



CH & UE in cammino

COSCIENZA SVIZZERA

In copertina  
“CH-UE in cammino”  
di Fiorenza Casanova

Luigi Corfù – Marco Marcacci – Remigio Ratti  
(a cura di)

# SVIZZERA-EUROPA IN CAMMINO

Compendio di una relazione complessa

Versione italiana

Traduzione, adattamento e aggiornamento del volume di

**Benedikt von Tscharner**

in collaborazione con: Peter Erni – Foraus Team Genf – Indrani Das Schmid & Florian Schmid – Remigio Ratti

**Schweizer Europa-Brevier**

**Wieviel Europa braucht die Schweiz?**

Editrice: [Coscienza svizzera](#)

e-book: [www.coscienza svizzera.ch](http://www.coscienza svizzera.ch)

Bellinzona, dicembre 2019

Titolo originale dell'edizione tedesca:

Benedikt von Tscherner

**Schweizer Europa-Brevier**

**Wieviel Europa brauch die Schweiz?**

unter Mitwirkung von:

Peter Erni - Foraus Team Genf

Indrani Das Schmid & Florian Schmid

Remigio Ratti

herausgegeben von:

Paul Aenishänslin - Hans Rudolf Bachmann - Raymond Loretan

Basel, März 2017

[beub.print]

[www.seub.ch](http://www.seub.ch)

## Sommario

Prefazione dei curatori dell'edizione originale	5	La Banca centrale europea	34
Introduzione di Benedikt von Tscharnner	7	Gli istituti bancari specializzati	35
Prefazione all'edizione in lingua italiana	11	I fondi specializzati	35
<b>CAPITOLO 1. Perché l'Europa?</b>	<b>13</b>	Le agenzie	36
Il nuovo inizio	13	L'allargamento dell'UE	36
Il piano Marshall (Programma europeo di ripresa economica, ERP)	14	I Paesi candidati	38
L'OECE	14	Relazioni speciali ("politica di buon vicinato")	38
Il Congresso dell'Aia	15	Le risorse (bilancio) dell'UE	39
La NATO e la sicurezza europea	15	Le lingue dell'UE	40
Il Consiglio d'Europa	16	Rappresentanze di interessi a Bruxelles	40
Il piano Schuman e le Comunità europee	16	Abbozzo di bilancio	41
La riconciliazione franco-tedesca	18	<b>Post scriptum: La crisi migratoria</b>	<b>43</b>
Gli accordi di Helsinki	18	<b>Post scriptum II: La crisi britannica ("Brexit")</b>	<b>45</b>
La visione dell'Europa	19	<b>CAPITOLO 3. Relazioni tra la Svizzera e la CE: 1945-1989</b>	<b>49</b>
L'Europa e la Svizzera	22	L'Unione del carbone e dell'acciaio	50
<b>CAPITOLO 2. Unione comunitaria: istituzioni e politiche</b>	<b>25</b>	Una grande zona europea di libero scambio?	50
I trattati	26	L'AELS	50
Il mercato interno	27	La Svizzera Paese associato?	51
Cittadinanza europea	28	L'accordo orologiero	52
Le politiche comunitarie	29	L'accordo di libero scambio	52
Le istituzioni dell'Unione	31	Il caso Adams	53
Il Consiglio europeo	31	Il processo di Lussemburgo	54
Il Consiglio dei ministri dell'Unione europea	32	Il contratto di assicurazione	55
La Commissione europea	32	Trasporto di merci	55
Il Parlamento europeo	33	La Missione svizzera	55
La Corte dei conti	33	<b>CAPITOLO 4. Le relazioni tra Svizzera e UE 1990-2017</b>	<b>57</b>
Il Tribunale	33	Il discorso di Jacques Delors	58
I Comitati	34	Lo Spazio economico europeo	58
		Il transito alpino	59
		La domanda di adesione della Svizzera	60
		Il no allo SEE	61
		Il Principato del Liechtenstein	62

L'iniziativa popolare "Negozianti d'adesione all'UE: decida il popolo!"	62	I contributi svizzeri ai Paesi dell'UE allargata	80
Il bilateralismo	62	Il mercato europeo dell'elettricità	80
Gli accordi bilaterali I	63	I servizi finanziari	81
Libera circolazione delle persone	64	Tassazione delle società	81
Ostacoli tecnici agli scambi	64	La salute e la sicurezza alimentare	82
Appalti pubblici	65	Prodotti chimici	82
Prodotti agricoli	65	Prodotti agricoli	82
Trasporto terrestre	65	Post scriptum III: La libera circolazione delle persone	83
Traffico aereo	65	Post scriptum IV: La cooperazione in materia di ricerca	87
Ricerca scientifica	65	Esempi	90
L'iniziativa "Sì all'Europa!"	65	Post scriptum V. La Svizzera sullo scenario internazionale	91
Gli accordi bilaterali II	66	CAPITOLO 6. Svizzera ed Europa: le altre dimensioni	93
Il sistema di Schengen	67	L'AELE oggi	94
La convenzione di Dublino	68	La Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa	94
Tassazione dei redditi da risparmio	68	Il Consiglio d'Europa	95
La lotta contro la frode	69	Salvaguardia dei diritti dell'uomo	96
Prodotti agricoli trasformati	69	Organismi subordinati del Consiglio d'Europa	97
Protezione dell'ambiente	69	Le convenzioni del Consiglio d'Europa	98
Cooperazione nel settore statistico	69	L'OSCE	99
Le pensioni del personale dell'UE	69	Il partenariato per la pace	101
Il programma ERASMUS	70	Il CERN, centro per la ricerca nucleare	102
Il programma MEDIA	70	L'Agenzia spaziale europea (ESA)	103
Votazioni popolari	71	Post scriptum VI: ...e il mondo globale?	105
Lo scambio delle quote di emissione CO <sub>2</sub>	72	CAPITOLI 7-10. La cooperazione regionale transfrontaliera	111
Promozione della pace	73	CAPITOLO 7. Regio Basiliensis: i confinanti del Reno Superiore	113
Cooperazione nel settore degli armamenti	73	L'Atto di Mannheim	113
Politica della concorrenza	73	L'Europa delle Regioni	114
Il programma GALILEO	73	La Regione del Reno Superiore	114
Tassazione delle imprese	74	L'Associazione Regio Basiliensis	115
Scambio d'informazioni in materia fiscale	74	La "piccola politica estera"	116
CAPITOLO 5. Le relazioni tra la Svizzera e l'UE: le sfide attuali	75	La Conferenza del Reno Superiore	117
La libera circolazione delle persone	76		
Estensione della libera circolazione alla Croazia	78		
Le regole istituzionali del bilateralismo	78		

Il Consiglio del Reno Superiore	117	La Società per la promozione della cooperazione transfrontaliera	136
Il Summit Regio (Regio-Gipfel)	117	Il futuro	136
I programmi INTERREG-CTE	117	<b>CAPITOLO 10. La frontiera con l'Italia; la regione insubrica</b>	<b>137</b>
L'Eurodistretto trinazionale Basilea	118	Una regione cerniera tra Alpi e Pianura Padana	138
Il Campus europeo	118	La regione transfrontaliera dei Tre Laghi	139
L'aeroporto di Basilea	118	L'ambiguità degli effetti delle frontiere nazionali	140
EURES	119	Il superamento delle frontiere	142
URBACT	119	La via incerta della Regio Insubrica	142
Conclusione	120	Il Forum per il dialogo Svizzera – Italia	144
<b>CAPITOLO 8. La Regione transfrontaliera franco-svizzera</b>	<b>121</b>	Verso nuove formule di governance transfrontaliera?	144
Il bacino di Ginevra	122	<b>CAPITOLO 11. I negoziatori</b>	<b>145</b>
INTERREG	123	August R. Lindt (1905-2000)	146
La sicurezza	123	Hans Schaffner (1908-2004)	146
I trasporti	124	Paul R. Jolles (1919-2000)	147
Le zone franche	125	Pierre Languetin (nato nel 1923)	147
Frontalieri e imposte	126	Edouard Brunner (1932-2007)	148
La cooperazione regionale	126	Cornelio Sommaruga (nato nel 1932)	149
Il Comité régional franco-genevois (CRFG)	126	Franz A. Blankart (nato nel 1936)	149
Il Conseil du Léman,	126	Jakob Kellenberger (nato nel 1944)	150
Grand Genève	127	Michael Ambühl (nato nel 1951)	151
La Métropole lémanique	128	<b>CAPITOLO 12. Postscriptum. L'accordo istituzionale Svizzera-Europa</b>	
Il ruolo internazionale della Regione di Ginevra	128	<b>1. L'essenziale</b>	<b>153</b>
L'avvenire della costa lemanica	128	1. Interessi in causa	153
L'arco del Giura	129	2. Campo di applicazione (articolo 2)	154
Bilancio	130	3. Meccanismi istituzionali	155
<b>CAPITOLO 9. Collaborazione transfrontaliera nell'area del Bodanico</b>	<b>131</b>	4. Eccezioni (protocollo 2)	156
La Regione internazionale del Lago Bodanico	132	5. Aiuti di stato (articolo 8A, B, C, allegato X)	156
La relatività delle frontiere	132	6. La libera circolazione delle persone	156
La cooperazione transfrontaliera	133	7. Contributi per la riduzione delle disparità economiche e sociali	158
Le istituzioni politiche	133	8. Clausola di denuncia (articolo 22)	158
Scienza ed educazione	134	<b>2. Commenti all'attualità 2019</b>	<b>160</b>
INTERREG / CTE	135	E se ci trovassimo fuorigioco? Voci fuori dal coro	160
EUSALP	135		

I pregi dell'Accordo quadro CH-EU	161	7 Unione europea	180
Un sì per salvaguardare la nostra sovranità	161	8 Confederazione svizzera	182
Battagliare da outsider o partecipare al tavolo delle decisioni	162	9 Svizzera-Unione europea,	182
Salari e misure d'accompagnamento. Come districarsi tra rischi e incertezze	163	Appendice VI: Indice dei nomi	183
Tra enfattizzazioni strumentali e problematiche epocali	164	Appendice VII: Autori e curatori	170
La Svizzera, una costruzione politica tra dipendenze esterne e intraprendenza interna	165	Autori dell'edizione tedesca	185
In conclusione	166	Curatori dell'edizione italiana	186
Oggi .. domani	167	Curatori dell'edizione tedesca e francese	186
Appendice I: Statistiche (2018)	169	Le pubblicazioni di Coscienza svizzera	187
Informazioni di base	169	I Quaderni	187
Svizzeri all'estero	169	I volumi	188
Stranieri in Svizzera (2017)	169	Colophon	189
Commercio estero	169	Edizione italiana	189
Appendice II: Indirizzi utili	170	Edizione tedesca di riferimento	189
Europa	170	Edizione francese	189
Svizzera	170		
Regio Basiliensis / Reno Superiore	170		
Grand Genève – Bassin lemanique – Sono jurassien	171		
Regione del Lago Bodanico	171		
Svizzera italiana – Lombardia	171		
Appendice III: Bibliografia sommaria	172		
Appendice IV: Indice delle sigle e degli acronimi	174		
Appendice V: Indice degli enti e delle attività	178		
1 Organizzazioni dipendenti dall'ONU	178		
2 Altre organizzazioni internazionali	179		
3 Organizzazioni storiche	179		
4 Consiglio d'Europa	179		
5 AELS e SEE	179		
6 Comunità europee prima dell'UE	180		

## Prefazione dei curatori dell'edizione originale

**La Svizzera è situata nel cuore dell'Europa.** Con i Paesi e i popoli del nostro continente manteniamo legami caratterizzati non solo da una particolare intensità degli scambi di beni, persone, capitali e servizi, ma anche da una vicinanza di carattere culturale e sociale. Il nostro destino è storicamente e geostrategicamente indissolubile da quello dell'Europa. È pertanto nostro dovere impostare e curare adeguatamente le nostre relazioni con l'Europa, e in particolare **con l'Unione europea. Europa, cooperazione europea, integrazione europea** sono termini noti e di uso corrente, ma qual è il loro effettivo significato? Quali funzioni caratterizzano le istituzioni presentate in questo compendio? Quali i trattati che "Bruxelles" e "Berna" hanno negoziato nei decenni? Quali gli ambiti e gli strumenti della politica europea della Svizzera? Come possiamo prefigurarci l'evoluzione futura? In quale misura la Svizzera non può fare a meno dell'Europa?

E, sempre a tal proposito, cosa deve, cosa dovrebbe, cosa vuole, cosa vorrebbe sapere il cittadino svizzero, lo studente, l'imprenditore? Ecco la scommessa di questo compendio: mettere a disposizione di tutti, in un linguaggio accessibile, una selezione di informazioni essenziali alla comprensione dei concetti e dei processi più rilevanti.

Il libro, fra l'altro, chiarisce le particolarità della cooperazione transfrontaliera nei cantoni di confine. Il focus su quattro di queste realtà mette in evidenza aspetti solitamente poco noti della politica europea della Svizzera.

Siamo riusciti a convincere l'ex ambasciatore Benedikt von Tschärner ad assumersi il lavoro redazionale. In quanto ex capo dell'Ufficio per l'integrazione (DFAE) di Berna e successivamente capo missione presso la Comunità europea a Bruxelles, sull'argomento egli dispone di una panoramica e di una competenza non comune, inoltre, oriundo di Basilea e molto legato alla città renana, nonché residente nella città di Calvino, può vantare una lunga diretta esperienza della realtà transfrontaliera.

Un sincero grazie per aver collaborato alla stesura dei capitoli aggiuntivi va ai collaboratori del **Foraus di Ginevra (Alexandre Biedermann, Jeremy Bouvier, Cenni Najy)**, al dott. **Peter Erni** e al prof. dott. **Remigio Ratti**, nonché alla signora **Indrani Das Schmid** e al signor **Florian Schmid**. Un grazie per i preziosi consigli e suggerimenti va anche alla signora **Mireille Gasser**, Segretario Generale dell'Arcjurassien, al dott. **Manuel Friesecke**, Amministratore Delegato della Regio Basiliensis, alla signora **Anna-Karina Kolb**, direttrice del Servizio relazioni esterne del Cantone di Ginevra, al signor **Peter Loosli**, ex presidente del Conseil de développement du Genevois français, al dott. Alois Ochsner, ex collaboratore della Direzione degli affari europei del DFAE, alla prof.ssa dott.ssa **Christa Tobler** dell'Europainstitut presso l'Università di Basilea e a **Norbert Zufferey**, delegato del Cantone di Vaud per gli affari transfrontalieri. Infine vogliamo manifestare la nostra riconoscenza a tutte quelle organizzazioni e aziende che hanno sostenuto il progetto materialmente o in altro modo. Di particolare rilevanza è stato il ruolo come sponsor di **Interpharma**, dell'**Associazione delle cooperative Migros**, della banca **Schroder & Co Bank SA** e del **Consiglio finanziario svizzero**.

Le politiche dell'UE e la politica europea della Svizzera sono in costante evoluzione. Questa pubblicazione è apparsa per la prima volta, come edizione in lingua tedesca, nel giugno 2015 con il titolo di **Basler Europa-Brevier**. Una seconda versione riveduta ed ampliata in tedesco è uscita all'inizio del 2017 con il titolo **Schweizer Europa-Brevier. Wieviel Europa braucht die Schweiz?** Nel febbraio 2016 è stata presentata al pubblico anche una versione ampliata, in lingua francese: **Suisse-Europe. Portrait d'une relation complexe**. Questa edizione in lingua italiana esce in occasione dei settant'anni di esistenza del gruppo di studio "**Coscienza svizzera**" (CS) [www.coscienza svizzera.ch](http://www.coscienza svizzera.ch), sotto il titolo "CH-UE in cammino". Siamo estremamente grati ai curatori e a CS per essersi assunti l'onere della traduzione, dell'adattamento e dell'aggiornamento, una valorizzazione nello spirito di coesione nazionale e del civismo elvetico.

Gelterkinden / Basilea / Ginevra, primavera 2017

**Paul Aenishänslin**

**Hans Rudolf Bachmann**

**Raymond Loretan**



## Introduzione di Benedikt von Tschärner

Fra le reminiscenze di una piena e vissuta vita di cittadino e di diplomatico, ho cercato di determinare quelli che furono i fattori e le circostanze che risvegliarono e plasmarono il mio interesse per il fenomeno dell'integrazione europea.

Fu dapprima **un'esperienza personale**:

Il 4 novembre 1956, alle tre di notte, i primi pesanti carri armati dell'Armata Rossa rollavano sulle strade di **Budapest**. La sconfitta della rivolta popolare ungherese contro il regime comunista sovietico, l'occupazione della capitale e l'insediamento di un nuovo governo ligio a Mosca avevano cancellato in pochi giorni le speranze di liberalizzazione e di democratizzazione di un Paese passato al comunismo dopo la fine della guerra. Più di 200'000 uomini, donne e bambini lasciarono allora l'Ungheria per rifugiarsi in Occidente. 12'000 arrivarono in Svizzera. I drammatici eventi suscitavano nel mondo libero indignazione e incertezza, ma anche un'ondata di solidarietà. Proteste di tono chiaramente anticomunista furono all'ordine del giorno sia nel nostro Paese che fuori. Ma l'Europa libera se ne restò inerte a fronte degli eventi che accadevano oltre la cortina di ferro; un intervento militare era inimmaginabile.

A Basilea, **Ernst von Schenck**, un convinto e attivo europeista, filosofo e cronista giudiziario per la National-Zeitung, arringava amici e lettori facendo notare che anche le più nobili convinzioni risultano vane, se inesprese. I fatti di Budapest, sottolineava, devono costituire l'incentivo a formare una vera coscienza e una decisa volontà politica di perseguire l'unione delle democrazie dell'Europa occidentale. La profonda umiliazione appena subita dalle potenze europee in relazione alla **crisi di Suez** concorreva a deprimere ancora di più il clima politico.

Maturando presso l'Humanistisches Gymnasium di Basilea, ero appena rientrato da un soggiorno di studio annuale negli Stati Uniti, quando mi fu chiesto

di esprimermi a nome delle giovani generazioni in occasione di un raduno europeista sulla piazza della cattedrale. Dovevo, insomma, contribuire a interpretare la situazione e a mobilitare le coscienze. Fu da allora che il futuro giurista e diplomatico sviluppò un vivo, duraturo interesse per tutto ciò che si riferiva all'unità del nostro continente. Naturalmente in questo processo di confronto con la situazione economica e sociale, con il quadro giuridico, con gli obiettivi e le forme dell'integrazione europea, ha sempre assunto grande rilievo la **posizione del mio Paese**.

La Svizzera, situata nel cuore dell'Europa, priva di accesso al mare, con una topografia tormentata e scarse risorse minerarie, ha potuto garantirsi la sopravvivenza nel corso della storia solo grazie all'interscambio con i mercati esteri. Le virtù attribuite alla Svizzera come la diligenza, la frugalità e l'affidabilità non sono vuote parole. Inoltre, grazie ad una radicata tradizione di libertà, l'economia e la società svizzera hanno potuto reagire con prontezza e in modo sostenibile alle sfide della concorrenza europea dopo l'abbattimento delle barriere e degli ostacoli alla circolazione di merci, servizi, persone e capitali. Senza questa capacità di adattarsi alla redistribuzione del lavoro a livello globale, il Paese non sarebbe stato in grado di pervenire alla sua attuale rimarchevole prosperità.

Le numerose decisioni intergovernative, i trattati, le convenzioni e i programmi tipici della seconda metà del XX secolo riassunti in questo prontuario sono solo una faccia della medaglia. Di ben maggiore importanza è l'**interdipendenza economica e sociale con l'estero**, esercitata nella quotidianità dai consumatori, dalle imprese, dai lavoratori, dai fornitori di servizi, dagli investitori, dagli studenti, dai pensionati e così via. La globalizzazione comporta cambiamenti strutturali, induce nuovi **bisogni**, nuove **dipendenze**, nonché nuovi **comportamenti e sensibilità**.

In Svizzera vivono poco più di 8 milioni di persone. Il 25 per cento sono stranieri, di cui due terzi europei. All'estero vivono circa 760'000 svizzeri, due terzi in Europa. In media, ogni giorno circa 1,5 milioni di persone attraversano il

confine svizzero come pendolari, lavoratori dipendenti, turisti e uomini d'affari. Quasi ogni secondo matrimonio in questo Paese è bi-nazionale. Il 54 per cento delle esportazioni svizzere di merci è destinato ai 28 Paesi dell'UE e il 72 per cento delle nostre importazioni proviene da questa regione.

A partire dagli anni cinquanta nella prassi della gestione e del confronto politici la Svizzera ha inizialmente privilegiato piuttosto **forme multilaterali** di integrazione economica; dal 1993 il cosiddetto **bilateralismo** esprime uno **stretto partenariato tra la Svizzera e l'Unione europea**. Negli ultimi anni e decenni, il nostro Paese, con approccio pragmatico e graduale, ha concluso una lunga serie di accordi con Bruxelles, in particolare allo scopo di garantire all'economia svizzera l'accesso a settori importanti del **mercato interno europeo**: libero scambio di beni industriali, in parte anche di servizi, libera circolazione delle persone e dei capitali. Di converso la Svizzera ha potuto partecipare a importanti programmi di **cooperazione**, ad esempio nel campo della ricerca scientifica.

Obiettivo principale di questa pubblicazione è quello di illustrare ai connazionali in modo comprensibile tale complesso processo economico e politico. Il lettore si accorgerà che il mio giudizio è assai critico rispetto a molto di quanto sta accadendo in Europa. Alla fin fine ho però scelto di appoggiare un atteggiamento filo-europeo positivo. **Si tratta di edificare in modo sensato il comune futuro di questa famiglia di nazioni**. Per quanto riguarda il nostro Paese, ritengo che la politica degli **accordi bilaterali tra Svizzera e Unione europea** sia in linea di principio praticabile e che risponda all'imperativo di restare aperti e dinamici. Tuttavia, una politica così complessa richiede **continuità e coerenza** di approccio.

**Questo compendio non è un appello per l'adesione della Svizzera all'Unione europea**. La questione oggi non si pone e, se un giorno dovesse ripresentarsi, il dibattito andrebbe riavviato da zero e dotato di nuovo significato. Fosse quello il caso, si dovrebbe riesaminare dalle fondamenta la situazione in cui si troveranno l'Unione e la Svizzera in quel determinato momento. Il fatto che per la Svizzera la possibilità di una piena adesione sia bloccata ha i suoi

vantaggi, infatti cavalcando la formula del bilateralismo sarà possibile acquisire ulteriori esperienze, sia a livello istituzionale che procedurale; il punto lo si potrà fare più avanti. Un modo di procedere, questo, che è in linea con il mandato conferito dalle votazioni tenute a partire dal 1992.

Il compendio, anche se percorso da sano scetticismo, non scivola sulla china di una certa visione eurofobica che reputo rischiosa in quanto tende a demonizzare tutto ciò che ha a che fare con l'Unione europea, professando irrealistici miti di indipendenza e sovranità nazionale. L'integrazione europea è una realtà, con tutte le sue conquiste e promesse positive e, naturalmente, anche con le sue crisi e le sue derive. Come tutti gli europei, anche gli svizzeri risentono quotidianamente e fortemente di questi sviluppi. È così, in ultima analisi, che ci rendiamo conto della nostra dipendenza, ma anche della nostra corresponsabilità per ciò che accade o non accade in e nel nome dell'Europa. L'espressione migliore per indicare questo modo di essere? Partecipazione; siamo, per usare la parola inglese, degli "stakeholder".

Questa guida contiene anche un breve capitolo relativo a quella **politica europea della Svizzera, che si situa al di fuori delle sue relazioni con l'Unione europea**: tratta insomma dei nostri rapporti con il Consiglio d'Europa, l'OSCE, il CERN, l'ESA, ecc. Anche questi settori della cooperazione e dell'integrazione rientrano nel quadro generale. Inoltre, in un post scriptum fornisco una breve panoramica sulla politica estera extraeuropea della Svizzera. Infatti l'Europa, come continente, è sì il cantiere più importante della nostra politica estera, un cantiere però che va sempre considerato entro la visione del mondo globale: "Il mondo villaggio"!

Nel compendio si tocca pure un altro tema di politica europea, quello della **cooperazione transfrontaliera** gestita ai quattro "angoli" della Svizzera, perché anche su questi aspetti il cittadino va informato, coinvolto e responsabilizzato.

E quando si tratta di superare confini e sviluppare collaborazioni emergono sempre nuove soluzioni creative. Molti di noi si trovano a superare le fron-

tiere, sia fisicamente, sia virtualmente, in quanto consumatori, professionisti o durante il tempo libero. Distanze e diversità si sono in gran parte già dissolte. La prossimità diretta, o un po' meno diretta, è una sfida simile per tutti; dobbiamo saperla affrontare. Sia nella Regio Basiliensis, sia al confine franco-svizzero della Grand Genève, sia nella Regio Insubrica tra canton Ticino e Lombardia, sia nella regione del Lago Bodanico si sono sviluppate tradizioni e istituzioni atte al coordinamento e alla collaborazione, anche se non tutte hanno potuto manifestare la stessa incisività e godere dello stesso successo.

E infine: la politica europea è opera delle persone, il risultato della creatività di una classe politica. Per non obliare questa realtà, ho aggiunto un breve repertorio dei principali negoziatori svizzeri con l'Europa.

Il lettore potrà constatare che non è mia intenzione proporre un pamphlet politico, pur non nascondendo la mia opinione personale su alcune questioni chiave. Lo testimoniano in modo evidente alcuni dei poscritti dedicati all'analisi dettagliata di argomenti particolarmente attuali e controversi. Non è possibile pensare di rimuovere determinati colori dalla pellicola per conferire alle informazioni una garanzia di neutralità ed oggettività. Chiunque si occupi in modo serio di questo argomento arriva ben presto alla constatazione che la garanzia di assoluta obiettività non è pensabile. **Già la scelta stessa dell'argomento implica una posizione politica:** affrontare una tematica di tale importanza per il nostro Paese pone di fronte a interrogativi e scelte che esigono attenta ponderazione riguardo ai benefici, ai rischi e alle possibili visioni. Ecco, a chi leggerà questi testi, posso garantire che si tratta perlomeno di una presentazione onesta dei fatti. Ho anche cercato di evitare uno stile noioso o troppo tecnocratico, data la materia già di per sé altamente complessa. Se non va incontro alle esigenze del lettore, un lavoro di questo genere non ha senso!

A propormi l'idea di realizzarlo è stato il mio amico **Paul Aenishänslin**. Da lui mi sono pervenuti stimoli e suggerimenti che mi hanno spinto a includere tematiche quali la cooperazione regionale transfrontaliera, a gettare uno sguardo sulla politica estera extraeuropea della Svizzera e a dedicare un capitolo

ai negoziatori. Egli, economista ed esperto di comunicazione, dispone di una particolare sensibilità per le esigenze dell'informazione in ambito pubblico. Talvolta è più facile dare spazio all'incitamento degli amici che dosare il carico di lavoro. Che egli mi abbia lasciato piena libertà, come autore, di esprimere le mie considerazioni, è un fatto che apprezzo moltissimo.



## Prefazione all'edizione in lingua italiana

“CH-UE in cammino” esce nel 2018, dopo le edizioni tedesche del 2015 e 2017 e quella in francese del 2016. Un lungo impegno e un non indifferente sforzo per rispondere ad una necessità: quella di ritrovare e far meglio conoscere il percorso, dal secondo dopoguerra in poi, intrapreso dalla Svizzera per plasmare il suo modo di vivere nel cuore dell'Europa. Un cammino che esigeva non tanto un'ulteriore opera saggistica, quanto un apparentemente poco appetibile **compendio delle relazioni Svizzera-Europa**.

Solo un ambasciatore di lungo corso come **Benedikt von Tscharner** poteva farsene carico con la sensibilità, la conoscenza e il distacco che nel medesimo tempo è un grande segno d'amore per il Paese. Lo ringraziamo per queste basi e per aver stimolato altri ad entrare nel merito. Anche noi confidiamo in un effetto moltiplicatore, per andare oltre nella comprensione dei processi e delle sfide in atto in una società sempre più complessa e difficile da governare; quindi, senza cadere nelle scorciatoie dei pregiudizi e delle posizioni radicali, o bianco o nero.

I curatori dell'edizione originale – Paul Aenishänslin, Hans Rudolf Bachmann e Raymond Loretan – hanno avuto il merito di immaginare anche un'edizione italiana, operazione che, dopo lunghi mesi spesi in tentativi di trovare interessati pubblici o privati, sembrava impossibile. **Coscienza svizzera** (CS) ha voluto e potuto sbloccare la situazione attingendo a formule di milizia e ad un suo fondo di riserva, perché fermamente convinta – per di più nell'anno del suo 70. compleanno – di interpretare il suo ruolo di “gruppo di riflessione apartitico della Svizzera di lingua italiana, che mira a tener vivo il senso civico svizzero e la sensibilità verso le sfide di una Svizzera in cammino e aperta nella globalità [www.coscienza Svizzera.ch](http://www.coscienza Svizzera.ch)”

Il tema della Svizzera e delle sue relazioni esterne ha segnato l'attività dell'associazione sin dall'inizio, quando nel solco della cosiddetta “difesa spirituale e nazionale del Paese” bisognava affrontare il secondo dopoguerra nelle sfide internazionali dapprima di sicurezza e di coesistenza pacifica, poi quelle dei processi di cooperazione e d'integrazione nella comunità internazionale. Scorrendo sul sito le schede della sezione “Archivi plus” (<http://www.coscienza Svizzera.ch/Archivi>) con gli eventi e le pubblicazioni di CS ritroviamo buona parte dei capitoli toccati in questo compendio nella messa in relazione con la posizione elvetica: dal Consiglio d'Europa ai processi d'integrazione economica e politica; dall'Europa delle Regioni all'estensione geografica dell'Unione europea e ai problemi delle regioni di frontiera. Significativo un titolo che quasi esattamente si ripete, “Considerazioni sulla posizione della Svizzera nell'Europa d'oggi”: lo troviamo ad intervalli sempre più ravvicinati nel 1966, nel 2000 e nel 2018. Uno speciale gruppo di lavoro interno a confronto con esperti esterni si è dedicato nella prima parte del 2018 al ciclo “**Il federalismo svizzero in un'Europa che cambia**”, con quattro incontri pubblici: le radici culturali del federalismo elvetico in una prospettiva comparata; i modi in cui il federalismo svizzero è visto dagli italiani; l'impatto dell'inglese sull'equilibrio delle lingue; il federalismo svizzero e la costruzione europea, dall'esperienza storica ai nuovi scenari.

Logica quindi anche la proposta di cercare di mettere a fuoco i temi e i fatti del nostro “**Vivere la Svizzera nel cuore dell'Europa**”, dedicando al tema cruciale delle nostre relazioni sia con i vicini che con i lontani europei un'intera giornata (USI, 13.10.2018) di carattere nazionale: il mattino, con ben frequentati gruppi di lavoro (cultura e ricerca; economia; sovranità) e il pomeriggio con un ampio dibattito pubblico nell'Aula Magna dell'Università della Svizzera Italiana, gratificato dalle considerazioni finali del consigliere federale Ignazio Cassis. Il nostro sforzo ha permesso così di arrivare anche ad una doppia documentazione: quella dei gruppi di lavoro e quella di questo volume “CH-UE in cammino”, per il momento in versione elettronica consultabile dal nostro sito. Un investimento che speriamo possa servire da spunto per altri modi di navigare e riflettere sulla nostra identità – altro tema che fa da filo conduttore della nostra attività –

e le sfide civiche e politiche della governance della nostra “Willensnation”.

