4 I comitati misti

La maggior parte degli accordi prevede l'istituzione di un comitato misto incaricato di sorvegliarne il funzionamento e al contempo proporre perfezionamenti. Fanno eccezione gli accordi sulla fiscalità del risparmio e sulle pensioni. I comitati misti sono piattaforme per lo scambio di informazioni, consultazioni e consulenze e rivestono un ruolo centrale in caso di divergenze. Tutte le decisioni sono prese all'unanimità nell'ambito delle competenze previste.

I comitati misti possono per esempio decidere in merito a modifiche tecniche dell'allegato di un determinato accordo (processi legislativi e liste di autorità o prodotti). Qualsiasi modifica delle disposizioni contrattuali o l'integrazione di nuove prescrizioni è invece soggetta alla procedura legislativa ordinaria in Svizzera o nell'UE. In seno ai comitati misti la Svizzera è rappresentata in linea di principio dal Consiglio federale, che tuttavia delega di solito questa competenza ai dipartimenti e agli uffici responsabili.

I comitati misti di Schengen/Dublino rappresentano un caso a parte, poiché da un lato sorvegliano la corretta attuazione degli accordi e, dall'altro, sono direttamente responsabili dell'ulteriore sviluppo del dispositivo normativo di Schengen/Dublino. Nell'ambito della procedura prevista, i comitati si riuniscono a tre livelli (esperti, alti funzionari e ministri). La Svizzera partecipa al processo decisionale, ma non ha diritto di voto.

Né la Svizzera né l'UE possono modificare unilateralmente gli accordi: qualsiasi cambiamento richiede infatti il consenso di entrambe le Parti e sono escluse modifiche automatiche. Di regola, però, per garantire condizioni di equa concorrenza è opportuno adottare per tempo adeguamenti normativi che favoriscano l'applicazione uniforme degli

accordi. Inoltre, nella maggioranza dei casi entrambe le Parti hanno interesse a evitare divergenze negli standard in materia di sicurezza, salute o ambiente.

I comitati misti, attualmente più di 20, nei quali la Svizzera e l'UE sono pariteticamente rappresentate, si riuniscono di regola una volta all'anno.

## **2.2.5 I primi accordi bilaterali**

### **Libero scambio e unione doganale**

L'Accordo di libero scambio (ALS), concluso nel 1972 con l'allora Comunità economica europea (CEE), consente e agevola agli esportatori svizzeri l'accesso al mercato dell'UE, che con circa 500 milioni di abitanti rappresenta per la Svizzera il più importante mercato di sbocco a livello mondiale. L'ALS ha permesso di sopprimere gradualmente i dazi doganali su prodotti industriali come macchine e orologi, vietando restrizioni quantitative (contingenti) e misure di effetto equivalente. L'ALS non si applica ai prodotti agricoli di cui ai capitoli 1-24 della tariffa doganale, regolamentati in separato accordo nel quadro degli Accordi bilaterali I.

Svizzera e UE formano in questo modo una zona di libero scambio per i prodotti industriali, ma, diversamente da un'unione doganale, fissano autonomamente le tariffe doganali applicabili ai Paesi terzi. I controlli doganali alle frontiere sono mantenuti, anche allo scopo di garantire che le condizioni privilegiate configurate nell'ALS siano accordate esclusivamente alle merci provenienti dall'UE o dalla Svizzera. L'Accordo sul trasporto di merci del 1990 e l'Accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganali (versione riveduta) del 2009 hanno semplificato le pratiche di sdoganamento delle merci tra la Svizzera e l'UE e migliorato il coordinamento tra gli uffici competenti e nel settore della sicurezza doganale.

Nel 2014, il 55% circa delle esportazioni svizzere è stato destinato a Paesi dell'UE, mentre il 73% delle importazioni ha avuto origine nell'area UE. L'UE è dunque di gran lunga il partner commerciale più importante della Svizzera, che, a sua volta, nel 2014 si è attestata al quarto posto nella classifica dei principali partner commerciali dell'UE a livello mondiale, dopo Stati Uniti, Cina e Russia e al terzo posto dopo USA e Cina come mercato di vendita dei prodotti UE.

### **Assicurazioni**

Nel 1989 la Svizzera e l'UE hanno concluso un accordo che garantisce al settore delle assicurazioni dirette contro i danni la libertà di stabilirsi nel territorio della controparte. Gli assicuratori svizzeri (assicurazione mobiliare, per i veicoli a motore, viaggi, responsabilità civile) possono quindi aprire o rilevare un'agenzia o una succursale nell'UE, godendo degli stessi diritti. Lo stesso vale per gli assicuratori della zona UE in Svizzera. Nel campo di applicazione dell'accordo non rientrano invece le assicurazioni sulla vita, le riassicurazioni e i sistemi di sicurezza sociale contemplati dalla legge. L'accordo non si applica inoltre al ramo transfrontaliero dell'assicurazione danni diretti.

## 2.2.6 Accordi bilaterali I

Alla fine del 1993 l'UE si dichiarò pronta ad avviare trattative in sette ambiti diversi, a condizione però che i sette accordi fossero negoziati in parallelo, nonché firmati e posti in vigore contemporaneamente, nella convinzione che sarebbero risultati vantaggiosi per entrambe le Parti solo se attuati nel loro insieme. Gli accordi, che formano un unico pacchetto e sono entrati in vigore in blocco, sono pertanto subordinati a una «clausola ghigliottina»: se uno degli accordi viene disdetto, dopo sei mesi decadono anche tutti gli altri.

Dopo sette anni di trattative, nel 1999 la Svizzera e l'UE firmarono gli Accordi bilaterali I, gettando solide basi giuridiche per le relazioni e la cooperazione nei seguenti settori: libera circolazione delle persone, ostacoli tecnici al commercio, appalti pubblici, agricoltura, trasporto aereo, trasporti terrestri e ricerca. Un anno dopo, nel 2000, gli Accordi bilaterali I furono accettati per via referendaria con una maggioranza di quasi due terzi ed entrarono in vigore il 1° giugno 2002, dopo essere stati approvati dall'UE e dai suoi Stati membri. Andando a integrare l'Accordo di libero scambio del 1972, gli Accordi bilaterali I favorirono la graduale e reciproca apertura dei mercati, che si è rivelata finora un vantaggio sia per la Svizzera sia per l'UE. Le condizioni commerciali agevolate e l'accresciuta concorrenza hanno sostenuto la crescita economica in Svizzera, creando e assicurando posti di lavoro. Per le imprese svizzere si aprirono da quel momento in poi nuove opportunità commerciali in mercati fino ad allora difficilmente accessibili, in particolare nel settore dei prodotti agricoli, dei trasporti terrestri e aerei nonché degli appalti pubblici. Da allora, gli offerenti svizzeri fruiscono, nelle gare di appalto pubbliche, delle medesime condizioni di accesso accordate ai loro concorrenti europei, per esempio nel comparto delle infrastrutture comunali (approvvigionamento, smaltimento, trasporti ecc.), settore nel quale l'Europa centrale e orientale ha accumulato un notevole ritardo.

Con l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio, vale a dire con l'introduzione di regole semplificate per la valutazione della conformità di prodotti destinati al mercato europeo, sono stati ottenuti risparmi diretti. Parallelamente, la libera circolazione delle persone ha agevolato l'accesso di cittadini svizzeri al mercato del lavoro europeo mentre le aziende svizzere possono assumere più facilmente la forza lavoro proveniente dall'area UE. Per evitare il dumping salariale e sociale sono state introdotte e gradualmente potenziate misure di accompagnamento volte a garantire che i lavoratori stranieri godano in Svizzera delle stesse condizioni di lavoro dei cittadini svizzeri.

### **Agricoltura**

Nel comparto dei prodotti agricoli, dal 2007 è stato completamente liberalizzato il commercio di formaggio, che ora può essere importato ed esportato in franchigia di dazio e senza restrizioni quantitative. Da alcuni studi emerge che la reciproca liberalizzazione del commercio di formaggio Svizzera-UE ha dato un impulso positivo alla qualità e all'innovazione nel settore caseario svizzero e ha favorito un aumento delle esportazioni, contribuendo inoltre a mantenere positiva la bilancia commerciale nonostante la crescita delle importazioni e ampliando la gamma di prodotti caseari in vendita in Svizzera. Per l'esportazione e l'importazione di frutta, verdura, vino, carne e prodotti ortofrutticoli vigono agevolazioni parziali.

La Svizzera e l'UE riconoscono l'equivalenza delle disposizioni per diversi prodotti agricoli nell'ambito della protezione fitosanitaria, dell'agricoltura biologica e della medicina veterinaria. È stato così possibile abbattere ostacoli non tariffari al commercio (prescrizioni diverse sui prodotti e in materia di omologazione). Nel settore veterinario, alla fine del 2006 è stata riconosciuta l'equivalenza delle disposizioni relative a tutti gli alimenti e i sottoprodotti di origine animale, nonché alla salute degli animali, e all'inizio del 2009 sono stati aboliti i reciproci controlli veterinari alle frontiere.

Dal dicembre 2011, tra la Svizzera e l'UE vale infine il riconoscimento reciproco delle denominazioni di origine protette (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP) dei prodotti agricoli e alimentari. L'UE tutela i prodotti DOP e IGP da ogni forma di imitazione e contraffazione e dall'uso improprio della denominazione protetta (p. es. «Bündnerfleisch», «Tête de Moine», «Mundner Safran»). La normativa è contenuta nell'Accordo agricolo e nell'Accordo veterinario in esso integrato, conclusi nel 1999 nel quadro degli Accordi bilaterali I ed entrati in vigore nel 2002. Entrambi gli accordi vengono regolarmente ampliati e possono essere ulteriormente sviluppati.

Nel 2014, la Svizzera ha esportato verso l'UE il 60% dei prodotti agricoli destinati all'estero, per un valore complessivo di 5,5 miliardi di franchi, importando dall'UE il 74% dei prodotti agricoli di produzione estera, per un valore di 8,6 miliardi di franchi. Nel commercio dei prodotti agricoli trasformati, l'export svizzero genera 4,2 miliardi di franchi, mentre l'import tocca quota 2,8 miliardi di franchi.

### **Libera circolazione delle persone**

I cittadini svizzeri possono scegliere liberamente dove risiedere e lavorare all'interno dell'UE e lo stesso diritto hanno i cittadini dell'UE in Svizzera. Godono della libertà di domicilio i cittadini svizzeri e dell'UE che hanno stipulato un'assicurazione malattie e contro gli infortuni e che sono in possesso di un contratto di lavoro valido (attività lavorativa dipendente) o dispongono di sufficienti mezzi finanziari per mantenersi (attività indipendente o persone non attive).

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone disciplina, nei suoi allegati, anche il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, il coordinamento dei sistemi nazionali delle assicurazioni sociali nonché il ricongiungimento familiare, e liberalizza le condizioni applicabili ai frontalieri, non più soggetti all'obbligo di rientrare ogni giorno nel proprio Paese. L'Accordo autorizza inoltre la fornitura di prestazioni di servizio transfrontaliere per una durata massima di 90 giorni lavorativi all'anno. La libera circolazione delle persone non si estende automaticamente ai nuovi Stati membri dell'UE. A ogni ampliamento deve essere rinegoziata specificamente e definita in un protocollo aggiuntivo sottoscritto e ratificato da entrambe le Parti.

Grazie alla libera circolazione delle persone, le imprese svizzere possono reclutare personale nei Paesi dell'UE con maggiore facilità e distaccare all'estero senza problemi lavoratori propri per un periodo massimo di 90 giorni lavorativi (p. es. per incarichi di montaggio o manutenzione di macchine). In Svizzera, sono state adottate misure di accompagnamento che tutelano i lavoratori da condizioni salariali e lavorative abusive.

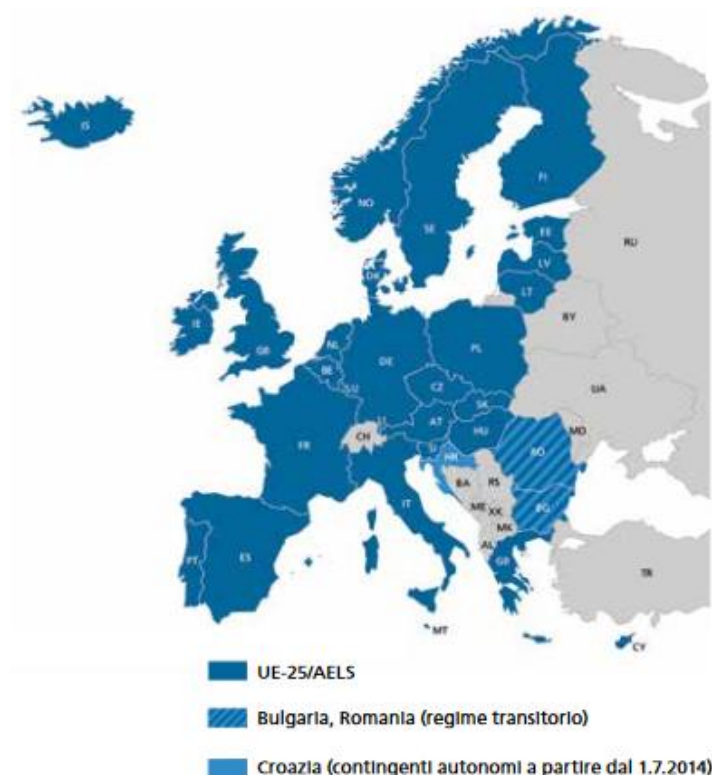
Alla fine del 2014, i cittadini svizzeri residenti nei Paesi dell'UE erano 446 400 (di cui oltre tre quarti in Francia, Germania, Italia e Austria), mentre in Svizzera risiedevano 1 324 400 cittadini dell'UE.

### *Estensione della libera circolazione delle persone*

Nel settembre del 2005, in una votazione su un referendum, gli aventi diritto di voto in Svizzera accolsero il protocollo sull'estensione della libera circolazione agli Stati UE entrati a far parte dell'Unione nel 2004 (UE-10) insieme al decreto federale concernente misure di accompagnamento rafforzate. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati avevano subordinato l'estensione della libera circolazione delle persone a una revisione delle misure di accompagnamento con l'obiettivo di migliorare ulteriormente la tutela dei lavoratori dal dumping salariale e sociale nel mercato del lavoro svizzero. Il protocollo entrò in vigore il 1° aprile 2006. Dopo l'adesione all'UE di Bulgaria e Romania nel 2007, fu negoziata anche con questi Paesi una graduale apertura in materia di libera circolazione delle persone. Il relativo protocollo, che prevede disposizioni transitorie simili a quelle accordate ai Paesi UE-10, fu accolto in un referendum popolare nel febbraio del 2009 ed entrò in vigore il 1° giugno di quello stesso anno.

Una procedura analoga è stata avviata in vista dell'adesione della Croazia all'UE a metà del 2013. Il rispettivo Protocollo non ha però potuto essere sottoscritto nella forma inizialmente prevista a causa dell'accettazione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa». Il Consiglio federale intende risolvere la questione della Croazia nell'ambito dell'attuazione del nuovo articolo costituzionale sull'immigrazione. Per evitare nel frattempo una discriminazione della Croazia, nel luglio del 2014 ha approvato alcune misure specifiche.

Figura 4: **Campo di applicazione della libera circolazione delle persone**



### **Eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio**

Per la commercializzazione dei prodotti svizzeri nell'area UE non è richiesta un'ulteriore omologazione se le due parti riconoscono reciprocamente la valutazione della conformità per il settore determinante. Le imprese svizzere possono richiedere una valutazione della conformità a un organismo svizzero competente. Se il prodotto soddisfa le prescrizioni vigenti, per esempio in materia di sicurezza, può essere commercializzato anche nell'UE. Lo stesso vale per la commercializzazione in Svizzera dei prodotti omologati nell'UE.

Ciò è reso possibile dall'Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio (MRA, «Mutual Recognition Agreement»), che rientra tra gli Accordi bilaterali I e si applica alla maggior parte dei prodotti industriali. Venendo meno la doppia valutazione della conformità, le imprese svizzere godono delle stesse condizioni di accesso al mercato europeo previste per i loro concorrenti dei Paesi dell'UE. L'Accordo MRA consente di abbassare i costi e di ridurre i tempi richiesti per la commercializzazione dei prodotti nell'area europea. L'Accordo, che copre 20 settori di prodotti (tra cui dispositivi medici, macchine, biocidi e prodotti da costruzione), può essere ulteriormente sviluppato.

### **Appalti pubblici**

In base all'Accordo dell'OMC sugli appalti pubblici (AAP), gli enti pubblici devono indire una gara di appalto per gli incarichi che superano un certo importo. Le imprese svizzere possono dunque partecipare, alle stesse condizioni, alle gare di appalto negli Stati che hanno sottoscritto l'AAP, tra cui anche l'UE. Lo stesso vale per le imprese degli Stati contraenti dell'AAP, che sono ammesse alle gare di appalto pubbliche in Svizzera.

L'Accordo sugli appalti pubblici sottoscritto con l'UE nel quadro degli Accordi bilaterali I estende il campo di applicazione dell'AAP, consentendo alle imprese svizzere e dei 28 Stati membri dell'UE di partecipare anche agli appalti pubblici indetti dai distretti e dai Comuni nonché dai committenti pubblici nei settori del trasporto ferroviario e dell'approvvigionamento energetico. In virtù dell'Accordo, le aziende di entrambe le Parti contraenti possono inoltre partecipare alle gare di appalto di committenti privati che godono di diritti esclusivi in settori specifici (acqua, energia elettrica, trasporti locali, aeroporti, navigazione fluviale e lacustre). L'Accordo apre dunque un mercato miliardario alle imprese svizzere e accresce la concorrenza nel mercato svizzero degli appalti pubblici, consentendo anche, non da ultimo, di risparmiare denaro dei contribuenti.

### **Ricerca**

Dal 2004 la Svizzera ha partecipato, in veste di Paese associato e dunque di partner con pari diritti e doveri, ai programmi di ricerca e dell'EURATOM patrocinati dall'UE. Per la partecipazione ai programmi quadro di ricerca articolati su più anni, la Svizzera e l'UE hanno negoziato un accordo bilaterale la cui base è costituita dall'Accordo sulla ricerca del 1999 concluso nel quadro degli Accordi bilaterali I e poi prorogato per il periodo 2007–2013.

In qualità di Paese associato, la Svizzera ha acquisito il diritto di rappresentanza nei comitati direttivi dei singoli programmi e in vari comitati di gestione. In questo modo ha potuto rafforzare il ruolo degli istituti di ricerca nazionali in seno alle reti europee, garantendo loro

un accesso diretto alle informazioni, nonché il diritto di partecipare ai programmi quadro dell'UE in corso e all'elaborazione di quelli futuri.

Poiché la Svizzera è un polo scientifico importante, la partecipazione paritetica delle scuole universitarie, delle aziende o di singoli cittadini svizzeri ai programmi quadro dell'UE è stata non solo proficua per il settore scientifico e tecnologico e sul piano dell'innovazione, ma anche di grande interesse per l'economia privata. Le esperienze fatte finora mostrano che il denaro investito nella ricerca rifluisce per oltre il 100 per cento in Svizzera, sotto forma di fondi per progetti di ricerca nazionali. L'adesione ai programmi di ricerca gestiti da Bruxelles è una delle priorità della politica svizzera in ambito scientifico.

Dal 1° gennaio 2014 sono aperti i bandi di concorso dell'ottavo programma quadro di ricerca dell'UE, «Orizzonte 2020», dotato di un budget complessivo di circa 80 miliardi di euro. I programmi sono finanziati attraverso il budget ordinario degli Stati membri dell'UE e mediante contributi proporzionali al prodotto interno lordo (PIL) versati dagli Stati associati. Dopo l'accettazione da parte del popolo dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa», la Svizzera e l'UE si sono accordate per un'associazione parziale della Svizzera a Orizzonte 2020 valida fino alla fine del 2016. La piena associazione della Svizzera per il periodo 2017–2020 dipende dalla soluzione individuata per quanto riguarda la libera circolazione delle persone, inclusa la sua estensione alla Croazia.

### **Trasporti terrestri**

L'Accordo bilaterale sui trasporti terrestri liberalizza l'accesso al mercato dei trasporti stradali e ferroviari per il trasporto di persone e merci tra la Svizzera e l'UE e, al contempo, costituisce la base contrattuale che consente di applicare la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Introdotta nel 2001, questa tassa, i cui proventi contribuiscono a finanziare lo sviluppo delle infrastrutture ferroviarie in Svizzera, è un importante strumento per promuovere il trasferimento del traffico merci dalla strada alla ferrovia. Firmando l'Accordo sui trasporti terrestri, l'UE ha avallato questa politica di trasferimento. Come contropartita, la Svizzera ha accettato di aumentare progressivamente il limite di peso degli autocarri da 28 a 40 tonnellate (dal 2005).

L'obiettivo dell'Accordo sui trasporti terrestri è creare condizioni di accesso al mercato e di concorrenza equivalenti per le imprese di trasporto stradale e ferroviario svizzere e dell'UE. In quest'ottica, sono stati ampiamente armonizzati i requisiti di ammissione alla professione e le prescrizioni sociali per i conducenti di mezzi pesanti nonché gli standard tecnici e i limiti di peso degli autocarri. Nel settore dei trasporti stradali, l'Accordo in esame liberalizza l'intero mercato (trasporto viaggiatori e merci) in Svizzera e nei 28 Stati membri.

In virtù dell'Accordo, le imprese svizzere possono effettuare trasporti merci da uno Stato UE a un altro («gran cabotaggio»). Resta escluso dall'apertura del mercato il cosiddetto «cabotaggio nazionale» (ossia i trasporti nazionali effettuati da imprese estere, p. es. da Parigi a Nizza o da Berna a Zurigo). Le imprese ferroviarie godono, nel settore del trasporto merci, di un miglior accesso reciproco alle reti ferroviarie, a beneficio in particolare delle imprese di trasporto che effettuano trasporti internazionali combinati (autocarri o container caricati sui treni).

## Trasporti aerei

Nel trasporto aereo, le compagnie svizzere sono parificate alle aziende concorrenti dell'UE grazie all'Accordo sul trasporto aereo, in base al quale possono operare sulle tratte prescelte con la frequenza di volo desiderata e servendosi di velivoli di qualsiasi grandezza. Ciò consente un migliore impiego della flotta aerea e una riduzione dei costi. Grazie all'Accordo, le compagnie aeree possono strutturare liberamente le tariffe e gli utenti beneficiano di migliori prezzi nonché di una scelta più ampia di collegamenti aerei.

L'Accordo sul trasporto aereo costituisce inoltre la base per la partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA), che è responsabile anche dell'omologazione degli aeromobili e della vigilanza sui requisiti tecnici. La Svizzera collabora infine alla creazione del «Cielo unico europeo» (Single European Sky, SES), il cui obiettivo è migliorare la sorveglianza, ristrutturando lo spazio aereo in funzione del traffico e non delle frontiere nazionali.