Completando i ringraziamenti espressi dai curatori dell'edizione tedesca – evidenziamo in primo luogo il ruolo di **Paul Aenishänslin** nell'auspicare una edizione italiana– mentre vogliamo ringraziare due amici del Grigioni italiano, il vice-presidente di CS **Luigi Corfù** e lo storico **Marco Marcacci**, per le traduzioni e la cura, con il sottoscritto, di adattamenti e aggiornamenti. Luigi Corfù, con il suo spirito di milizia, ha contribuito alla realizzazione dell'obiettivo grazie alle sue capacità di elaborazione e formattazione dei testi. Siamo grati ai diversi autori dell'edizione tedesca per aver visionato la nostra versione, così pure per alcune verifiche richieste al DFAE. Oltre alle risorse determinanti messe a disposizione da CS, siamo onorati per i **supporti** arrivati da oltre San Gottardo: dall'autore stesso, **Benedikt von Tschärner**, e dai curatori dell'edizione tedesca, da Interpharma nonché da Promozione della cultura del Cantone dei Grigioni

Remigio Ratti, coordinatore dell'edizione italiana, Lugano, novembre 2019.

## CAPITOLO 1



Fonte: DFAE, Suisseurope 4/2016

## Perché l'Europa?

Lo storico e statista polacco Bronislaw Geremek ha detto una volta: "L'Europa è la riconciliazione tra la geografia e la storia!".

Sebbene idee e modelli di unità europea siano stati abbozzati e dibattuti da sempre, e soprattutto dopo la formazione dello Stato nazionale moderno nel XVII secolo, **il progetto europeo odierno** è nato dal confronto con il passato traumatico vissuto dalla generazione dei nostri nonni. Nella prima metà del XX secolo questo continente, un tempo così orgoglioso e apparentemente chiamato a dominare il mondo, ha rischiato un vero e proprio suicidio. In Europa hanno avuto inizio **due guerre mondiali**, che hanno causato milioni di vittime militari e civili, sofferenze umane indescrivibili e immense distruzioni. Le tre ideologie totalitarie nate dal patrimonio culturale europeo travolto – il fascismo, il nazionalsocialismo e il comunismo – hanno trovato la loro grottesca espressione nella follia di alcuni dittatori e hanno portato all'oppressione di interi popoli, nonché allo sterminio di moltissime persone innocenti. Tutti questi regimi sono finiti nella proverbiale pattumiera della storia.

### Il nuovo inizio

- 14 agosto 1941

Sulla nave da guerra britannica *HMS Prince of Wales*, ancorata al largo della costa di Terranova, il presidente americano **Franklin D. Roosevelt** e il primo ministro britannico **Winston S. Churchill** pongono i fondamenti dell'ordinamento del dopoguerra. Questa dichiarazione, la cosiddetta **Carta atlantica**, promette dopo la vittoria delle forze alleate, oltre al diritto all'autodeterminazione dei popoli e alla sicurezza collettiva, anche una cooperazione economica molto più stretta.

- 26 giugno 1945

La Carta atlantica costituisce il punto di partenza per la creazione dell'**Organizzazione delle Nazioni Unite** (ONU). La carta dell'ONU, stesa durante l'incontro al vertice del gennaio 1945 a Yalta (Crimea), viene firmata dai rappresentanti di 50 Stati durante la Conferenza di San Francisco. La **Svizzera** non fa parte dei Paesi firmatari.

- 19 settembre 1946

La fine della guerra, nel 1945, è il momento di un nuovo inizio: la soluzione è "**Mai più la guerra**". In altre parole, l'Europa è innanzitutto un progetto di pace. Nel suo famoso discorso di Zurigo **Winston Churchill** esclama: "**Lasciamo che nasca l'Europa!**" e "**Dobbiamo creare una sorta di Stati Uniti d'Europa!**". Tuttavia, per lo statista britannico, la Gran Bretagna stessa e il Commonwealth, di fatto, non fanno parte dell'Europa.

Il conte **Richard Nikolaus di Coudenhove-Kalergi**, residente a Gstaad nel canton Berna, cercava da tempo di concettualizzare e diffondere l'idea di Europa, ad esempio con il suo libro Pan-Europa pubblicato in tedesco nel 1923 o mediante i congressi del suo movimento (1926 a Vienna, 1932 a Basilea). Ma è solo nel dopoguerra, a partire dal 1945, che la sua visione comincia a trovare consenso politico. Idee, programmi, fondazioni e iniziative si susseguono colpo su colpo. Fin dall'inizio l'idea di Europa, in quanto progetto idealistico e politico, è caratterizzata da una grande diversità di approcci, e non tutto ciò che viene concepito e proclamato si rivelerà duraturo. Rimane tuttavia l'essenziale che continuerà a consolidarsi e svilupparsi nella seconda metà del secolo e oltre.

Nel settembre 1946 un congresso organizzato nella località di **Hertenstein**, sul lago dei Quattro Cantoni, da **Europa-Union Svizzera** (un movimento fondato a Basilea nel 1934) con partecipanti provenienti da tutta Europa, delinea in dodici tesi la visione di un'Unione europea del dopoguerra.

Un anno dopo, alla fine dell'agosto 1947, un altro congresso riunito a **Montreux**

decide di fondare l'Unione dei federalisti europei (UEF). Questo e altri movimenti simili daranno presto vita al movimento europeo ancora esistente.

Dopo la fine della guerra, vista la rapida ascesa verso il potere dei partiti comunisti in alcuni Paesi, anche gli Stati Uniti sostengono il movimento, sia ufficialmente che privatamente, con notevoli risorse. La funzione di centro propulsore viene assunta dal **Comitato americano per l'Europa unita** (ACUE), presieduto da William J. Donovan e Allen W. Dulles.

## Il piano Marshall (Programma europeo di ripresa economica, ERP)

- 5 giugno 1947

In un discorso che tiene all'Università di Harvard, il Segretario di Stato americano **George C. Marshall** presenta il piano di aiuti americani per l'Europa devastata dalla guerra del valore complessivo di 13 miliardi di dollari. Questo incentivo, noto come piano Marshall, facilitò di molto la ricostruzione e il nuovo inizio politico in Europa.

## L'OECE

- 16 aprile 1948

Viene firmato a Parigi il trattato che istituisce l'**Organizzazione europea per la cooperazione economica** (OECE), responsabile dell'attuazione della politica delineata nel piano Marshall. La Svizzera aderisce, con la riserva di conservare la propria neutralità, ma rinuncia a qualsiasi forma di aiuto. L'OECE, che ha sede a Parigi, nel Château de la Muette, promuove in materia di politica economica il metodo del dialogo multilaterale tra i Paesi industrializzati ad economia di mercato avanzata; l'organizzazione viene talvolta indicata anche come "Club dei ricchi". La sua azione si affida principalmente a raccomandazioni non giuridicamente vincolanti. Nel 1961 l'OECE diventa l'OCSE, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, che oggi riunisce 35 Stati membri e si occupa più di problemi economici globali e questioni di sviluppo che non di questioni specificamente europee.

## Il Congresso dell'Aia

- 7-10 maggio 1948

Si tiene all'Aia un importante Congresso europeo, presieduto da **Winston Churchill**, con cui s'intende approfondire il concetto di Europa. I partecipanti, in tutto oltre 700, sono in generale rappresentanti politici dei vari movimenti filoeuropei, ma sono presenti anche singole personalità. Tra le figure chiave del Congresso vanno citati il britannico **Sandys Duncan** (genero di Churchill), l'olandese **Hen-drik Brugmans** (futuro rettore del Collegio Europeo di Bruges) e il polacco **Jozef Hieronim Retinger**.

Allo scrittore svizzero **Denis de Rougemont**, uno dei pionieri e fondatori del movimento federalista, tocca l'onore di leggere la dichiarazione finale del congresso, al quale ha dato un contributo notevole anche come redattore di passaggi importanti, in particolare quelli relativi al settore della cultura. De Rougemont si farà poi conoscere come direttore e animatore del **Centre européen de la culture** di Ginevra. Molte delle idee e delle proposte avanzate al congresso dell'Aia saranno attuate, per esempio il **Consiglio d'Europa**, oppure il **College d'Europe di Bruges**, sostenuto dalla Svizzera fin dall'inizio e che permetterà a molti svizzeri di approfondire i loro studi.

## La NATO e la sicurezza europea

Come grande potenza vincitrice della Seconda guerra mondiale, gli **Stati Uniti** non solo condividono con i partner europei i valori fondamentali della libertà e della democrazia, ma considerano il sostegno al programma di unificazione un'arma decisiva nella lotta globale contro il comunismo.

- 4 aprile 1949

A Washington DC viene tenuta a battesimo l'**Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord** (NATO) fondata da Stati Uniti, Canada e dieci Stati europei. La nuova alleanza difensiva avrà sede a Bruxelles. Si tratta di un evento centrale nella storia europea del dopoguerra, non da ultimo perché nel giro di pochi anni l'Alleanza avvierà il piano di **riarmo della Germania** (Bundeswehr). L'affermazione semplicistica che il progetto europeo – compresi gli sforzi di unificazione – fosse teleguidato dall'America è scorretta; però è giusto ammettere che nel periodo della **guerra fredda**, la **garanzia di aiuto** e sicurezza offerta dal grande cugino d'oltreoceano si è rivelata decisiva anche per il successo delle iniziative ideate e avviate dagli europei stessi.

In questi anni l'Europa è **divisa** come lo è anche la Germania. A ovest, la **Repubblica federale di Germania** (BRD), creata nel 1949, si integra rapidamente nelle strutture atlantiche e dell'Europa occidentale; a est la **Repubblica democratica tedesca** (DDR) diventa presto l'allievo modello e una base operativa dell'impero sovietico. Sotto la pressione di Mosca, la parte orientale del continente non solo rifiuta gli aiuti del Piano Marshall, ma si sottrae anche agli sforzi di unificazione avviati in Occidente. Caratteristica di questo periodo sono soprattutto la corsa agli armamenti tra le potenze nucleari e l'ascesa, in alcuni Paesi, dei partiti comunisti e di organizzazioni di facciata loro affiliate, con l'intento di conquistare i centri di potere nazionali e di ottenere il consenso degli intellettuali e delle masse.

Nel 1947 **Iosif Stalin**, segretario generale del **Partito comunista dell'Unione sovietica** (PCUS) e primo ministro sovietico, sostituisce il vecchio **Comintern** (Internazionale comunista) fondato nel 1919 con l'apparato di propaganda del **Cominform** (sciolto nel 1956). Il Consiglio di mutua assistenza economica (COMECON), fondato nel 1949, e il suo equivalente in ambito militare, il **Patto di Varsavia** (fondato nel 1955), completano il dispositivo istituzionale.

## Il Consiglio d'Europa

- 5 maggio 1949

Dieci Stati dell'Europa occidentale firmano a Londra la Carta del **Consiglio d'Europa**, una nuova organizzazione intergovernativa al servizio della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani. Strasburgo, una città con radici francesi e tedesche, è scelta come sede e può ora definirsi "capitale europea".

Istituzionalmente, il Consiglio d'Europa con i suoi (odierni) 47 Stati membri comprende un **Comitato dei ministri**, un **Segretariato** e un'**Assemblea parlamentare** costituita oggi da 324 membri e da altrettanti deputati supplenti designati dai parlamenti nazionali.

Il Consiglio d'Europa diventerà **paneuropeo** solo dopo il crollo del sistema sovietico nell'Europa centrale e orientale. La Federazione russa aderisce al Consiglio d'Europa nel 1996. Nella percezione dell'opinione pubblica, il Consiglio d'Europa ha una presenza più in sordina rispetto alle Comunità europee sempre alla ribalta, non da ultimo perché si occupa solo marginalmente di questioni economiche.

Oltre al ruolo di forum di discussione, al Consiglio d'Europa è affidata l'elaborazione delle **convenzioni** che verranno poi sottoposte alla ratifica degli Stati membri e che contribuiscono a istituire un certo grado di armonizzazione giuridica in settori importanti (ambiente, politica sociale, diritto di famiglia, protezione delle minoranze, protezione dei dati, lotta al terrorismo, ecc.). La più importante di queste convenzioni del Consiglio d'Europa è la **Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali** (CEDU), firmata il 4 novembre 1950, che con la Corte di giustizia garantisce il rispetto dei valori sanciti dal progetto europeo. (Ulteriori informazioni nel **capitolo 6**, pag. 89 e sg.).

## Il piano Schuman e le Comunità europee

- 9 maggio 1950

In un discorso tenuto a Parigi, il ministro francese degli affari esteri **Robert Schuman** – tedesco lorenese nato in Lussemburgo nell'anno 1886 – propone che le industrie del carbone e dell'acciaio tedesche e francesi siano fuse e gestite congiuntamente sotto l'egida di **un'alta autorità sovranazionale**. Una frase della dichiarazione di Schuman diventa famosa: "**L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa nascerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto**".

Il piano è opera di **Jean Monnet**, ex alto funzionario della Società delle Nazioni e nel 1946 creatore e capo dell'autorità francese per la pianificazione (Commissariat général du plan, abolito nel 2006). Schuman si assicura l'approvazione del cancelliere tedesco **Konrad Adenauer**. Il carbone e l'acciaio sono i simboli più tangibili della capacità di uno Stato di riarmarsi. Anche in questo caso la Germania va integrata in una solida struttura europea.

- 18 aprile 1951

La Francia, la Germania occidentale, l'Italia e i tre Paesi del Benelux (Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi) firmano il trattato che istituisce la **Comunità europea del carbone e dell'acciaio** (CECA). L'Alta Autorità avrà sede a Lussemburgo, con il suo primo presidente Jean Monnet. È questo il primo passo nella costruzione delle Comunità europee (CE), processo che sfocerà in quella che ora conosciamo come **Unione europea** (UE). Nell'estate del 1952 viene abolito lo **Statuto della Ruhr**, in vigore dal 1948, ossia il controllo degli alleati occidentali sull'area della Ruhr, la vecchia "fucina d'armamento del Reich".

- 10 settembre 1952 / 10 marzo 1953

Nel quadro della nuova CECA, i ministri degli esteri dei Sei convocano una **riunione ad hoc** presieduta da **Paul-Henri Spaak**, con il compito di preparare entro il marzo 1953 il trattato che dovrebbe istituire una **Comunità politica europea**. Si tratta di una vera e propria **costituzione per l'Europa** che comprende l'integrazione politica, militare ed economica (compresa la CECA). È un testo di chiara matrice federalista. La commissione costituzionale è presieduta dal politico tedesco della CDU **Heinrich von Brentano**. L'audace testo rimarrà tuttavia lettera morta.

Da allora in poi, gli obiettivi della sicurezza europea da un lato, e dell'integrazione economica dall'altro, saranno perseguiti su due binari diversi.

- 30 agosto 1954

L'Assemblea nazionale francese respinge il progetto di trattato presentato dal primo ministro **René Pleven** per la creazione di una **Comunità europea di difesa** (CED), rinunciando così al concetto di difesa integrata dell'Europa occidentale e, indirettamente, a quello di **unione politica**. I tempi non sono maturi per un esercizio e uno Stato federale europeo.

- 24 ottobre 1954

Dopo il fallimento della CED, i membri europei della NATO istituiscono l'**Unione dell'Europa occidentale** (UEO) come forum di cooperazione e di discussione nel settore della politica di sicurezza e di difesa. Tuttavia, in considerazione del ruolo centrale che la NATO continuerà a svolgere, tale organizzazione avrà scarso peso e sarà infine sciolta il 1. luglio 2011.

Si rivelerà più importante l'attenzione che degli statisti europei dedicheranno all'**integrazione economica**. I vincoli protezionistici e politici anteguerra, che non sono stati eliminati con la fine del conflitto, ostacolano la ricostruzione in modo fin troppo evidente. Sarà questo il tema dominante negli anni a venire.

- 1-3 giugno 1955

La **Conferenza di Messina**, presieduta dal ministro degli esteri italiano, il liberale **Gaetano Martino**, vuole porre le basi per il rilancio, sulla scorta di un concetto proposto dal ministro degli esteri olandese **Jan Willem Beyen** e sostenuto dai suoi colleghi **Paul-Henri Spaak** (Belgio) e **Joseph Bech** (Lussemburgo). La Francia, rappresentata dal ministro degli esteri **Antoine Pinay**, e la BRD, rappresentata dal segretario di Stato **Walter Hallstein**, appoggiano l'iniziativa; la Gran Bretagna, invece, non partecipa ai lavori.

La parola d'ordine è: concentrarsi sugli aspetti economici, ovvero sul progetto di **mercato comune**, senza rinnegare l'**obiettivo politico finale** dell'intero processo. I negoziati rivelano la difficoltà a coniugare la liberalizzazione degli scambi, fortemente voluta dalla Germania, con la politica agricola comune richiesta dalla Francia.

- 25 marzo 1957

Dopo lunghe e difficili trattative in diverse sedi negoziali i capi di governo (tra cui il cancelliere federale tedesco **Konrad Adenauer**) o ministri dei sei Stati della CECA, riuniti in Campidoglio a Roma, firmano i trattati che istituiscono la **Comunità economica europea** (CEE) e la **Comunità europea dell'energia atomica** (EURATOM); si tratta dei cosiddetti trattati di Roma che entreranno in vigore il 1. gennaio 1958. Il tedesco **Walter Hallstein** diventa il primo presidente della Commissione europea, il francese **Louis Armand** quello dell'EURATOM.

La "biografia istituzionale" europea si rivelerà lunga e complessa. Alle accelerazioni si alternano fasi di stallo e periodi d'incertezza. Dalla situazione di partenza con tre Comunità, ciascuna con i suoi trattati e le sue istituzioni, si perviene nel corso degli anni, dapprima alla fusione degli esecutivi, in seguito si passa a quella dei trattati – nel cosiddetto **Atto unico europeo** – ai cambiamenti di nome, alle revisioni generali e parziali, ai referendum e finalmente al progetto di **trattato costituzionale**. I lettori principalmente interessati a conoscere la natura e il funzionamento dell'Unione europea (UE), troveranno tutti i ragguagli nel capitolo 2 (p. 21).

Ai primi sei Stati se ne aggiungono via via altri dal 1973, dapprima quelli dell'Europa occidentale e meridionale, poi, dopo il 1989, quelli dell'Europa centrale e orientale. Nel 2013, con l'adesione della Croazia, l'UE conta **28 Stati membri**. Tuttavia, nel giugno 2016 la maggioranza dei votanti britannici accetta la proposta di uscire dall'Unione europea, la cosiddetta **Brexit**. Il processo di uscita non è ancora concluso e le relative condizioni sono tuttora oggetto di trattative (cfr. Post scriptum IV, p. 46)..

## La riconciliazione franco-tedesca

- 22 gennaio 1963

Il cancelliere tedesco **Konrad Adenauer** e il presidente francese **Charles de Gaulle** firmano il **trattato di amicizia franco-tedesco** nel Palazzo dell'Eliseo a Parigi. Non solo la vecchia "ostilità ereditaria" tra i due vicini viene accantonata con questo storico atto, ma vengono così poste le basi per una leadership franco-tedesca quale motore del processo d'integrazione europea.

Dalla fine della Seconda guerra mondiale la cosiddetta **questione tedesca** non si è palesata "soltanto" come un problema di riconciliazione, ma anche come sfida fondamentale di carattere politico: ci si chiede come sarà possibile integrare nella nuova Europa, quale nazione libera, democratica ed economicamente efficiente, questo grande Paese che occupa una posizione centrale, e che – nessuno lo dimentica – aveva scatenato la guerra. Presto appare chiaro che una Germania chiamata a condividere le responsabilità è destinata a diventare il punto di forza nell'Europa del dopoguerra. La crescita della Repubblica federale fino a diventare la prima potenza economica dell'Europa democratica e la riunificazione tedesca intrapresa nel 1989 diventano anche lo specchio che riflette le debolezze di molti Paesi dell'UE.

## Gli accordi di Helsinki

Per gli Stati democratici, la **divisione dell'Europa** segnata dalla guerra fredda in due campi contrapposti costituisce tanto una pesante ipoteca, quanto un incentivo a perseguire le aspirazioni di unità e di rinnovamento del continente. Con l'Unione sovietica guidata prima da **Nikita Krusciov**, poi, dal 1964, da **Leonid Breznev**, ci si chiede se, nonostante il contrasto ideologico tra i due blocchi, tra capitalismo e comunismo, nonostante la corsa agli armamenti e i numerosi eventi drammatici – l'invasione dell'Ungheria nel 1956 e della Cecoslovacchia nel 1968, la costruzione del muro di Berlino nel 1961 – non si possa giungere a qualche forma di **distensione** nelle relazioni tra le due parti dell'Europa.

- 22 – 26 maggio 1972

**Breznev** riceve a Mosca il presidente degli Stati Uniti **Richard M. Nixon**. I due statisti, coscienti dei motivi di tensione che li dividono, si intendono su due punti chiave: uno è l'accordo sulla limitazione delle armi strategiche (SALT I) e dei missili antimissile (ABM), l'altro, l'organizzazione di una **grande conferenza multilaterale sulla sicurezza in Europa**.

- 1. agosto 1975

Nella capitale finlandese 35 capi di Stato e di governo firmano l'**Atto finale** di Helsinki che istituisce la **Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa** (CSCE).

L'obiettivo principale di Mosca è di consolidare la mappa dell'Europa così come si presenta dalla fine della Seconda guerra mondiale, e quindi di rafforzare il dominio dell'Unione Sovietica sull'Europa centrale e orientale, inclusi la divisione della Germania e i nuovi confini della Polonia: si parla anche di status quo territoriale. Helsinki può quindi essere considerato un momento cruciale, in quanto con questo Atto si crea un sistema di sicurezza a **tre pilastri**: la garanzia dell'**inviolabilità delle frontiere**, la conferma dei **diritti fondamentali**, compresa la libertà di circolazione delle persone e delle idee, la cosiddetta dimensione



Fonte: DFAE, Suisseurope 1/2018

umana, e, infine, un programma di **collaborazione** economica, scientifica e culturale.

Caratteristica di questo processo è che fin dall'inizio si situa in un quadro di riferimento più ampio dello spazio d'integrazione dell'Europa occidentale dei Sei, dei Dodici o dei Quindici, e anche più ampio di quello del Consiglio d'Europa. La CSCE, si dice, comprende un'area di sicurezza e cooperazione che va "da Vancouver a Vladivostok" e conta fra i firmatari le grandi potenze USA e URSS. L'obiettivo è quello di superare una visione troppo antagonista, derivata dalla guerra fredda, nelle relazioni fra le nazioni dell'emisfero settentrionale.

Da un punto di vista storico è del tutto giustificato che alla CSCE, con i suoi tre "pilastri", venga attribuito un ruolo decisivo in relazione ai profondi cambiamenti che seguiranno nell'Europa centrale e orientale. Va ricordato, ad esempio, il movimento civile **Charta 77** in quella che allora era la Cecoslovacchia. Questo movimento si appellò sempre espressamente all'Atto di Helsinki. Tuttavia, il periodo tra il 1970 e i primi anni '80 è anche segnato da interventi come quello dell'URSS in Afghanistan. Solo l'ascesa al potere di **Mikhail Gorbaciov** e la sua politica della perestroika e della glasnost consentiranno di raccogliere i frutti dell'Atto finale di Helsinki. Per ulteriori informazioni si consulti il capitolo 6 (pag. 96).

## La visione dell'Europa

Dai primi passi qui descritti a grandi linee, il dibattito europeo rimane caratterizzato per lunghi anni da un vivace dibattito sul miglior metodo da seguire e sulla forma di integrazione più appropriata. Sembra certo che il tradizionale **Stato nazionale** non sia più in grado di affrontare da solo tutti i problemi che si presentano. Tuttavia, lo Stato nazionale non si è affatto «disintegrato» e continua a rappresentare un'entità politica e psicologica indispensabile, nonché il riferimento per la vita pubblica.

Nei primi anni dopo la guerra molti europei, specialmente coloro che l'hanno vissuta da vicino e la condannano, ma anche molti giovani che vogliono creare qualcosa di nuovo, mostrano un vivo interesse per la **visione federa-**

**lista**, quella del programma di Hertenstein e dell'UEF. È la stessa visione che hanno **Denis de Rougemont** e persone che hanno fatto la Resistenza, come il già citato olandese **Hendrik Brugmans**, il filosofo francese **Alexandre Marc** o l'antifascista italiano **Altiero Spinelli**. L'obiettivo politico comune è **l'unità sempre più stretta dei popoli europei, nel rispetto della grande diversità di questo continente**.

Resta tuttavia da decidere se il processo debba portare ad uno **Stato federale** (federazione), ad una **comunità politica degli Stati Uniti d'Europa** come delineata nel progetto del 1953, o se si debba procedere pragmaticamente, passo dopo passo, in funzione delle sfide, specialmente economiche, che si presentano cammin facendo: il cosiddetto possibilismo, unionismo o funzionalismo. Una sorta di **Confederazione**, o di **struttura istituzionale sui generis**, in grado di affrontare le necessità oggettive trasferendo sempre più competenze dai singoli Stati alle strutture comunitarie.

Ben presto s'imporrà un **internazionalismo formale dei trattati**, che non riuscirà tuttavia a evitare la giustapposizione fra la concezione comunitaria sovranazionale dei francesi **Jean Monnet** e **Pierre Uri** e forme meno intransigenti di cooperazione intergovernativa. Per quest'ultima soluzione viene coniata l'espressione Europa degli Stati, o **Europa delle nazioni** o delle patrie.

Nel 2012, l'**Unione europea**, che contava a quel momento 27 Stati membri, riceve il **premio Nobel per la pace** quale riconoscimento, secondo le parole del comitato norvegese per il premio, "per il suo ruolo stabilizzatore nel trasformare l'Europa da continente di guerre a continente di pace".

Chiunque consideri le principali **tendenze ideologiche e politiche del progetto europeo**, così come si presentava intorno alla metà del XX secolo, constata come, storicamente, queste idee di fratellanza e di unità affondino le radici nel pensiero razionale **illuminista** del filosofo **Immanuel Kant** (1724-1804), che può dunque essere considerato il vero padre di questa visione europea.

Considerando le varie iniziative e istituzioni che l'Europa occidentale del dopo-

guerra – la CE/UE, ma non solo – ha prodotto nel suo insieme, emergono in particolare i seguenti elementi:

- L'Europa come espressione di **valori comuni**: rispetto della dignità umana e dei diritti fondamentali, libertà, democrazia e Stato di diritto. Non a caso gli statisti Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi e Robert Schuman, noti come i padri fondatori dell'Europa, appartengono alla famiglia dei partiti cristiano-democratici. Sin dall'inizio, l'**Occidente cristiano** è spesso evocato nei discorsi e nei testi.
- L'Europa come comunità a garanzia della **sicurezza** interna e verso l'esterno. Nonostante gli europei abbiano accettato e interiorizzato il partenariato per la sicurezza con gli Stati Uniti, restano coscienti della propria responsabilità nel gestire la pace come garanzia per la propria sopravvivenza. In un discorso al Parlamento europeo del 1995, il presidente **François Mitterrand** esclamò: "*Le nationalisme, c'est la guerre!*".
- L'Europa come **comunità solidale**. Al di là delle proclamazioni retoriche, i trattati e le politiche comuni attuali mettono a disposizione numerose procedure, risorse (fondi, ecc.) e garanzie concrete di assistenza reciproca tra gli Stati interessati.
- L'Europa come **spazio d'integrazione economica e sociale**: superamento delle frontiere e delle discriminazioni, libera concorrenza, promozione della crescita, cooperazione nella ricerca e nell'innovazione, compresa la governance della **globalizzazione** come nuova sfida per l'intero continente.
- L'Europa come **comunità di diritto**: norme comuni, procedure comuni, protezione giuridica comune, quindi anche irrinunciabili istituzioni comuni.
- L'Europa come **comunità di azione politica**: difesa coordinata o comune degli interessi e dei valori europei sulla scena mondiale globalizzata.
- L'Europa come espressione della **diversità dei suoi popoli e delle sue culture**: "unità nella diversità", per cui, nonostante le affermazioni della propa-

ganda euroscettica, l'uniformazione e l'accentramento non diventeranno mai un segno distintivo del processo di unificazione.

- L'Europa come **simbolo**, non da ultimo per i cittadini che cercano elementi di un'**identità più vasta** in un mondo interdipendente; la bandiera e l'inno si sono affermati, pur con qualche esitazione.

Il dibattito su quale sia la miglior **forma** per l'unificazione europea è sempre in corso, anche perché pure i più convinti sostenitori dell'idea europea, in quanto politici eletti, devono fare i conti con un'opinione pubblica legata alle proprie abitudini e tradizioni politiche. Inoltre, l'elaborazione e l'esercizio di politiche comuni nella lontana Bruxelles sono percepiti da molti cittadini come troppo tecnocratici e non in grado di risolvere i problemi che li toccano da vicino. In questo processo il **popolo**, quale forza più o meno in grado di agire direttamente, sembra escluso. È quindi difficile evitare la **contraddizione** tra ciò che i politici proclamano nelle loro capitali e ciò che poi decidono a Bruxelles e a Strasburgo. Oggi, nell'Unione europea ha prevalso una **forma mista d'integrazione** non facile da definire: l'unione doganale, il mercato interno, l'unione economica e monetaria, ecc., possono in sé essere considerate espressioni ed elementi del federalismo o di un quasi-federalismo. In altri settori di attività, invece, l'approccio dell'UE è più confederale, coordinato o cooperativo. Questo compromesso, politicamente inevitabile, è tuttavia al tempo stesso anche fonte di malintesi e di **debolezza** per l'Unione e per l'Europa. Un'**Europa potenza**, come centro di potere politico, che agisce con decisione in modo unitario, ma anche un'**Europa patria** democraticamente legittimata, rimangono ovviamente un'illusione, anche se non mancano argomenti a favore di una maggiore coerenza e spirito costruttivo, a favore di una presenza più significativa.

Naturalmente, si può sempre sostenere che in fin dei conti l'aspetto formale e istituzionale dell'integrazione non sia decisivo, che l'unica cosa che conta veramente è la **volontà politica di anteporre l'interesse generale alle convenienze particolari**, la determinazione ad affrontare effettivamente le sfide concrete interne ed esterne. Tuttavia, riteniamo che le debolezze concettuali attuali costituiscano, in ultima analisi, ben più che semplici difetti estetici, lasciando intravedere la necessità di un ulteriore lavoro costruttivo da parte degli europei.

## L'Europa e la Svizzera

La Svizzera si trova nel **cuore dell'Europa**, non solo dal punto di vista geografico ma anche economico, culturale e sociale. Anche dal punto di vista politico la Svizzera è plasmata dalle tradizioni europee. Tre importanti lingue culturali europee sono anche le lingue nazionali svizzere. La **Galleria di base del San Gottardo**, inaugurata nel giugno 2016, non solo ci rende consapevoli del dato geografico, ma simboleggia anche il contributo molto concreto della Svizzera all'avvicinamento tra i Paesi di questo continente. Quasi nessun altro Paese intrattiene con i propri vicini relazioni così intense e diversificate come la Svizzera. I 28 Stati dell'Unione (ai quali si devono aggiungere i tre Stati dell'AELS Norvegia, Islanda e Liechtenstein) formano insieme l'Europa comunitaria.

Con i suoi oltre 500 milioni di abitanti quest'Europa è di gran lunga il principale partner commerciale ed economico della Svizzera. Oltre il 70% delle sue importazioni ed esportazioni si riferiscono a quest'area. Viceversa, la Svizzera è uno dei quattro principali partner commerciali dell'UE, con gli Stati Uniti, la Cina e la Russia.