### 2.2.7 Accordi bilaterali II

A metà del 2002 Svizzera e UE ripresero i negoziati in altri dieci ambiti di interesse economico concernenti, per esempio, l'industria alimentare, il turismo e il settore finanziario, venne inoltre rafforzata la collaborazione in settori di grande rilevanza, come come la sicurezza interna, l'asilo e l'ambiente. La Svizzera insistette per una conclusione in blocco dei trattati, cooperando con l'UE nell'ambito della tassazione transfrontaliera dei redditi da risparmio ed estendendo la collaborazione nella lotta contro la frode alla fiscalità indiretta. Il progetto di un accordo globale in materia di prestazione di servizi, previsto in una dichiarazione congiunta degli Accordi bilaterali I, fu rinviato d'intesa tra le parti nel marzo del 2003, poiché presentava troppi punti in sospeso e le possibilità di una rapida conclusione erano scarse.

Nell'autunno del 2004 la Svizzera e l'UE hanno firmato gli Accordi bilaterali II che, contrariamente agli Accordi bilaterali I, non sono vincolati giuridicamente tra di loro e possono dunque entrare in vigore in base a modalità proprie a ciascun Accordo, indipendentemente gli uni dagli altri. Contro gli accordi di associazione a Schengen/Dublinto, in cui sono disciplinati i controlli delle persone alle frontiere e la collaborazione in materia di sicurezza e di asilo, fu lanciato un referendum, nel quale il popolo si espresse a favore degli accordi nel giugno del 2005 col 54,6% dei voti.

Oltre a Schengen/Dublinto, anche gli altri accordi del pacchetto Bilaterali relativi alla tassazione dei redditi da risparmio, ai prodotti agricoli trasformati, all'ambiente, alla statistica e alle pensioni, sono oggi formalmente in vigore; l'Accordo sulla lotta contro la frode, viene invece applicato in via provvisoria solo con gli altri Stati membri dell'UE che lo hanno già ratificato. Sono ancora in sospeso le ratifiche dell'Irlanda e della Croazia.

Nell'ambito degli Accordi bilaterali II, sulla base dell'Accordo MEDIA, la Svizzera ha partecipato per la prima volta ai programmi di promozione cinematografica dell'UE.

Nel settore dell'educazione, dopo la sottoscrizione di una dichiarazione di intenti è stato firmato nel febbraio 2010 l'Accordo concernente la partecipazione della Svizzera ai programmi europei di educazione, formazione professionale e di gioventù.

## Schengen

Figura 5: Paesi membri a pieno titolo nell'area Schengen<sup>14</sup>



Nel 2004, la Svizzera e l'UE hanno concluso, nel quadro degli Accordi bilaterali II, l'Accordo di associazione a Schengen, teso ad agevolare la circolazione transfrontaliera. Allo Spazio Schengen hanno aderito la maggior parte degli Stati membri dell'UE (ad eccezione di Regno Unito, Irlanda, Cipro, Romania, Bulgaria e Croazia; stato: aprile 2014) e gli Stati AELS (Svizzera, Norvegia, Islanda e Principato del Liechtenstein in qualità di Stati associati). Tra gli Stati contraenti sono stati aboliti i controlli sistematici delle persone alle frontiere, mentre sono stati rafforzati i controlli alle frontiere con Stati terzi. I visti rilasciati dalla Svizzera ai cittadini di Stati terzi valgono nell'intera area di Schengen e viceversa. Il traffico merci con la Svizzera deve invece essere dichiarato e sdoganato.

Per agevolare la circolazione senza tuttavia rinunciare alla sicurezza, la Svizzera collabora strettamente con l'UE nella lotta contro la criminalità, partecipando tra l'altro al Sistema d'informazione di Schengen (SIS), uno schedario elettronico di ricerca valido per tutta l'Europa la cui versione ampliata, il SIS II, è in funzione dall'aprile del 2013. Premendo un

<sup>14</sup> [http://europa.eu/about-eu/countries/index\\_it.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/index_it.htm)

semplice tasto, le autorità svizzere possono così accedere rapidamente agli elenchi delle persone segnalate, ricercate, disperse o colpite da un divieto d'entrata in tutta Europa nonché a tutti gli oggetti rubati (p. es. automobili e passaporti). Il Corpo delle guardie di confine effettua controlli a campione nell'entroterra frontaliero e all'interno del Paese. Parallelamente è stata rafforzata anche la cooperazione in ambito giudiziario, in particolare in materia di estradizione ed esecuzione delle sentenze penali.

Le agevolazioni in materia di visti favoriscono il turismo, consentendo per esempio ai gruppi organizzati di turisti provenienti dall'Asia o da oltreoceano in viaggio attraverso l'Europa di visitare anche la Svizzera con un unico visto senza costi aggiuntivi. Inoltre, semplificano ai cittadini di Paesi terzi residenti in Svizzera il rientro in patria per soggiorni di vacanza, esentandoli dall'obbligo del visto per transitare negli Stati dell'UE.

Nell'ambito dello sviluppo dell'acquis di Schengen la Svizzera, in veste di Paese associato, ha il diritto di partecipazione, ma non di voto. Può tuttavia decidere se recepire i nuovi atti normativi deliberati nel quadro di Schengen: in base alla rilevanza degli atti la competenza spetta al Consiglio federale o al Parlamento, o al popolo svizzero se viene chiesto un referendum, come nel caso dell'introduzione del passaporto biometrico, accolta in votazione popolare nel 2009. Se decide di non recepire un atto normativo, la Svizzera deve trovare una soluzione di compromesso con l'UE entro 90 giorni. In caso di mancata intesa, dopo tre mesi l'Accordo di Schengen cessa di avere effetto, rendendo automaticamente nullo anche l'Accordo di Dublino, ad esso vincolato.

### **Dublino**

All'Accordo di Schengen è giuridicamente vincolato l'Accordo di Dublino, che disciplina le competenze esecutive in materia di procedure di asilo. L'obiettivo di quest'accordo è attribuire a un unico Stato Dublino la responsabilità di esaminare la domanda di asilo, in modo da evitare che i richiedenti presentino domande di asilo doppie o multiple. Se una domanda di asilo è respinta in via definitiva in Svizzera o in uno Stato Dublino, il richiedente non può avviare una seconda domanda né in Svizzera né in un altro Stato Dublino. La Svizzera ha aderito all'Accordo di Dublino nel 2004, nel quadro degli Accordi bilaterali II, in qualità di Paese associato.

I cosiddetti criteri di Dublino stabiliscono qual è lo Stato competente, incaricato di trattare la domanda d'asilo, ovvero: lo Stato nel quale vivono familiari del richiedente, lo Stato che ha rilasciato al richiedente un permesso di soggiorno o un visto o lo Stato nel quale il richiedente è entrato clandestinamente. Se in base a questi criteri non è possibile determinare lo Stato competente, la responsabilità spetta al Paese nel quale viene presentata la prima domanda di asilo (Paese di primo ingresso nello Spazio Dublino). In caso di esito negativo, se il richiedente presenta una seconda domanda di asilo in un altro Stato, quest'ultimo non è tenuto a riesaminarla e può rinviare la persona nel Paese di primo ingresso nello Spazio Dublino.

Tutti gli Stati Dublino hanno accesso alla banca dati Eurodac, che raccoglie le impronte digitali dei richiedenti l'asilo in tutta Europa e consente di verificare se una persona ha già presentato una domanda di asilo in uno Stato Dublino e, in caso affermativo, di rinviarla verso detto Stato.

La Svizzera ha diritto di partecipare allo sviluppo dell'acquis di Dublino e di decidere autonomamente se recepire i nuovi atti normativi. In caso di non recepimento, Svizzera e UE hanno 90 giorni di tempo per cercare una soluzione nel quadro del comitato misto. Se le due Parti non trovano un'intesa, trascorsi altri tre mesi l'Accordo di associazione a Dublino cessa di essere valido. Dato il vincolo giuridico tra i due accordi, in un caso simile cessa automaticamente di essere valido anche l'Accordo di Schengen.

### **Fiscalità del risparmio e scambio automatico di informazioni (SAI)**

Nel 2004, la Svizzera ha concluso con l'UE, nel quadro degli Accordi bilaterali II, un accordo sulla fiscalità del risparmio che mira a contrastare l'evasione fiscale transfrontaliera. In base a questo accordo, gli agenti pagatori svizzeri, tra cui le banche, prelevano una ritenuta d'imposta anonima del 35% sui redditi da risparmio delle persone fisiche con domicilio fiscale in uno Stato dell'UE. In alternativa, su esplicita indicazione del beneficiario degli interessi, la ritenuta d'imposta può essere sostituita dalla notifica del versamento degli interessi all'autorità fiscale del Paese di domicilio.

Il 75 per cento dei proventi della ritenuta d'imposta è versato al Paese nel quale il cliente ha il domicilio fiscale, mentre il restante 25% rimane in Svizzera (il 90% finisce nelle casse federali e il 10% è destinato ai Cantoni). Per l'esercizio 2014, i proventi lordi della ritenuta d'imposta hanno raggiunto i 317 milioni di franchi, di cui oltre 237,8 milioni sono stati versati a Stati dell'UE. Sono state inoltre presentate circa 150 000 domande di notifica spontanea al Paese di domicilio dei beneficiari.

Nel gennaio del 2014 la Svizzera ha avviato negoziati per introdurre modifiche tecniche all'Accordo sulla fiscalità del risparmio al fine di eliminare le scappatoie fiscali. Nell'ottobre dello stesso anno, il Consiglio federale ha approvato tuttavia un mandato negoziale per lo scambio automatico di informazioni (SAI) con alcuni Stati partner, compresi quelli dell'UE, dando in questo modo un nuovo orientamento anche ai negoziati relativi alla revisione dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio. A metà del 2015, erano un centinaio gli Stati – tra i quali tutte le più importanti piazze finanziarie – che si sono impegnati ad aderire al nuovo standard globale per lo scambio automatico di informazioni approvato nel luglio del 2014 dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

Alla fine di maggio del 2015, la Svizzera e l'UE hanno firmato l'Accordo sullo scambio automatico di informazioni a fini fiscali; valido per tutti i 28 Stati membri dell'UE, sostituirà l'Accordo sulla fiscalità del risparmio. Come nel caso di quest'ultimo, l'Accordo SAI prevede un'esenzione dall'imposta alla fonte per pagamenti transfrontalieri di dividendi, interessi e canoni tra società consociate. L'accordo con l'UE si basa sullo standard globale SAI dell'OCSE. In una comunicazione è stato chiarito che entrerà in vigore il 1° gennaio 2017 a condizione che le procedure di approvazione in Svizzera e nell'UE si concludano in tempo utile.

### **Lotta contro la frode**

Svizzera e UE cooperano nell'ambito della lotta contro il contrabbando e altre forme di reati attinenti alla fiscalità indiretta (dazi doganali, imposta sul valore aggiunto, imposta sul consumo), nonché nell'ambito delle sovvenzioni e degli appalti pubblici. Questa materia è disciplinata nell'Accordo sulla lotta contro la frode.

In quanto accordo misto, l'Accordo sulla lotta contro la frode deve essere approvato e ratificato sia dall'UE che dai singoli Stati membri; la maggioranza di questi ultimi, la UE e la Svizzera (ottobre 2008) lo hanno già fatto. Dal gennaio del 2009 la Svizzera lo applica nei confronti di ogni Stato membro dell'UE che lo ha ratificato a sua volta e che ha approvato una dichiarazione relativa alla sua applicazione anticipata.

L'accordo concerne l'assistenza amministrativa e giudiziaria. Nel quadro della cooperazione internazionale le autorità amministrative e giudiziarie svizzere e quelle degli Stati membri dell'UE hanno a disposizione gli stessi strumenti giuridici applicabili nelle procedure nazionali («trattamento nazionale»). Grazie all'accordo, la Svizzera può contrastare in maniera efficace le infrazioni in materia di tasse e di dazi doganali e può ridurre il rischio di essere utilizzata – data la sua posizione geografica centrale, la sua importanza come piazza finanziaria e la non appartenenza all'UE – come piattaforma per attività illecite.

### **Prodotti agricoli trasformati**

Nel settore alimentare, l'Accordo relativo ai prodotti agricoli trasformati (Protocollo n. 2 dell'Accordo di libero scambio Svizzera-UE del 1972), riveduto nell'ambito degli Accordi bilaterali II, disciplina la compensazione dei prezzi per i prodotti agricoli trasformati come cioccolato, biscotti, prodotti di pasticceria e paste alimentari. Dall'entrata in vigore, nel 2005, del Protocollo n. 2 riveduto, l'UE ha abolito i dazi doganali all'importazione e le sovvenzioni all'esportazione per questa categoria di prodotti. Dal canto suo, la Svizzera ha ridotto i propri dazi doganali e le sovvenzioni all'esportazione in misura equivalente alla differenza di prezzo delle materie prime Svizzera-UE. I dazi sui prodotti trasformati industriali sono stati interamente aboliti.

Il comparto alimentare, che utilizza prodotti agricoli di base nazionali, è così diventato più competitivo e sono aumentate le opportunità di smercio del settore agricolo quale fornitore di materie prime.

### **Settore audiovisivo (MEDIA)**

Grazie all'Accordo MEDIA, concluso nel quadro degli Accordi bilaterali II, la Svizzera ha potuto partecipare, per la prima volta, al programma di promozione cinematografica europeo. Poiché il programma ha durata settennale, la Svizzera deve negoziare per ogni nuovo periodo un accordo bilaterale specifico. L'ultimo Accordo MEDIA copre il periodo 2007-2013. Dall'inizio del 2014, il programma MEDIA è integrato nel programma quadro di promozione culturale dell'UE «Europa creativa» (cfr. pag. 46). La Svizzera aspira a partecipare nuovamente al programma 2014–2020.

### **Ambiente**

La Svizzera è membro dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA). L'AEA, con sede a Copenhagen, raccoglie e analizza dati sull'ambiente e sul clima secondo criteri comuni e vincolanti. All'AEA hanno aderito, oltre agli Stati dell'UE, anche Svizzera, Liechtenstein, Norvegia, Islanda e Turchia. Le modalità di partecipazione della Svizzera sono disciplinate nell'Accordo in materia ambientale del 2004, concluso nell'ambito degli Accordi bilaterali II. In veste di membro dell'AEA, la Svizzera ha accesso alla rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (EIONET), che raccoglie i dati degli Stati membri

dell'AEA sui cambiamenti climatici, l'inquinamento atmosferico, delle acque e del suolo, lo smaltimento dei rifiuti e la biodiversità. I dati offrono informazioni sulla situazione attuale e sui fattori che influiscono sull'ambiente in Europa. Una solida base costituita da dati e informazioni aggiornati permette di prendere misure efficaci per tutelare meglio l'ambiente a livello europeo e nazionale e contemporaneamente verificare l'impatto di queste misure. Università svizzere, aziende private e organizzazioni possono partecipare ai programmi di ricerca dell'AEA e richiedere finanziamenti.

### **Statistica**

Nell'ambito degli Accordi bilaterali II, la Svizzera e l'UE hanno stipulato un accordo sulla cooperazione nel settore statistico. Obiettivo della cooperazione è l'elaborazione di statistiche coerenti e comparabili in alcuni settori specifici. Eurostat, l'ufficio statistico dell'UE, include i dati svizzeri relativi a tali settori nelle proprie pubblicazioni. Questo non solo aumenta la visibilità internazionale della Svizzera, ma permette anche, in ambito economico, di ottenere informazioni comparabili sui prezzi, il commercio con l'estero o l'andamento generale dell'economia.

I singoli Stati sono responsabili della rilevazione dei dati e devono verificare e analizzare il materiale statistico prima di trasmetterlo a Eurostat, a Lussemburgo. Eurostat collabora con Stati non membri dell'UE (oltre alla Svizzera, anche il Liechtenstein, l'Islanda e la Norvegia) e con diversi Stati mediterranei e altri Stati partner.

La Svizzera versa a Eurostat circa quattro milioni di franchi all'anno. Le università svizzere, l'Ufficio federale di statistica (UST) e altre organizzazioni possono partecipare ai programmi Eurostat (p. es. i programmi di formazione per esperti di statistica), ma non hanno diritto a un sostegno da parte dell'UE. Viceversa, anche le istituzioni dell'UE possono aderire a programmi svizzeri. La Svizzera ha inoltre la possibilità di distaccare propri esperti presso Eurostat.

### **Pensioni**

L'Accordo sulle pensioni del 2004 evita che gli ex funzionari dell'UE domiciliati in Svizzera siano soggetti a una doppia imposizione. Con l'accordo, la Svizzera rinuncia a prelevare un'imposta su tali rendite qualora siano già tassate alla fonte dall'UE.

## **2.2.8 Altri accordi bilaterali**

Altri accordi bilaterali sono stati firmati tra Svizzera e UE e interessano:

- Educazione, formazione professionale e gioventù
- Europol (prevenzione e lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo internazionale)
- Eurojust (Svizzera e l'UE hanno istituzionalizzato la cooperazione giudiziaria nella lotta contro le forme gravi di criminalità internazionale)
- Cooperazione con l'Agenzia europea per la difesa (AED)
- Collaborazione tra autorità garanti della concorrenza
- Navigazione satellitare (Galileo ed EGNOS)
- Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA)

## 2.2.9 Politica europea della Svizzera – prospettive

Gli accordi bilaterali disciplinano i rapporti tra la Svizzera e l'Unione europea (UE). Grazie all'approccio bilaterale la Svizzera può condurre in svariati ambiti una politica di apertura e di cooperazione con i suoi vicini europei. Finora, il Popolo svizzero ha avallato e suffragato la via bilaterale in occasione delle pertinenti votazioni.

Il 9 febbraio 2014, con l'adozione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa», il Popolo svizzero e i Cantoni si sono espressi per una migliore gestione e limitazione dell'immigrazione a salvaguardia degli interessi economici globali della Svizzera.

La votazione ha segnato l'inizio di un periodo di incertezza sia per la politica migratoria in vigore sia per le relazioni tra la Svizzera e l'UE. La Svizzera cerca quindi una soluzione mutualmente accettabile con l'UE nell'ambito della libera circolazione delle persone che le consenta, in futuro, di gestire meglio l'immigrazione, come richiesto nella nuova disposizione costituzionale. La Svizzera desidera allo stesso tempo rafforzare e sviluppare ulteriormente la via bilaterale.

Per mantenere la via bilaterale, completandola e consolidandola con nuovi accordi di accesso al mercato, per esempio nel settore dell'elettricità e dei servizi finanziari, è necessario creare un quadro istituzionale. Oltre a una soluzione riguardante l'ALCP serve dunque un accordo istituzionale. Tale accordo è inteso rafforzare la certezza del diritto per gli attori del mercato, dunque anche, ad esempio, per le cittadine e i cittadini svizzeri nonché per le imprese svizzere nell'area dell'UE.

L'esito globale delle negoziazioni con l'UE verterà anche sul rinnovo del contributo all'allargamento per ridurre le disparità economiche e sociali nei nuovi Stati membri dell'UE. Un capo negoziatore, responsabile per parte Svizzera di coordinare le trattative sui vari dossier di politica europea, è incaricato di assicurare il raggiungimento di un risultato globale equilibrato e conforme agli interessi della Svizzera.

### Questioni istituzionali

La Svizzera e l'UE hanno disciplinato le reciproche relazioni attraverso circa 120 accordi bilaterali. L'UE subordina però la conclusione di nuovi accordi di accesso al mercato alla soluzione delle questioni istituzionali, che comprendono quattro punti:

- l'adeguamento degli accordi agli sviluppi del diritto europeo;
- l'interpretazione degli accordi;
- la sorveglianza degli accordi;
- la composizione delle controversie.

Si tratta di applicare gli accordi bilaterali relativi all'accesso al mercato secondo regole e procedure uniformi. Un accordo istituzionale rafforzerebbe in questo modo la certezza del diritto per le autorità e per gli attori del mercato in Svizzera e nell'UE. I negoziati tra la Svizzera e l'UE sono stati avviati nel 2014.

### Elettricità

Dal 2007 sono in corso negoziati tra la Svizzera e l'UE per la conclusione di un accordo bilaterale nel settore dell'elettricità. L'obiettivo per entrambe le parti è armonizzare i rispettivi mercati e, di conseguenza, facilitare il trasporto transfrontaliero dell'elettricità nonché

aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento. La Svizzera potrebbe in tal modo consolidare la funzione di crocevia nel commercio dell'elettricità che svolge grazie alla sua ubicazione centrale, alle reti transfrontaliere ben sviluppate e al suo flessibile parco di produzione. Il libero e reciproco accesso al mercato rafforzerebbe inoltre la posizione dei produttori di elettricità svizzeri sul mercato europeo, che si sta evolvendo in un mercato interno europeo dell'energia. La conclusione di un accordo consentirebbe alla Svizzera di essere parte di questa evoluzione. L'accordo dovrebbe inoltre regolare le modalità di partecipazione della Svizzera agli organi europei competenti in materia di elettricità. Una sua partecipazione (p. es. nell'ambito dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, ACER) le consentirebbe di far valere i propri interessi nella definizione del corso che il mercato dell'elettricità seguirà in futuro.

### **Scambio di quote di emissione**

Dal 2011 la Svizzera e l'UE conducono trattative sulla possibilità di collegare i rispettivi sistemi di scambio di diritti di emissione di CO<sub>2</sub>. Nel quadro del commercio dei diritti di emissione, le imprese interessate si impegnano a cedere un diritto di emissione per ogni tonnellata di CO<sub>2</sub> emessa. I diritti sono liberamente negoziabili all'interno del sistema sia nell'UE che in Svizzera. Le imprese che generano meno emissioni rispetto ai diritti di cui dispongono possono vendere le proprie quote, mentre le imprese che generano più emissioni sono invece costrette ad acquistarne. Ogni anno il totale dei diritti di emissione ("cap") viene ridotto. Nel contesto della lotta contro i cambiamenti climatici, l'obiettivo è la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nelle aziende in cui ciò è realizzabile a costi più bassi. Ciò significa che la riduzione avviene soprattutto nelle imprese per le quali l'installazione di misure di riduzione delle emissioni è meno cara rispetto all'acquisto di diritti di emissione.

Il reciproco riconoscimento dei diritti di emissione di gas a effetto serra collegherebbe gli attuali mercati dei diritti di emissione della Svizzera e dell'UE. In questo modo le imprese svizzere interessate avrebbero accesso al mercato dei diritti di emissione dell'Unione europea, più ampio e liquido di quello interno, e, al pari dei concorrenti dell'UE, potrebbero beneficiare dei prezzi generalmente più bassi. Ciò consentirebbe di ridurre le distorsioni della concorrenza tra imprese svizzere e imprese UE.