La storia della Svizzera è anche la storia della sua **complessa interdipendenza** con l'Europa. Poiché le potenze europee non sono più coinvolte in lunghe guerre tra di loro e condividono con noi gli stessi valori di libertà e democrazia, la posizione centrale della Svizzera ha assunto ancora maggiore importanza. Come sappiamo, la Svizzera non rappresenta un'unità statale naturale e uniforme. È piuttosto il risultato di un processo di aggregazione politica di lunga durata, si parla anche di **Willensnation**. Lo svizzero tende dunque a **smarcarsi** dal contesto europeo, a dispetto delle somiglianze con gli Stati limitrofi. L'esigenza degli svizzeri di affrontare le cose in modo sempre un po' diverso e indipendente dagli altri può spingerli a sottovalutare l'importanza dell'interdipendenza e a isolare inutilmente il Paese.

Nel 1945, alla fine della Seconda guerra mondiale, dopo le grandi distruzioni belliche e la rottura politica, la maggior parte dei popoli europei hanno dovuto affrontare la sfida radicale di un nuovo inizio. Per la Svizzera, risparmiata dalla guerra, l'anno della pace ha invece significato il ritorno alla normalità. Così si spiega perché la via intrapresa fino a oggi dalla Svizzera sia stata e rimanga tormentata, contraddistinta da esitazioni e sfiducia. Improvvisamente circondati solo da amici, gli svizzeri hanno difficoltà ad ampliare la visione del mondo e a individuare la direzione di marcia. Hanno quindi difficoltà a credere in una nuova Europa, anche se il loro Paese ha una lunga tradizione di scambi commerciali, di cooperazione e anche di solidarietà.

Per molti svizzeri è stata a lungo centrale la questione della **neutralità** permanente e della sua incompatibilità con la partecipazione della Svizzera a certe istituzioni internazionali. Per esempio, la Svizzera si è rifiutata di aderire all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), fondata nel 1945, perché la nuova organizzazione mondiale creata dalle potenze vincitrici non prevedeva in alcun modo l'esonero degli Stati membri neutrali dall'obbligo di partecipare alle sanzioni collettive contro Paesi che avessero violato la pace. L'adesione è avvenuta solo nel 2002. Sebbene la maggior parte degli svizzeri dichiarò il proprio attaccamento al principio di neutralità, è difficile percepirne l'effettivo impatto nella pratica della politica estera.



Fonte: DFAE, Suisseurope 2/2015

La Svizzera ha aderito al **Consiglio d'Europa** soltanto alla fine del 1963, per non essere coinvolta nei dibattiti politici sollevati dalla guerra fredda. Nel frattempo il Consiglio d'Europa, in origine un costrutto esclusivamente occidentale, è diventato uno strumento di cooperazione paneuropea. Esso svolge questo ruolo parallelamente o in collaborazione con la CSCE, risalente al periodo della distensione, che si è poi trasformata nell'**Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa** (OSCE). In ambedue i consessi la Svizzera svolge un ruolo attivo e costruttivo.

Infine, per quanto riguarda il principale partner della Svizzera, la **Comunità europea** (oggi **Unione europea**), c'erano inizialmente in Svizzera voci che mettevano addirittura in discussione la partecipazione del Paese ad una zona di libero scambio, mentre successivamente lo stesso Consiglio federale ha proposto come possibile o desiderabile l'adesione all'UE a determinate condizioni, come avvenuto nel frattempo – *mutatis mutandis* – per altri Paesi neutrali, quali l'Austria, la Finlandia e la Svezia.

Ovviamente, spetta agli svizzeri stessi rideterminare la natura e l'entità del loro contributo all'opera comune, conformemente alle regole della democrazia semi-diretta. Nel 1972 il popolo e i Cantoni si sono pronunciati in favore di un **accordo di libero scambio** con l'allora Comunità economica europea (CEE). Nel 1992 hanno rifiutato il trattato che istituisce lo **Spazio economico europeo** (SEE). Dal 2000, in ben sette votazioni, l'elettorato si è espresso a favore della politica europea del Consiglio federale basata sul **bilateralismo**. Possiamo supporre che la **votazione del 9 febbraio 2014** in favore dell'iniziativa "Contro l'immigrazione di massa" non significhi la fine di questa politica d'integrazione. Bisogna tuttavia ammettere che il Paese ha sempre avuto qualche tentennamento nel mantenere la rotta nella politica verso l'UE. Vale sicuramente la pena esaminare più da vicino questo percorso della Svizzera. Sapere che cosa è avvenuto può aiutare a determinare l'orientamento per il futuro.

La Svizzera è il nostro Paese, ma è anche Europa, si trova in Europa, vive con l'Europa. Come Paese, infatti, ha avuto poco da dire e ha contribuito poco alla costruzione della casa comune europea a causa del suo assai limitato coinvolgimento. Peccato, perché il nostro Paese attraverso il suo sviluppo storico dalla complessità della vecchia Confederazione fino al moderno Stato federale, ha acquisito una ricca esperienza nel non sempre facile intento di far convivere gruppi di popolazione molto diversi tra loro. Si tratta di esperienze storiche che i nostri vicini in parte ci invidiano. I fondatori delle Istituzioni europee, per inciso, hanno sempre fatto riferimento al **federalismo di carattere specificamente svizzero** come esempio da prendere in considerazione per la costruzione di un'Europa unita, anche se hanno evitato di copiarlo tale quale.

Riteniamo che la natura e l'importanza delle sfide che i popoli d'Europa – tutti i popoli d'Europa – hanno affrontato e continuano ad affrontare siano così grandi che, in ultima analisi, solo l'unità e la coordinazione d'intenti può permettere di affrontarle con successo. La Svizzera non può sottrarsi a questo coinvolgimento, subirebbe direttamente le ripercussioni di un fallimento. Nel migliore dei casi, può limitare la sua partecipazione o il suo coinvolgimento istituzionale, se la maggioranza dell'elettorato lo volesse, ma non sarebbe maggiormente libera, al contrario. Il dibattito intorno ai vantaggi e agli inconvenienti a lungo termine di un minore o maggior coinvolgimento nella politica comune europea è destinato senz'altro a durare ancora a lungo.

## CAPITOLO 2



Fonte: DFAE, Suisseurope 3/2016

## Unione comunitaria: istituzioni e politiche

In Europa, dopo la seconda guerra mondiale, vennero sviluppati nuovi metodi di cooperazione e furono configurate nuove istituzioni senza che si potesse far capo a modelli già esistenti, in quanto le organizzazioni internazionali e le istituzioni statali di tipo federale allora attive presentavano caratteristiche affatto diverse. **La complessità d'impostazione** di queste nuove istituzioni comunitarie era dovuta all'indispensabilità della negoziazione fra i vari Stati. I processi decisionali risultarono condizionati da innumerevoli compromessi con cui si cercava di calibrare i vari interessi, le ambizioni, le tradizioni giuridiche e politiche e le esigenze economiche degli Stati coinvolti. Dunque, anche nel corso degli sviluppi successivi si rivelò tutt'altro che scontato adattarsi alle mutevoli esigenze mantenendo la coerenza e lo spirito di innovazione.

Chiunque dall'esterno esamini la Comunità europea e, oggi, l'Unione europea, giunge alla conclusione che la sua istituzione più caratteristica e originale è probabilmente la **Commissione europea**. Fondamentali per quest'ultima sono l'indipendenza e l'obbligo di procedere esclusivamente in funzione degli obiettivi definiti nei trattati, ovvero degli interessi generali dell'Unione, caratteristiche queste che la differenziano decisamente da qualsiasi organismo puramente intergovernativo. In un certo senso, la Commissione è più simile ad un'istituzione indipendente che ad un governo di tipo tradizionale o al classico segretariato di qualsiasi organizzazione internazionale. È vero, talvolta viene accusata di indulgere alla burocrazia e si può accettare la critica secondo cui nell'Unione europea si registra un certo deficit democratico. Tuttavia la Commissione non è l'unica responsabile del funzionamento e delle politiche dell'Unione; pure le altre istituzioni devono assumersi le proprie responsabilità e rispondere alle critiche.

## I trattati

Le **Comunità europee** (CE) sono le istituzioni create con i trattati qui presentati in ordine di data e di cui si segnalano le caratteristiche essenziali:

- 18 aprile 1951

Come già accennato, nasce la **Comunità europea del carbone e dell'acciaio** (CECA), nota anche come "**Montanunion**". Basato sul piano Schuman, il **Trattato di Parigi** è firmato da sei Stati: Francia, Italia, Repubblica federale di Germania, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo. In sostanza garantisce alle industrie chiave del carbone e dell'acciaio la libera circolazione di queste risorse e il libero accesso alle fonti di produzione. Organo esecutivo è l'Alta Autorità con sede nel **Lussemburgo**.

- 25 marzo 1957

Con i **trattati firmati a Roma**, in Campidoglio, dai sei Stati della CECA (Francia, Repubblica federale di Germania, Italia, Benelux), nascono la **Comunità economica europea** (CEE), nota anche come Mercato comune, e la **Comunità europea dell'energia atomica** (CEEA o Euratom).

Con questi trattati ci si propone di estendere a tutta l'economia, compresa l'agricoltura, le modalità di integrazione comunitaria sviluppate nell'ambito CECA. Dal punto di vista del commercio, la CEE diventa un'**unione doganale** che introduce dazi alle frontiere comuni e azzerava quelli fra gli Stati che la compongono.

Con l'Euratom si imposta una gestione congiunta per l'**uso pacifico dell'energia nucleare** (ricerca, sicurezza dei reattori, fornitura di combustibile nucleare, smaltimento).

Le tre Comunità dirette ciascuna da una Commissione e da un Consiglio dei ministri che si riuniscono a **Bruxelles** e in **Lussemburgo**, sono sottoposte alle decisioni di un'**Assemblea parlamentare**, che si riunisce a **Strasburgo**, e ad una **Corte di giustizia** comune. Entrambi i trattati entreranno in vigore il 14 gennaio 1958.

- 4 aprile 1965

Con il **Trattato di Bruxelles** gli Stati membri della CE decidono di fondere gli esecutivi delle Tre comunità Europee con l'istituzione di un unico Consiglio dei ministri e un'unica Commissione a partire dalla metà del 1967.

- 17-18 febbraio 1986

L'**Atto unico europeo** (AUE) è firmato nel Lussemburgo. Tutte le disposizioni del trattato diventano oggetto di revisione approfondita. Le politiche comunitarie, finora di carattere piuttosto informale (PCC), sono istituzionalizzate (politica regionale, ambientale, della ricerca e rapporti con gli Stati che ambiscono ad una cooperazione o all'adesione). Si conferma inoltre l'intenzione di **completare il mercato interno** entro il 1992.

- 7 febbraio 1992

Dopo la caduta del muro di Berlino (1989), con il trattato di **Maastricht** si istituisce l'**Unione europea** (UE). Firmato dai dodici Paesi CE, il trattato entrerà in vigore il 1. novembre 1993 come istituzione cappelletto che raggruppa le tre precedenti Comunità. La CEE muterà il nome in quello di Comunità Europea (CE). Maastricht è il passo decisivo che spiana la strada all'**Unione economica e monetaria** (UEM), nonché all'introduzione, il 1. gennaio 1999, dell'**euro** come moneta unica. La nuova valuta emessa e amministrata dalla **Banca centrale europea** (BCE), si presenta inizialmente solo come moneta scritturale, poi a partire dal 1. gennaio 2002 anche sotto forma di banconote e monete metalliche.

Si impostano inoltre una **politica estera e di sicurezza comune** (PESC) e una **cooperazione transfrontaliera di polizia e giudiziaria**. Si realizza dunque un'Unione basata su **tre pilastri**: economia e finanza, politica estera e sicurezza, giustizia e affari interni.

- 29 ottobre 2004

Con il **Trattato costituzionale della Comunità Europea**, firmato a Roma, i 25 Stati membri intendono adattare le strutture della Comunità, originariamente concepite per soli sei Stati, alle necessità di un'Unione che cresce a 25 o più Stati membri. Fondamentale era stata la dichiarazione del Consiglio europeo riunito a Laeken in Belgio alla fine del 2001, che sostituiva le cosiddette **conferenze diplomatiche intergovernative** – fino allora uniche responsabili per le modifiche nei trattati, proposte della Commissione – con la cosiddetta **Convenzione europea**. Questa, composta di 102 delegati (84 rappresentanti degli Stati, principalmente parlamentari, 16 membri del Parlamento europeo e 2 Commissari), costituisce l'organo straordinario incaricato di risolvere i problemi entro il 2004. Inizialmente sarà presieduta dall'ex presidente francese **Valéry Giscard d'Estaing** assistito da due ex capi di governo, **Giuliano Amato** (Italia) e **Jean-Luc Dehaene** (Belgio) in qualità di vicepresidenti.

Nel corso del 2003, la Convenzione prepara un nuovo trattato che si avvicina, per i contenuti, ad una vera e propria **Costituzione europea**. Tuttavia alla fine, come di consueto, tocca ad una conferenza dei rappresentanti dei governi occuparsi della stesura del testo finale, che si ferma alla forma di trattato internazionale. Questo sarà ratificato da 17 Stati membri, tra cui la Romania e la Bulgaria, Stati per i quali costituisce una condizione per l'adesione. Due Stati membri lo sottopongono a consultazione popolare con esito negativo: viene rifiutato in Francia il 29 maggio dal 54,7% dei votanti e nei Paesi Bassi il 1. giugno 2005 addirittura dal 61,5% dei votanti. Alla luce di questi risultati, gli altri Stati membri, compresi quelli in cui erano previsti referendum o votazioni, non porteranno a termine il processo di ratifica. Un certo numero di innovazioni fra quelle proposte verrà tuttavia ugualmente adottato.

- 13 dicembre 2007

Dopo questa battuta d'arresto, l'opinione prevalente è che sia necessario un periodo di serena riflessione per individuare il modo migliore di procedere. Ma già due anni dopo, alla fine del 2007, ecco che gli Stati membri firmano il **Trattato di Lisbona**, che comporta una revisione fondamentale della struttura dell'Unione europea. La nuova carta conserva gli elementi del trattato del 2004 suscettibili di ottenere il consenso generale; fra tutti un ulteriore rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, un più chiaro impegno a favore della sussidiarietà – evitando un'inutile comunitarizzazione – come pure la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDF), già proclamata al vertice di Nizza del 2000, ma alla quale viene ora conferito carattere vincolante. Retorica e simbolismo costituzionale vengono tralasciati.

La Comunità europea viene integrata nell'Unione europea e il trattato CE è ridenominato come **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea** (TFUE). Il **trattato UE** (TUE) e l'appena citato trattato sul funzionamento dell'UE nella versione di Lisbona, sono i nuovi **trattati base** dell'UE che entrano in vigore il 1. dicembre 2009.

## Il mercato interno

Nel complesso, l'Unione europea può essere considerata come la convergenza di diverse economie nazionali in uno spazio economico comune, ovvero un grande **mercato interno** che grazie alla sua portata ed al suo peso, nonché ad una concorrenza più vivace, dovrebbe favorire una crescita più solida e sostenibile rispetto a quella dei mercati nazionali più chiusi e meno competitivi. Ciò non significa che in seguito a questo allargamento non saranno più gestite efficacemente le politiche nazionali, in particolare le politiche fiscali, e che non si avranno differenze regionali significative per quanto riguarda il livello di sviluppo o i risultati economici.

Questo mercato comune si basa in primo luogo sull'abolizione delle barriere interne e delle discriminazioni nei flussi di **beni, servizi, persone e capitali** – la cosiddetta "integrazione negativa". In altre parole, si basa sulle famose

**quattro libertà** che la Comunità ha introdotto nel corso di un lungo processo, i cui principi sono stati ovviamente chiariti da molte disposizioni di diritto derivato (direttive, ecc.) e da numerose sentenze della Corte. In altre parole, la libertà del commercio e dell'industria è concepita su scala multinazionale. Questi gli elementi chiave:

- la **libera circolazione delle merci tra gli Stati membri** nel quadro di un'**Unione doganale**, vale a dire di una tariffa doganale comune per gli scambi con i Paesi terzi; in quanto tale, l'UE è oggi la prima potenza commerciale del mondo;
- la **libera circolazione dei servizi**, un settore estremamente complesso che ha vissuto molti progressi, tra cui, ad esempio, il riconoscimento reciproco dei diplomi nelle professioni regolamentate. Ma molto resta ancora da fare, ad esempio nel settore dei servizi finanziari, dove la cosiddetta Unione bancaria, sotto l'egida della Banca centrale europea, compirà notevoli progressi dal 2014, in seguito alla crisi greca (supervisione della BCE sulle grandi banche, regolamento centrale per la procedura di risoluzione, norme standard in relazione ai sistemi di garanzia dei depositi);
- la **libera circolazione delle persone** o, più precisamente, il diritto di cercare e iniziare un'attività lavorativa in tutto il territorio dell'UE, sia come lavoratore dipendente che come libero professionista, nonché il diritto delle imprese di stabilirsi liberamente in tutto il territorio comunitario e, pure in tutto il territorio, di assumere lavoratori dipendenti. Oggi è assicurata anche la mobilità degli studenti e delle persone economicamente inattive (familiari, pensionati, eccetera). Inoltre sono aboliti i controlli sulle persone all'interno dell'UE – originariamente in base alla Convenzione di Schengen – I cittadini di Paesi terzi necessitano, se del caso, un unico visto.
- la **libera circolazione dei capitali**, in particolare la libertà di investimento o il diritto di acquistare terreni in tutta l'Unione.

Questo **programma liberale di base** dell'Unione è ora in larga misura re-

altà. Recente è l'impegno della Commissione per realizzare anche il cosiddetto mercato unico digitale per le transazioni online.

Il completamento del mercato interno era l'obiettivo dichiarato dell'Atto unico. Sotto la guida del presidente **Jacques Delors** e del vicepresidente **Lord Cockfield**, la Commissione nel **1985** prepara un Libro bianco in cui sono definite circa 300 iniziative legislative da implementare entro il **1992**. Ciò comportava il passaggio dal concetto di armonizzazione dettagliata alla specificazione dei requisiti essenziali, nonché la partecipazione attiva dell'industria all'apertura del mercato.

## Cittadinanza europea

Il Trattato di Maastricht dichiara fra altro la cosiddetta cittadinanza europea: **tutti i cittadini di un Paese dell'UE sono pure cittadini dell'Unione**. Ciò implica anche, in relazione alla **libera circolazione delle persone**, la conferma o il chiarimento dei diritti esistenti o la creazione di nuovi:

- il **diritto di libera circolazione e soggiorno** in tutto il territorio dell'UE; il **diritto di voto e di eleggibilità** alle elezioni comunali e del parlamento europeo nello Stato membro di residenza;
- il diritto di beneficiare da parte di un cittadino della **tutela consolare** da parte dell'ambasciata o del consolato di qualsiasi Stato membro dell'Unione;
- il **diritto di petizione** al Parlamento europeo e, per questioni riguardanti la cattiva amministrazione, la possibilità di rivolgersi al **Mediatore europeo**;
- il **diritto di iniziativa** dei cittadini europei che consente ad un milione di cittadini dell'Unione, la cui cittadinanza sia distribuita in almeno 7 diversi Stati membri, di invitare la Commissione a presentare proposte di atti legislativi o altre misure nell'ambito delle materie di sua competenza.

## Le politiche comunitarie

Al mercato interno, con le sue quattro libertà, si affianca una serie di politiche comunitarie. Sono da considerare politiche di “accompagnamento” o di “integrazione positiva”, rispetto a quelle dei singoli Stati membri. Occorre distinguere tra quelle che rientrano chiaramente nelle competenze comunitarie – commercio estero, concorrenza e, soprattutto, moneta unica – e quelle che sono piuttosto il risultato di un coordinamento o di una cooperazione tra gli Stati membri, quali, per esempio:

- la **politica estera commerciale comune**: in quanto unione doganale, l'UE conclude accordi commerciali con il resto del mondo e, ad esempio, conduce negoziati nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) di Ginevra; per quanto riguarda gli accordi misti, ossia quelli che riguardano aspetti di cui l'UE non è esclusivamente competente, devono essere approvati da tutti gli Stati membri (ad esempio, accordo CETA con il Canada, 2016);
- la **politica comune della concorrenza**: vieta alle imprese la concorrenza sleale, il concordare i prezzi o spartirsi i mercati, il realizzare fusioni e cartelli per monopolizzare il mercato, abusare della propria posizione dominante. Inoltre rigetta sovvenzioni o agevolazioni statali che provocano distorsioni della concorrenza;
- l'**allineamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA)**: consiste in una combinazione tra le regole europee comuni di base, comprese aliquote fiscali armonizzate (imposte minime), e le differenti norme fiscali nazionali. In generale, la fiscalità rimane di competenza degli Stati membri che hanno esigenze finanziarie e politiche di bilancio molto diverse;
- la **politica agricola comune (PAC)**: in origine ottemperava l'esigenza fondamentale, specialmente della Francia, di contrastare la spinta alla liberalizzazione del dopoguerra, manifestandosi come vero e proprio cartello protezionistico (preferenza per la difesa degli agricoltori europei gestita tramite un sistema di prelievi e sussidi alle frontiere comunitarie);
- pur avendo nel frattempo subito un processo di liberalizzazione – in particolare dopo l'ultimo allargamento dell'UE, con la riduzione degli stimoli che producevano eccedenze (introduzione delle quote di produzione) e addirittura con elementi di rinazionalizzazione –, l'agricoltura europea continua ad essere fortemente sovvenzionata con pagamenti diretti e quindi ad avere un peso notevole nel bilancio dell'UE;
- la **politica comune della pesca**: è concepita in modo analogo alla politica agricola con un'attenzione particolare per le risorse biologiche marine;
- la **politica regionale europea**: si basa sulla constatazione che la libera concorrenza da sola non consente di ricuperare il ritardo economico delle regioni europee meno sviluppate. In origine, gli aiuti vennero concessi attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) principalmente al Mezzogiorno italiano o alle regioni periferiche della RFT; oggi ne beneficiano in particolare i nuovi Stati membri dell'Europa centrale e meridionale. È anche nota come politica di coesione e si avvale di strumenti finanziari specifici;
- l'**unione economica e sociale** creata con il trattato di Maastricht appare oggi divisa in due cerchi concentrici: quello esterno dell'Unione, che nel suo insieme si pone come area di stretta cooperazione e coordinamento economico, anche se i singoli Stati fanno fatica a perseguire la disciplina di bilancio e fiscale che si erano impegnati a rispettare, e un cerchio interno, quello della politica monetaria comune creato con l'introduzione della moneta unica, l'euro, nonché l'attività della Banca centrale europea (BCE) di Francoforte, custode della politica monetaria. Attualmente, 19 dei 28 Stati membri dell'UE utilizzano l'euro (EUR) come moneta nazionale;
- la **cooperazione nel settore della ricerca scientifica**: fin dall'inizio, la CE ha concentrato i grandi progetti in centri di ricerca comuni come quello di Ispra (IT). Dall'inizio degli anni 80 il Consiglio europeo della ricerca (CER) ha inoltre elaborato programmi pluriennali per stimolare e coordinare le attività di ricerca pubbliche e private in Europa. L'ottavo programma di questo tipo,

Orizzonte 2020, ha l'obiettivo di consentire all'Europa di rafforzare la sua posizione nel settore scientifico;

- la **cooperazione nel settore della giustizia e della sicurezza interna** si è recentemente notevolmente intensificata, anche in considerazione della minaccia rappresentata dagli attentati terroristici (coordinamento tra i ministri della giustizia, scambio di informazioni e cooperazione tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge). Il **Sistema d'informazione Schengen** (SIS), collegato all'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne, è uno strumento fondamentale della cooperazione di polizia;
- la **politica estera di sicurezza e difesa comune** (PESC): si basa su una cooperazione politica più informale (CPE) rispetto ai principi del trattato di Lisbona e va vista come complemento alle politiche estere nazionali degli Stati membri, anche se ora è parte integrante della politica comunitaria. L'UE, in quanto tale, non è membro dell'ONU. Al G20, d'altro canto, sono invitati di regola i presidenti del Consiglio europeo e della Commissione europea. Inoltre, i 28 Stati membri dell'UE coordinano sistematicamente le loro prese di posizione in tutti gli organismi internazionali. A livello operativo, l'UE dispone ora di una propria rete diplomatica, il **Servizio europeo per l'azione esterna** (SEAE), sotto l'autorità dell'alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza. L'UE ha inoltre avviato una missione di questo tipo in **Svizzera** e nel **Liechtenstein**, affidata attualmente all'ambasciatore Michael Matthiessen;
- la **politica europea di sicurezza e di difesa** (PESD): fa parte della "Politica comune estera e di sicurezza" (PCES), ed è pensata come strumento di ultima istanza, da attivare solo quando tutti gli altri mezzi si rivelano impotenti, per cui resta solo quello militare per ristabilire la situazione. La PESD si limita alle missioni definite nella dichiarazione di Petersberg, 1992 (operazioni umanitarie, operazioni di evacuazione, misure di mantenimento della pace, ecc.). Le forze militari sono costituite da unità di combattimento europee (EUBG), ovvero battaglioni, composti da unità predesignate, adeguatamente

addestrate e attrezzate dai singoli Stati membri. Tra le operazioni di emergenza è inclusa, ad esempio, la preparazione di interventi degli elmetti blu delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace.

## Le istituzioni dell'Unione



Istituzioni e organi dell'UE.  
Fonte: DFAE/DAE

Come già è stato detto, l'Unione europea è istituzionalmente non solo un'entità complessa, ma anche un'entità ibrida e unica, talvolta qualificata come costruzione **sui generis**. Alcune competenze dei suoi organi vanno ben oltre quelle concesse di norma alle organizzazioni internazionali, altre rimangono nel vago o sono appena abbozzate. Le **modifiche ai trattati** sono possibili solo con il consenso di tutti gli Stati membri, dei loro governi, dei loro parlamenti e, in alcuni casi, dei loro cittadini. L'UE non è quindi uno Stato, non un "superstato" e probabilmente nemmeno un "protostato". Questa particolare configurazione rappresenta il punto di forza e, al tempo stesso, di debolezza dell'UE.

Ecco di seguito, in breve, le principali istituzioni dell'Unione nella forma definita o riaffermata dal **Trattato di Lisbona del 2007**.

### Il Consiglio europeo

È la riunione periodica, detta anche Vertice dei capi di Stato o di governo degli Stati membri. Vi partecipa anche il presidente della Commissione europea e viene consultato pure il presidente del Parlamento europeo. Nel corso di queste riunioni, spesso altamente mediatizzate, vengono definite le **linee strategiche della politica dell'Unione**. Il Consiglio europeo non ha formalmente funzioni legislative, ma spesso funge da sede negoziale nel caso di compromessi difficili da raggiungere. In questo ruolo assume non solo la funzione di organo che definisce priorità e orientamenti politici, ma pure di istanza deputata alla gestione delle crisi. Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio europeo ha un **presidente** a tempo pieno. Fra il 2009 e il 2014 a ricoprire la carica è stato il belga **Herman Van Rompuy**; fra il 2014 e il 2019 il polacco **Donald Tusk**. Entrambi sono ex primi ministri del loro Paese.

## Il Consiglio dei ministri dell'Unione europea

Il **Consiglio (dei ministri) dell'UE** muta composizione a seconda dell'ordine del giorno. Riunisce: ministri degli Esteri (il cosiddetto Consiglio generale), ministri dell'Economia e delle Finanze (ECOFIN), ministri dell'Agricoltura e della Pesca, ministri dell'Industria e del Lavoro, ministri dell'Interno e della Giustizia, ministri dei Trasporti, della Ricerca, dell'Ambiente, ecc. I ministri delle finanze e del bilancio dell'area dell'euro, che sono anche responsabili per l'unione monetaria, si riuniscono separatamente. Il Consiglio è la componente intergovernativa dell'Unione e, insieme al Parlamento europeo, il suo **organo legislativo centrale**. Decide inoltre in merito ad accordi con Paesi terzi, ad esempio con la Svizzera.

Ciascuno Stato membro esercita a turno la presidenza del Consiglio e di tutte le istituzioni subordinate per un periodo di sei mesi. La maggior parte delle decisioni legislative e di bilancio sono ora prese a **maggioranza qualificata** – secondo una formula piuttosto complicata che garantisce, ad esempio, che i piccoli Stati non possano essere semplicemente messi in minoranza da alcuni grandi Stati. Questo cambiamento di metodo ha consentito, ad esempio, di accelerare l'adozione delle direttive sul mercato interno fin dagli anni Ottanta. Le decisioni del Consiglio sono preparate dal **Comitato dei Rappresentanti Permanenti** (COREPER) degli Stati membri, un'autorevole delegazione diplomatica di negoziazione. Il **Segretariato generale del Consiglio** è stato diretto fino al 2011 dal diplomatico francese **Pierre de Boissieu**; il suo successore è il tedesco **Uwe Corsepius**.

Oltre alle rappresentanze ufficiali permanenti degli Stati membri, Bruxelles ospita anche numerose **rappresentanze di regioni, paesi o province europei** e persino di grandi città come la City di Londra. Formalmente, non fanno parte della rete diplomatica di Bruxelles. Ma non da ultimo nel campo della politica regionale, questi uffici di collegamento svolgono un ruolo sempre più importante, anche come mediatori di informazione da Bruxelles e verso Bruxelles.

## La Commissione europea

La **Commissione europea**, con i suoi 28 membri, uno per ogni Stato membro, di cui 7 vicepresidenti, è spesso indicata come esecutivo, termine parzialmente improprio in considerazione del numero elevato dei suoi membri. La Commissione deve perseguire esclusivamente la realizzazione degli **obiettivi dell'Unione** e, in quanto **organismo indipendente**, non può ricevere istruzioni dagli Stati membri. Ha due funzioni basilari: in primo luogo, il diritto di presentare al Consiglio e al Parlamento **proposte formali** nell'ambito della legislazione comunitaria e di **negoziare con i Paesi terzi**, ad esempio nel settore della politica commerciale bilaterale e multilaterale, di solito sulla base di un mandato conferito dal Consiglio; il secondo compito centrale è quello di **custode dei trattati**, di controllo del rispetto delle disposizioni del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri e degli attori privati (imprese, cittadini).

Il **presidente** della Commissione europea è eletto dal Parlamento europeo per un mandato di cinque anni su proposta degli Stati membri. Gli altri membri sono nominati dagli Stati membri, ma devono essere confermati dal Parlamento europeo. Questi ha già respinto dei candidati a causa di dubbi circa le loro qualifiche professionali o la loro indipendenza. Il Parlamento può sfiduciare la Commissione.

Dal 2004 al 2014 la Commissione era guidata dal portoghese **José Manuel Durão Barroso**, dalla fine del 2014 dal lussemburghese **Jean-Claude Juncker**. Primo vicepresidente è attualmente l'olandese **Frans Timmermans**. A partire dal trattato di Lisbona, uno dei vicepresidenti della Commissione è anche responsabile diplomatico (alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune) e presidente del Consiglio dei ministri per gli Affari esteri. Dal 2009 al 2014 ha ricoperto questo incarico la britannica **Catherine Ashton**; oggi lo ricopre **Federica Mogherini**, Italia.

## Il Parlamento europeo

Le origini del Parlamento europeo (PE) risalgono al 1952, quando fu creata un'assemblea parlamentare con funzioni consultive per la CECA. Oggi i deputati al Parlamento europeo sono 751. Le riunioni si svolgono a **Strasburgo** e in **Lussemburgo**, quelle delle commissioni e i gruppi parlamentari (gruppi politici) di norma a Bruxelles. Dal 1979 i parlamentari vengono eletti ogni cinque anni per mezzo di **elezioni dirette**, l'ultima volta nel giugno 2014; tuttavia, la procedura elettorale non è ancora stata standardizzata. La Germania ha il maggior numero di seggi, 96; la Francia 74, l'Italia 73, la Polonia 51, la Romania 32, l'Austria 18 e così via; i quattro Paesi più piccoli, tra cui il Lussemburgo, occupano ciascuno 6 seggi.

Le **competenze** del PE hanno subito numerosi cambiamenti nel corso degli anni; in particolare, il suo ruolo nel processo legislativo e di bilancio è stato notevolmente rafforzato dai trattati di Maastricht (1992) e di Lisbona (2007). Oggi prevale una **procedura mista** per cui il Consiglio e il Parlamento devono mettersi d'accordo in merito a regolamenti (paragonabili a leggi direttamente applicabili), direttive (obiettivi) o decisioni congiunte, affinché acquistino validità. Nella maggior parte dei casi, in seno al Consiglio ciò avviene a **maggioranza qualificata**. Tuttavia, a differenza dei parlamenti nazionali, il Parlamento europeo può trattare solo proposte presentate dalla Commissione.

Il Parlamento controlla le attività della Commissione ed elegge il suo presidente. Prima di essere confermate come membri della Commissione, le personalità proposte dagli Stati membri sono talvolta oggetto di interrogatori estremamente imbarazzanti in seno al Parlamento, e non sono rari gli imprevisti. Nel marzo 1999, per esempio, la Commissione, presieduta da Jacques Santer, accusata di irregolarità, si è dimessa prima che fosse presentata in Parlamento una mozione di censura. Il Parlamento esprime inoltre il proprio parere sugli accordi che l'UE intende concludere con i **Paesi terzi**, per esempio quelli con la Svizzera.

Il gruppo più numeroso al Parlamento europeo è attualmente quello del

Partito popolare europeo (tendenza cristiano-democratica) con 220 membri, seguito dai socialdemocratici con 191 seggi. Insieme ai liberali e democratici (67 seggi), questi tre gruppi costituiscono una solida maggioranza che si confronta con la minoranza costituita dai deputati conservatori, verdi, di sinistra, di estrema destra, regionalisti o euroscettici come il Front national in Francia o gli UKIP nel Regno Unito.

Il presidente del Parlamento, fino al gennaio 2017, è stato il socialdemocratico tedesco Martin Schulz e segretario generale il tedesco Klaus Welle. Il Parlamento europeo dispone di un Mediatore europeo fin dal 1994. Dal dicembre 2014 questo importante incarico è ricoperto da **Emily O'Reilly** (Irlanda).

## La Corte dei conti

La **Corte dei conti europea** (CCE), con sede a **Lussemburgo**, è stata istituita nel 1977 come organo ausiliario del Parlamento europeo, dopo che questi aveva esteso i propri poteri di controllo dei conti e del bilancio. Oggi è considerata un organo indipendente dell'Unione. Il suo ruolo è simile a quello delle autorità addette alla revisione dei conti nei singoli Stati; le sue relazioni e le sue osservazioni critiche hanno peso, sono utili al Parlamento e, soprattutto, ambite dai mezzi di comunicazione. L'attuale presidente è il portoghese **Vitor Manuel da Silva Caldeira**.

## Il Tribunale

La **Corte di giustizia dell'Unione europea** (CGUE), con sede nel **Lussemburgo**, è l'organo giurisdizionale supremo dell'Unione. Le compete l'interpretazione dei trattati e del diritto comunitario derivato e può arrivare anche all'annullamento di una decisione presa dal Consiglio e dal Parlamento, oppure di una condanna dovuta a infrazione di uno Stato membro.

Spesso prende posizione su questioni giuridiche che gli Stati membri sottopongono alla sua interpretazione, emanando cosiddette sentenze preliminari. Le decisioni della Corte sono vincolanti per gli Stati membri.

La **Corte di giustizia** europea si articola su tre livelli diversi. Al livello più alto,

la Corte di giustizia stessa che si avvale di un giudice per ogni Stato membro e, attualmente, di undici **avvocati generali**. Al secondo livello, il **Tribunale di primo grado**, anch'esso composto da un giudice per ogni Stato membro, che ha un ruolo importante nel sistema in quanto è pure attivo come organo d'appello tra le istituzioni dell'UE e i singoli o le imprese, in particolare in materia di diritto della concorrenza (cartelli, aiuti di Stato, ecc.). Al terzo livello il **tribunale della funzione pubblica** composto da sette membri che si occupa delle controversie tra le autorità dell'UE e i loro dipendenti.

La Corte è attualmente presieduta dal belga **Koen Lenaerts**, che nel 2015 ha sostituito il presidente greco di lunga data **Vassilios Skouris**.

## I Comitati

Oltre alle istituzioni dell'UE dotate di poteri decisionali, esistono vari altri organismi ufficiali che svolgono ruoli importanti nell'UE. Alcuni esempi:

### ■ Il Comitato economico e sociale europeo (CES)

Fornisce consulenza alle istituzioni dell'UE, in particolare in merito a questioni sociali ed economiche. I suoi 353 membri rappresentano i datori di lavoro, i lavoratori e le altre categorie professionali (libere professioni, commercio, agricoltura, ecc.).

### ■ Il Comitato delle regioni (CdR)

È stato istituito dal Trattato di Maastricht (1992). Offre consulenza alle istituzioni dell'UE su tutte le questioni che riguardano direttamente o indirettamente le regioni (Paesi, province, contee, dipartimenti, ecc.), ma anche le città e i comuni dell'area dell'UE. Il comitato è composto da 353 membri, spesso presidenti di enti locali, sindaci, ecc. e costituisce un legame importante con la quotidianità della popolazione.

## La Banca centrale europea

La **Banca centrale europea** (BCE), istituita il 1. giugno 1998 è il principale organo esecutivo dell'**Unione economica e monetaria europea**. Ha sede a **Francoforte sul Meno** ed è responsabile della politica monetaria nella cosiddetta zona euro, ossia nei 19 Stati membri dell'UE che utilizzano l'euro come moneta unica. Essa sostituisce le ex banche centrali di questi Stati. Il Trattato di Lisbona ha conferito alla BCE personalità giuridica.

L'Eurogruppo è diretto da **Jeroen Dijsselbloem**, ministro delle finanze olandese. L'attuale presidente della BCE è l'italiano **Mario Draghi**, che nel 2011 ha sostituito il francese **Jean-Claude Trichet**.

Va detto che la BCE ancora non possiede tutte le leve, in materia di politica monetaria e di cambio, che il suo ruolo centrale nella politica economica europea e la gestione dell'euro come valuta di riserva richiederebbero. Comunque, in occasione della crisi in alcuni Paesi dell'euro, è stata in grado di sviluppare strumenti che hanno avuto la funzione di "paracadute". In particolare il **Fondo europeo di stabilità finanziaria** (FESF), sostituito, a partire dal 2012 dal **Meccanismo europeo di stabilità** (MES), con sede a Lussemburgo. Questo nuovo strumento, che dispone di liquidità per circa 80 miliardi di euro e di un capitale autorizzato di circa 620 miliardi di EUR, di cui il 27% a carico della Germania, rende possibile sostenere gli Stati membri sovraindebitati della zona euro con prestiti di emergenza. Dal gennaio 2015 la BCE può anche acquistare titoli di Stato e privati per un importo massimo di 60 miliardi di euro al mese; è il cosiddetto "**quantitative easing**", che dovrebbe contribuire a stimolare l'economia.

A seguito della crisi di **sovraindebitamento della Grecia** e dell'espansione dell'**Unione bancaria europea**, nella primavera del 2014 la BCE è stata incaricata della vigilanza centrale sulle grandi banche tramite il Single Supervisory Mechanism (SSM). Il **Consiglio centrale di risoluzione** a Bruxelles, Single Resolution Board (SRB) è presieduto da **Elke König** in qualità di direttore esecutivo e sovrintende alla ristrutturazione e alla liquidazione delle banche nel quadro dell'Unione bancaria.

## Gli istituti bancari specializzati

Oltre alla BCE, l'UE dispone di altri istituti bancari specializzati che contribuiscono a promuovere gli obiettivi dell'Unione:

- la **Banca europea per gli investimenti** (BEI). Con sede a Lussemburgo e istituita nel 1958, è il principale strumento finanziario dell'UE: fornisce prestiti e garanzie favorevoli per finanziare lo sviluppo regionale e la coesione. L'accento è posto sulle infrastrutture di trasporto e sui progetti ambientali (anche al di fuori dell'UE). Gli azionisti sono gli Stati membri. La BEI raccoglie i suoi fondi sul mercato dei capitali, anche in Svizzera, dove dal 1972 gode di privilegi fiscali simili a quelli della Banca mondiale.
- la **Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo** (BERS). È stata istituita a Londra nel 1991. Dal punto di vista giuridico non figura nella legislazione dell'UE. Vi partecipano, tra gli altri, anche la Svizzera (con il 2,3% del capitale), la Commissione europea e la BEI. Si tratta di una classica banca di sviluppo, il cui obiettivo è quello di completare la trasformazione degli ex Paesi a economia statalizzata dell'Europa orientale e altri – attualmente circa 30 Paesi all'interno e all'esterno dell'UE – in Paesi ad economia di mercato. I clienti sono principalmente imprese private, spesso molto piccole (PMI).

## I fondi specializzati

Nel corso degli anni l'UE ha inoltre istituito una serie di fondi specializzati per sostenere singoli compiti con fondi supplementari (di solito sovvenzioni, prestiti parziali). Si citano tra gli altri:

- il **Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia** (FEAOG) è lo strumento centrale della politica agricola comune, creato nel 1962;
- il **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale** (FEASR) ha sostituito il FEAOG nel 2005; in particolare, promuove miglioramenti strutturali;
- il **Fondo europeo di sviluppo regionale** (FESR) dedica particolare atten-

zione alla ricerca, all'innovazione e alle piccole e medie imprese;

- il **Fondo europeo per la pesca** (FEP) è responsabile per i Fondi strutturali di rinnovamento del settore della pesca, che in alcuni casi si trova ad affrontare notevoli difficoltà;
- il **Fondo sociale europeo** (FSE) promuove la mobilità, l'inclusione sociale e l'istruzione;
- il **Fondo di coesione** dell'UE sostiene lo sviluppo dei più poveri tra gli Stati di recente adesione (PIL inferiore al 90% della media UE), ma anche della Grecia;
- il **Fondo di solidarietà** dell'UE, creato nel 2014 per aiutare in caso di gravi catastrofi naturali (tra cui la siccità);
- il **Fondo europeo di sviluppo** (FES) gestisce una quota significativa degli aiuti ai cosiddetti Paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico);
- il **Fondo europeo per gli investimenti strategici** (EFSI) – “Piano Juncker”. Proposto dal presidente Juncker nel 2014, viene utilizzato in caso di carenze del mercato in settori chiave quali le infrastrutture, l'innovazione e le PMI. Inizialmente ammontante a 315 miliardi di euro per tre anni è stato prorogato fino al 2020, con l'obiettivo di raggiungere i 500 miliardi di euro e di portarlo a 650 per il periodo 2021-2027.

## Le agenzie

A differenza delle autorità nazionali, la Commissione europea svolge compiti esecutivi solo in casi eccezionali. Gli organi esecutivi sono essenzialmente gli **Stati membri** e le loro amministrazioni; ad esempio, non vi sono funzionari doganali dell'Unione europea, ma solo funzionari doganali nazionali che applicano il diritto dell'Unione. Negli ultimi anni, tuttavia, il numero di agenzie europee è aumentato considerevolmente. Non si tratta di vere e proprie istituzioni dell'UE, ma di organi indipendenti dotati di personalità giuridica cui vengono demandati determinati compiti tecnici o scientifici. Le loro sedi sono sparse in tutta l'Unione. Attualmente esistono oltre 40 agenzie di questo tipo, alcune delle quali figurano in altre parti del testo. Esempi:

- **Frontiera europea e guardia costiera (ECCP)**. In precedenza: **Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX)**; Varsavia
- **Accademia europea di polizia (UEB/CEPOL)**, Budapest
- **Ufficio europeo di polizia (EUROPOL)**, L'Aia
- **Unità di cooperazione giudiziaria (EUROJUST)**, L'Aia
- **Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA)**, Colonia
- **Autorità bancaria europea (EBA)**, Londra
- **Agenzia europea per i medicinali (EMA)**, Londra
- **Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA)**, Helsinki
- **Autorità europea per la sicurezza alimentare (EBL/EFSA)**, Parma
- **Fondazione europea per la formazione professionale (ETF)**, Torino
- **Agenzia europea dell'ambiente (AEA)**, Copenaghen

In questo contesto si possono citare anche gli istituti scientifici del **Centro comune di ricerca (CCR)** della Commissione europea, compresi quelli con sede a Ispra sul Lago Maggiore (ambiente e sostenibilità; salute e tutela dei consumatori).

## L'allargamento dell'UE

Ci sono voluti vent'anni dopo la creazione della CECA e quindici anni dopo quella della CEE per giungere ad un primo allargamento della cerchia degli Stati membri. Infatti, dopo che la **Gran Bretagna** si era astenuta dal partecipare alla Conferenza di Messina (1956), nel 1958 i sei membri fondatori della CECA e della CEE non aderirono al progetto (molto britannico) di creazione di una Grande zona europea di libero scambio. Invece di prendere in considerazione la proposta scaturita nell'ambito dei lavori dell'OECE i sei preferirono concentrarsi sulla creazione della loro Unione doganale; non per niente, l'immagine della zolletta di zucchero che si sarebbe sciolta nella tazza di tè (britannica...) rimase a lungo viva nella memoria. I sette Paesi che non vollero aderire alla CEE – Regno Unito e **Svizzera** in testa – costituirono allora l'**Associazione europea di libero scambio (AELS)** (p. 52 e seguenti).

Tuttavia, nel 1961, meno di un anno dopo la creazione dell'**AELS**, il primo ministro conservatore britannico **Harold Macmillan** annunciò una domanda di adesione della Gran Bretagna alle Comunità europee; ma questo primo allargamento fu ritardato di diversi anni a causa della resistenza francese, espressa nella conferenza stampa del presidente **Charles de Gaulle** del 13 gennaio 1963. I negoziati di adesione iniziarono solo dopo il vertice dell'Aia del dicembre 1969. Presidente francese era ormai Georges Pompidou, primo ministro britannico Edward Heath.

Sebbene il concetto di base dell'integrazione europea fosse quello di un grande mercato su scala continentale, l'iniziativa di aderire alla CE/UE deve sempre provenire dal Paese interessato; non vengono fatti inviti. Il Paese candidato deve soddisfare determinati requisiti di base: essere ubicato in Europa, anche se è bene ricordare che non esiste una definizione ufficiale dei confini dell'Europa, attenersi ai principi della democrazia liberale e a quelli dello Stato di diritto, presentare un sistema di economia di mercato e dimostrare la capacità di saper far fronte ai cambiamenti giuridici e strutturali associati all'adesione. L'elenco dei requisiti venne stabilito dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993.



Fonte: DFAE/DAE

Ecco la sequenza delle adesioni al progetto di costruzione europea:

- 1952 /1957 iniziano Belgio, RFT, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi;
- 1973 allargamento a nord: Danimarca, Irlanda, Regno Unito – la Norvegia rinuncia all'adesione in seguito a referendum;
- 1981 allargamento a sud: Grecia;
- 1982 la Groenlandia, in precedenza parte integrante della Danimarca, diventa autonoma e rimane territorio associato;
- 1986 allargamento II dell'UE verso sud: Portogallo, Spagna;
- 1990 riunificazione tedesca (ridefinizione del territorio di uno Stato membro, con l'aggiunta della ex RDT);
- 1995 allargamento dei Paesi AELS: Finlandia, Austria, Svezia – la Norvegia rinuncia di nuovo;
- 2004 allargamento ad est I: Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovenia, Slovacchia;
- 2007 allargamento ad est II: Bulgaria, Romaniaa;
- 2013 Croazia;
- 2019 negoziati per l'adesione della Macedonia del Nord.

Aderire all'UE implica per ogni nuovo Stato membro l'adozione dell'acquis comunitario (**diritto comunitario acquisito**), in altre parole la conformazione del proprio sistema legislativo ai principi e alla legislazione dell'UE in vigore al momento dell'adesione (trattati, direttive, regolamenti, decisioni, ecc.) compresi gli accordi dell'UE con i Paesi terzi e la giurisprudenza della Corte di giustizia europea. Il processo di adesione non modifica l'UE, non crea una "nuova UE", ma concede al Paese candidato assistenza finanziaria e un **periodo di transizione**, talvolta assai lungo, per permettergli di conformarsi ai nuovi obblighi. La decisione di ammettere un nuovo Stato membro deve essere presa all'unanimità al termine dei negoziati, in quanto formalmente comporta comunque una modifica del trattato che va ratificata.

- 23 Giugno 2016

Con una maggioranza di quasi il 52% e una forte affluenza alle urne, gli elettori britannici esprimono in votazione consultiva la volontà di porre fine all'adesione all'UE, la cosiddetta "Brexit". La Scozia e l'Irlanda del Nord – come la metropoli della Grande Londra – sono contro l'uscita. La domanda di uscita a norma dell'articolo 50 del trattato UE riveduto a Lisbona è stata presentata nel marzo 2017. Per le trattative relative alla separazione saranno a disposizione due anni; durante le trattative andrà definito il futuro status, rispettivamente della Gran Bretagna e dell'Inghilterra (cfr. Post scriptum IV, p. 46).

## I Paesi candidati

Anche se la fase di allargamento dello spazio di integrazione europea si può considerare ormai ampiamente conclusa, alcuni negoziati sono ancora in corso:

- il **Montenegro e la Serbia**. I negoziati sono sempre in corso, ma non ancora in fase di conclusione;
- l'**Albania e la Macedonia**. Sono formalmente Paesi candidati all'adesione, ma per il momento non sono in corso dei negoziati;
- la **Bosnia-Erzegovina e il Kosovo**. Sono indicati come potenziali futuri Paesi candidati;
- la **Turchia**. Paese associato dal 1963 e candidato dal 1999, sta negoziando per l'adesione dal 2005, ma anche se Bruxelles, in seguito alla crisi dei rifugiati, ha lasciato intravedere un'accelerazione nel 2015/16, i pareri degli Stati membri sull'opportunità di un'adesione della Turchia sono discordi.
- l'**Islanda**. I negoziati di adesione sono sospesi dal 2013 (ritiro della domanda di adesione). Recentemente, un nuovo governo non ha escluso un referendum;
- la **Svizzera**. Nel maggio 1992 chiese l'avvio di colloqui preliminari per l'adesione. Tuttavia, in seguito al rifiuto dell'accordo SEE della Svizzera, sulla base del reciproco consenso la domanda venne considerata nulla e i lavori

preparatori sono sospesi. Nel 2016 una maggioranza del Consiglio nazionale chiese al Consiglio federale di ritirare anche la lettera che a suo tempo era stata inoltrata alla Presidenza CE. Il Consiglio federale non si rifiutò nonostante la valenza del gesto puramente simbolica.

## Relazioni speciali ("politica di buon vicinato")

Coloro che non vogliono o non possono aderire all'UE possono tuttavia, se interessati, stringere relazioni strutturate di buon vicinato o ad un partenariato con Bruxelles. Si possono menzionare:

- **le relazioni UE-Svizzera** che si basano su una serie di **accordi settoriali**; in Svizzera si parla di **bilateralismo** (cfr. capitoli 3-5).
- lo **Spazio economico europeo (SEE)**, in base all'accordo di Porto del 2 maggio 1992 è concepito a livello multilaterale e comprende ancora la **Norvegia, l'Islanda e il Principato del Liechtenstein**;
- non è escluso che il **Regno Unito** – o l'Inghilterra, se la Scozia dovesse tornare nell'UE – possa cercarsi e trovare uno status simile a quello dell'AELS o dello SEE, con una consistente partecipazione al mercato interno dell'UE;
- gli Stati più piccoli di **Andorra, Monaco, San Marino e lo Stato della Città del Vaticano** conservano l'indipendenza, non sono membri dell'UE, anche se, in virtù di accordi bilaterali, fanno parte dell'unione doganale e monetaria, coniano proprie monete in euro e stanno negoziando per una piena associazione al mercato interno;
- si vanno poi sviluppando rapporti di partenariato, in particolare con i Paesi dell'**Europa orientale** come l'Ucraina o la Moldavia, nonché con i Paesi del **Caucaso meridionale** come la Georgia, l'Armenia e l'Azerbaigian;
- è bene citare anche il partenariato con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo, tra cui Israele, che rientra nella politica di buon vicinato dell'UE;

Per quanto riguarda le relazioni speciali con Paesi al di fuori del continente europeo, si annoverano più varianti:

- vi sono **Paesi e territori d'oltremare**, che di per sé fanno parte del territorio dell'Unione europea, ma che beneficiano di regimi speciali, tra i quali i **dipartimenti francesi d'oltremare**, particolarmente importanti, ma anche Gibilterra, le isole Færøer, la Groenlandia (dal 1985 solo associata) o le isole Canarie;
- inoltre i cosiddetti **Paesi associati ACP** (Africa, Caraibi, Pacifico), ex colonie francesi e britanniche, ora indipendenti, ma che godono ancora di alcuni privilegi (a suo tempo furono firmati i trattati di Yaoundé, poi di Lomé e ora di Cotonou) e che appartengono contemporaneamente a una loro propria organizzazione separata, basata sulla convenzione di Georgetown.

**Tutta questa complessa rete di trattati ricorda un po' il sistema dei territori alleati e dei baliaggi nell'antica Confederazione.** Per ragioni economiche o politiche, l'UE concede uno status speciale ad una serie di partner vicini o lontani, in particolare permette l'accesso al suo mercato e ai suoi programmi di cooperazione e, a volte, concede assistenza tecnica nonché, tramite appositi fondi, sostegno finanziario ed economico.

Le relazioni pensate nell'ambito del **partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti** (TTIP), negoziate e poi interrotte con gli Stati Uniti d'America, erano del tutto diverse. L'intenzione era quella di stabilire rapporti paritari fra i partner. Con l'elezione di **Donald J. Trump**, un oppositore del TTIP, la firma del trattato è impossibile. Questa proposta di trattato costituisce un tema mediatizzato che suscita critiche nei confronti del capitalismo e, se un giorno tale partenariato dovesse essere istituito, dovrebbe acquisire un'influenza significativa sulle relazioni multilaterali dell'UE di cui sopra, comprese quelle con la Svizzera.

## Le risorse (bilancio) dell'UE

Mentre gli Stati membri dell'UE dispongono di quote fra il 40 e oltre il 50% del reddito nazionale lordo (RNL), importi destinati alla difesa, alla politica sociale, all'istruzione, alle infrastrutture, ecc., l'UE stessa è piuttosto un nano in termini finanziari. Essa incassa solo circa l'1,2% del RNL e **non riscuote direttamente tasse e imposte**, il che le impedisce di emettere obbligazioni regolari. Il bilancio dell'Unione europea deve essere accettato sia dal Parlamento, sia dal Consiglio. Le entrate e le uscite devono obbligatoriamente essere in pareggio, quindi l'Unione non fa mai debiti. Il quadro finanziario dell'Unione viene stabilito per la durata di sette anni. I dibattimenti sono spesso impegnativi, a volte drammatici. È rimasta famosa l'espressione usata dal primo ministro britannico Margaret Thatcher che si batteva per ottenere uno sconto speciale a compensazione di alcune caratteristiche particolari dell'economia britannica. ("Datemi indietro i miei soldi!").

Le entrate dell'UE – i cosiddetti "mezzi propri" – sono costituite dai dazi doganali, dai prelievi incassati sulle importazioni dei prodotti agricoli, dalla quota di diritto sull'imposta sul valore aggiunto IVA (13% del totale delle entrate) e dai contributi obbligatori degli Stati membri (75% del totale), secondo una percentuale del prodotto interno lordo.

Le principali **voci di spesa** sono: la politica agricola comune (40% circa), lo sviluppo e la coesione regionali (36%), l'innovazione e la ricerca (11%). Il bilancio 2016 presenta un totale di 160 miliardi di euro riferiti a stanziamenti garantiti.

Sebbene l'Unione europea sia sempre considerata un costoso mostro burocratico, le **spese amministrative, pari a circa il 6 per cento delle spese totali**, metà delle quali dovute agli stipendi, non appaiono fuori norma. Dal punto di vista economico, l'UE non può spendere in funzione di politiche congiunturali.

## Le lingue dell'UE

Attualmente nell'UE sono riconosciute 24 lingue ufficiali e di lavoro. Tutti i documenti ufficiali devono essere tradotti in queste lingue e ogni cittadino dell'UE ha il diritto a decisioni nella propria lingua. Le principali lingue di redazione degli atti formali nella vita quotidiana UE di Bruxelles e Strasburgo sono l'inglese, il francese e il tedesco. La Commissione impiega da sola oltre 3'000 interpreti, traduttori e linguisti – Bruxelles è il centro mondiale per il multilinguismo. I parlanti italiano, considerando anche quelli di Slovenia, Croazia, Malta, Grecia e Francia, sono 65 milioni. Applicando il medesimo criterio dello statuto dell'ufficialità nazionale e territoriale, il tedesco è la lingua con più locutori (90 milioni), seguito dall'inglese e dal francese (70 milioni; fonte Wikipedia, 24.8.18). Seguono lo spagnolo (47 milioni), il polacco (44), l'olandese (23), il rumeno (22), l'ungherese (13,5), il ceco (12,5), il greco (12) e il portoghese, con 10,5 milioni.

## Rappresentanze di interessi a Bruxelles

Tutta una serie di organizzazioni private e semiprivato affianca le istituzioni ufficiali dell'UE. In Europa, Bruxelles è la capitale del lobbismo, se si considerano le 30.000 persone che lavorano in questo campo; per un confronto, quasi tante quanto quelle attive nell'amministrazione della Commissione europea. Si tratta specialmente di rappresentanze di grandi **organizzazioni mantello** europee o dell'industria (agricoltura, cemento, industria alimentare, banche), nonché delle **grandi multinazionali**.

Le espressioni lobby, lobbying, più esplicite in francese, "groupe de pression", non sono fuori luogo, anche se per taluni aspetti riduttive. Esse infatti provvedono, tra l'altro, ad informare i vari uffici (Commissione, Consiglio, Parlamento), a comunicare loro gli sviluppi di trattative interne ai loro gremi di riferimento, ma anche a spiegare a questi ultimi le politiche dell'Unione. Completano questo quadro i numerosi studi legali internazionali, le società di consulenza, i servizi stampa, le case editrici, gli istituti e società specializzati nei dossier europei.

Le quattro organizzazioni mantello più importanti con sede a Bruxelles sono:

- Il **Comitato delle organizzazioni professionali agricole** (COPA), fondato nel 1958, e l'**Associazione generale delle cooperative agricole ed economiche** (COGECA), fondata un anno dopo, ma probabilmente la più influente a livello europeo, che costituiscono insieme la rappresentanza di più vecchia data a Bruxelles. L'attuale segretario generale è il finlandese Pekka Pesonen.
- **Business Europe** è il parallelo del COPA-COGECA per il settore dell'industria e dei servizi. In passato l'associazione si chiamava Unione dell'industria europea e delle Federazioni dei datori di lavoro (UNICE). Presidente attuale, quindi più importante portavoce dell'imprenditoria europea e successore dell'italiana Emma Marcegaglia, è il francese Pierre Gattaz, mentre il Direttore Generale è l'austriaco Markus J. Beyrer.
- La **Confederazione Europea dei Sindacati** (CES), con l'italiano Luca Visentini alla Segreteria Generale, rappresenta i lavoratori sindacalizzati d'Europa.
- Infine, il **Centro europeo dei consumatori** (BEUC), con il quartiere generale a Bruxelles e una rete in tutti gli Stati, è la voce dei consumatori in Europa.

All'osservatore esperto non sfugge che ad essere attivi in queste organizzazioni sono spesso ex funzionari dell'UE e viceversa.

Le **associazioni economiche svizzere** di solito partecipano a pieno titolo a queste organizzazioni mantello europee, oppure collaborano strettamente con esse. Per loro una presenza a Bruxelles è molto importante, fosse anche solo per attingere le informazioni necessarie per le loro attività.

E c'è dell'altro: a Bruxelles si sa che di quando in quando convergono in città da tutta Europa membri e simpatizzanti di qualche sindacato o associazione per manifestare sotto le finestre delle autorità europee. Anzi a volte capita che pomodori troppo maturi o uova marce volino a decorare le facciate e che al rumore consueto della città si sovrapponga il clamore delle proteste. Tuttavia, per la natura stessa del processo decisionale multilivello europeo, simili espressioni di malcontento risultano rare e di norma si svolgono secondo modalità

assai più civili che non quando si manifestano nelle capitali degli Stati membri.

Dire che da Bruxelles sono assenti i popoli d'Europa non è del tutto sbagliato, anche se negli edifici UE non mancano le visite di classi scolastiche e di altri visitatori, così come gli opuscoli, i video e gli eventi informativi di ogni genere. La vicinanza ai cittadini non si ottiene con simili artifici e si può prevedere che per pervenire ad un autentico processo di identificazione tra gli europei e le autorità comunitarie occorrerà ancora molto tempo.

## Abbozzo di bilancio

Qual è lo stato dell'integrazione europea oggi? Pessimo, secondo i molti che ritengono l'Unione carente in fatto di prestazioni, dimentica dell'entusiasmo dei precursori e priva di un'autentica solidarietà e volontà politica. I problemi legati all'euro, in origine valuta molto ambita, sconvolgono sia i Paesi creditori che quelli debitori, compresi i partner dell'UE. La resistenza di alcuni degli Stati membri di recente entrata, ai tentativi di Bruxelles di affrontare la crisi dei rifugiati in modo coordinato, assegnando quote calibrate ai singoli Paesi ospitanti, pesa su questo bilancio.

Per molti, la **Brexit**, indipendentemente dal modo in cui sarà realizzata, rappresenta emblematicamente sia la debolezza dell'Europa, sia la dimostrazione che i "popoli" si stanno allontanando dalle "élite" e dagli ideali comunitari; mostra insomma la crisi identitaria dell'Europa. In vari Paesi, **partiti e movimenti populistici** cercano di trarre vantaggio da questo sentimento euroscettico. I **referendum**, recentemente diventati di moda – si pensa ai referendum lanciati dall'alto senza che ce ne fosse l'obbligo – rafforzano la tendenza a respingere tutto ciò che si collega a Bruxelles. Il "**basta dire di no**" – l'istintiva e mal ponderata riluttanza nei confronti dell'Europa – è ormai il cartello indicatore di una tendenza. E forse anche gli sforzi per l'indipendenza in Catalogna, Scozia o Fiandre sono segnali di questa crisi.

Inoltre, si pone la questione di dove possa condurre il riorientamento protezionistico e, di norma, imprevedibile della politica americana sotto la guida del **presidente Donald Trump**.

Ma il quadro è davvero così cupo? Non si può non riconoscere che nei suoi **settant'anni di esistenza**, sia a livello istituzionale che sostanziale, le comunità europee, di conseguenza anche l'Unione, hanno vissuto un **deciso sviluppo**. Il numero degli Stati membri è passato da 6 a 28, il mercato interno funziona, è stata introdotta la moneta unica (anche se non in tutti gli Stati membri) che è sopravvissuta a momenti di difficile crisi, i trattati sono stati riattualizzati più volte, i poteri del Parlamento europeo sostanzialmente ampliati; la Corte di giustizia europea ha realizzato una giurisprudenza estesa e al tempo stesso differenziata. Tutto ciò, e molto altro, non era e non è scontato, ha richiesto notevole sforzo e grande volontà politica.

Il processo di integrazione ha indotto profondi cambiamenti nelle **strutture economiche** e nel **comportamento** degli europei, dal livello delle imprese a quello dei singoli individui. Senza lo sviluppo di un mercato interno comune dinamico e senza una cooperazione più profonda in molti settori, l'Europa sarebbe assolutamente più debole a fronte dell'ascesa delle nuove grandi potenze economiche mondiali. L'**interdipendenza** spesso evocata non è una vuota parola d'ordine, ma realtà.