### **Europa creativa (MEDIA/Cultura)**

Dal 2014 i programmi MEDIA e Cultura sono integrati nel programma quadro dell'UE Europa creativa. MEDIA promuove lo sviluppo, la distribuzione e la commercializzazione di film europei come anche la formazione e il perfezionamento dei cineasti, e facilita la presentazione di opere europee nell'ambito dei festival cinematografici. Con la partecipazione della Svizzera al programma MEDIA migliorano le opportunità per le produzioni cinematografiche svizzere di essere proiettate anche in altri Paesi europei e, per i film europei, di essere ospitati nelle sale svizzere. Il programma Cultura mira a promuovere la diversità culturale e linguistica in Europa e a consolidare la competitività del settore della cultura e della creatività.

La Svizzera ha partecipato per la prima volta al programma MEDIA nel 2004 nel quadro degli Accordi bilaterali II. I programmi hanno una durata limitata: la partecipazione della

Svizzera è pertanto subordinata alla conclusione, ogni sette anni, di un nuovo accordo bilaterale. L'ultimo Accordo MEDIA è scaduto alla fine del 2013.

La Svizzera, che aspira a partecipare ai programmi MEDIA e Cultura, desidera negoziare un apposito accordo Europa creativa. La conclusione di un tale accordo dipende tuttavia anche dai progressi dei negoziati in materia di libera circolazione delle persone. Per consentire il proseguimento dei progetti in corso e una futura riammissione al programma MEDIA, nel marzo del 2014 il Consiglio federale ha deciso di compensare i fondi MEDIA venuti a mancare. Il programma Cultura non ha richiesto misure compensative poiché finora la Svizzera non vi ha preso parte.

## Parte 3<sup>a</sup>: La Svizzera e le Istituzioni di Bretton Woods

### 3.1 Gli accordi di Bretton Woods

Dal Dizionario storico della Svizzera  
(<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I13744.php>)

Nell'intento di ristabilire un ordine monetario internazionale distrutto dal settembre 1931, la conferenza monetaria e finanziaria internazionale, che si tenne tra l'1 e il 22.7.1944 a Bretton Woods (New Hampshire, Stati Uniti), elaborò le carte del Fondo monetario internazionale (FMI) e della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS), consacrando così la supremazia degli Stati Uniti (ritorno all'oro come base di cambio). Il FMI (con sede a Washington) iniziò a operare nel marzo del 1947, mentre la BIRS (Banca mondiale dal 1960) era già entrata in attività nel giugno del 1946. Il sistema, che si basava sulla stabilità dei cambi e dei mercati delle valute libere, fu profondamente scosso nell'agosto del 1971 dalla decisione unilaterale degli Stati Uniti di sospendere la convertibilità del dollaro in oro.

Le due organizzazioni sorelle vengono spesso chiamate «Istituzioni di Bretton Woods». I loro mandati sono però consapevolmente diversi. Il FMI è responsabile della garanzia e della promozione della stabilità finanziaria mentre il compito centrale della Banca mondiale consiste nella promozione dello sviluppo economico e sociale nonché nella lotta contro la povertà.

Attualmente FMI e Banca mondiale annoverano 189 paesi.

La Svizzera si è astenuta a lungo dall'aderire alle istituzioni di Bretton Woods, temendo soprattutto le conseguenze che alcune disposizioni degli statuti del FMI avrebbero potuto arrecare; in particolare preoccupava il rischio di una accresciuta internazionalizzazione del franco, derivante dalla posizione strutturalmente eccedentaria della propria bilancia dei pagamenti. La Svizzera ha invece largamente aperto il proprio mercato dei capitali ai prestiti della BIRS, istituzione di cui avrebbe potuto far parte fin dall'inizio, se non ci fosse stata la clausola che ne limitava l'ammissione a quegli Stati che avevano già aderito al FMI. Dopo la sua accettazione in votazione popolare il 17.5.1992, a seguito di un referendum lanciato da diverse organizzazioni terzomondiste, l'adesione della Svizzera alla Banca mondiale e al FMI è divenuta effettiva nel novembre del 1992. La Svizzera occupa da allora un seggio nel consiglio di amministrazione delle due istituzioni. Le assemblee del FMI e della Banca mondiale si tengono ogni anno a Washington e sono precedute da sedute del Gruppo dei Dieci, del Comitato interinario e del Comitato di sviluppo, a cui la Svizzera, membro a tutti gli effetti del Gruppo dei Dieci dal 1984, partecipa regolarmente.

### 3.2 Il Fondo Monetario Internazionale

Libero adattamento dal sito ufficiale del FMI  
<http://www.imf.org/external/french/index.htm>

*Le Fonds monétaire international (FMI) encourage la stabilité financière et la coopération monétaire internationale, et s'efforce aussi de faciliter le commerce international, d'œuvrer en faveur d'un emploi élevé et d'une croissance économique durable, et de faire reculer la pauvreté dans le monde. Le FMI est gouverné par ses 189 États membres, auxquels il rend compte de son action*

Le FMI (le Fonds) a été créé en juillet 1944, lors d'une conférence des Nations Unies à Bretton Woods dans le New Hampshire (États-Unis). Les quarante-quatre pays représentés à la conférence voulaient établir un cadre de coopération économique pour éviter que ne se reproduisent les dévaluations compétitives qui avaient contribué à la grande crise des années 30.

**Champ d'action du FMI** : l'objectif premier du FMI est de veiller à la stabilité du système monétaire international, en d'autres termes, le système international de paiements et de change qui permet aux pays (et à leurs citoyens) de procéder à des échanges entre eux.

**Surveillance** : afin de maintenir la stabilité et de prévenir les crises du système monétaire international, le FMI examine les politiques économiques des pays, et l'évolution économique et financière à l'échelle nationale, régionale et mondiale, dans le cadre formel de sa mission de surveillance. Le FMI conseille ses 189 États membres, encourage des politiques visant à assurer leur stabilité économique, à réduire la vulnérabilité aux crises économiques et financières, et à améliorer les niveaux de vie. Le FMI évalue régulièrement les perspectives économiques dans les *Perspectives de l'économie mondiale*, les marchés financiers dans le *Rapport sur la stabilité financière dans le monde* et l'évolution des finances publiques dans le *Fiscal Monitor* (Moniteur des finances publiques).

**Assistance financière** : les financements du FMI donnent à ses pays membres l'appui nécessaire pour remédier à leurs problèmes de balance des paiements. Les autorités nationales élaborent, en étroite collaboration avec les services du FMI, des programmes d'ajustement qui bénéficient du financement de l'institution, ces concours financiers restant subordonnés à la réalisation effective de ces programmes. Le FMI a réagi à la crise économique mondiale en renforçant sa capacité d'accorder des prêts ; il a approuvé en avril 2009 une refonte complète des dispositifs d'aide financière et adopté de nouvelles réformes en 2010 et 2011. Ces réformes visent essentiellement à améliorer la prévention des crises, à limiter les effets de contagion durant les crises systémiques et à adapter les instruments aux performances et aux circonstances des États membres. Après l'entrée en vigueur de l'augmentation des quotes-parts dans le cadre de la quatorzième révision générale, les

limites d'accès aux mécanismes de prêts concessionnels du FMI ont été examinés et relevés début 2016. Pour accroître le soutien financier accordé aux pays les plus pauvres, les ressources concessionnelles mises à la disposition des pays à faible revenu au moyen du fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (RPC) ont été sensiblement accrues en 2009, tandis qu'en moyenne, les limites d'accès aux mécanismes de prêts concessionnels du FMI ont quant à elles doublé. En outre, les normes et les limites d'accès ont augmenté de 50% en 2015. Les taux d'intérêt de ces prêts sont nuls jusqu'à la fin 2016 et le taux d'intérêt des mécanismes de financement d'urgence est de manière permanente établi à zéro. Enfin, des initiatives sont en cours pour obtenir des ressources supplémentaires d'environ 15 milliards de dollars (11 milliards de DTS) dans le but de renforcer les activités de prêts concessionnels du FMI.

**Assistance technique** : le FMI offre de l'assistance technique et des formations pour aider les pays membres à renforcer leur capacité d'élaboration et d'exécution de la politique économique, notamment dans les domaines de la politique et l'administration fiscales, la gestion des dépenses, les politiques monétaire et de change, le contrôle et la réglementation des systèmes bancaire et financier, la législation et les statistiques.

**DTS** : le FMI émet un avoir de réserve international appelé droit de tirage spécial(DTS), qui peut compléter les réserves de change des pays membres. Les allocations totales s'élèvent à environ 204 milliards de DTS (quelque 283 milliards de dollars). Les pays membres peuvent aussi échanger entre eux des DTS contre des devises.

**Ressources** : Les quotes-parts des pays membres constituent la principale source financière du FMI. Elles correspondent globalement à la position relative de chaque pays dans l'économie mondiale. Avec la mise en œuvre récente de la quatorzième révision générale des quotes-parts, le montant total des ressources provenant des quotes-parts s'élève à environ 467 milliards de DTS (environ 650 milliards de dollars). De plus, le FMI peut emprunter à titre temporaire afin de compléter ces ressources. Les nouveaux accords d'emprunts (NAE), qui peuvent fournir jusqu'à 182 milliards de DTS (environ 253 milliards de dollars) de ressources supplémentaires, constituent les principaux compléments aux quotes-parts. Au milieu de 2012, les pays membres se sont également engagés à augmenter les ressources du FMI par le biais d'accords d'emprunts bilatéraux ; actuellement des accords pour un montant d'environ 280 milliards de DTS (environ 387 milliards de dollars) sont en vigueur.

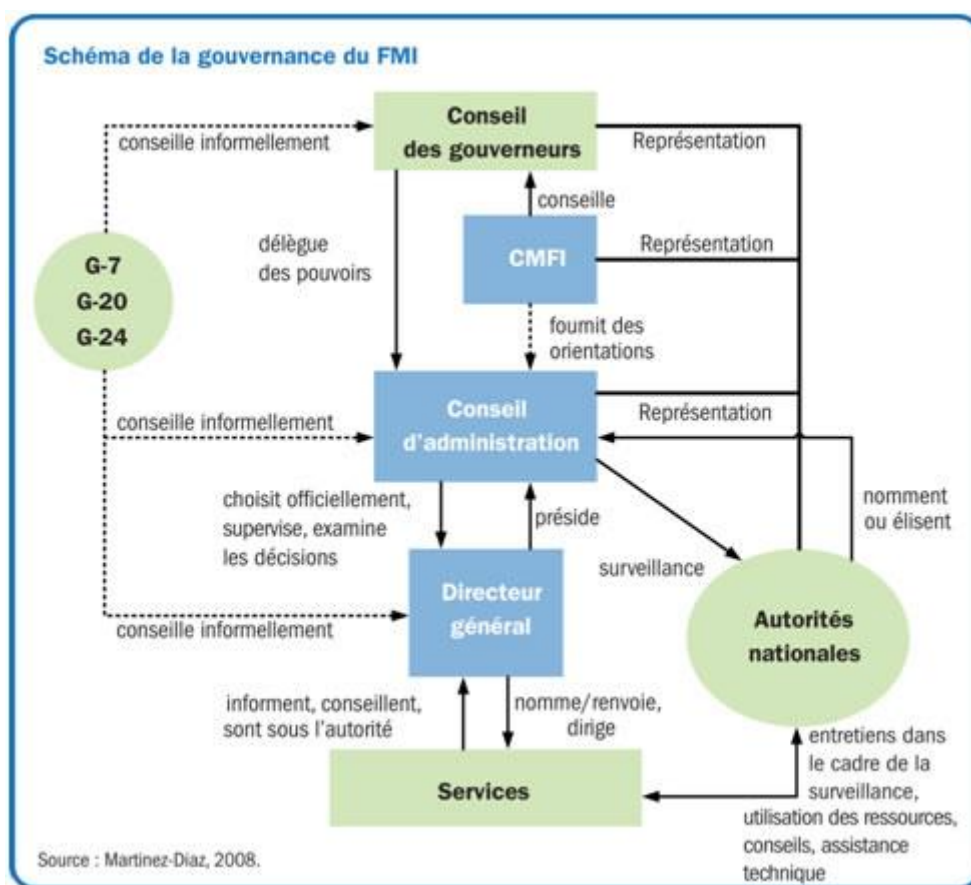
**Gouvernance et organisation** : le FMI est responsable de son action devant les gouvernements de ses États membres. L'organe suprême de la structure de gouvernance est le Conseil des gouverneurs, qui se compose d'un gouverneur et d'un gouverneur suppléant par État membre, qui émanent généralement de la banque centrale ou du ministère des finances. Le Conseil des gouverneurs se réunit une fois par an, à l'occasion de l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale. Vingt-quatre gouverneurs siègent au Comité monétaire et financier international (CMFI), qui se réunit normalement deux fois par an.