Al tempo stesso, tuttavia, bisogna riconoscere che questi progressi non sono avvenuti senza accidenti e tentennamenti. Un solo esempio: **la politica della "sedia vuota"** che la Francia perseguì tra la metà del 1965 e la fine di gennaio 1966 in conseguenza degli attriti sorti per il finanziamento della politica agricola comune; solo nel dicembre 1969, dopo le dimissioni del presidente Charles de Gaulle, i Sei riuscirono a far ripartire la Comunità. E questa non è stata l'unica crisi.

Si è toccato subito con mano quanto sia difficile sposare un processo di integrazione su basi razionali, per non dire tecnocratiche, con l'imprevedibilità della vita politica quotidiana degli Stati membri. I negoziati per l'introduzione di nuovi obblighi e nuove regole finiscono immancabilmente per scontrarsi con le resistenze e l'emotività delle democrazie vive, in ultima analisi con l'autonomia politica dei singoli Stati. In realtà la sovranità degli Stati d'Europa non va perduta, ma solo condivisa. Però i negoziati sono spesso lunghi e sofferti, perché per

i governi e i politici degli Stati membri può risultare politicamente pagante mostrare riluttanza di fronte anche ad un minimo di concessioni. Lo Stato nazionale è comunque ben lungi dall'uscire dalla storia; resta la patria dove il cittadino insicuro cerca protezione. Le crisi, sia interne che esterne, segnano dunque questo lungo processo. Nelle sue memorie Jean Monnet scrive: "...L'Europa si trasformerà attraverso le crisi e risulterà la somma delle risposte che a queste crisi riuscirà a dare...".

Apparteniamo alla categoria di quegli osservatori, che ritengono importante che chi porta la responsabilità non si perda d'animo, a fronte delle invero scoraggianti difficoltà della situazione attuale.

In primo luogo bisogna valutare quale sarebbe il costo legato ad un'inversione di tendenza – **"il costo di una non Europa"** – certamente più pesante rispetto a quello di una riforma tesa al progresso qualitativo dell'Unione. Fortunatamente, essa ha dimostrato in più di un'occasione di saper imparare dai propri errori e dagli incidenti di percorso, anche se la creazione di consenso sembra arrancare e non è cresciuta dopo le recenti acquisizioni di nuovi Stati membri. L'espressione "mudding trough", cavarsela per il rotto della cuffia, è eccessiva e caricaturale, ma esprime una sfida che si ripresenta regolarmente. È d'uopo constatare, a conclusione di ognuna di queste situazioni, che si finisce per avere più "Europa" anziché meno. L'espressione scientifica è **resilienza**, saper resistere, a volte ricorrendo alla creatività. Tuttavia, coloro che mirano a rendere le istituzioni comuni più deboli, piuttosto che più efficienti, non dovrebbero stupirsi se alla fin fine le decisioni fondamentali finiscono per essere determinate dai **membri più forti e performanti** – situazioni che si dovrebbero evitare perché fattori di ulteriore tensione!

L'Europa è e rimane un continente complesso, caratterizzato da abitudini ed esigenze estremamente contraddittorie. Tuttavia non può fare a meno di **portare avanti e completare il progetto di Unione, pur nella consapevolezza della necessità di ripensare vari punti problematici**. Forse vale la pena di concretizzare quanto fin qui espresso riassumendolo in una visione d'insieme.

Il "Progetto Europa" è storicamente frutto di tre importanti impellenze o impulsi cresciuti poi nel corso dei decenni.

- All'inizio, dopo due guerre mondiali, l'impellenza immediata fu quella di trasformare l'Europa devastata in **continente di pace**. Così è stato e speriamo che questi quasi otto decenni di pace trovino continuazione nel futuro.
- Dagli Stati Uniti arrivò l'**ondata liberale**, quindi l'impellenza a sciogliere l'economia europea dai molteplici vincoli e barriere, spesso eredità delle crisi degli anni Venti e Trenta, che ne impedivano lo sviluppo e la crescita sostenibile. Anche questo è stato un successo? Certamente, anzi in misura considerevole, però purtroppo distribuito non equamente e in una certa misura sempre a rischio.
- Soprattutto dopo la fine della guerra fredda, ecco la terza impellenza storica, il confronto con la **pressione esterna della globalizzazione**. Nuovi, potenti concorrenti – Cina, India, Brasile e molti altri – rivendicano più posto sui mercati mondiali e sfidano le vecchie nazioni industrializzate anche nel campo dell'innovazione e del "soft power". L'Europa, che dal punto di vista svizzero sembra una grande potenza, sulla scena mondiale è un attore che fatica sempre più a difendere efficacemente da una concorrenza viepiù agguerrita, non solo i propri interessi, ma anche i propri specifici valori. E il confronto si allarga anche alla **sfera della politica e della sicurezza**. Non c'è dubbio che l'Europa avrà maggiori difficoltà a difendersi e ad affermarsi se agirà in disaccordo o con posizioni contraddittorie. Ci sono cose in questo mondo che gli europei potranno ottenere solo se agiranno all'unisono.

A questa visione si oppone il **sovranismo popolare** con il rischio di indurre il continente a ripiegare su false soluzioni nazionali, a cedere a riflessi protezionistici. Rischio che va preso sul serio. Le democrazie d'Europa sono ancora e ancora chiamate a rispondere ai due seguenti quesiti "Quale Europa vogliamo?" e "Di quanta Europa abbiamo bisogno?". Si spera che il "due passi avanti, un passo indietro", caratteristico del "Corteo del salto" che si svolge ogni anno la domenica di Pentecoste a **Echternach** (Lussemburgo), non diventi simbolo del processo dell'integrazione europea, anche se in questo modo si arriva comunque a destinazione!

## Post scriptum I

### La crisi migratoria

In un mondo in cui la maggior parte dei Paesi dovrà aspettarsi un aumento del numero delle persone da nutrire, l'Europa è ormai un'eccezione demografica: il calo del tasso di natalità significa che in quasi tutti i Paesi europei la popolazione indigena già diminuisce, stagna o stagnerà fra poco.

Il continente europeo è però confrontato da decenni con un forte afflusso di migranti provenienti in gran parte dall'Africa e dal Medio Oriente. Il fenomeno ha assunto una dimensione inusitata nel 2015, per cui gli europei si sono trovati impreparati ad affrontare una situazione che superava la loro immaginazione. Dai 215'000 arrivi nel 2014 si è passati a poco più di un milione nel 2015, in gran parte per il fortissimo afflusso dal Mediterraneo orientale (Grecia e Cipro).

Si è trattato prima di tutto di migliaia e migliaia di persone fuggite dalle aree di crisi del Medio Oriente, in particolare dalla Siria scossa dalla guerra civile, ma anche dall'Iraq o dall'Afghanistan. Questo movimento di fuga dalle zone di guerra si è aggiunto al numero già elevato di migranti irregolari, spinti principalmente da motivi economici e provenienti soprattutto dall'Africa subsahariana.

La situazione di crisi è stata il risultato della combinazione di vari fattori concomitanti. Innanzitutto le **crisi politiche** che si trascinano da anni, o addirittura da decenni, che né le grandi potenze, né l'ONU sembrano in grado di risolvere. Nonostante la presunta politica estera e di sicurezza comune, l'apporto dell'Unione europea in questo processo è difficilmente percepibile. Le crisi interne sono spesso legate anche al degrado delle condizioni economiche, sociali e ambientali, che spingono molti individui a cercare un futuro migliore nella fuga verso ciò che appare come l'Eldorado europeo.

Il secondo fattore è un fardello di problemi irrisolti legato alle **dinamiche migrato-**

**rie** stesse: itinerari e mezzi di fuga, ruolo dei passatori, atteggiamento dei soccorritori e degli enti umanitari. Molti siriani hanno lasciato i campi in Libano, Giordania o Turchia per l'Europa solo dopo uno o due anni; prima molti di loro credevano ancora in un rapido ritorno in patria; ciò spiega in parte il forte afflusso del 2015. La fuga via terra e via acqua si rivela spesso caotica e particolarmente pericolosa specialmente per le donne e i bambini, come anche per i malati e gli anziani. Alle frontiere esterne della Grecia, ma naturalmente anche in Paesi di transito come la Macedonia o la Serbia, la popolazione era poco preparata a flussi migratori di tale entità. Gli attori interessati, inizialmente le guardie nazionali di frontiera, ma anche l'agenzia dell'UE Frontex, non disponevano delle risorse necessarie. Nell'ottobre 2016 la forza impiegata è stata ristrutturata e ribattezzata European Border and Coast Guard (ECCP).

Il terzo fattore riguarda la protezione, la registrazione, l'accoglienza e l'assistenza dei rifugiati all'interno dell'**Unione europea**. Purtroppo, negli ultimi anni la solidarietà tra i Paesi dell'Unione non è stata granché condivisa. L'Italia ha chiesto un sostegno per l'accoglienza dei migranti africani illegali, a **Lampedusa** e altrove – di norma senza ottenere risposta o semmai vaghe promesse. Nel 2015, con un numero di rifugiati molto maggiore rispetto agli anni precedenti, era evidente che fosse quasi impossibile un'equa distribuzione tra gli Stati membri; i più generosi nell'accoglienza sono stati la Germania e la Svezia, Paesi con una carenza di lavoratori giovani, mentre alcuni Paesi dell'Europa centrale, cosiddetti di **Visegrad** (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia), si sono rifiutati di accogliere immigrati provenienti da Paesi culturalmente diversi.

Sebbene il diritto di chiedere asilo e l'obbligo di concederlo in determinate circostanze siano tra i più nobili apporti del moderno Stato di diritto, in base alla **Convenzione di Ginevra dell'ONU sui rifugiati del 28 luglio 1951**, l'attuale problema dell'immigrazione ha dimostrato chiaramente i limiti dei grandi principi. L'ondata di attacchi terroristici in Europa, a sua volta collegata con il conflitto siriano, ha messo ulteriormente a dura prova i sentimenti della popolazione. Strumenti quali le convenzioni di Schengen e Dublino si sono rivelati inadeguati,

o perlomeno incompleti e necessiterebbero con urgenza di una revisione. In particolare va riveduto il principio della responsabilità del Paese di arrivo per l'esame delle domande di asilo previsto dal trattato di Dublino. Il rifiuto dei Paesi del gruppo di Visegrad di accettare la ricollocazione dei rifugiati stabilita dalle autorità europee ha condizionato pesantemente il clima nell'Unione, tanto più che gli Stati refrattari sono tra i maggiori beneficiari della solidarietà e dei fondi di coesione in seno all'UE.

L'UE ha concluso nel marzo 2016 un accordo con la Turchia, che prevede la possibilità di rimandare in Turchia gli immigrati che sbarcano sulle coste greche. L'accordo prevede inoltre che l'Europa si assuma i costi relativi a queste operazioni.

Dopo l'impennata del 2015, i flussi migratori sono notevolmente calati: da un milione di sbarchi si è scesi a 363'048 nel 2016 e a 171'190 nel 2017; nel 2018, fino a tutto giugno, si sono registrati circa 44'000 arrivi. La crisi migratoria sono anche i **rifugiati morti** in mare durante le traversate: oltre 15'000 dal 2014 e 1500 nella prima metà del 2018.

Se l'accordo del marzo 2016 ha provocato un drastico calo dei migranti che sceglievano il Mediterraneo orientale e la via dei Balcani, quello concluso nel luglio 2017 tra il governo italiano e la Libia ha indotto un **calo sensibile degli sbarchi sulle coste italiane**. Nel 2018 sono invece di nuovo aumentati gli arrivi in Spagna dal Marocco.

Al calo notevole dell'afflusso migratorio dopo la crisi e l'emergenza del 2015, si contrappone l'inasprirsi della **crisi interna all'Unione europea sulla questione dei migranti**, mettendo a dura prova il processo d'integrazione. Come ha detto nel giugno 2018 il presidente francese Emmanuel Macron, "Non si può parlare oggi di una crisi migratoria, si tratta di una crisi politica dell'Europa sulla questione migratoria". Per non urtare l'orgoglio nazionale degli Stati membri e il principio di sussidiarietà, costantemente sostenuto, l'UE ha dovuto limitare i suoi strumenti di azione e di pressione, in quanto il consenso per certe misure – in primis il ricollocaimento o ridistribuzione dei rifugiati accolti tra i vari

Paesi – è apparso politicamente impraticabile. Così il peso dell'accoglienza e della gestione dei flussi migratori continua ad essere a carico dei Paesi di sbarco, soprattutto dell'Italia, mentre Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia si rifiutano di accogliere rifugiati sul loro territorio.

L'Unione europea non è finora riuscita nemmeno a **riformare il trattato di Dublino** che affida allo Stato firmatario in cui il richiedente asilo ha fatto il proprio ingresso la competenza di trattare il caso. Una situazione che fa pesare su pochi Paesi mediterranei l'onere di far fronte all'afflusso dei migranti, ma che conviene alla maggioranza degli altri Stati che hanno sottoscritto l'accordo. La crisi politica innescata dalla questione migratoria ha palesato una certa ipocrisia e le grandi debolezze dell'Unione europea, non certo l'arroganza di potere delle sue istituzioni centrali, come pretende spesso la propaganda eurofobica.

L'arrivo al potere in Italia del governo di alleanza tra Lega e Movimento 5 stelle ha coinciso con la volontà di mettere fine agli sbarchi e all'attività di soccorso di certe organizzazioni non governative, accusate di incoraggiare le partenze dalla Libia e di agire in combutta con gli scafisti. L'Italia vuole mettere l'Unione europea di fronte alle proprie responsabilità e alla necessità di rivedere le norme sulla gestione dei migranti. L'agire del governo di Roma ha però suscitato anche veementi critiche per il cinismo di cui fa prova, non esitando a prendere in ostaggio i profughi salvati in mare per far pressione sulle istituzioni comunitarie e sugli altri Paesi europei.

In questo contesto va altresì ricordato che la **Svizzera si è assunta la propria parte di responsabilità** partecipando al sistema Schengen/Dublino. In questo caso, tuttavia, beneficia della sua posizione geografica: non è un Paese di primo ingresso e non è stata quasi toccata dall'ondata di profughi che nel 2015 hanno scelto la via dei Balcani. Inoltre, contrariamente a certi luoghi comuni, la Svizzera non costituisce la destinazione più attrattiva per i migranti e i rifugiati sbarcati in Europa negli ultimi anni.

## Post scriptum II

### La crisi britannica (“Brexit”)

È possibile per un Paese uscire dall’Unione europea, annullare la sua adesione? C’è voluto qualche tempo per rispondere alla domanda. Infatti il progetto europeo era concepito come processo storico in divenire, sequenza di sviluppi successivi, in ultima analisi, come progressione verso il superamento dello Stato nazionale e del sistema statale tradizionale. Nei trattati figurano infatti espressioni significative come “...un’unione sempre più stretta dei popoli d’Europa...”, in altri testi l’idea di “...comunità del destino...”. Si sapeva, naturalmente, che l’integrazione avrebbe comportato la modifica radicale delle strutture economiche. Sembrava dunque impensabile una retromarcia in quel processo di relativizzazione dei confini e di crescita comunitaria; per questo si sarebbe considerata come una sorta di automutilazione, di aberrazione.

Questo modo di pensare ignorava, ignorerebbe tutt’ora la specificità dell’adesione del Regno Unito alle Comunità europee e all’Unione europea. Come detto, nel discorso pronunciato a Zurigo il 19 settembre 1946, Winston Churchill parlò della necessità di creare gli “Stati Uniti d’Europa”, intendendo gli Stati del continente, escluso il Regno Unito con il suo impero coloniale allora ancora intatto. Anche il presidente francese Charles de Gaulle nella sua conferenza stampa del 14 gennaio 1963 sottolineava la fondamentale diversità dell’Inghilterra “...insulaire, maritime... liée par ses marchés... aux pays souvent les plus lointains”, per cui si opponeva alla candidatura di adesione del Regno Unito, bloccandola fino... a nuovo ordine.

Solo due anni dopo che il Regno Unito era ciononostante diventato membro della CE – nel 1973, dopo che il successore di de Gaulle, **Georges Pompidou**, aveva dato il via libera in occasione del vertice dell’Aia a fine 1969 – il neoeletto governo laburista guidato da **Harold Wilson** organizzò un referendum, non da

ultimo per cercare di superare le profonde divergenze di opinione in merito alla politica europea all’interno dello stesso partito laburista al potere.

Lo fece dopo aver negoziato con Bruxelles alcuni modesti miglioramenti delle condizioni di adesione. Il risultato della votazione del 5 giugno 1975 fu chiaro: due elettori su tre erano favorevoli a mantenere il Paese nella Comunità. Tuttavia, la controversia aveva indebolito il Labour; ne approfittarono i conservatori, sotto la guida di **Margareth Thatcher**, in occasione delle elezioni del 1979.

Con ciò la questione dell’uscita non finì nel dimenticatoio. In Gran Bretagna i contrari all’UE riuscirono a riportarla al centro del dibattito fortemente corrisposti dalla stampa scandalistica anti-UE che, senza suscitare scandalo, arrivò addirittura a paragonare il presidente della Commissione Jacques Delors a Hitler. Proprio in seguito a queste dispute, nell’ambito della **riforma di Lisbona** del 2007, si pensò bene di inserire nel trattato UE l’**articolo 50** che permette ad uno Stato membro di ritirarsi dall’Unione. A tal fine deve negoziare con i restanti le modalità del ritiro. Si riteneva che fosse inutile continuare a considerare tabù la possibilità di uscita dall’Unione, pur nella convinzione che nessun Paese avrebbe ragionevolmente seguito questa strada.

Bisogna però considerare due fatti: in primo luogo, il Regno Unito non era uno Stato membro qualsiasi, ma, insieme alla Germania e alla Francia, uno dei “tre grandi” e contribuiva con circa il 12% delle entrate al bilancio economico dell’Unione. È anche una potenza nucleare, un pilastro importante della NATO e membro permanente del Consiglio di sicurezza dell’ONU. Con la City di Londra il Regno Unito dispone anche di uno dei più importanti centri finanziari del mondo. Infine è la patria della lingua più diffusa al mondo, l’inglese, una lingua che ha di fatto conquistato la preminenza nelle istituzioni di Bruxelles, originariamente dominate dal francese. Infine, la Gran Bretagna è anche una potenza mediatica globale che svolge un ruolo centrale nella formazione dell’opinione pubblica mondiale.

Va anche ricordato come nel corso degli anni, il Regno Unito sia riuscito a più riprese a far introdurre **regolamentazioni speciali** a proprio favore di notevole portata e in diversi settori.

Nel complesso l'adesione della Gran Bretagna presentava tratti particolari, per così dire, a geometria variabile: non ottemperava a tutti gli obblighi, ma aveva voce in capitolo in taluni processi decisionali.

Il Regno Unito, ad esempio, era esentato:

- dall'obbligo di adottare l'euro come moneta comune;
- dalla condivisione del sistema di Schengen;
- dall'obbligo di assumere la legislazione UE nel settore della sicurezza interna e della giustizia.

Inoltre, in relazione al trattato di Lisbona Londra godeva:

- di una clausola speciale in relazione all'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (RDC);
- dello sconto speciale già menzionato in riferimento al bilancio dell'UE.

Nel corso delle elezioni per il rinnovo della Camera dei Comuni nel maggio **2015**, il primo ministro **David Cameron** imitò quanto fatto anni prima da Harold Wilson. Visti i contrasti nel Partito conservatore, sollevati specialmente dalla propaganda anti-UE del Partito per l'indipendenza del Regno Unito (UKIP), promise di rinegoziare l'adesione e di indire un referendum consultivo in merito all'esito dei negoziati e all'opportunità di restare nell'Unione europea. Il 19 febbraio 2016 egli riuscì a ottenere una serie di concessioni dai partner dell'UE nella prospettiva di indurre la maggioranza degli elettori britannici a rimanere nell'UE. Tra le novità figurava non solo la rinuncia della Gran Bretagna a perseguire l'obiettivo finale di "un'unità sempre più stretta dei popoli d'Europa", ma anche il supporto di un meccanismo temporaneo di assistenza in caso di un sovraccarico finanziario del sistema di sicurezza sociale britannico (soprattutto in riferimento alle integrazioni salariali) a causa di immigrati disoccupati provenienti dall'area UE.

Tuttavia, queste poche innovazioni e l'impegno attivo, ma un po' tardivo, del capo del governo e di alcuni dei suoi ministri nella campagna per la permanenza nell'UE non furono sufficienti. Il **23 giugno 2016**, dopo che sia i sondaggi che gli uffici scommesse avevano previsto all'unanimità una vittoria del campo governativo, quasi il 52% dei britannici votò per la "Brexit". La Grande Londra, la Scozia e l'Irlanda del Nord votarono contro, ma ciò non fu sufficiente a compensare i voti negativi. La propaganda, aspra e spesso affatto obiettiva, dimostrò, non da ultimo, quanto sia facile trasformare l'UE in capro espiatorio. Fu accusata per problemi di cui non era certo responsabile o almeno non direttamente responsabile, quali: il **disagio per l'impatto della globalizzazione**, l'acuta sensazione di non ricevere abbastanza, la sfiducia nei confronti di un establishment delle grandi città percepito come arrogante, le defaillance del governo e del sistema sociale, l'immigrazione dai Paesi europei ed extraeuropei in atto da anni, non ultime, le controversie autodistruttive all'interno del partito laburista durante la campagna pro-UE.

Un'onda negativa, di non esclusivo appannaggio britannico si è abbattuta sull'Europa. I movimenti politici nazionali-conservatori vanno reclutando elettori anche in molti altri Stati. **Marine Le Pen** in Francia, **Geert Wilders** nei Paesi Bassi, **Matteo Salvini** in Italia sono solo alcuni dei personaggi di spicco, avanguardia di un numero crescente di nuovi leader populistici. In realtà essi non propongono vere alternative ai programmi politici tradizionali, né modelli adeguati ad affrontare il nuovo mondo globalizzato e a creare un nuovo ordine sociale. Il vecchio Stato nazione dichiarato morto appare a molti sempre ancora come il miglior garante della sicurezza sociale e personale; il "**Just say no!**" è sempre di attualità.

In una dichiarazione pubblicata poco dopo la votazione, il Consiglio europeo ha definito **deplorabile** l'esito del referendum. I 27 Stati membri rimanenti hanno dichiarato di considerare l'intero processo come una sfida da affrontare insieme, il che solleva la questione delle riforme interne dell'Unione e del rafforzamento delle sue istituzioni, senza il freno di Londra.

Il risultato immediato della giornata elettorale in Gran Bretagna sono state le di-

missioni di David Cameron dalla carica di primo ministro, e più tardi anche dal suo seggio alla Camera dei Comuni. Tuttavia, quando si è trattato di sostituirlo alla leadership del partito conservatore, il suo avversario più importante, l'eccentrico ex sindaco di Londra Boris Johnson, non ha ottenuto la **maggioranza** dai deputati del suo partito. È stata quindi l'ex ministra degli Interni, Theresa May, ad essere eletta a capo del partito e quindi a Primo Ministro. Pur essendosi, prima della votazione, professata favorevole alla permanenza nell'Unione europea, ha in seguito chiamato in governo due duri sostenitori della Brexit, soprattutto il controverso Boris Johnson, capofila del fronte euroscettico, nominato ministro degli Esteri. Tuttavia, inizio luglio 2018, Johnson dimessosi di fronte al piano della May di una "soft Brexit", di una Brino (Brexit In Name Only), ovvero di una Brexit solo nominale, poiché di fatto la Gran Bretagna continuerebbe a restare legata al mercato unico per quanto riguarda industria e agricoltura e con concessioni sul fronte della libera circolazione delle persone. Nello stesso modo si era dimesso addirittura **David Davis**, il ministro incaricato delle trattative Brexit., veterano (69 anni) sostituito da un altro "pro-leave", il giovane (44 anni), **Domine Raab**, con il quale la prima ministra mirato a salvare il suo governo puntando non su una Brino, ma su una nuova partnership speciale con i 27.

Nel frattempo, tutti hanno preso atto di come, al di là della semplice indicazione di ritorno alla totale autodeterminazione, la strategia di uscita sia assai più complessa e controversa di come previsto. Theresa May e il suo governo hanno preso la decisione di rispettare il risultato del referendum, anche se giuridicamente non vincolante – "**Brexit significa Brexit!**". Tuttavia, lasciare l'Unione ed elaborare una nuova politica europea si sta rivelando estremamente complesso e dispendioso in termini soprattutto di tempo. La decisione formale di revoca (inizio dei negoziati con Bruxelles) è stata presa in accordo con il Parlamento alla fine di marzo 2017. Il governo avrebbe voluto procedere autonomamente, con riferimento ai privilegi della Corona in materia di politica estera; tuttavia, le due corti costituzionali (l'Alta Corte e la Corte suprema) hanno contraddetto tale interpretazione. Va osservato che, ai sensi dell'articolo 50 del TUE, il ritiro presenta due aspetti chiaramente distinti.

Un primo aspetto è quello dell'effettiva separazione, cioè dell'esclusione dallo statuto di Stato membro, con la cancellazione dei diritti e doveri comunitari. Per por-

tare a termine tale negoziazione sono previsti **due anni**; con possibilità di proroga. L'uscita, insomma, si può paragonare ad un divorzio, non da ultimo perché implica una completa separazione dei beni. Il secondo aspetto riguarda la determinazione del **futuro status del Regno Unito** rispetto all'Unione, un rebus negoziale estremamente complesso. È su questo punto che anche nel Regno Unito le intenzioni e le visioni appaiono fortemente contraddittorie: sul piatto stanno varie opzioni che suscitano valutazioni e pronostici contrastanti in riferimento alle conseguenze economiche.

Ora, dopo aver mirato inizialmente a una "**soft Brexit**", dal gennaio 2017 il primo ministro è favorevole ad una "**Brexit dura**", cioè alla chiara assunzione dello **status di Paese terzo**. Ciò implica, ad esempio, il **ritiro dall'unione doganale**, semmai sostituito da un semplice accordo di libero scambio. Probabilmente è solo con una tale netta separazione che il Regno Unito potrà godere della sospirata piena libertà d'azione sia nel settore del trasporto passeggeri, sia con i Paesi terzi, sia con gli ex partner dell'UE.

Significative sono le direttive che il governo britannico ha cominciato a pubblicare il 23 agosto 2018 per informare e aiutare imprese e cittadini nel caso in cui entro aprile 2019 non si giunga ad un accordo con l'UE. La metà delle piccole e medie imprese non saprebbe, anche per l'incertezza regnante, come ritornare alle procedure doganali nazionali secondo gli standard dell'Organizzazione mondiale del commercio. Ma è soprattutto per il settore finanziario che non vi è ancora una posizione chiara. Misure pragmatiche e tecniche unilaterali sono possibili – come per esempio il riconoscimento dei certificati UE per l'importazione in Gran Bretagna; ma sarebbe una gestione in regime di necessità urgente che non può sostituire un vero accordo.

Parallelamente a questi negoziati fondamentali, il Regno Unito dovrà stabilire nuove relazioni contrattuali con numerosi Paesi terzi e rivedere lo status in seno a importanti organizzazioni internazionali, come ad esempio l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), presso cui gli interessi del Paese erano in precedenza rappresentati attraverso l'UE. Ancora prima di assumere le sue

funzioni, il presidente degli Stati Uniti Donald Trump ha definito auspicabile un accordo di libero scambio tra Regno Unito e l'America.

Ma nessuno potrà fare magie. Theresa May enuncia una "Global Britain", come se "globale", aperta, cosmopolita già non lo fosse questa Gran Bretagna nel contesto EU! Slogan altisonanti hanno giocato un ruolo importante in tutta questa faccenda fin dall'inizio! Alla conclusione del complesso iter toccherà al Parlamento inglese, eventualmente e in forma diretta o indiretta anche agli elettori stessi, valutare gli effettivi vantaggi e svantaggi.

Questi sviluppi sono naturalmente di particolare importanza anche per la Svizzera e per i quattro Stati dell'AELS, apprezzabili partner della Gran Bretagna che insieme costituiscono un notevole peso economico. Ciò che Londra concorderà con Bruxelles avrà un impatto anche sulle relazioni Bruxelles-Berna o Bruxelles-Oslo.

Si avranno ricadute in settori quali i **servizi finanziari** o la **cooperazione nel settore della ricerca**; i rapporti con la Norvegia per esempio rischiano di provocare forti mal di testa se si pensa alla politica nel settore della pesca. Sebbene gli inglesi non considerino né il bilateralismo svizzero, né il multilateralismo SEE come modelli sufficientemente attraenti per le loro future relazioni con l'UE, dovranno trovare una formula adeguata anche per gestire le relazioni con gli Stati dell'EFTA. Per il momento non si parla di una nuova **adesione della Gran Bretagna all'EFTA**, ma alla fin fine potrebbe risultare questa la soluzione più pratica, specialmente in riferimento **alla libera circolazione delle persone**. Il grande punto cruciale e di disaccordo resta quello di evitare di ricreare una frontiera – esterna con l'UE e interna per l'isola – che si verificherebbe tra Irlanda (che rimane nell'UE) e Irlanda del Nord.

In qualsiasi caso, lo sviluppo di una nuova architettura europea richiederà verosimilmente parecchio tempo. L'UE difenderà i risultati raggiunti contro gli evidenti tentativi di annacquamento da parte del Regno Unito. La situazione si farebbe ancora più complicata se altri Stati dell'Unione europea volessero seguire l'esempio britannico o se, viceversa, la Scozia intendesse tornare

nell'Unione europea in seguito ad un nuovo referendum sull'indipendenza. **La Svizzera farebbe bene a chiarire e sistemare per tempo le proprie relazioni bilaterali con l'UE**, in modo da evitare le incertezze degli anni a venire e il rischio di subire dictat indesiderati su punti cruciali.

Il ritiro di uno Stato membro così importante minaccia di **indebolire** l'UE non solo finanziariamente, ma soprattutto politicamente, nella fase in cui l'Unione si trova ad affrontare molte altre difficili incombenze e in cui l'Europa, in quanto continente, deve o dovrebbe dedicarsi alla difesa di interessi vitali sulla scena mondiale. La nomina dell'ex ministro francese e dell'ex Commissario **Michel Barnier**, noto per la sua perseveranza, a negoziatore capo dell'Unione europea nei confronti della Gran Bretagna sottolinea come Bruxelles non si lascerà ingabbiare da Londra, come molti sostenitori della Brexit tendono a immaginare.

In ultima analisi, tuttavia, la partenza di un membro problematico può essere vista anche come **opportunità dagli altri 27 Stati**, come occasione per verificare il funzionamento dell'Unione e, se del caso, per migliorarne e rafforzarne la coesione. Anche a ritiro della Gran Bretagna avvenuto, ci si chiederà se, e in quale modo, sia possibile una migliore integrazione secondo geometrie variabili in determinati settori. L'elezione di Donald Trump a presidente degli Stati Uniti obbliga a intensificare gli sforzi per la sicurezza in Europa e a riconsiderare il ruolo della NATO. In quest'ottica la collaborazione con la Gran Bretagna è e dovrebbe restare particolarmente importante.

**Anche e soprattutto nella nuova costellazione post 2017 la Svizzera non ha assolutamente interesse a ritrovarsi nel contesto di un'Unione immobilista o di un'Europa debilitata.**

## CAPITOLO 3



Fonte: DFAE, Suisseurope 4/2015

## Relazioni tra la Svizzera e la CE: 1945-1989

I capitoli che seguono riassumono l'essenziale relativo allo sviluppo delle relazioni tra la Svizzera e le **Comunità europee**. Conviene dividere gli eventi in tre fasi: prima l'Europa del dopoguerra dal 1945 alla caduta del Muro di Berlino, poi il periodo tra il 1990 e il 2014, la "nuova" Europa in espansione – diventata **Unione europea** – e infine gli anni recenti con le questioni e i problemi irrisolti.