La gestion au quotidien du FMI est supervisée par son Conseil d'administration, composé de vingt-quatre administrateurs qui représentent la totalité des pays membres et dont le travail est orienté par le CMFI et appuyé par les services du FMI. Une proposition d'amendement des Statuts du FMI créera le premier Conseil d'administration exclusivement composé de membres élus. Le Directeur général, qui est assisté de quatre Directeurs généraux adjoints, dirige les services du FMI et préside le Conseil d'administration.

**Comment les décisions sont prises au FMI (le 7 avril 2016)**

*Depuis sa création il y a 70 ans, le FMI s'est adapté à l'évolution de l'économie mondiale, ce qui lui a permis de conserver sa place centrale au sein de l'architecture financière internationale. Contrairement à ce qui se passe à l'Assemblée générale des Nations Unies, où chaque pays détient une voix, les modalités de la prise de décision au FMI ont été conçues de manière à tenir compte de la situation relative de ses pays membres dans l'économie mondiale. Le FMI continue de mener des réformes pour veiller à ce que sa structure de gouvernance reflète fidèlement les grandes mutations que connaît l'économie mondiale. Les réformes actuelles ont pour but de donner aux pays émergents et en développement un rôle accru, à la mesure de la place qu'ils occupent aujourd'hui dans l'économie mondiale.*

Figura 6 : La gouvernance du FMI<sup>15</sup>



<sup>15</sup> <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/governf.htm>

### 3.3 La Banca Mondiale

Libero adattamento dal sito ufficiale della Banca mondiale  
<http://www.banquemondiale.org>

La pauvreté a rapidement chuté ces trente dernières années, mais l'humanité continue de se heurter à des problèmes urgents et complexes. Plus d'un milliard de personnes vivent toujours dans une pauvreté chronique, une situation inacceptable au regard des ressources et des technologies disponibles aujourd'hui. Parallèlement, dans de nombreux pays, les inégalités et l'exclusion sociale semblent se creuser à mesure que s'accroît la prospérité. Le Groupe de la Banque mondiale poursuit donc deux objectifs ambitieux : mettre fin à l'extrême pauvreté en l'espace d'une génération et promouvoir une prospérité partagée (œuvrer à une plus grande équité).

Ces deux objectifs visent respectivement à :

- réduire à 3 % la proportion de personnes vivant avec moins de 1,90 dollar à l'horizon 2030 ;
- favoriser, dans chaque pays, la croissance du revenu des 40 % les plus pauvres.

Le Groupe de la Banque mondiale est une source essentielle d'appui financier et technique pour les pays en développement du monde entier. Il ne s'agit pas d'une banque au sens habituel du terme mais d'un partenariat sans équivalent voué à réduire la pauvreté et à appuyer le développement.

Sa création remonte à 1944 et son siège est situé à Washington. Le Groupe Banque mondiale compte quelque 10 000 agents répartis dans plus de 120 bureaux installés dans le monde entier.

#### **a) Cinque istituzioni, un gruppo**

Le Groupe de la Banque mondiale est composé de cinq institutions administrées par leurs États membres.

#### **La Banque internationale pour la reconstruction et le développement – BIRD**

La Banque internationale pour la reconstruction et le développement prête aux pays à revenu intermédiaire et aux pays pauvres solvables.

#### **L'Association internationale de développement - IDA**

L'Association internationale de développement accorde des prêts ou des crédits sans intérêt et des dons aux pays les plus pauvres de la planète.

Ensemble, la BIRD et IDA forment la Banque mondiale.

**La Société financière internationale - IFC**

La Société financière internationale finance des prêts, des fonds propres et des services-conseil pour stimuler l'investissement privé dans les pays en développement.

**L'Agence multilatérale de garantie des investissements - MIGA (a)**

L'Agence multilatérale de garantie des investissements offre aux investisseurs des garanties contre les pertes associées aux risques non commerciaux dans les pays en développement.

**Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements - CIRDI (a)**

Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements offre des mécanismes internationaux de conciliation et d'arbitrage des différends liés aux investissements.

**b) Organizzazione**

La Banque mondiale est semblable à une coopérative, dans laquelle les actionnaires sont ses 189 pays membres. Ces actionnaires sont représentés par un Conseil des Gouverneurs, qui est l'organe de décision suprême de la Banque mondiale. Les gouverneurs sont en général les ministres des finances ou du développement des pays membres. Ils se réunissent une fois par an, à l'occasion des Assemblées annuelles des Conseils des Gouverneurs du Groupe de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI).

Les gouverneurs délèguent certains aspects de leur mandat à 25 Administrateurs, qui sont en poste au siège de la Banque. Les cinq principaux actionnaires nomment chacun un administrateur, et les autres pays membres sont représentés par des administrateurs élus. Le président du Groupe de la Banque mondiale — actuellement Jim Yong Kim — préside les réunions du Conseil des Administrateurs et est responsable de la gestion générale de la Banque. Il est sélectionné par le Conseil des Administrateurs pour un mandat renouvelable de cinq ans.

L'ensemble des Administrateurs constitue le Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale. En règle générale, ils se réunissent au moins deux fois par semaine pour superviser les activités de la Banque, et notamment pour approuver les opérations de prêt ou de garantie, les nouvelles politiques, le budget administratif, les stratégies d'aide aux pays et les décisions touchant aux emprunts et aux finances de l'institution.

Le fonctionnement de la Banque mondiale est assuré sous l'impulsion et la conduite du Président, des membres de la direction et des Vice-présidents responsables des différents bureaux régionaux, secteurs et réseaux.

### **c) Paesi membri**

Les institutions qui composent le Groupe de la Banque mondiale sont détenues par les gouvernements des pays membres, qui ont l'ultime pouvoir de décision en leur sein sur toutes les questions, y compris celles sur la politique menée, sa gestion financière ou les questions d'accession par d'autres pays.

Les pays membres régissent le Groupe de la Banque mondiale par le biais du Conseil des Gouverneurs et des Conseils des Administrateurs. Ces organismes prennent toutes les décisions majeures pour les organisations.

Pour devenir un membre de la Banque, en vertu des Statuts de la BIRD, un pays doit d'abord adhérer au Fonds monétaire international (FMI). Les adhésions à l'IDA, l'IFC et MIGA sont conditionnelles à l'adhésion à la BIRD.

En tandem avec le FMI, et en consultation avec les personnels du Groupe de la Banque mondiale, le Secrétariat général coordonne le processus d'adhésion de nouveaux pays membres et tient à jour les informations concernant le statut des membres ainsi que la liste des pays membres.

### **d) Storia**

Depuis sa création en 1944, la Banque mondiale s'est élargie pour passer d'une seule institution à un groupe de cinq organismes de développement étroitement liés entre eux. Notre mission a elle aussi évolué : initialement chargée de soutenir le processus de reconstruction et de développement d'après-guerre (d'où son nom), la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) a désormais pour mandat de réduire la pauvreté dans le monde au côté de son institution affiliée, l'Association internationale de développement (IDA), et les autres membres du Groupe de la Banque mondiale, la Société financière internationale (IFC), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).

Notre personnel était par le passé surtout composé d'ingénieurs et d'analystes financiers basés uniquement à Washington. Aujourd'hui, il s'agit d'un personnel pluridisciplinaire et diversifié, qui comprend aussi bien des économistes que des spécialistes des politiques publiques, des experts sectoriels ou des spécialistes en sciences sociales ; il est par ailleurs basé pour plus d'un tiers dans nos représentations à l'étranger.

Si la reconstruction reste un axe important de notre action, la réduction de la pauvreté par le biais d'une mondialisation inclusive et durable est au cœur de l'action de la Banque mondiale d'aujourd'hui.

### 3.4 Le istituzioni di Bretton Woods e la Svizzera

Libero adattamento dal sito ufficiale della Segreteria di Stato dell'economia SECO  
<https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2012.msg-id-45812.html>

Il Fondo monetario internazionale (FMI) e la Banca mondiale sono stati fondati da 45 Nazioni nel mese di luglio del 1944 a Bretton Woods (New Hampshire, USA) nell'ambito della «Conferenza monetaria e finanziaria internazionale». Attualmente FMI e Banca mondiale annoverano 188 Paesi.

Le due organizzazioni sorelle vengono spesso chiamate «Istituzioni di Bretton Woods». I loro mandati sono però consapevolmente diversi. Il FMI è responsabile della garanzia e della promozione della stabilità finanziaria mentre il compito centrale della Banca mondiale consiste nella promozione dello sviluppo economico e sociale nonché nella lotta contro la povertà.

La Svizzera ha aderito alle istituzioni di Bretton Woods nel 1992. Da allora presiede un gruppo di voto cui appartengono anche Azerbaigian, Kazakistan, Repubblica del Kirghizistan, Polonia, Serbia, Tagikistan, Turkmenistan e, solo nella Banca mondiale, Uzbekistan. La Svizzera occupa uno dei 24 seggi in entrambi i consigli d'amministrazione del FMI e della Banca mondiale a nome del gruppo di voto. Al contempo è rappresentata nei loro comitati ministeriali, ovvero nel Comitato finanziario e monetario internazionale (IMFC) nonché nel Comitato di sviluppo. In tal modo può partecipare attivamente nelle due istituzioni e determinarne il corso.

Le competenze per i rapporti della Svizzera con il FMI e la Banca mondiale sono ripartite conformemente ai mandati delle istituzioni tra differenti Servizi dell'Amministrazione federale e della Banca nazionale svizzera. Una stretta collaborazione garantisce coerenza nelle posizioni sostenute in entrambe le istituzioni.

Lo svolgimento dei compiti in qualità di membro del FMI è di competenza del Dipartimento federale delle finanze (DFF-SFI) e della Banca nazionale svizzera (BNS). Il governatore svizzero del FMI è il presidente della Direzione generale della BNS, mentre il capo del Dipartimento federale delle finanze rappresenta il gruppo di voto presieduto dalla Svizzera nell'IMFC.

Il Dipartimento federale dell'economia (DFE-SECO) e il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE-DSC) curano l'appartenenza della Svizzera alla Banca mondiale e sono competenti per la cooperazione operativa con questa organizzazione per lo sviluppo. Il governatore svizzero della Banca mondiale è il capo del DFE. Esso rappresenta la Svizzera anche nel Comitato di sviluppo.

### 3.5 L'Organizzazione Mondiale del Commercio

Libero adattamento dal sito ufficiale dell'OMC  
<https://www.wto.org/indexfr.htm>

**Sede:** Ginevra, Svizzera

**Nato il:** 1° gennaio 1995

**Creato da:** i negoziati del Ciclo d'Uruguay (1986-1994)

**Numero di membri:** 164 paesi al 2 luglio 2016

**Budget:** 197 milioni di franchi svizzeri per il 2015

**Effettivi del segretariato:** 640 persone

**Direzione:** Roberto Azevêdo (Direttore generale)

#### a) Introduzione

*L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est la seule organisation internationale qui s'occupe des règles régissant le commerce entre les pays. Au cœur de l'Organisation se trouvent les Accords de l'OMC, négociés et signés par la majeure partie des puissances commerciales du monde et ratifiés par leurs parlements. Le but est d'aider les producteurs de marchandises et de services, les exportateurs et les importateurs à mener leurs activités.*

Il y a plusieurs manières de considérer l'Organisation mondiale du commerce. C'est une organisation qui s'occupe de l'ouverture commerciale. C'est une enceinte où les gouvernements négocient des accords commerciaux. C'est un lieu où ils règlent leurs différends commerciaux. C'est une organisation qui administre un ensemble de règles commerciales. L'OMC est essentiellement un lieu où les gouvernements Membres tentent de régler les problèmes commerciaux qui les opposent.

L'OMC est née de négociations, et tout ce qu'elle fait est le résultat de négociations. La plupart de ses activités ont leur origine dans les négociations dites du Cycle d'Uruguay, qui se sont déroulées de 1986 à 1994, et dans les négociations menées antérieurement dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). De nouvelles négociations ont lieu maintenant à l'OMC, dans le cadre du "Programme de Doha pour le développement" lancé en 2001.

Quand les pays se sont heurtés à des obstacles au commerce qu'ils voulaient réduire, les négociations ont permis d'ouvrir les marchés. Mais l'ouverture des marchés n'est pas le seul objectif de l'OMC. En effet, dans certaines circonstances, ses règles préconisent le maintien d'obstacles au commerce — par exemple pour protéger les consommateurs ou empêcher la propagation de maladies.

Au cœur du système, il y a les Accords de l'OMC, qui ont été négociés et signés par la plupart des nations commerçantes du monde. Ces textes énoncent les règles juridiques fondamentales régissant le commerce international. Il s'agit essentiellement de contrats qui obligent les gouvernements à maintenir leurs politiques commerciales dans les limites convenues. Bien qu'ils aient été négociés et signés par les gouvernements, leur but est

d'aider les producteurs de biens et de services, les exportateurs et les importateurs à exercer leurs activités, tout en permettant aux gouvernements d'atteindre des objectifs sociaux et environnementaux.

Le but primordial du système est de faire en sorte que le commerce soit aussi libre que possible – dès lors que cela n'a pas d'effets secondaires indésirables – car cela est important pour le développement économique et le bien-être. Cela passe en partie par la suppression des obstacles. Mais il faut aussi veiller à ce que les individus, les entreprises et les gouvernements sachent quelles règles commerciales sont appliquées dans le monde et aient l'assurance qu'elles ne seront pas modifiées brusquement. Autrement dit, les règles doivent être "transparentes" et prévisibles.

Bien souvent, les relations commerciales mettent en jeu des intérêts contradictoires. Les accords, y compris ceux qui sont négociés à grand-peine dans le cadre de l'OMC, ont souvent besoin d'être interprétés. La façon la plus harmonieuse de régler ces divergences est de recourir à une procédure neutre reposant sur des bases juridiques convenues. C'est le but du processus de règlement des différends prévu dans les Accords de l'OMC.

## **b) Storia**

### **Les années GATT: de La Havane à Marrakech**

La création de l'OMC le 1er janvier 1995 a marqué la plus grande réforme du commerce international depuis la seconde guerre mondiale. Elle a aussi concrétisé — sous une forme actualisée — l'objectif visé sans succès en 1948 par le projet de création d'une Organisation internationale du commerce (OIC).

L'histoire de ces 47 années a, pour une grande partie, été écrite à Genève. Mais elle retrace aussi un parcours qui a couvert tous les continents, depuis ces débuts hésitants en 1948 à La Havane (Cuba), en passant par Annecy (France), Torquay (Royaume-Uni), Tokyo (Japon), Punta del Este (Uruguay), Montréal (Canada), Bruxelles (Belgique), jusqu'à Marrakech (Maroc) en 1994. Au cours de cette période, le système commercial était régi par le GATT, rescapé de la tentative avortée de créer l'OIC. Le GATT a contribué à l'établissement d'un système commercial multilatéral solide et prospère, qui est devenu de plus en plus libéral à travers des séries de négociations commerciales. Cependant, dans les années 80, une révision approfondie du système est devenue nécessaire; elle a donné lieu au Cycle d'Uruguay, puis à la création de l'OMC.

### **Le GATT: un "provisoire" qui a duré près d'un demi-siècle**

De 1948 à 1994, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) a constitué les règles régissant une grande partie du commerce mondial, au cours de périodes pendant lesquelles le commerce international a enregistré quelques-uns de ses taux de croissance les plus élevés. Il semblait solidement établi mais tout au long de ces 47 années, il était un accord et une organisation provisoires.

Il s'agissait initialement de créer, à côté des deux institutions de "Bretton Woods", la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, une troisième organisation qui s'occuperait du volet commercial de la coopération économique internationale. Plus de 50 pays ont participé aux négociations visant à créer une Organisation internationale du commerce (OIC) qui serait une institution spécialisée des Nations Unies. Le projet de charte de l'OIC était

ambitieux. Outre les disciplines en matière de commerce international, il comprenait des règles concernant l'emploi, les accords de produit, les pratiques commerciales restrictives, les investissements internationaux et les services. L'objectif était de créer l'OIC lors d'une conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi se tenant à La Havane (Cuba), en 1947.

Dans le même temps, 15 pays avaient engagé des pourparlers en décembre 1945 en vue de réduire et de consolider tarifs douaniers. La seconde guerre mondiale venait tout juste de s'achever et ils souhaitaient promouvoir sans tarder la libéralisation du commerce et commencer à remédier aux nombreuses mesures protectionnistes restées en vigueur depuis le début des années 30.

Cette première série de négociations a abouti à un ensemble de règles commerciales et à 45 000 concessions tarifaires portant sur environ un cinquième du commerce mondial, soit 10 milliards de dollars. Lorsque l'accord a été signé le 30 octobre 1947, le nombre de participants avait augmenté pour atteindre 23. Les concessions tarifaires sont entrées en vigueur le 30 juin 1948 par l'intermédiaire d'un "Protocole d'application provisoire". Ainsi, le nouvel Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce était né, avec 23 Membres fondateurs (dénommés officiellement "parties contractantes"). Les 23 participants faisaient également partie du groupe plus vaste de pays qui négociaient la charte de l'OIC. L'une des dispositions du GATT prévoit qu'ils devaient accepter certaines des règles commerciales contenues dans le projet, et le faire rapidement et à titre «provisoire» afin de protéger la valeur des concessions tarifaires qu'ils venaient de négocier. Ces participants ont précisé la façon dont ils envisageaient les rapports entre le GATT et la charte de l'OIC, mais ils ont également prévu la possibilité que l'OIC ne soit pas créée. Ils avaient raison.

La conférence de La Havane a débuté le 21 novembre 1947, moins d'un mois après la signature du GATT. La charte de l'OIC a finalement été acceptée à La Havane en mars 1948, mais sa ratification par les parlements nationaux s'avéra impossible dans certains pays. La principale opposition émanait du Congrès des États-Unis, alors que le gouvernement américain avait milité très activement en faveur de l'OIC. En 1950, le gouvernement des États-Unis annonça qu'il ne demanderait pas au Congrès de ratifier la Charte de La Havane, ce qui signifiait en pratique la mort de l'OIC. Le GATT est alors devenu, de 1948 à la création de l'OMC en 1995, le seul instrument multilatéral régissant le commerce international

Pendant près d'un demi-siècle, les principes juridiques fondamentaux du GATT sont restés pour l'essentiel tels qu'ils étaient en 1948. Des adjonctions y ont été apportées sous la forme d'une section sur le développement, ajoutée dans les années 60 et d'accords "plurilatéraux" (c'est-à-dire à participation volontaire) dans les années 70, et les efforts se sont poursuivis pour continuer à réduire les droits de douane. Pour une large part, les résultats obtenus dans ce domaine ont été rendus possibles par des séries de négociations commerciales dénommées "Cycles" ou "Rounds". Les plus grands progrès réalisés dans la libéralisation du commerce international ont été accomplis à l'issue de ces cycles de négociations tenues sous les auspices du GATT.

Les premiers cycles de négociations commerciales étaient axés sur la réduction des droits de douane. Vers le milieu des années 60, le Kennedy Round a abouti à l'Accord antidumping du GATT et à une section sur le développement. Dans les années 70, le Tokyo Round a été

la première tentative majeure visant à remédier aux obstacles au commerce autres que les droits de douane et à améliorer le système. Le Cycle d'Uruguay, qui a duré de 1986 à 1994, est la huitième, la dernière en date et la plus ambitieuse de toutes les séries de négociations. Il a débouché sur la création de l'OMC et l'adoption d'un nouvel ensemble d'accords.

### **Le Tokyo Round: première tentative de réforme du système**

Mené entre 1973 et 1979 avec la participation de 102 pays, le Tokyo Round a poursuivi les efforts entrepris du GATT pour réduire progressivement les droits de douane. C'est ainsi que les droits de douane ont été abaissés d'un tiers environ sur les neufs principaux marchés industriels du monde, ce qui a ramené à 4,7 pour cent la moyenne des droits appliqués aux produits industriels. Les réductions tarifaires, échelonnées sur une période de huit ans, ont également entraîné une certaine harmonisation, car elles ont été proportionnellement plus fortes pour les droits plus élevés.

Dans d'autres domaines, le Tokyo Round a eu un succès contrasté: il n'a pas permis de résoudre les problèmes fondamentaux affectant le commerce des produits agricoles, ni de conclure un accord modifié sur les "sauvegardes" (mesures d'urgence concernant l'importation). Néanmoins, les négociations ont abouti à une série d'accords sur les obstacles non tarifaires qui, dans certains cas, interprétaient les règles existantes du GATT et, dans d'autres, innovaient totalement. Le plus souvent, seul un nombre relativement restreint de pays membres du GATT, pour la plupart industrialisés, ont souscrit à ces accords et arrangements. Ces derniers, parce qu'ils n'étaient pas acceptés par la totalité des membres du GATT, étaient souvent officieusement dénommés "Codes".

Ce n'étaient pas des instruments multilatéraux mais c'était un début. Plusieurs codes ont été plus tard modifiés lors du Cycle d'Uruguay et transformés en instruments multilatéraux acceptés par tous les membres de l'OMC. Seuls quatre d'entre eux sont restés plurilatéraux: ce sont les arrangements relatifs aux marchés publics, à la viande bovine, aux produits laitiers et aux aéronefs civils. En 1997, les Membres de l'OMC ont décidé de mettre un terme aux accords sur la viande et le secteur laitier, et de conserver uniquement les deux autres.

### **Le GATT a-t-il réussi?**

Malgré son caractère provisoire et son domaine d'action limité, le GATT a incontestablement réussi, pendant 47 ans, à promouvoir et à assurer la libéralisation d'une grande partie du commerce mondial. Les réductions continues des droits de douane, à elles seules, ont contribué à entretenir une expansion très dynamique des échanges mondiaux — d'environ 8 pour cent en moyenne par an — pendant les années 50 et 60. En outre, l'élan acquis par le mouvement de libéralisation a contribué à un accroissement du commerce constamment supérieur à celui de la production pendant toute l'existence du GATT, ce qui montre la capacité croissante des pays de faire du commerce les uns avec les autres et d'en tirer profit. L'afflux de nouveaux membres pendant le Cycle d'Uruguay a démontré que le système commercial multilatéral était reconnu comme un pilier du développement et un instrument de réforme économique et commerciale.