Alla fine della Seconda guerra mondiale anche la Svizzera deve chiarire la sua collocazione nel mondo e in Europa. Il nostro Paese decide di non aderire alla nuova organizzazione delle **Nazioni Unite**; vi entrerà soltanto nel 2002. La Svizzera mostra pure molta cautela verso istituzioni specificamente europee, anche se la politica estera del consigliere federale **Max Petitpierre**, in carica dal 1944 al 1961, sottolinea sempre non solo la neutralità, ma anche la solidarietà e la volontà di aprirsi ad una cooperazione pragmatica. Le democrazie europee, piuttosto instabili, e l'inizio della **guerra fredda** contribuiscono all'esitazione elvetica: è davvero cominciata una nuova era o dobbiamo prepararci a nuove crisi e ad un nuovo ricorso alle armi? La Svizzera offre così l'immagine di un Paese che fatica a porsi obiettivi a lungo termine e a perseguirli in modo coerente. Le malelingue affermano, non sempre a torto, che nelle relazioni con l'Europa gli svizzeri abbiano sempre voluto "la botte piena e la moglie ubriaca".

Innanzitutto, ricostruiamo i passi più importanti nel lungo e complicato confronto con l'Europa del dopoguerra, soprattutto con le Comunità europee. Senza questa retrospettiva, molto di quanto sta accadendo oggi sarebbe incomprendibile.

## L'Unione del carbone e dell'acciaio

La Svizzera non si sente direttamente coinvolta dal **piano Schuman** del 1950; né il carbone né l'acciaio appartengono ai suoi settori di produzione tradizionali. Diffida inoltre del metodo sovranazionale messo a punto da **Jean Monnet** e del potere dell'Alta autorità lussemburghese della CECA. Tuttavia, un economista svizzero si distingue per la sua competenza in questo campo specifico, il professor **Henri Rieben** che fonda il suo Centro di studi europei presso l'Università di Losanna. Nel 1978 Jean Monnet gli affida la custodia dei suoi archivi personali; altri esponenti di spicco delle nuove istituzioni seguiranno l'esempio. Nasce così a Dorigny, presso Losanna, la **Fondation Jean Monnet pour l'Europe**, archivio storico e centro studi indispensabile per lo studio di questa fase dell'integrazione europea.

- 7 maggio 1956

L'Alta autorità della CECA e la Svizzera concludono un primo accordo. Esso prevede **consultazioni** in caso di grave penuria nei settori del carbone e dell'acciaio. In un secondo testo, i due partner si accordano su **tariffe ferroviarie internazionali** per il transito di prodotti CECA. Il Gottardo e il Lötschberg-Sempione sembrano quasi gli emblemi della politica europea svizzera.

## Una grande zona europea di libero scambio?

- 14 novembre 1958

I cosiddetti negoziati Maudling (dal nome del ministro britannico **Reginald Maudling**) avviati dalla Gran Bretagna nel quadro dell'OECE per creare una **vasta zona europea di libero scambio** tra i sei Stati della CEE di recente creazione e i Paesi terzi dell'Europa occidentale sono considerati falliti. La Svizzera aveva riposto grandi speranze in questi negoziati, poiché i suoi principali partner commerciali sono gli Stati limitrofi membri della CECA/CEE. **Gettare ponti verso la CEE** si avvia a diventare obiettivo prioritario della politica europea svizzera, orientata principalmente verso il libero scambio.

## L'AELS

- 4 gennaio 1960

Sette Paesi terzi (Austria, Danimarca, Gran Bretagna, Norvegia, Portogallo, Svezia e Svizzera) firmano a **Stoccolma** l'accordo che istituisce l'**Associazione europea di libero scambio** (AELS). L'AELS avrà sede a Ginevra. In seguito aderiranno anche Islanda (1970), Finlandia (associata dal 1961, membro dal 1986) e Principato del Liechtenstein (1991, precedentemente associato attraverso l'unione doganale con la Svizzera). L'accordo AELS prevede la soppressione dei dazi doganali negli scambi reciproci di prodotti industriali certificati come originari di uno Stato membro, ma non istituisce un'unione doganale (dazio esterno comune) o una politica commerciale comune basata sul modello CEE. L'accordo AELS è entrato in vigore il 3 maggio 1960.

- 31 luglio 1961

Poco più di un anno e mezzo dopo la creazione dell'AELS, il governo britannico, guidato dal primo ministro **Harold Macmillan**, annuncia l'intenzione di presentare domanda di **adesione del Regno Unito alla Comunità europea**. Subito dopo, l'Irlanda e la Danimarca, seguite poi dalla Norvegia, annunciano la stessa intenzione. Tuttavia, in una conferenza stampa del 14 gennaio 1963, il presidente francese **Charles de Gaulle** ribadisce la sua opposizione alla candidatura britannica, motivandola con la diversità economica e politica dell'impero insulare, che si considera ancora il centro del Commonwealth. Il processo di allargamento della CE è per il momento bloccato.



Fonte: DFAE, Suisseurope 4/2018

## La Svizzera Paese associato?

- 15 dicembre 1961

In seguito alla domanda d'adesione della Gran Bretagna alla CE, il consigliere federale **Friedrich Traugott Wahlen**, capo dell'allora Dipartimento politico federale (oggi DFAE), invia una lettera al presidente del Consiglio dei ministri della CE proponendo l'avvio di negoziati per un avvicinamento tra la Svizzera e la CE, che sia compatibile con la piena salvaguardia della neutralità. L'Austria e la Svezia manifestano intenzioni analoghe.

- 24 settembre 1962

Il Consiglio dei ministri della CE invita i Paesi interessati ad un'audizione a Bruxelles. I consiglieri federali **Hans Schaffner**, capo del Dipartimento federale dell'economia, e Friedrich Wahlen presentano la posizione della Svizzera. Essi fanno riferimento allo statuto di "associato" previsto dall'**articolo 238 del trattato CEE** come ad una forma adeguata di relazioni future tra la CE e la Svizzera, una forma di adesione parziale apolitica con numerose riserve per quanto riguarda gli obblighi del trattato applicabili ai membri a pieno titolo. Ecco un estratto della dichiarazione del consigliere federale Wahlen:

"L'attaccamento del mio Paese all'Europa è la conseguenza naturale della sua posizione al centro del continente, della sua storia e della sua appartenenza alla cultura occidentale. Il ricco e vivace scambio spirituale e intellettuale tra la Svizzera e gli altri Paesi europei è accompagnato da un'ampia gamma di relazioni economiche e finanziarie. Sul piano morale, questa interdipendenza crea una solidarietà che manteniamo e sviluppiamo e, sul piano economico, una comunità di interessi che vogliamo rafforzare" (tradotto dall'originale francese).

In Svizzera il dibattito pubblico sulla via intrapresa dal Consiglio federale è caratterizzato da dubbi e critiche. Il blocco della candidatura britannica da parte della Francia nel 1963 e nel 1967 rende in ogni caso il progetto di associazione privo di significato.

## L'accordo orologiero

- 30 giugno 1967

La Svizzera e i Paesi della CEE si accordano per liberalizzare il commercio di componenti di orologi, compresa una riduzione del 30% dei dazi doganali in più tappe. Allo stesso tempo, vengono specificate le norme interne del settore per ottenere la designazione "Swiss made" quando si utilizzano componenti e sbocchi di origine estera.

## L'accordo di libero scambio

- 22 luglio 1972

Parallelamente ai negoziati che sta conducendo con i Paesi candidati all'adesione, in seguito al **vertice dell'Aia** dell'1 e 2 dicembre 1969 la CE avvia anche colloqui con i Paesi dell'AELS. Al termine dei negoziati, la Svizzera firma un accordo con la Comunità economica e con la CECA, i cosiddetti **accordi di libero scambio** (ALS). Islanda, Austria, Portogallo e Svezia firmano accordi quasi identici lo stesso giorno. La Norvegia, da parte sua, si unirà presto di nuovo al gruppo AELS dopo il no popolare all'adesione alla CEE. L'accordo riguarda l'esenzione dai dazi negli scambi di prodotti industriali. Senza questi accordi, i nuovi membri della CEE già membri dell'AELS avrebbero dovuto reintrodurre dazi doganali già aboliti, discriminando così i loro ex partner, situazione che tutte le parti vogliono scongiurare.

- 3 dicembre 1972

In Svizzera, l'accordo di libero scambio viene approvato in votazione referendaria dal 72,5% dei votanti e in tutti i Cantoni. Si è trattato, tra l'altro, del primo voto federale su un accordo internazionale al quale hanno potuto partecipare anche le **donne**.

L'accordo entra in vigore il **1. gennaio 1973**, contemporaneamente al primo allargamento della CEE a Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda. L'avvicinamento sembra fattibile. Lo smantellamento dei dazi doganali in cinque tappe e l'eliminazione delle restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente negli scambi tra le parti sono stati portati a termine il **1. luglio 1977**. Gli scambi con Paesi terzi non sono soggetti ad armonizzazione, contrariamente alla CEE, che ha istituito un'unione doganale; per le esportazioni verso la CEE occorre provare l'**origine interna** dei prodotti. Nel caso dei prodotti agricoli trasformati, l'esenzione dal dazio riguarda solo la quota di trasformazione. L'esclusione dei prodotti agricoli dall'accordo è dovuta al fatto che la politica agricola comune della CEE, con i suoi prelievi e restituzioni, è considerata incompatibile con il sistema svizzero, che continua ad essere molto protezionistico.



Firma dell'accordo di libero scambio a Bruxelles il 22 luglio 1972

1. fila da sinistra:

**Paul R. Jolles** (Direttore della Divisione del commercio del DFE),

**Ernst Brugger** (Consigliere federale, capo del DFE),

**Paul Wurth** (Capo della Missione svizzera presso la CE);

2. fila da sinistra:

**Anton Franz Gerliczy-Burian** (rappresentante del Liechtenstein),

**Pierre Languetin** (Delegato per gli accordi commerciali DFE),

**Charles Lenz** (Direttore generale delle dogane)

L'accordo di libero scambio del 1972 è in vigore da oltre **quarant'anni** con piena soddisfazione di entrambe le parti. Ciò vale anche per il sistema della certificazione di origine, che talvolta è stato giudicato troppo complicato. Si stimava allora che l'economia avrebbe potuto contare su risparmi daziari annui compresi tra 200 e 500 milioni di franchi. Benché il termine di disdetta dell'accordo, fissato su richiesta della Svizzera a soli sei mesi, possa essere interpretato come segno di una certa provvisorietà, questo accordo può oggi essere considerato la **madre di tutti gli accordi** con la CEE/UE.

In seguito alla domanda di adesione alla CEE, presentata dalla **Spagna** nel 1977, il **26 giugno 1979** venne firmato un **accordo di libero scambio** tra i Paesi dell'AELS e Madrid. Va inoltre ricordato che la Svizzera e la CEE hanno negoziato e concluso importanti accordi sulla riduzione reciproca dei dazi nell'ambito del **GATT** (Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio, ora confluito nell'Organizzazione mondiale del commercio) dopo i vari negoziati multilaterali che vi si sono svolti (Kennedy Round, Uruguay Round, ecc.).

## Il caso Adams

Alla fine del 1974, viene arrestato in Ticino un ex dipendente della società **Hoffmann-La Roche** di Basilea, il maltese Stanley Adams, accusato di spionaggio economico. Adams è sospettato di aver informato la Commissione europea in merito a delle intese vietate tra produttori nel settore del commercio delle vitamine (prezzi, premi fedeltà). La Commissione avvia un procedimento contro le imprese partecipanti al cartello e in giugno infligge una multa di oltre 1 milione di marchi alla società svizzera. In Svizzera, invece, Adams è condannato per spionaggio economico. Bruxelles non è stata in grado di mantenere segreto il nome del denunciante.

L'azione della magistratura svizzera viola l'accordo di libero scambio e in particolare le norme in materia di concorrenza? L'accordo impedisce alla CEE di intervenire contro cartelli che colpiscono il mercato comunitario quando sono coinvolte imprese svizzere? Il rapporto tra il diritto comunitario della concorrenza e il diritto penale economico svizzero rimane estremamente delicato.

## Il processo di Lussemburgo

- 9 aprile 1984

Riuniti a Lussemburgo, i ministri della CEE e dei Paesi dell'AELS sottolineano l'importanza di un approccio più pragmatico e flessibile nella cooperazione tra la Comunità e l'AELS, che vada al di là del quadro degli accordi esistenti. Per la prima volta parlano di uno “**spazio economico europeo dinamico ed omogeneo**”, che deve essere attuato gradualmente. Il cosiddetto “**processo di Lussemburgo**” riguarda innanzitutto questioni pratiche quali gli ostacoli tecnici agli scambi, norme più semplici sulle dichiarazioni di origine e pratiche di sdoganamento più rapide. Inoltre, la cooperazione nel settore scientifico e tecnologico sarà intensificata mediante l'associazione dei Paesi dell'AELS a programmi europei quali **COST** e **EUREKA**.

- 14 giugno 1985

Su iniziativa del suo nuovo presidente, l'ex ministro francese dell'economia e delle finanze **Jacques Delors**, la Commissione europea adotta un Libro bianco che definisce 300 misure legislative (successivamente ridotte a 282) necessarie per il **completamento del mercato interno**. Il libro prevede un calendario e fissa al **31 dicembre 1992** il termine per la conclusione di tale processo: un programma ambizioso approvato dai capi di governo della CEE nell'incontro al vertice di Milano. Esso costituisce inoltre una sorta di metro di valutazione per le relazioni tra la CEE e l'AELS.

- 24 agosto 1988

Il Consiglio federale pubblica un dettagliato **rapporto sulla posizione della Svizzera nel processo d'integrazione europea**. Pur sostenendo l'apertura e sottolineando la sua volontà di riesaminare costantemente tutti gli aspetti e, se necessario, di adeguarsi ad una situazione in rapida evoluzione, nel rapporto si ricorre al concetto di “spazio economico europeo dinamico”; la conclusione è che, tuttavia, non è necessario un riorientamento radicale della politica d'integrazione svizzera.

Di nuovo compare il concetto di “abilitazione europea” (*Europafähigkeit*), che la Svizzera dovrebbe, per esempio, sforzarsi di ottenere per la propria legislazione.

Tre citazioni:

“Dobbiamo sforzarci di garantire per quanto possibile la compatibilità delle nostre norme giuridiche con quelle degli altri Paesi europei nei settori che hanno una dimensione soprannazionale (e unicamente in questi). È in questo spirito che il 18 maggio di quest'anno, seguendo una proposta del Consiglio nazionale, il nostro Collegio ha deciso di introdurre nei suoi messaggi alle Camere federali e nelle sue proposte di ordinanze federali – a condizione che i testi legislativi proposti possano avere ripercussioni al di là delle frontiere – un capitolo speciale sull'Europa, con il proposito di esporre in quale misura i disegni legislativi sono compatibili con il diritto europeo. Questa ricerca di parallelismo non implica l'adozione automatica del diritto europeo, ma intende evitare di creare involontariamente o senza alcuna necessità nuove discrepanze che potrebbero ostacolare il riconoscimento reciproco dei differenti regimi giuridici europei”. (*Foglio federale*, III, 1988, p. 335)

Tuttavia: “Al riguardo assume rilevanza anche il fatto che la Comunità conferisce la priorità al proprio sviluppo interno, che essa non intende limitare la propria autonomia decisionale con riguardi verso terzi e che istituirà i suoi principi per quanto concerne l'equilibrio dei vantaggi e degli obblighi”. (*Foglio federale*, III, 1988, p. 275)

E: “Se la Svizzera vuole raccogliere la sfida europea, dovrà dar prova di coraggio e abbandonare il comportamento di un contabile dalla mentalità ristretta”. (Il presidente della Confederazione Jean-Pascal Delamuraz dinanzi al Parlamento nel marzo 1989).



#### Bruxelles, marzo 1987

A sinistra: **Jacques Delors**, presidente della Commissione europea, 1985-1994; a destra: **Benedikt v. Tschärner**, capo della missione svizzera presso la CEE, 1987-93

## Il contratto di assicurazione

- 10 ottobre 1989

La Svizzera e la CEE concludono un accordo sulla libertà di stabilimento per le imprese di **assicurazione diretta del ramo danni** (assicurazione di stabili, assicurazione della mobilia domestica, assicurazione autoveicoli, assicurazione di viaggio o responsabilità civile), ma non assicurazione sulla vita, riassicurazione o previdenza sociale.

Tale accordo, che ha richiesto anni di negoziati, è significativo soprattutto perché è la prima volta che viene concordata con la CEE una certa libertà di circolazione nel settore delle assicurazioni, particolarmente importante per la Svizzera; non concerne però la stipulazione diretta di contratti di assicurazione transfrontalieri, ossia non comporta la libera prestazione di servizi in questo settore. L'accordo entrerà in vigore il 1. gennaio 1993.

## Trasporto di merci

- 21 novembre, 1990

Viene firmato un accordo sui controlli e sulle formalità nel **trasporto di merci** tra la Svizzera e la CEE. L'accordo semplifica le **formalità doganali**. Sarà sostituito da un nuovo accordo firmato il 26 giugno 2009, che sopprime, tra l'altro, la **regola delle 24 ore** per la prenotazione presso l'ufficio doganale prescelto, migliorando nel contempo le modalità di cooperazione tra le amministrazioni doganali in materia di sicurezza dei trasporti.

## La Missione svizzera

Come quasi tutti i Paesi del mondo che non sono membri dell'Unione europea, anche la Svizzera ha una missione diplomatica presso le autorità dell'UE a Bruxelles.

Negli anni Cinquanta l'ambasciatore **Gerard Bauer**, delegato speciale incaricato delle relazioni con l'OECE presso l'ambasciata svizzera a Parigi, ha avviato

i primi contatti diplomatici con la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), di recente fondazione. Si dice che abbia ricevuto importanti informazioni da Jean Monnet, primo presidente dell'Alta Autorità, durante il viaggio in treno tra Parigi e Lussemburgo, sede della CECA. Con l'entrata in vigore del trattato di Roma nel 1958, la Svizzera ha accreditato un ambasciatore presso la CEE.

Inizialmente si trattava dell'ambasciatore **Agostino Soldati**, che era pure capo della delegazione svizzera presso l'OECE a Parigi. Dopo la sua nomina ad ambasciatore in Francia nel 1961, gli è succeduto il suo vice, **Paul Wurth**, come capo missione con residenza a Bruxelles.

Pur tenendo conto che i negoziati importanti sono sempre condotti da delegati inviati da Berna, la supervisione dei circa 130 accordi bilaterali con l'UE rappresenta un compito molto impegnativo per i diplomatici svizzeri di stanza a Bruxelles. Osservare quanto sta accadendo a Bruxelles non basta. Nel corso degli anni i rapporti con i **media** – con i corrispondenti svizzeri, ma naturalmente non solo con loro – sono diventati un compito particolarmente impegnativo.

Così anche la Missione di Bruxelles è diventata la più grande rappresentanza diplomatica della Svizzera in termini quantitativi; tra i suoi collaboratori figurano oggi diversi specialisti provenienti da uffici federali esterni al Dipartimento federale degli affari esteri e al Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca. Nel 1961 i due dipartimenti hanno creato un **Ufficio per le questioni legate all'integrazione** quale staff comune. Il suo compito era quello di coordinare la politica europea e quindi anche di elaborare le istruzioni per la Missione di Bruxelles. Oggi, vale a dire dal 1. gennaio 2013, questo compito è svolto dalla **Direzione degli affari europei** (DAE) del DFAE. L'ambasciatore **Urs Bucher** è attualmente capo della Missione svizzera a Bruxelles.

Va infine ricordato che l'Assemblea federale ha nominato una **Delegazione per le relazioni con il Parlamento europeo** e la Commissione parlamentare dell'AELS, attualmente diretta dal consigliere nazionale **Thomas Aeschi** (Unione democratica di centro). Il gruppo corrispondente del Parlamento europeo è presieduto dal conservatore danese **Jørn Dohrmann**.

## Capitolo 4



Fonte: DFAE, Suisseurope 5/2015

## Le relazioni tra Svizzera e UE 1990-2017

Con la caduta del **muro di Berlino** il **9 novembre 1989** e il **crollò dell'Unione Sovietica**, avvenuto formalmente il giorno di Natale 1991, emerge una nuova costellazione geostrategica. Subito ci si chiede se le istituzioni create nella parte occidentale del continente dopo la fine della guerra, e che sono anche in gran parte una reazione alla guerra fredda, debbano semplicemente espandersi verso est o se occorra una **nuova architettura europea**, con nuovi raggruppamenti, nuove istituzioni e nuovi metodi.

La risposta diventa presto chiara: i **Paesi dell'Europa centrale e orientale** premono con tutte le loro forze per entrare nella NATO e nell'Unione europea. Sono alla ricerca di sicurezza, innanzitutto – ma anche di apertura, prosperità e modernità: vogliono “esserci”. Giurano sulla democrazia, lo Stato di diritto e l'economia di mercato. L'allargamento dell'Unione europea da 15 a 25, più tardi a 28 Stati membri, cambierà radicalmente la natura del progetto europeo. La **Federazione russa**, che continua a sentirsi una potenza mondiale, sta seguendo una strada diversa: la sua posizione – antagonismo o partenariato con la CE? – è e rimane complicata.

Al tempo stesso, la CE si sta preparando ad approfondire in modo significativo l'integrazione, che molti ritengono una condizione preliminare per il prossimo allargamento. Dopo il completamento del mercato interno, sta inoltre compiendo passi verso la **moneta unica europea**. La **Svizzera**, nella sua complicata vicinanza/distanza con la CE, si trova ad affrontare nuove sfide. Dal punto di vista economico, le relazioni con l'Unione e il mercato interno si stanno intensificando, ma la posizione della Svizzera verso l'UE è indebolita dal rifiuto di partecipare pienamente allo Spazio economico europeo (SEE) e dal congelamento del processo di adesione.

## Il discorso di Jacques Delors

- 17 gennaio 1989

In un discorso programmatico al Parlamento europeo, il presidente della Commissione europea **Jacques Delors** fa il punto delle relazioni con i Paesi dell'AELS e si chiede se non sia possibile trovare per loro una “**nuova forma di associazione**” che sia “più strutturata istituzionalmente, con organi decisionali e amministrativi comuni”. A suo parere, ciò metterebbe in evidenza la dimensione politica, economica, sociale, finanziaria e persino culturale della cooperazione CE-AELS. Sottolinea la necessità di un regime comune per tutti i Paesi dell'AELS, una **struttura a due pilastri**; in altre parole, esclude soluzioni “à la carte” per i singoli Paesi. Delors utilizza il bellissimo termine *affectio societatis* per indicare questa comunanza di vedute tra tutti gli europei.

Le osservazioni di Delors sono inizialmente intese solo come spunto di riflessione. In realtà, però, danno avvio ad un processo sia all'interno della CE sia, in particolare, tra gli Stati dell'AELS per una partecipazione più completa al mercato interno, che porterà a preparativi concreti per la creazione del cosiddetto **Spazio economico europeo** (SEE) nel più breve tempo possibile.

## Lo Spazio economico europeo

Gli Stati dell'AELS hanno ripreso le idee sviluppate da Delors in occasione di un vertice tenutosi a Oslo nel **marzo 1989**. Su questa base si sviluppa una lunga serie di contatti diplomatici informali e di lavori preparatori. I colloqui esplorativi formali inizieranno alla fine dell'anno e i **negoziati veri e propri** con la Commissione europea a metà giugno 1990. Le trattative si rivelano difficili. Ciò è dovuto anche al fatto che gli Stati dell'AELS devono “parlare con una voce sola”.

Il nocciolo della questione è determinare esattamente cosa si intenda per “condizioni il più possibile vicine al mercato interno”, e come si intenda applicare tali condizioni nel nuovo grande spazio economico che comprenderà la CE e l'AELS. La questione riguarda in particolare l'insieme delle **quattro libertà del mercato interno**, nella misura in cui sono già state attuate all'interno della CE, ma anche altri dossier.

Come va **monitorato** l'intero processo? A livello istituzionale, si raggiunge un accordo sull'istituzione di un'autorità di controllo specifica e di una Corte di giustizia separata per gli Stati AELS. Per la Corte di giustizia europea, un'autorità giudiziaria comune per l'intero spazio sarebbe incompatibile con il diritto comunitario. I Paesi dello SEE si renderanno presto conto che il mercato interno comunitario non può essere in qualche modo reinventato in questo contesto e che il suo sviluppo futuro continuerà ad essere determinato in primo luogo dalla CE. Tuttavia, la CE annette importanza ad un'attuazione dinamica, onde evitare una divergenza nelle norme fondamentali tra la CE e gli Stati SEE. In ogni caso i partner del mercato interno dovrebbero essere consultati sull'ulteriore sviluppo del diritto in materia, che può essere definito come partecipazione alla **formazione delle decisioni** (*decision-shaping*), ma non al **processo decisionale** vero e proprio (*decision-making*).

Per la Svizzera si rivela particolarmente delicato dover negoziare insieme con i partner dell'AELS che, quali candidati dichiarati all'adesione all'Unione europea (nuova designazione della CEE dopo la revisione del trattato di Maastricht), guardano con impazienza alla piena partecipazione al mercato inter-

no. Ad esempio, il Riksdag (Parlamento) di Stoccolma approva l'adesione della Svezia all'UE ancora prima della fine dei negoziati sullo Spazio economico.

- 2 maggio 1992

I dodici Stati della CE e i sette Stati dell'AELS firmano a **Porto** il trattato sullo **Spazio economico europeo** (SEE). Tutti i firmatari, ad eccezione della Svizzera, ratificano il trattato in tempi brevi; esso entrerà in vigore per questi Stati il **1. gennaio 1994**. Dopo l'adesione all'UE di Austria, Svezia e Finlandia, dal 1. gennaio 1995 soltanto **Norvegia, Islanda e Liechtenstein** rimarranno membri dello SEE. Per il Liechtenstein, il trattato SEE entrerà pienamente in vigore solo un anno dopo; inoltre, il trattato doganale con la Svizzera rimarrà in vigore.

Un protocollo aggiuntivo al trattato SEE lascia aperta la porta alla futura adesione della Svizzera.

Vent'anni dopo, questi tre Paesi dello SEE hanno constatato un bilancio positivo del loro partenariato con l'UE, sia dal punto di vista economico che istituzionale, compreso il funzionamento dell'Autorità di vigilanza e della Corte AELS.

## Il transito alpino

- 2 maggio 1992

A Porto è stato firmato anche un accordo sul **trasporto di merci** su rotaia e su strada, in particolare sul trasporto transalpino, il cosiddetto **accordo di transito**. Data la sua posizione geografica al centro dell'arco alpino, la Svizzera è per l'UE un partner contrattuale e di cooperazione ineludibile nel transito nord-sud.

- 27 settembre 1992

In Svizzera il decreto federale concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (noto come NEAT o **Alptransit**), contro il quale è stato indetto un referendum, è approvato con il 63,6% dei voti. Ciò apre la strada alla costruzione dei nuovi trafori ferroviari del **Gottardo**, del **Ceneri** e del **Lötschberg** e al susseguente trasferimento del traffico merci dalla strada alla rotaia, come previsto, tra l'altro, nell'accordo di transito con l'UE. La nuova galleria di base del Lötschberg (34 km) e quella del San Gottardo (57 km) saranno inaugurate rispettivamente il 9 dicembre 2007 e il 1. giugno 2016. La galleria di base del Ceneri (15 km) sarà completata entro il 2020 – un regalo impressionante dalla Svizzera all'Europa!

## La domanda di adesione della Svizzera

### ● 26 maggio 1992

A nome del Consiglio federale, il capo della Missione svizzera presso le Comunità europee a Bruxelles consegna al rappresentante permanente del Portogallo (Stato che esercita la presidenza della CEE) una richiesta di avviare i **negoziati di adesione** (lettera del Consiglio federale al presidente del Consiglio delle Comunità europee del 20 maggio 1992). Il Consiglio federale ha giustificato la sua iniziativa con un rapporto del [18 maggio 1992](#).

Le seguenti citazioni sono tratte dal **rapporto del Consiglio federale**:

- “Una cosa è dunque certa: lo SEE costituirà uno strumento utile durante i negoziati d’adesione alla CE”.
- “Gli obiettivi generali che la Svizzera dovrà porsi in quanto Stato membro della CE non divergono da quelli già da noi perseguiti a livello sia interno sia esterno. Crediamo che il nostro Paese potrà continuare a perseguirli efficacemente nella CE poiché coincidono con quelli che si è prefissa la CE medesima. Vi è convergenza di fatto tra i nostri valori essenziali e i principi fondamentali che guidano l’integrazione europea”.
- “In altri termini ... l’integrazione europea è fundamentalmente un progetto di civiltà”.

Nel processo di formazione delle opinioni in seno al Consiglio federale, nella misura in cui ciò è evidente, si evince che **tre ragioni** hanno motivato questo passo:

- un disagio tra diversi membri dell’esecutivo per il **mancato diritto di codificazione** dei Paesi dell’AELS in base al trattato SEE, in altre parole, per la natura “satellizzante” di questa forma di associazione;
- le chiare **intenzioni di adesione**, dettate dalla fretta, degli altri Stati neutrali dell’AELS e le stesse intenzioni, già riconoscibili, degli Stati dell’ex Blocco sovietico dell’Europa centrale; perciò, guai a chi arriva troppo tardi!
- i passi qualitativi, compiuti con il **Trattato di Maastricht** del [7 febbraio 1992](#), cioè l’importante **approfondimento dell’integrazione** che esso comporta: un vero e proprio cambiamento di paradigma nella politica europea.

Nell’estate del 1992, la **Commissione europea** ha avviato a nome del Consiglio la consueta procedura verso i Paesi candidati all’adesione: l’esame della compatibilità della legislazione svizzera con il diritto comunitario, il cosiddetto **acquis communautaire**.

Tuttavia, in seguito al **rifiuto del Trattato SEE** da parte del popolo e dei Cantoni nel dicembre dello stesso anno, i negoziati di adesione non hanno più avuto luogo: nel [gennaio 1993](#) il Consiglio federale ha espressamente rinunciato alla prosecuzione dei lavori preparatori avviati. La lettera del 20 maggio 1992 diventava priva di significato e non poteva essere “riattivata”. Il suo “ritiro”, come deciso dal Parlamento nel giugno 2016, va inteso in primo luogo come un gesto simbolico motivato dalla politica interna. Va detto tuttavia che da alcuni anni l’UE parte dal presupposto che la Svizzera non sarà più un candidato ufficiale all’adesione, ma continuerà a lottare per l’adesione, la considererà un obiettivo strategico o, in un secondo tempo, almeno un’opzione, una posizione che influenzerà positivamente l’atteggiamento di Bruxelles nei confronti dei futuri accordi bilaterali con la Svizzera. Un futuro Stato membro è certamente più interessante di qualsiasi Paese terzo.



Consegna della domanda di adesione della Svizzera, il 26 maggio 1992 a Bruxelles.

Da sinistra:

**Benedikt von Tscharnier** (capo della missione svizzera)

**Joao de Deus Pinheiro** (rappresentante permanente del Portogallo)

**Niels Ersboell** (segretario generale del Consiglio CE)

**Roberto Balzaretto** (addetto diplomatico)

## Il no allo SEE

- 6 dicembre 1992

Il Trattato sullo SEE è **respinto** con una maggioranza molto risicata del 50,3% dei votanti, con una netta maggioranza dei Cantoni (16 contro 7) e un'affluenza eccezionalmente elevata del 78,7%. Il ministro dell'Economia, il consigliere federale **Jean-Pascal Delamuraz**, e il suo collega, **René Felber**, capo della diplomazia svizzera, avevano chiesto con forza l'approvazione di questo trattato dal Parlamento e dal popolo. Ora Delamuraz parla con delusione di una "domenica nera per la Svizzera".

Come sempre in questi casi le ragioni della **bocciatura dello SEE** sono molteplici. Più che sul contenuto dello SEE, molti cittadini scettici hanno votato sulle prospettive future dei rapporti tra la Svizzera e l'Europa comunitaria. Per una buona parte dell'opinione pubblica lo Spazio economico sarebbe stato soltanto l'anticamera dell'adesione: una prospettiva presentata abilmente dai fautori del no come perdita di sovranità e invasione di stranieri a causa della libera circolazione delle persone e della liberalizzazione dei transiti. Ha contribuito al rifiuto anche la scarsa fiducia e considerazione di cui godevano la nascente Unione europea, i suoi leader e il suo apparato burocratico di Bruxelles. Il voto sullo SEE ha inoltre palesato una netta spaccatura tra la Svizzera romanda e le città (favorevoli) e il resto del Paese.

I successi ottenuti dal Consiglio federale nelle altre votazioni del 1992 – adesione alle istituzioni di Bretton Woods (17 maggio); 27 settembre: nuove trasversali ferroviarie (27 settembre) – non sono stati quei segni premonitori di un'ulteriore propensione all'apertura, come taluni speravano. Nonostante la presunta accelerazione della storia, gli svizzeri non erano disposti nel 1992 ad affrontare un passo che sembrava troppo affrettato verso l'integrazione europea.

## Il Principato del Liechtenstein

- 13 dicembre 1992

Una settimana dopo il voto della Svizzera, i cittadini del Principato approvano il Trattato SEE con quasi il 56% di sì. Il principe **Hans-Adam II** aveva inizialmente proposto di votare prima della Svizzera. Nel Liechtenstein, tuttavia, non era possibile confondere l'adesione al SEE con quella all'UE, in quanto quest'ultima non era mai stata presa in considerazione. Il popolo del Liechtenstein dovrà recarsi una seconda volta alle urne nella primavera del 1996, questa volta per approvare la modifica dell'accordo di **unione doganale con la Svizzera**, in quanto il Principato aderisce allo Spazio economico quale membro a pieno titolo.

## L'iniziativa popolare "Negozianti d'adesione all'UE: decida il popolo!"

- 8 giugno 1997

L'iniziativa popolare lanciata dalla Lega dei Ticinesi viene chiaramente respinta dal 74,1% dei votanti e da tutti i Cantoni. Gli iniziativaisti chiedevano l'approvazione preventiva di popolo e Cantoni per intavolare negoziati di adesione con l'UE. Il dibattito ha soprattutto messo in evidenza che la politica estera è di competenza del Consiglio federale e che solo l'esito dei negoziati è soggetto alla procedura di approvazione popolare.

## Il bilateralismo

Nel dibattito pubblico del 1992 a proposito dello SEE i fautori del no hanno sottolineato di non essere contrari per principio ad accordi con il partner economico più importante, l'Unione europea. Chiedono però che gli accordi con Bruxelles siano negoziati **bilateralmente, settore per settore**. Nasce così in Svizzera il termine "bilateralismo", mentre a Bruxelles si tende a parlare di accordi settoriali.

Questa linea proposta dalla Svizzera guadagna consensi, forse più rapidamente di quanto gli oppositori allo Spazio economico si aspettassero. Già nel 1993 si sono svolte discussioni informali in seno al comitato misto, che deve gestire l'accordo di libero scambio del 1972. Queste discussioni servono

a determinare i settori nei quali vi è un'obiettiva necessità di agire e dove, agli occhi di entrambi i partner, è auspicabile un'ulteriore liberalizzazione (nel senso di un accesso non discriminatorio della Svizzera al **mercato interno europeo**) – o una **cooperazione** più stretta tra le due parti. L'elenco riguarda in primo luogo tredici dossier; presto ci si concentrerà su sette settori, tra i quali la **libera circolazione delle persone** è chiaramente al centro dell'attenzione, richiesta specialmente da Spagna e Portogallo. L'UE approva questo approccio alla fine del 1993, ma i negoziati veri e propri inizieranno soltanto alla fine del 1994.

## Gli accordi bilaterali I



Fonte: DFAE, Suisseurope 2/2016

- 21 giugno, 1999

Nell'ambito della politica europea di bilateralismo l'UE, i suoi Stati membri e la Svizzera firmano a Bruxelles **sette accordi bilaterali**. Questi accordi formano un **pacchetto** e sono legati alla cosiddetta "**clausola ghigliottina**". Ciò significa che se un singolo accordo viene disdetto da una parte contraente, tutti gli altri accordi decadono automaticamente. Con questa clausola, i Paesi dell'UE non solo vogliono impedire alla Svizzera di accettare soltanto gli accordi vantaggiosi per essa; desiderano anche sottolineare che si tratta di una partecipazione ampia, benché non totale, della Svizzera al mercato interno europeo.

- 21 maggio 2000

I sette accordi del **primo pacchetto bilaterale** sono messi in votazione congiuntamente in Svizzera. Il popolo li approva con il 67,2% di sì e sono in vigore dal [1. giugno 2002](#). Qualsiasi allargamento dell'UE a nuovi Stati membri comporterà automaticamente un'estensione del campo di applicazione di tali accordi (se necessario con periodi transitori), tranne nel caso dell'accordo sulla libera circolazione delle persone; in questo caso si applicano protocolli di estensione speciali, che devono essere approvati anche dalla Svizzera. Da un punto di vista tecnico, si tratta di un **accordo misto** poiché, oltre all'UE in quanto tale, anche i singoli Stati membri sono parti contraenti, dato che non tutti i settori oggetto degli accordi rientrano nella competenza dell'Unione (per esempio, le assicurazioni sociali).

Cosa comportano i sette accordi?

## Libera circolazione delle persone

La **libera circolazione dei lavoratori** è senza dubbio l'oggetto più importante di questo primo pacchetto. Dalla scadenza del **periodo transitorio**, il **1. giugno 2007**, i cittadini della Svizzera e degli Stati dell'UE e i loro familiari hanno il diritto di soggiornare sul territorio dei Paesi contraenti se sono in possesso di un **contratto di lavoro** valido o se possono ottenerne uno entro tre mesi, se esercitano un'attività lucrativa indipendente o un mandato di breve durata. Libera circolazione significa anche **libertà del datore di lavoro** di reclutare in tutta Europa la forza lavoro di cui ha bisogno.

Inoltre, ci sono importanti agevolazioni pratiche per i **frontalieri** (ad esempio, non è più necessario il rimpatrio giornaliero). Per gli otto nuovi Stati dell'Europa centrale il periodo di transizione è scaduto il 1. maggio 2011, per la Romania e la Bulgaria il **31 maggio 2016**. La Svizzera ha firmato il protocollo sulla libera circolazione con la **Croazia** il **4 marzo 2016** e lo ha ratificato il **16 dicembre 2016**, con due anni di ritardo a causa dell'incertezza creata dalla votazione del **9 febbraio 2014** sull'**iniziativa sull'immigrazione di massa**.

A determinate condizioni, la libera circolazione si applica anche alle persone inattive (familiari, pensionati, studenti, ecc.) e ai prestatori di servizi. In Svizzera vengono applicate le **misure di accompagnamento**, onde evitare che la libera circolazione provochi un dumping salariale o comporti il mancato rispetto delle normative locali in materia di condizioni di lavoro. L'applicazione delle misure di accompagnamento è sorvegliata dalle cosiddette **commissioni tripartite** (Stato, lavoratori, datori di lavoro). L'efficacia dei controlli sul luogo di lavoro è politicamente controversa.

## Ostacoli tecnici agli scambi

L'accordo sull'eliminazione degli **ostacoli tecnici al commercio** integra il vecchio **accordo di libero scambio del 1972**.

La Svizzera allinea in larga misura le sue prescrizioni in materia di qualità e sicurezza dei prodotti e delle apparecchiature immessi sul mercato a quelle dell'UE. Dal punto di vista giuridico si tratta del **riconoscimento reciproco** di tali adeguamenti e delle **corrispondenti prove o valutazione di conformità** (ARR, accordi di reciproco riconoscimento). In altre parole, la valutazione di conformità e i relativi certificati, sigilli, ecc. devono essere eseguiti da un solo organismo di certificazione, in Svizzera o nell'UE. Il produttore può apporre il marchio di qualità CE se ciò è necessario per la commercializzazione. In alcuni settori, tra cui quello farmaceutico, si applica l'autocertificazione, non da ultimo per motivi di costo. Più di un quarto delle esportazioni svizzere è interessato da questo fenomeno; i risparmi annui così realizzati sono stimati tra 150 e 300 milioni di franchi.

Nel 2010 la Svizzera adotterà anche il **principio Cassis de Dijon** come misura autonoma che rafforzerà ulteriormente la libera circolazione delle merci. Qualsiasi prodotto legalmente fabbricato e commercializzato in uno Stato membro deve essere autorizzato in tutti gli altri Stati membri, anche se non è conforme a norme nazionali specifiche. Per le derrate alimentari, prodotti particolarmente sensibili, il Parlamento svizzero ha introdotto una regolamentazione speciale.

## Appalti pubblici

La libertà di circolazione e la concorrenza non dovrebbero applicarsi solo nel settore privato. Per la Svizzera, Paese tipicamente esportatore, l'accesso agli **appalti pubblici** negli Stati dell'UE è particolarmente importante. È stato calcolato che grazie a questo accordo il volume degli appalti pubblici aperti nell'Unione con gli attuali 28 Paesi membri raggiungerà i 2'400 miliardi di franchi.

Regole valide a livello mondiale per gli acquisti statali già si applicano in Svizzera a livello federale e cantonale: i fornitori stranieri devono avere la possibilità di partecipare alle gare d'appalto e non devono essere svantaggiati. Si concorda ora con l'UE che comuni e distretti, nonché imprese attive nel settore delle infrastrutture (ferrovie, elettricità, ecc.), siano soggetti a norme analoghe.

## Prodotti agricoli

L'esperienza insegna che è difficile semplificare e liberalizzare gli **scambi di prodotti agricoli**: i consumatori apprezzano la liberalizzazione, ma le differenze tra i sistemi di sostegno all'agricoltura suscitano resistenze politiche difficili da superare. Questo accordo fissa ora la totale liberalizzazione reciproca del commercio di **formaggio** e la riduzione dei dazi doganali e delle sovvenzioni all'esportazione per altri prodotti. Le norme veterinarie e fitosanitarie sono considerate equivalenti ed è prevista la protezione e il riconoscimento reciproco delle **denominazioni d'origine di vini e spiritosi**.

## Trasporto terrestre

La liberalizzazione del **traffico pesante su strada** riguarda principalmente l'apertura del mercato e il trasferimento del trasporto merci dalla strada alla rotaia. Il progressivo aumento della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) è controbilanciato dall'aumento del limite di peso per i veicoli pesanti da 28 a 40 tonnellate. Nonostante l'approvazione nel 1994 dell'articolo costituzionale sulla **protezione delle Alpi**, l'obiettivo legale di un massimo di 650'000 autocarri che possono attraversare annualmente le Alpi svizzere, non è ancora stato rag-

giunto: nel 2017 hanno varcato le Alpi 954'000 autocarri. Tuttavia, oltre due terzi del traffico di transito si svolge su rotaia (2017). La cooperazione (e l'accelerazione) in materia di **sdoganamento** tra l'UE e la Svizzera sono disciplinate da un accordo separato concluso nel 2009.

## Traffico aereo

L'accordo prevede il **libero accesso reciproco delle compagnie** al mercato aereo dei Paesi partner. Solo in questo modo le aziende svizzere potranno far fronte alla dura concorrenza che regna in questo settore. Nel trasporto aereo il rispetto delle regole di concorrenza è eccezionalmente e unilateralmente controllato direttamente dalla Commissione europea. Tuttavia, al momento dell'entrata in vigore dell'accordo, **Swissair** – che aveva chiesto con forza e sostenuto questa liberalizzazione nel corso del dibattito sullo SEE – non esisteva già più.

## Ricerca scientifica

Il **post scriptum VI** (p. 85) di questo libro è dedicato al tema della cooperazione scientifica in Europa. Sebbene l'accordo non riguardi la liberalizzazione del mercato interno europeo, è strettamente correlato ad essa, perché la cooperazione in questo promettente settore è possibile solo se la libera circolazione dei ricercatori e delle ricercatrici è molto ampia.

## L'iniziativa "Sì all'Europa!"

- 4 marzo 2001

L'iniziativa "**Sì all'Europa**", lanciata dagli ambienti filo-europei – i "Figli del 6 dicembre 1992" – viene **respinta** dal 76,8% dei votanti e da tutti i Cantoni. L'iniziativa esigeva dal Consiglio federale l'**avvio senza indugio dei negoziati** per l'adesione della Svizzera all'UE; il popolo e i Cantoni avrebbero in ogni caso di nuovo votato sull'adesione, dopo la conclusione positiva dei negoziati. I promotori richiamano in particolare l'attenzione sul pericolo di una "satellizzazione" della Svizzera, insita nella strategia degli accordi bilaterali settoriali. La proposta non

convince però nemmeno tutti i fautori di un avvicinamento all'UE, che considerano controproducente la fretta degli iniziattivisti e la tattica del tutto per tutto. Criticano inoltre l'interferenza che comporta nelle competenze di politica estera del Consiglio federale.

## Gli accordi bilaterali II

Sebbene il contenuto del primo pacchetto di accordi bilaterali sia ben lungi dal concernere tutti i settori del SEE e del mercato interno dell'UE, all'inizio degli anni Duemila voci ufficiose a Bruxelles reputano che il bilateralismo abbia ormai esaurito la sua funzione: non deve diventare una specie di "libero servizio permanente" a disposizione della Svizzera e delle sue convenienze.

Nella prassi appare però subito evidente che tra la Svizzera e l'UE vi sono sempre **nuovi settori** nei quali è necessario migliorare l'accesso al mercato o intensificare la cooperazione, anche oltre l'ambito strettamente economico. La questione di chi sia il richiedente non è pertinente, poiché l'interesse è solitamente reciproco. Non è un segreto che l'Unione europea faccia pressioni per una imposta alla fonte sui redditi da risparmio e che auspichi misure più incisive nella lotta contro il contrabbando e la frode nel campo della fiscalità indiretta; critica inoltre i privilegi fiscali per i capitali investiti in Svizzera. La Svizzera, dal canto suo, desidera partecipare ai sistemi di Schengen e di Dublino e intavolare negoziati in alcuni settori di cooperazione già menzionati in relazione agli accordi bilaterali I.

A partire dal giugno 2002, la Svizzera e l'UE iniziano i **negoziati su dieci dossier** in totale. In primo piano non vi è l'accesso al mercato, bensì la cooperazione. Stavolta la "clausola ghiottina" non viene presa in considerazione; durante i negoziati Berna insiste tuttavia affinché i lavori avanzino allo stesso ritmo sui vari dossier.

•

- **Marzo 2003**

Bruxelles e Berna decidono di abbandonare il progetto di un accordo globale sull'accesso reciproco al mercato dei servizi, poiché le difficoltà sono ancora troppe. Tuttavia, il primo pacchetto di accordi bilaterali concerneva già aspetti relativi ai servizi, come la libera circolazione delle persone o la liberalizzazione dei trasporti terrestri e aerei.

- **26 ottobre 2004**

Svizzera e Unione europea firmano **altri accordi bilaterali**; sette di essi sono soggetti a referendum facoltativo. Come previsto, viene promosso un referendum soltanto contro l'associazione della Svizzera agli accordi di Schengen e Dublino.

## Il sistema di Schengen



Fonte: DFAE, Suisseurope 2/2018

L'accordo firmato il **14 giugno 1985** a Schengen, un villaggio viticolo sulla Mosella in Lussemburgo, tra i Paesi del Benelux, la Germania e la Francia per l'eliminazione progressiva dei controlli alle frontiere comuni, è un buon esempio di un passo verso l'integrazione che alcuni Stati membri dell'UE – i Paesi insulari Gran Bretagna, Irlanda e Cipro – non vogliono compiere. La Spagna e il Portogallo, seguiti dall'Italia e dall'Austria, aderiscono invece rapidamente. Si parla in questo caso d'integrazione a due velocità, in cerchi concentrici o a geometria variabile.

La Convenzione di applicazione degli Accordi di Schengen risale al **1990**. In seguito, la revisione del trattato di Amsterdam del 1997 inserirà il sistema nel diritto dell'UE. Si parla ora dello "spazio Schengen", senza tuttavia costringere tutti gli Stati membri ad aderirvi. In seguito al voto referendario del **5 giugno 2005** (vedi sotto), l'**associazione della Svizzera allo Spazio Schengen** diventerà effettiva il **12 dicembre 2008**. Si tratta di un'associazione di vasta portata che prevede, tra l'altro, la partecipazione a pieno titolo della Svizzera – di solito rappresentata dal Dipartimento federale di giustizia e polizia – alle riunioni ministeriali dello Spazio Schengen.

La convenzione sull'accordo di Schengen mira ad abolire rapidamente i **controlli sulle persone alle frontiere interne**, ad eccezione dei controlli a campione all'interno degli Stati, e comprende l'armonizzazione dei controlli alle **frontiere esterne** e dei **visti di breve durata** (fino a tre mesi). La collaborazione dell'UE per una sorveglianza efficace delle frontiere esterne avviene attraverso l'**agenzia FRONTEX** – con sede a Varsavia – mediante l'adozione del codice delle frontiere Schengen.

Lo sviluppo di un **sistema informatico di polizia** all'avanguardia (SIS, dal 2013 un SIS 11 migliorato) che colleghi le reti nazionali di polizia dello Spazio Schengen è fondamentale per il buon funzionamento della convenzione. Esso è integrato da un **sistema d'informazione visti** (VIS): un visto unico è sufficiente, ad esempio, per i turisti stranieri che desiderano soggiornare in Europa, Svizzera compresa. Ciò ha reso molto più facili i viaggi all'interno del continente; anche la cooperazione internazionale di polizie e autorità giudiziarie è diventata

più efficiente, non da ultimo nell'interesse di un'efficace **lotta transnazionale contro la criminalità**. Nel 2011 è stata istituita a Tallinn (Estonia) un'**agenzia dell'UE** per la gestione dei **grandi sistemi di tecnologia dell'informazione**, che ospiterà il SIS 11, il VIS e la banca dati delle impronte digitali EUODAC.

La cooperazione della Svizzera con Schengen beneficia anche di **altri due accordi** firmati dalla Svizzera: il primo prevede la partecipazione all'autorità dell'UE incaricata dell'azione penale **EUROPOL** (firmato a Bruxelles il **24 settembre 2004**, entrato in vigore il **1. marzo 2006**), il secondo una partecipazione all'unità UE di cooperazione giudiziaria **EUROJUST** (firmato il **27 novembre 2008**, entrato in vigore il **22 luglio 2011**). Tali strumenti rafforzano ulteriormente l'efficacia delle indagini internazionali sui reati gravi e sugli **atti terroristici**. Le due nuove agenzie europee hanno sede all'Aia.

## La convenzione di Dublino

La convenzione, firmata a Dublino il **15 giugno 1990** dagli allora dodici Stati della Comunità europea, riguarda la determinazione dello **Stato competente per l'esame di una domanda di asilo** presentata in uno degli Stati firmatari. In linea di principio, lo Stato nel quale un rifugiato ha presentato la prima richiesta d'asilo sul territorio europeo è competente per l'esame della domanda. I richiedenti l'asilo possono essere riconsegnati dagli altri Stati membri al Paese competente. A causa del crescente numero di rifugiati, la convenzione si sta rivelando sempre più inefficace, anche perché il peso dell'accoglienza ricade su pochi Paesi e sull'Italia in particolare.

Per la Svizzera, l'adesione alla convenzione di Dublino (avvenuta contemporaneamente all'entrata nello spazio di Schengen), che comprende l'accesso alla **banca dati europea d'impronte digitali** (EUODAC), è particolarmente utile perché serve a prevenire le richieste d'asilo in due o più Stati, a combattere il **turismo dell'asilo** e a snellire la procedura d'esame dei diversi casi. La partecipazione della Svizzera all'**Ufficio europeo di sostegno per l'asilo** (UESA) dei Paesi Schengen consente un migliore scambio di conoscenze specialistiche

in questo settore sensibile e un sostegno agli Stati membri che si battono per risolvere questo problema (accordo firmato il **6 giugno 2014**).

L'insufficienza della soluzione proposta con la convenzione di Dublino si è palesata in tutta la sua drammaticità in seguito alla **crisi del 2015**, quando l'afflusso massiccio di rifugiati via mare ha messo a dura prova – oltre alla solidarietà europea – le capacità d'accoglienza di **Italia e Grecia**, sommerse dal gran numero di sbarchi. La riforma del sistema di Dublino, più volte annunciata, non ha ancora trovato una soluzione condivisa in seno all'UE. In questo contesto, contrariamente ad altri Paesi, la Svizzera non si è sottratta alle proprie responsabilità umanitarie.

Ciò non significa necessariamente che il sistema di Dublino sia inutile. La sua logica rimane valida. Tuttavia, è oberato e deve essere integrato da misure supplementari. L'esperienza dimostra tuttavia che l'Unione europea non è in grado di prendere decisioni in merito con sufficiente rapidità. In parte sotto la pressione dell'opinione pubblica, alcuni Stati membri hanno deciso unilateralmente la chiusura delle frontiere ai rifugiati, talvolta con barriere di filo spinato. (cfr. **Post scriptum I**).

## Tassazione dei redditi da risparmio

L'accordo sulla **tassazione dei redditi da risparmio** è particolarmente importante alla luce delle controversie sul **segreto bancario** svizzero, in quanto consente l'applicazione della **ritenuta alla fonte** sui redditi dei conti detenuti in Svizzera da persone fisiche domiciliate nell'UE, senza tuttavia rivelare il nome del titolare del conto. L'assistenza amministrativa è fornita su richiesta. Da luglio 2011 la ritenuta d'imposta su questi interessi è pari al 35%. Tre quarti di tali importi saranno versati al Paese interessato. Se il contribuente rinuncia volontariamente al segreto bancario, la ritenuta può essere sostituita da una comunicazione alle autorità fiscali del Paese di residenza. Il ricavo lordo di questa ritenuta sui redditi da risparmio è in netto calo: da 510 milioni di franchi nel 2013 si è scesi a 169 milioni nel 2015 e a 75 milioni di franchi nel 2016.

Con l'introduzione dello **scambio automatico d'informazioni finanziarie a scopo fiscale**, l'accordo del 2004 è in gran parte superato. La Svizzera ha dovuto creare le basi giuridiche necessarie, approvate dal Parlamento nel 2015 ed entrate in vigore il [1. gennaio 2017](#). Nell'autunno 2018 la Svizzera scambierà per la prima volta con l'UE (Gibilterra compresa) e con altri nove Stati e territori le informazioni relative ai conti bancari.

## La lotta contro la frode

Un ulteriore accordo agevola la cooperazione nella lotta contro il **contrabbando** e altri **reati connessi alle imposte indirette** (dazi, imposta sul valore aggiunto o sul consumo, ad esempio sulle bevande alcoliche o sui prodotti del tabacco, nonché contro frodi nelle sovvenzioni o nelle commesse pubbliche). L'obiettivo è contrastare il rischio che la Svizzera diventi una piattaforma per affari sporchi, anche a causa della sua **posizione geografica centrale all'interno dell'UE**. L'accordo, in vigore dal [2009](#), include l'assistenza amministrativa e giudiziaria. In questo ambito la Svizzera e le autorità dell'UE e dei suoi Stati membri dispongono degli stessi strumenti, che vengono applicati nelle procedure interne («trattamento nazionale»).

## Prodotti agricoli trasformati

La revisione di un protocollo dell'accordo di libero scambio del 1972 sui **prodotti agricoli trasformati** comporta ulteriori riduzioni dei dazi e delle sovvenzioni all'esportazione. L'accordo consente inoltre l'importazione, esente da dazi, di cioccolato, biscotti, pasta, capsule di caffè (!) e bevande energetiche dalla Svizzera nell'UE; alcune sovvenzioni restano in vigore.

## Protezione dell'ambiente

Con questo accordo la Svizzera aderisce dal [1. aprile 2006](#) all'**Agenzia europea dell'ambiente** (AEA) con sede a Copenaghen. L'agenzia, alla quale hanno aderito 33 Paesi, gestisce tra l'altro la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale EIONET. In qualità di membro a pieno titolo, la Svizzera ha accesso illimitato a tutti i dati e a tutte le informazioni.

In questo contesto va ricordato che la Svizzera applica numerosi strumenti di diritto internazionale in materia di protezione dell'ambiente, ai quali partecipa, tra altri contraenti, anche l'UE.

Un esempio interessante è l'**accordo del 12 aprile 1999** con l'UE e gli Stati rivieraschi per la **protezione del Reno**, firmato in seguito al disastroso incendio di Schweizerhalle. Un altro esempio è la cosiddetta **convenzione delle Alpi** del 1991 (in vigore in Svizzera dal 1999), la **convenzione di Aarhus** del 1998 (accesso del pubblico alle decisioni e ai procedimenti giudiziari in materia ambientale) o la **convenzione di Minamata** del 2013 per la lotta contro le emissioni di mercurio.

## Cooperazione nel settore statistico

Ai fini di una migliore comparabilità, l'accordo impegna la Svizzera ad adeguare la raccolta dei dati statistici nazionali agli standard dell'**Ufficio statistico dell'UE** (Eurostat) di Lussemburgo. I confronti internazionali sono molto importanti per le banche, ad esempio, e conferiscono inoltre maggiore visibilità ad un Paese, per esempio nei confronti internazionali effettuati dai media. Per la Svizzera è altresì importante che non appaia come un "buco nero" nelle statistiche internazionali.

## Le pensioni del personale dell'UE

Si tratta di evitare la doppia imposizione degli **ex funzionari in pensione dell'Unione europea** (UE) domiciliati in Svizzera. In virtù di questo accordo, la Svizzera rinuncia a tassare tali rendite qualora queste siano già tassate alla fonte da parte dell'UE.

## Il programma ERASMUS

La Svizzera aveva già partecipato in passato a programmi dell'UE nel campo della formazione superiore; tale partecipazione era stata interrotta dopo il no allo SEE del 1992. Parallelamente agli accordi bilaterali II, le due parti sottoscrivono una **dichiarazione d'intenti** che ha aperto le porte alla partecipazione ufficiale della Svizzera al **programma europeo in materia d'istruzione, formazione professionale e gioventù** 2007-2013 e in particolare al programma **ERASMUS** (programma d'azione europeo per la mobilità degli studenti universitari).

- **15 febbraio 2010**

I due partner concludono un **accordo formale in materia di formazione**, che entra in vigore il 1. marzo 2011. Da allora, circa 7000 **studenti** all'anno hanno approfittato delle opportunità di scambio tra la Svizzera e l'UE, in numero più o meno uguale nelle due direzioni. La mobilità dei giovani in formazione contribuisce al buon funzionamento del mercato del lavoro e alla crescita economica.

I negoziati per la partecipazione della Svizzera ai **nuovi programmi ERASMUS+** (2014-2020) erano iniziati nel dicembre 2013. Oltre alla mobilità degli studenti, il programma comprende anche partenariati strategici tra istituti di formazione, seminari e altri progetti di cooperazione. Nel settembre 2013 l'Assemblea federale ha stanziato un importo di poco superiore a 300 milioni di franchi per questa partecipazione. In seguito all'accettazione il **9 febbraio 2014** dell'iniziativa sull'immigrazione di massa e al successivo rifiuto della Svizzera di firmare il **protocollo con la Croazia**, l'UE ha sospeso la cooperazione in questo settore. Il Consiglio federale ha pertanto adottato una soluzione transitoria che ha garantito fino al 2017 la mobilità internazionale degli svizzeri in tutti gli ambiti formativi. Nel 2017 è stato approvato un decreto federale che prolunga fino al 2020 questa **soluzione transitoria**. La Svizzera e l'UE hanno deciso di non riprendere i negoziati su ERASMUS+ almeno fino al 2020.

## Il programma MEDIA

Con questo accordo entrato in vigore il **1. aprile 2006**, la Svizzera può partecipare al programma di promozione cinematografica dell'UE **MEDIA**, che offre ai film svizzeri migliori opportunità di mercato in Europa. Un nuovo accordo di partecipazione al programma pluriennale dell'UE per il periodo 2007-2013 è stato sottoscritto nel 2007. L'accettazione dell'iniziativa sull'immigrazione di massa ha comportato l'interruzione dei negoziati per la partecipazione della Svizzera al **programma pluriennale "Europa creativa"** che riunisce i sottoprogrammi MEDIA e Cultura e comprende uno strumento finanziario per l'imprenditoria culturale. I negoziati bilaterali in materia sono iniziati a fine 2014.

## Votazioni popolari



Fonte: DFAE, Suisseurope 6/2015

- 5 giugno 2005

Il 54,6% dei votanti accetta l'associazione della Svizzera alla **normativa di Schengen e Dublino**, contro la quale era stato indetto un referendum. I due accordi con l'UE sono entrati formalmente in vigore il 1. marzo 2008 e sono operativi dal 12 dicembre 2008.

- 25 settembre 2005

L'estensione dell'accordo sulla **libera circolazione delle persone ai dieci nuovi Stati membri dell'Unione europea dell'Europa centrale e meridionale** è approvata dal 56,0% dei votanti. Dal punto di vista giuridico, la Svizzera non avrebbe potuto impedire l'applicazione della libera circolazione alle persone dei nuovi Stati membri, ma per questioni di politica interna è sembrata opportuna la consultazione popolare. Allo stesso tempo, l'Assemblea federale ha rafforzato le misure di accompagnamento per la protezione dei lavoratori.

- 26 novembre 2006

Con il 53,4% di sì il popolo approva la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

Si tratta della **partecipazione svizzera al fondo di coesione o di solidarietà dell'UE** con i 10 nuovi Stati membri – 231 miliardi di euro in totale per il periodo 2007-2013 – con un contributo di **1 miliardo di franchi** sull'arco di dieci anni. Il contributo svizzero è giustificato con ragioni economiche e politiche: opportunità maggiori in un **mercato allargato** e rafforzamento del processo di **stabilizzazione politica dei Paesi ex comunisti**. Berna ha poi aumentato il contributo di solidarietà in seguito all'entrata nell'UE di **Romania e Bulgaria**; un passo in tal senso è stato compiuto anche per la **Croazia**, il cui protocollo è stato nel frattempo ratificato. Una procedura di consultazione su un secondo contributo della Svizzera ad alcuni Stati membri dell'UE è stata lanciata nel 2018 .

8 febbraio 2009

Come previsto, sette anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo sulla **libera circolazione delle persone**, si vota una seconda volta sul rinnovo di tale accordo. La conferma di un trattato durante il suo periodo di validità è piuttosto insolita nel diritto internazionale; si è trattato di una concessione fatta a quelle forze politiche che temevano un afflusso incontrollato di lavoratori stranieri. Il popolo ha confermato la libera circolazione, approvando nel contempo la sua estensione a **Romania** e **Bulgaria**, con il 59,6% dei voti.

## Lo scambio delle quote di emissione CO<sub>2</sub>

Nell'ambito della lotta contro i cambiamenti climatici, dal 2011 la Svizzera e l'UE hanno negoziato il collegamento dei sistemi per **lo scambio di quote di emissione di CO<sub>2</sub>**. Un accordo è stato firmato il 23 novembre 2017 a Berna. La sua ratifica dovrà essere autorizzata dal Parlamento svizzero e da quello europeo. Gli esperti ritengono che la riduzione delle emissioni di gas serra comporti spesso costi inferiori nell'UE rispetto alla Svizzera; in altre parole, le imprese svizzere possono beneficiare di una rete.