Mais tout n'était pas parfait. Avec le temps, des problèmes nouveaux se sont posés. Le Tokyo Round, dans les années 70, a été une tentative d'y remédier mais il n'a permis d'obtenir que des résultats limités, signe annonciateur de difficultés.

La réduction très considérable des droits de douane obtenue par le GATT, conjuguée à une série de récessions économiques dans les années 70 et au début des années 80, a conduit les gouvernements à mettre au point d'autres formes de protection pour les secteurs exposés à une concurrence accrue de l'étranger. Des taux de chômage élevés et les fermetures constantes d'usines ont, en Europe occidentale et en Amérique du Nord, amené les gouvernements à négocier des accords bilatéraux de partage des marchés avec les concurrents et à se lancer dans une course aux subventions pour conserver leurs parts du marché des produits agricoles. Ces deux évolutions ont compromis la crédibilité et l'efficacité du GATT.

Le problème ne se limitait pas à la dégradation du climat en matière de politique commerciale. Au début des années 80, il est apparu clairement que l'Accord général n'était plus aussi adapté aux réalités du commerce mondial qu'il l'avait été dans les années 40. D'abord, les échanges mondiaux étaient devenus beaucoup plus complexes et importants que 40 ans auparavant. La globalisation de l'économie mondiale progressait, le commerce des services — qui n'était pas couvert par les règles du GATT — commençait à présenter un intérêt majeur pour de plus en plus de pays et les investissements internationaux s'étaient accrus. L'expansion du commerce des services était aussi étroitement liée à l'augmentation du commerce mondial des marchandises. À d'autres égards, les règles du GATT étaient jugées insuffisantes. Par exemple, dans l'agriculture, les lacunes du système multilatéral étaient largement exploitées et les efforts de libéralisation avaient donné peu de résultats. Dans le secteur des textiles et des vêtements, une exception aux disciplines normales du GATT avait été négociée dans les années 60 et au début des années 70 pour aboutir à l'Arrangement multifibres. Même la structure institutionnelle du GATT et son système de règlement des différends étaient une source de préoccupations.

Tous ces facteurs, conjugués à d'autres, ont convaincu les membres du GATT qu'il fallait tenter un nouvel effort pour renforcer et élargir le système multilatéral. Cet effort s'est concrétisé par le Cycle d'Uruguay, la Déclaration de Marrakech et la création de l'OMC.

### **c) Obiettivi e principi dell'OMC**

L'OMC est conduite par les gouvernements Membres. Toutes les grandes décisions sont prises par l'ensemble des Membres, soit au niveau des ministres (qui se réunissent normalement au moins tous les deux ans) soit au niveau des ambassadeurs ou des délégués (qui se rencontrent régulièrement à Genève).

Même si elle est conduite par ses États Membres, l'OMC ne pourrait pas fonctionner sans son Secrétariat, qui coordonne ses activités. Le Secrétariat emploie plus de 600 personnes. Ses experts — juristes, économistes, statisticiens et experts en communication — aident quotidiennement les Membres à faire en sorte, entre autres, que les négociations avancent de façon harmonieuse et que les règles du commerce international soient convenablement appliquées et respectées.

#### ***Négociations commerciales***

Les Accords de l'OMC portent sur les marchandises, les services et la propriété intellectuelle. Ils énoncent les principes de la libéralisation et les exceptions autorisées. Ils contiennent les engagements pris par les différents pays pour réduire les droits de douane

et les autres obstacles au commerce et pour ouvrir et maintenir ouverts les marchés de services. Ils établissent les procédures à suivre pour régler les différends. Les accords ne sont pas statiques ; ils sont renégociés périodiquement et de nouveaux accords peuvent être ajoutés à l'ensemble. De nombreux accords sont actuellement négociés dans le cadre du Programme de Doha pour le développement, lancé par les Ministres du commerce des Membres de l'OMC à Doha (Qatar), en novembre 2001.

### ***Mise en oeuvre et suivi***

Les Accords de l'OMC obligent les gouvernements à assurer la transparence de leurs politiques commerciales en notifiant à l'OMC les lois en vigueur et les mesures adoptées. Les divers conseils et comités de l'Organisation veillent à ce que ces prescriptions soient respectées et à ce que les Accords de l'OMC soient convenablement mis en oeuvre. Les politiques et pratiques commerciales de tous les Membres font l'objet d'un examen périodique, pour lequel le pays concerné et le Secrétariat de l'OMC établissent chacun un rapport.

### ***Règlement des différends***

La procédure de règlement des litiges commerciaux prévue dans le cadre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC est indispensable pour faire respecter les règles et donc pour assurer le déroulement harmonieux des échanges. Les pays soumettent leurs différends à l'OMC lorsqu'ils estiment qu'il est porté atteinte aux droits que leur confèrent les Accords. Les décisions rendues par des experts indépendants nommés spécialement sont fondées sur l'interprétation des Accords et des engagements pris par les différents pays.

### ***Renforcement des capacités commerciales***

Les Accords de l'OMC renferment des dispositions spéciales applicables aux pays en développement qui prévoient notamment des périodes plus longues pour la mise en oeuvre des Accords et des engagements, des mesures visant à accroître les possibilités commerciales de ces pays et la fourniture d'une assistance pour les aider à renforcer leurs capacités commerciales, à gérer les différends et à appliquer les normes techniques. Chaque année, l'OMC organise des centaines de missions de coopération technique dans les pays en développement et dispense de nombreux cours à Genève à l'intention des fonctionnaires gouvernementaux. L'Aide pour le commerce vise à aider les pays en développement à se doter des compétences et des infrastructures nécessaires pour accroître leurs échanges commerciaux.

### ***Communication***

L'OMC entretient un dialogue régulier avec les organisations non gouvernementales, les parlementaires, les autres organisations internationales, les médias et le grand public sur divers aspects de l'Organisation et des négociations de Doha, afin d'intensifier la coopération et de mieux faire connaître ses activités.

## **d) Principi fondamentali**

Les Accords de l'OMC sont longs et complexes parce que ce sont des textes juridiques qui portent sur un large éventail d'activités. Mais ils s'articulent tous autour de quelques principes fondamentaux simples qui constituent la base du système commercial multilatéral.

### ***Non-discrimination***

Un pays ne doit pas faire de discrimination entre ses partenaires commerciaux ; il ne doit pas non plus faire de discrimination entre ses propres produits, services et ressortissants et ceux des autres pays.

### ***Plus d'ouverture***

L'abaissement des obstacles au commerce est l'un des moyens les plus évidents d'encourager les échanges ; ces obstacles comprennent les droits de douane (ou tarifs) et les mesures telles que les interdictions à l'importation ou les contingents, qui limitent les quantités de façon sélective.

### ***Plus de prévisibilité et de transparence***

Les entreprises, les investisseurs et les gouvernements étrangers devraient avoir l'assurance que des obstacles au commerce ne seront pas érigés de façon arbitraire. La stabilité et la prévisibilité encouragent l'investissement et la création d'emplois et permettent aux consommateurs de profiter pleinement des avantages de la concurrence – plus large choix et prix plus bas.

### ***Plus de compétitivité***

En décourageant les pratiques « déloyales » telles que les subventions à l'exportation et la vente de produits à des prix de dumping, c'est-à-dire à des prix inférieurs aux coûts de production pour gagner des parts de marché ; les questions sont complexes, et les règles tentent d'établir ce qui est loyal et déloyal et d'indiquer comment les gouvernements peuvent réagir, notamment en imposant des droits d'importation additionnels calculés de manière à compenser le dommage causé par le commerce déloyal.

### ***Plus d'avantages pour les pays moins développés***

En leur laissant plus de temps pour s'adapter et une plus grande flexibilité et en leur accordant des privilèges spéciaux ; plus des trois quarts des Membres de l'OMC sont des pays en développement et des pays en transition vers une économie de marché. Les Accords de l'OMC leur accordent des périodes de transition pour leur permettre de s'adapter aux dispositions moins familières et peut-être plus difficiles de l'OMC.

### ***Protection de l'environnement***

Les Accords de l'OMC permettent aux Membres de prendre des mesures pour protéger non seulement l'environnement, mais aussi la santé des personnes et des animaux et pour préserver les végétaux. Toutefois, ces mesures doivent être appliquées de la même manière aux entreprises nationales et aux entreprises étrangères. Autrement dit, les

Membres ne doivent pas utiliser les mesures de protection de l'environnement comme des mesures protectionnistes déguisées.

### 3.6 OMC: piattaforma della politica economica estera svizzera

Dal sito ufficiale del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca  
<https://www.wbf.admin.ch/it/temi/economia/politica-economica-esterna/organizzazione-mondiale-del-commercio-omc>

**La Svizzera intrattiene stretti rapporti economici con altri Paesi: ben un franco su due proviene infatti dagli scambi commerciali con l'estero. Pertanto deve essere assicurato alle nostre imprese il libero accesso ai mercati mondiali attraverso l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). La Confederazione cerca di aprire mercati in modo mirato mediante accordi bilaterali di libero scambio.**

Per un Paese come la Svizzera, dove la metà dei guadagni proviene dagli scambi commerciali con l'estero, l'economia esterna svolge un ruolo molto importante. L'integrazione dell'economia svizzera in quella mondiale risulta evidente anche considerando la quota relativamente alta degli scambi e dei flussi commerciali con l'estero e l'entità degli investimenti diretti in altri Paesi. Per la Svizzera è pertanto essenziale disporre di un quadro normativo sicuro per quanto riguarda gli scambi economici transfrontalieri.

L'OMC è una colonna portante della nostra politica economica esterna. Già come membro del GATT (dal 1966) la Svizzera aveva ricoperto un ruolo importante nei primi cicli di negoziati e in seguito nell'Uruguay Round che portò alla fondazione dell'OMC. La Svizzera mantiene un ruolo molto attivo nel processo di soluzione delle questioni pendenti riguardo all'attuazione e al rispetto degli accordi, impegnandosi anche per un ulteriore sviluppo del sistema di scambi commerciali.

Nonostante il crescente numero di accordi di libero scambio l'OMC è ancora la più importante organizzazione in materia di regolamentazione multilaterale. Il suo efficace sistema di risoluzione delle controversie acquisisce infatti un'importanza sempre maggiore. Per la Svizzera questo significa:

- portare avanti scrupolosamente la politica di negoziazione di accordi di libero scambio con partner extraeuropei per evitare che le esportazioni svizzere vengano discriminate rispetto a quelle di altri Paesi;
- cercare di risolvere nel quadro delle procedure di adesione i problemi bilaterali con i partner commerciali non ancora membri dell'OMC ;
- riservarsi la possibilità di utilizzare la procedura di risoluzione delle controversie dell'OMC per difendere i propri interessi anche su piano giuridico.

Nel dicembre 2013, con la conclusione di un nuovo accordo multilaterale alla nona conferenza ministeriale, l'OMC ha dimostrato di riuscire ancora a elaborare regole e soluzioni condivise e a rispondere alle sfide che si pongono sul piano multilaterale.

A prescindere dal futuro dei temi restanti del Ciclo di Doha, i risultati ottenuti grazie al sistema vigente in seno all'OMC sono significativi: il sistema conferma la sua validità e costituisce la base delle relazioni tra la Svizzera e la maggior parte dei partner commerciali con cui non ha stipulato accordi preferenziali.