## Promozione della pace

Nell'ambito della sua **politica estera e di sicurezza comune**, l'UE invia **missioni civili e militari** di mantenimento della pace in regioni instabili d'Europa o di altre regioni. La Svizzera partecipa a tali missioni, per esempio all'operazione militare EUFOR ALTHEA in **Bosnia-Erzegovina**, alla missione civile di giustizia e polizia EULEX in **Kosovo** (dove la KFOR costituita dalla NATO lavora anche con il contingente svizzero **Swisscoy**) e con esperti civili nella missione di formazione EUTM in **Mali**. La partecipazione della Svizzera è molto apprezzata dai suoi partner, in particolare per la professionalità dei suoi collaboratori. La base legale per questa partecipazione è fornita dalla legge militare svizzera, che prevede tra i compiti dell'esercito il contributo al promovimento della pace in ambito internazionale, segnatamente, sulla base di un mandato dell'ONU o dell'OSCE; tali compiti devono essere conformi ai principi della politica estera e di sicurezza della Svizzera.

## Cooperazione nel settore degli armamenti

- 16 marzo 2012

La Svizzera firma un accordo di cooperazione nel settore degli armamenti con l'**Agenzia europea per la difesa** (AED). L'accento è posto sullo scambio di informazioni, che consentirà alla Svizzera di individuare più facilmente e tempestivamente gli sviluppi della tecnologia militare e di agevolare l'accesso delle imprese svizzere al mercato europeo degli armamenti. La cooperazione riguarda anche la ricerca e lo sviluppo, nonché l'acquisto e la manutenzione di armi e attrezzature.

## Politica della concorrenza

- 17 maggio 2013

La Svizzera e l'UE firmano un'intesa sulla collaborazione tra le autorità garanti della concorrenza.

Il già menzionato caso Adams, acuitosi alla fine del 1974, ha dimostrato come le restrizioni della concorrenza – cartelli, monopoli e posizioni dominanti, aiuti di Stato, ecc. – hanno anche una dimensione transfrontaliera, per i loro effetti economici sui mercati, non da ultimo per i prezzi che i consumatori devono pagare. Lo scambio di informazioni riservate tra le **autorità responsabili in materia di concorrenza** è perciò particolarmente importante. Con questo accordo si intensifica una cooperazione precedentemente informale ma insoddisfacente nel quadro della cosiddetta **ECN** (European Competition Network).

## Il programma GALILEO

- 18 dicembre, 2013

La Svizzera firma un accordo sulla partecipazione ai programmi dell'UE GALILEO (allargamento: EGNOS) nel settore della **navigazione satellitare**. La Svizzera avrà così accesso a tutti i segnali e un seggio negli organi direttivi di questi sistemi. Il sistema, sviluppato dall'UE in collaborazione con l'**ESA** (Agenzia spaziale europea) dovrebbe essere operativo entro il 2020 e comprendere trenta satelliti geostazionari. Lo sviluppo di un proprio sistema di navigazione riduce la dipendenza dell'Europa dai sistemi delle maggiori potenze, in particolare gli Stati Uniti con il GPS (Global Positioning System), che attualmente domina ancora il mercato, ma anche il sistema russo Glonass e il sistema cinese Beidou. La partecipazione della Svizzera a GALILEO costa circa 30 milioni di franchi all'anno.

## Tassazione delle imprese

- 14 ottobre 2014

A Lussemburgo i ministri delle finanze della Svizzera e degli Stati membri dell'UE firmano una dichiarazione comune per risolvere una controversia che dura da quasi dieci anni in materia di **tassazione degli utili delle imprese**. I vantaggi fiscali concessi da alcuni Cantoni svizzeri a determinate società estere con domicilio fiscale in Svizzera, per esempio holding e società di gestione, sono considerati dall'UE un **aiuto illecito che falsa la concorrenza** e che è in contrasto con l'accordo di libero scambio del 1972. Tale argomentazione è giuridicamente discutibile, ma non cambia l'esigenza politica di porre fine alla concorrenza internazionale in materia di sgravi fiscali.

Anche l'**OCSE** ha chiesto di intervenire in questo ambito. La Svizzera ha preso l'impegno di eliminare le differenze nel trattamento fiscale degli utili tra società nazionali ed estere e di adottare gli standard definiti dall'OCSE. Il [12 febbraio 2017](#) il popolo ha tuttavia bocciato in una votazione referendaria la riforma proposta dal Parlamento. Il tempo stringe e un nuovo progetto, che comprende anche misure sociali in favore dell'AVS, è stato adottato dal Parlamento nella sessione autunnale del 2018 ma è più che probabile il lancio di un referendum.

La riforma, che comporta importanti sgravi fiscali per le imprese svizzere, avrà un impatto significativo sulle finanze pubbliche, tanto in ambito federale quanto a livello cantonale e comunale.

## Scambio d'informazioni in materia fiscale

- 27 maggio 2015

Si sono conclusi i negoziati con l'UE sullo **scambio internazionale automatico di informazioni finanziarie a fini fiscali**. La Svizzera adotta quindi integralmente le norme elaborate nell'ambito dell'OCSE con la partecipazione della Svizzera. Il nuovo sistema sostituisce la trattenuta alla fonte, prevista dall'accordo bilaterale del 26 ottobre 2004 sulla tassazione dei redditi da risparmio (cfr. bilaterali II). Le basi giuridiche necessarie per l'introduzione dello scambio automatico di informazioni sono entrate in vigore il [1. gennaio 2017](#).

## CAPITOLO 5



Fonte: DFAE, Suisseurope 1/2016

## Le relazioni tra la Svizzera e l'UE: le sfide attuali

La storia spesso si ripete: gli Accordi bilaterali I e bilaterali II erano appena entrati in vigore dopo negoziati laboriosi che già nella pratica i rapporti di vicinato tra Svizzera ed Unione europea prospettavano nuove tematiche e nuovi spazi di cooperazione; da qui l'esigenza di una nuova tornata di colloqui in funzione di accordi aggiuntivi poi denominati **Accordi bilaterali III**.

Nel suo **Rapporto sulla politica europea della Svizzera** del 17 settembre 2010 il Consiglio federale presentava più opzioni. A suo avviso la **via bilaterale** rimaneva quella maggiormente in grado di salvaguardare l'equilibrio degli interessi reciproci fra Svizzera e UE. Il capo della diplomazia svizzera, il consigliere federale **Didier Burkhalter**, riteneva pertanto importante **rinnovare e dinamizzare il bilateralismo**.

Due eventi, tuttavia, cambiavano significativamente la scena.

Dapprima, sul piano nazionale, il 9 febbraio 2014 il popolo e i Cantoni approvavano l'**Iniziativa sull'immigrazione di massa**, in seguito alla quale veniva inserito nella Costituzione federale il nuovo articolo 121a. Esso dispone che la Svizzera pratichi una gestione autonoma dell'immigrazione imponendo restrizioni quantitative e riservando ai cittadini svizzeri la priorità sul mercato del lavoro, restrizioni che appaiono in chiaro **contrasto** con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone concluso fra la Svizzera e l'UE nel 1999.

Poi a livello europeo, con l'accettazione del referendum del 23 giugno 2016 da parte della sua popolazione, il **Regno Unito** inoltrava richiesta di ritiro dall'Unione (vedi Post scriptum IV, p. 46): la cosiddetta "**Brexit**". Essendo i relativi negoziati tuttora in corso non è ancora possibile prevedere con certezza quali saranno gli effetti del riposizionamento di un partner economico così importante per le relazioni Svizzera-UE.

## La libera circolazione delle persone

- 9 febbraio 2014

Sorrendo molti osservatori, l'iniziativa popolare "Contro l'immigrazione di massa" lanciata dall'Unione democratica di centro (UDC) viene accettata dal 50,3% dei votanti e da 14½ Cantoni. Vanno di conseguenza inseriti nella Costituzione federale l'articolo 121a e l'articolo 197, capoverso 9 (disposizioni transitorie). L'inforestieramento con le sue molteplici ripercussioni – dal mercato del lavoro al sovraffollamento dei treni, dalla carenza di alloggi alla concorrenza sleale – ha svegliato molteplici emozioni.

La Svizzera, così recita il nuovo articolo costituzionale, gestisce in modo autonomo l'immigrazione degli stranieri. Il numero di permessi di dimora per stranieri in Svizzera (inclusi quelli dei richiedenti l'asilo) è **limitato da tetti massimi e da contingenti annuali**, il diritto al soggiorno di lunga durata, al ricongiungimento familiare e alle prestazioni sociali può essere limitato. I tetti massimi devono essere calcolati tenendo conto **degli interessi globali dell'economia svizzera**. La priorità sul mercato del lavoro è riservata ai cittadini svizzeri. Di conseguenza l'accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE deve essere rinegoziato e adattato entro tre anni. Se entro quel termine la legge d'attuazione non fosse ancora entrata in vigore, il Consiglio federale sarà tenuto a emanare disposizioni sotto forma di **ordinanza**.

Dai primi contatti informali con Bruxelles appare subito chiaro che l'UE respinge negoziati volti a introdurre restrizioni quantitative rispetto all'accordo di libera circolazione delle persone tra la Svizzera, i Paesi dell'UE e l'AELS. La parità di trattamento tra cittadini svizzeri e quelli degli altri Stati dell'UE deve restare il fulcro di ogni accordo.

Una **procedura di consultazione** avviata dal Consiglio federale l'11 febbraio 2015 indica che Cantoni, partiti e associazioni ritengono necessario trovare modi e mezzi per limitare in una certa misura l'immigrazione, ma contemporaneamente non vorrebbero lasciar cadere l'accordo sulla libera circolazione e di converso, a causa della **clausola ghigliottina**, rinunciare agli altri accordi bilaterali con l'UE.

Nelle controversie sulla forza lavoro straniera l'importanza del passaggio da un mercato del lavoro nazionale ad uno continentale, come quello avvenuto nel 2002, è decisamente sottovalutata. Il Tribunale federale (decisione BGE 142.II.35 del 26 novembre 2015) mette in chiaro che la Svizzera non può dissociarsi dagli obblighi di diritto internazionale esistenti semplicemente adottando una nuova legislazione nazionale ad essi contraria, perché gli accordi internazionali hanno sempre la precedenza sul diritto nazionale. Se la Svizzera intende svincolarsi dall'Accordo con l'UE sulla libera circolazione delle persone, o se si trova nell'impossibilità di adattarlo per via negoziale, deve disdire questi obblighi contrattuali, cosa che però né il Consiglio federale, né il Parlamento si sentono di fare.

- 4 Marzo 2016

Il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un Progetto di revisione della **legge federale sugli stranieri**. Il progetto propone una **soluzione consensuale** da concertare tramite colloqui con l'UE in modo da salvaguardare il principio della libera circolazione delle persone e la politica dei bilaterali, strategia preferita questa dal Consiglio federale; è il **"Piano A"**. Nel contempo è pronta una bozza di legge, un **"Piano B"**, che è totalmente conforme al nuovo articolo costituzionale, nel senso che prevede la definizione di tetti massimi, la priorità per i cittadini svizzeri e una **clausola di salvaguardia unilaterale**. Il Parlamento è invitato a esaminare le due proposte; parallelamente, devono proseguire **le consultazioni con l'UE** e i suoi Stati membri. **Jacques de Watteville**, sottosegretario di Stato alle finanze internazionali presso il Dipartimento federale delle finanze (DFF), assume il ruolo di capo e coordinatore dei negoziatori nell'ambito della politica europea della Svizzera, questo oltre a mantenere le sue funzioni nel Dipartimento federale delle finanze (fino alla metà del 2016).



Fonte: DFAE, Suisseurope 3/2017

- **Settembre 2016**

In occasione di un incontro a Zurigo tra il presidente della Confederazione **Johann Schneider-Ammann** e il presidente della Commissione europea **Jean-Claude Juncker** la Svizzera conferma che non intende dare il proprio consenso ad un legame giuridico tra il dossier sull'immigrazione e quello concernente l'accordo istituzionale.

Tuttavia, anche a causa dell'approvazione della Brexit in seguito al referendum britannico del 23 giugno 2016, l'UE non è disposta, o meglio ufficialmente non si sente di fare concessioni alla Svizzera su questa materia, soprattutto non tramite una procedura abbreviata.

- **11 Dicembre 2017**

D'altra parte, l'**11 dicembre 2017** viene ritirata l'iniziativa popolare "**Raus aus der Sackgasse**" (**RASA**), presentata a fine ottobre 2015, e tramite la quale s'intendeva cancellare l'articolo costituzionale sull'immigrazione di massa approvato il 9 febbraio 2014. Per saperne di più su questo tema politico centrale si veda il Post scriptum V (p. 80).

- **16 Dicembre 2017**

Il 16 dicembre 2016 il Parlamento svizzero adotta una legge di applicazione dell'articolo costituzionale sulla regolamentazione dell'immigrazione (Art. 121a) che, a parere del legislatore, non viola gli obblighi contrattuali della Svizzera – nessuna discriminazione giuridica nei confronti dei cittadini UE+AELS sul mercato del lavoro svizzero –, ma compie un piccolo passo in direzione di un maggiore controllo sull'immigrazione come voluto dai votanti nel febbraio 2014.

- **1. Luglio 2018**

Sotto la denominazione "**priorità nazionale limitata**" o "priorità light", dal 1. luglio 2018 in poi i datori di lavoro sono infatti tenuti a notificare agli uffici regionali di collocamento (URC) i posti vacanti nei settori professionali che presentano un tasso di disoccupazione di almeno l'8%. Per un maggiore controllo sull'immigrazione gli

URC a loro volta propongono ai datori di lavoro dei candidati registrati presso di loro e ritenuti idonei. Le modalità sono stabilite in un regolamento apposito.

Gli autori dell'iniziativa sull'immigrazione di massa si astengono dall'indire un **referendum** contro questa legge, ma si riservano di intervenire in futuro. Da parte sua, l'UE esamina se tale interpretazione svizzera dell'accordo sulla libera circolazione delle persone sia ricevibile. In effetti solo la pratica potrà dimostrare se una simile formulazione sia realmente in grado di coniugare il rispetto della libertà di circolazione con il freno all'immigrazione. Potrebbe inoltre darsi il caso che siano singoli contratti di lavoro a divenire oggetto di ricorso perché non conformi.

## Estensione della libera circolazione alla Croazia

L'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone alla **Croazia** – Stato membro dell'UE dal 1. luglio 2013 – è stata negoziata in un nuovo protocollo. A fronte dell'iniziativa popolare "Contro l'immigrazione di massa" e dell'approvazione dell'articolo costituzionale 121a sulla regolamentazione dell'immigrazione, in un primo tempo il Consiglio federale aveva dovuto rinunciare a firmare questo Protocollo III.

Fra il [1.luglio 2014](#) e il [31dicembre 2016](#), pertanto, la Svizzera concedeva ai cittadini croati solo contingenti separati, sottoponendoli dunque ad un trattamento diseguale, che ha avuto come ripercussione un'interruzione automatica, anche se temporanea, della partecipazione svizzera alla **cooperazione europea in materia di istruzione e ricerca**, partecipazione strettamente legata al principio della libera circolazione delle persone.

- [4 marzo 2016](#)

Il Consiglio federale dà incarico al segretario di Stato Mario Gattiker di firmare il Protocollo della Convenzione con la Croazia e ne approva il testo nel giugno 2016. Ritiene tuttavia che il protocollo potrà essere ratificato allorquando si sarà trovata una soluzione per la gestione dell'immigrazione, compatibile con le esigenze dell'UE, ma conforme al diritto svizzero.

- [16 dicembre 2016](#)

In seguito all'adozione da parte del Parlamento della legge di attuazione dell'iniziativa sull'immigrazione di massa, il Consiglio federale ritiene che siano ormai date le condizioni per passare alla ratifica del Protocollo III. Dal 1. gennaio 2017 l'ALC è esteso alla Croazia. Il nostro Paese nel frattempo aveva già concesso allo Stato croato un aiuto finanziario, corrispondente al **contributo concordato in relazione all'allargamento** e, sempre di propria iniziativa, aveva rilasciato permessi di lavoro a dei croati.

## Le regole istituzionali del bilateralismo

Abbiamo fin qui descritto assai sinteticamente solo i dossier più importanti, eppure già corriamo il rischio di smarrire la visione d'insieme a riprova della complessità delle relazioni tra Svizzera e Unione europea. In effetti, nel corso degli anni gli **accordi conclusi dalla Svizzera sono stati ben 130**, di cui 20 particolarmente importanti. Tutti hanno richiesto un grande lavoro per l'impostazione, l'accompagnamento, l'applicazione, l'adattamento o il rinnovo. Quelli più importanti sono seguiti da una cosiddetta **commissione mista** che non sempre riesce a dirimere facilmente questioni complesse legate all'attuazione pratica degli impegni presi.

L'UE chiede fin dal 2008 la definizione di un **quadro istituzionale onnicomprensivo** per coordinare meglio la gestione delle relazioni sempre più diversificate con la Svizzera. Ciò specialmente per quanto riguarda gli accordi per la **partecipazione della Svizzera al mercato interno europeo**, accordi che devono ovviamente ottemperare i regolamenti dell'UE; obiettivo non ultimo, **stabilire la certezza del diritto** per tutti gli attori, ciò che è anche nell'interesse delle imprese e delle persone fisiche svizzere che operano in un mercato importante come questo.

Il 18 dicembre 2013 il Consiglio federale dà **mandato** per l'avvio della negoziazione per il cosiddetto **"Accordo quadro"** e il 6 maggio 2014 il Consiglio dell'UE fa altrettanto. Sia prima che dopo questi passi formali corrono intensi contatti tra Berna e Bruxelles. Il negoziatore svizzero è inizialmente **Yves Rossier**, segretario di Stato del DFAE, il suo partner negoziale **David O'Sullivan**, direttore della Commissione europea.

Le due parti si accordano su molti punti. Permangono tuttavia divergenze d'opinione significative. Dal 2016 i negoziati sono condotti dall'ambasciatore **Henri Getaz**, direttore del Dipartimento per gli affari europei (DAE), e successivamente da **Jacques de Wattwille e Pascale Baeriswyl**. Con l'arrivo del consigliere federale **Ignazio Cassis** si procede ad un rafforzamento della coordinazione in materia europea, attribuendo al DAE la responsabilità del dossier europeo e il coordinamento delle varie materie e oggetti trattati sia all'interno dell'amministrazione federale sia nell'interfaccia esterna con Cantoni e gruppi d'interesse. Dal 1. febbraio il DAE è diretto dal segretario di Stato **Roberto Balzaretto**, che coordina l'insieme delle negoziazioni con l'UE. L'austriaco **Johannes Hahn** è il commissario europeo incaricato delle relazioni con la Svizzera presso la Commissione europea, mentre il rappresentante dell'UE a Berna è l'ambasciatore danese **Michael Matthiassen**. Da notare ancora come dal 1. luglio 2018 il DAE si occupi inoltre delle relazioni bilaterali della Svizzera con i singoli Paesi europei.

L'obiettivo è quello di arrivare alla **maggiore omogeneità** giuridica possibile. In sostanza **le questioni** che toccano sia gli accordi già in vigore sia quelli futuri sono **quattro**:

- **L'evoluzione giuridica:** la legislazione dell'UE si evolve, a differenza della maggior parte degli accordi conclusi tra Svizzera e UE. Questi generalmente non vengono adattati ai nuovi sviluppi (vi sono eccezioni, per esempio Schengen), così perdono efficacia fino a divenire obsoleti. È questo un contesto in cui ogni battuta d'arresto, ogni ritardo, significa aumento della disparità giuridica e, oltre un certo livello, la comparsa di aspetti discriminatori. Ma in che modo la Svizzera può adeguarsi alle novità del diritto europeo, in particolare a quelle che riguardano l'accesso al grande mercato interno? automaticamente? in modo selettivo? solo in seguito a ulteriori negoziati? L'UE auspica un **adeguamento dinamico**, ovvero il più completo e rapido possibile. Tuttavia, qualsiasi modifica dei trattati è soggetta al consenso di ogni parte contraente. Dunque un pieno automatismo contraddirebbe la natura stessa del bilateralismo e, va notato, in realtà non esiste nemmeno all'interno della stessa SEE.

- **La supervisione:** internamente all'UE, tocca alla Commissione europea controllare l'applicazione del diritto comune; essa interviene quando uno Stato membro non rispetta le regole. Di conseguenza anche la Svizzera dovrebbe garantire un monitoraggio adeguato sul suo territorio. I problemi possono venir discussi da un comitato misto, ma l'UE preferirebbe una forma di sorveglianza sovranazionale.
- **L'interpretazione:** si pone spesso la questione a sapere "cosa intendeva comunicare con questo passaggio?". All'interno dell'UE, la Corte di giustizia europea è sempre disponibile a chiarire le norme relative al mercato interno riferendosi, naturalmente, alle leggi dell'UE. Per il mercato interno a cui uno Stato accede tramite trattato di adesione i chiarimenti della Corte sono assolutamente rilevanti. Ma nel caso degli accordi bilaterali in quale misura possono essere accettati? Lo SEE prevede un tribunale AELS separato per i Paesi AELS/SEE: Islanda, Liechtenstein e Norvegia. Le indicazioni pregiudiziali della Corte di giustizia potrebbero servire? Alcuni ambienti politici hanno così deciso di opporsi al rischio che la Svizzera si sottometta a dei **"giudici stranieri"**. Il popolo svizzero si pronuncerà il 25 novembre 2018. Qualunque soluzione si scelga, le disposizioni contrattuali dovranno essere applicabili in tutta l'area. Politicamente, la responsabilità principale per dirimere questioni di interpretazione spetterà alla Commissione mista.
- **Risoluzione delle controversie:** E cosa succederebbe se, nonostante tutto, le parti non si mettessero d'accordo? Sarebbe sufficiente un "agree to disagree" in seno al comitato misto competente, dopo di che, muovendosi ognuno per conto proprio, l'accordo rischierebbe di sgretolarsi? Oppure è necessario un tribunale arbitrale? In caso affermativo, quale? E che succederebbe se non si raggiungesse alcun accordo? Esisterebbe la possibilità di adottare misure compensative? In caso affermativo, quali e con quali margini di applicazione? Come dare garanzie di adeguatezza e proporzionalità? Potrebbe un blocco su questa questione mettere a repentaglio l'intero accordo o addirittura tutti gli accordi?

Sebbene l'UE subordini la **prosecuzione della sua politica bilaterale e la conclusione di ulteriori accordi** ad un'intesa istituzionale, la Svizzera ha preferito risolvere prima il delicato problema dell'attuazione dell'iniziativa sull'immigrazione di massa. È pertanto opinione diffusa in Consiglio federale e nel Parlamento che i due fascicoli debbano essere trattati separatamente almeno temporaneamente. Ma i negoziati proseguono. In ultima analisi, è probabile che la Svizzera si renda conto che un minimo di regole istituzionali rivesta particolare interesse per essa. Ci auguriamo che l'Unione europea, da parte sua, si lasci convincere ad approvare **regole politicamente sostenibili in Svizzera**.

Tuttavia, la tempistica appare condizionante, sia per l'UE per le votazioni che si terranno al suo interno nel maggio 2019, sia per la Svizzera, anch'essa chiamata nell'autunno del medesimo anno ad eleggere il nuovo Parlamento per la legislatura 2019-2023. Anche per questo l'obiettivo dichiarato dal Consiglio federale è quello di concludere il negoziato per un Accordo quadro entro fine 2018.

La difficoltà di raggiungere un accordo che riunisca tutte le relazioni contrattuali con l'Unione europea in un unico corpo istituzionale, induce talvolta a trarre la conclusione che il bilateralismo sia, dopotutto, una costruzione impossibile e che solo una piena adesione all'Unione europea possa davvero offrire la soluzione. Io sono invece del parere che, con un po' di buona volontà, si possa arrivare a buone soluzioni bilaterali.

È fondamentale condividere con l'UE l'**intenzione** di impostare razionalmente un **partenariato ben strutturato**.

## I contributi svizzeri ai Paesi dell'UE allargata

Dal 2007 la Svizzera, con la sorveglianza della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e della SECO, dà un suo contributo per l'attenuazione delle disparità economiche e sociali a favore dei tredici Stati che dal 2004 hanno raggiunto l'UE. In totale sono stati approvati crediti-quadro per 1 miliardo e 300 milioni. I programmi d'aiuto si sono ormai conclusi per i primi dieci Paesi (Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia, Cipro e Malta), mentre si concluderanno entro il 2019 per Bulgaria e Romania e nel 2024 per la Croazia.

## Il mercato europeo dell'elettricità

L'**elettricità** è un tipo di carburante molto particolare e, sebbene sia sempre stata scambiata attraverso le frontiere dai Paesi europei, solo di recente è stato creato un vero e proprio mercato europeo in questo settore. La Svizzera vi occupa una posizione particolare per motivi geografici, infatti quasi un quarto dell'energia elettrica scambiata nella rete europea interconnessa transita attraverso il nostro Paese, considerato l'hub europeo dell'energia elettrica.

L'aumento della produzione di elettricità attraverso il promovimento di **energie rinnovabili** dovrebbe favorire le centrali alpine ad **accumulazione mediante pompaggio** che nel loro complesso assumerebbero la funzione di **accumulatore dell'energia elettrica dell'Europa**. Anche se in questa fase è proprio il sovvenzionamento delle energie rinnovabili da parte degli Stati uno dei motivi dell'attuale drammatico crollo dei prezzi dell'energia idroelettrica. Le interrelazioni sono complesse, ma gli esperti sono del parere che la partecipazione della Svizzera alla rete europea a lungo termine garantirà meglio la **sicurezza dell'approvvigionamento** del Paese. In ogni caso, un accordo di questo tipo con l'UE implica progressi nella liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica nella Svizzera stessa.

I negoziati con Bruxelles su questo fascicolo sono in corso dal 2007 e sulla sostanza è lecito prospettare un esito positivo. Tuttavia la connessione con il dossier aperto della libera circolazione delle persone e la mancanza di un quadro istituzionale adatto rappresentano per il momento ostacoli insormontabili.

## I servizi finanziari

Il dispositivo UE-Svizzera presenta ancora lacune, in particolare nel settore dell'accesso al mercato interno europeo per i fornitori di servizi finanziari (banche, assicurazioni, gestori patrimoniali, fornitori di fondi, ecc.). Si tratta di un campo estremamente importante per la nostra economia. La questione fu già all'ordine del giorno dei negoziatori degli accordi bilaterali II, ma le divergenze di opinione interne alla categoria bloccarono ogni progresso. Inoltre, non era chiaro se l'UE avrebbe accettato di slegare il settore finanziario dalle regole della libera circolazione dei servizi. Implicitamente, però, i due partner avevano rinunciato ad un regolamento globale già nel 2003, dopo che l'accordo sulla libera circolazione delle persone e quello sui trasporti terrestri e aerei di per sé già riguardavano il settore dei servizi.

A seguito dell'abolizione del segreto bancario per i patrimoni esteri non soggetti a imposta, le banche sono alla ricerca dell'accesso diretto e cartolarizzato al mercato finanziario comune europeo. Nel dicembre 2014 il Consiglio federale prese atto di un rapporto di esperti sull'avvio di colloqui esplorativi con l'UE in questo settore. Uno dei problemi da affrontare era la garanzia statale, di cui beneficiano diverse banche cantonali, e nel caso dell'assicurazione obbligatoria degli immobili lo status di monopoli cantonali che contraddice le norme UE. Nel frattempo, i lavori si erano interrotti fino a quando, nel mese di maggio del 2016, il Parlamento elvetico ha dato il via libera al nuovo accordo sulla fiscalità del risparmio tra Svizzera e UE, introducendo così lo scambio automatico di informazioni fiscali sulla base degli standard internazionali elaborati dall'OCSE. Concretamente, dal 1. gennaio 2017 gli istituti bancari raccolgono dati sui clienti con domicilio fiscale all'estero e li trasmettono automaticamente, all'Amministrazione federale delle contribuzioni. Quest'ultima li comunica, fra gli altri, alle autorità fiscali di tutti i 27 Stati dell'EU.

Si sono così potute sbloccare le procedure per il riconoscimento dell'equivalenza nel campo finanziario, quindi della regolamentazione e della sorveglianza svizzera anche ai sensi delle regole comunitarie. È questa la premessa che

permetterebbe agli operatori finanziari svizzeri di accedere a certi segmenti del mercato interno europeo o di beneficiare di regole più favorevoli per le loro attività estere. Il 21 dicembre 2017 l'UE (art. 23 MiFIR) ha riconosciuto l'equivalenza alla regolamentazione di borsa elvetica, limitandola tuttavia ad un periodo di un anno, legandone l'eventuale proroga ai progressi nell'ambito dei negoziati per un accordo istituzionale quadro. Per il Consiglio federale si tratterebbe di una pressione ingiustificabile poiché discriminante, in quanto l'equivalenza illimitata a Paesi terzi è prevista (e già attuata) dalla legislazione europea. Nel caso non si raggiungesse un accordo gli operatori svizzeri, che già operano in buona parte come operatori multinazionali, si vedrebbero costretti a trasferire queste operazioni con pregiudizio per gli investitori svizzeri e per i posti di lavoro della piazza finanziaria. È prioritario poter ottenere il passaporto di Paese terzo, per esempio, nell'ambito della gestione e commercializzazione dei fondi svizzeri, delle attività di gestione e di investimenti collettivi regolati dalle direttive europee.

## Tassazione delle società

L'annosa controversia in materia di tassazione degli utili delle società, con in particolare la preferenza fiscale concessa da alcuni Cantoni svizzeri a determinate società estere (quali holding e società di gestione, per esempio), è rimasta aperta dopo che in votazione referendaria il popolo svizzero ha rifiutato il 12.2.2017 la riforma maturata a livello federale. Ricordiamo come negli anni 2012–2014 le entrate provenienti dalle società con statuto speciale complessivamente sono ammontate all'anno in media a circa 3,6 miliardi di franchi per la Confederazione e a 2,1 miliardi per i Cantoni. Ciò corrisponde quasi alla metà dell'intero gettito dell'imposta sull'utile della Confederazione e ad un quinto per Cantoni e Comuni.

È ora la volta di un secondo tentativo con la **Riforma III dell'imposizione delle imprese** (RI imprese III). Di recente la concorrenza fiscale internazionale si è inasprita ulteriormente e numerosi Stati si impegnano a potenziare la loro competitività. Si delinea dunque una tendenza verso la riduzione dell'imposta sull'utile e la promozione fiscale a favore della ricerca e dello sviluppo. La RI imprese III

è pensata come la risposta appropriata della Svizzera a tali sviluppi, mentre in compenso contiene misure di perequazione cantonale e misure compensatorie in ambito sociale. Il 21 marzo 2018 il Consiglio federale ha adottato il messaggio. I dibattiti parlamentari potranno di conseguenza concludersi nella sessione autunnale 2018. Se non verrà lanciato un referendum, le prime misure della Riforma III potranno entrare in vigore a inizio 2019 e la parte preponderante a inizio 2020.

## La salute e la sicurezza alimentare

Dal 2008 sono in corso colloqui tra la Svizzera e l'UE per una maggiore cooperazione in materia di sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti, nonché della salute. L'armonizzazione delle normative non è necessariamente oggetto di discussione in questa sede, in quanto l'UE stessa in vari settori non ne è direttamente responsabile; l'accento è piuttosto posto su una concertazione pragmatica delle politiche e delle norme nazionali.

Sul tavolo di discussione vi è la partecipazione della Svizzera ai seguenti sistemi ed agenzie nell'EU:

- **Agenzia esecutiva dell'UE per la salute e il consumo** (CHAFEA), Lussemburgo
- **Agenzia europea per la sicurezza alimentare** (EFSA), Parma
- **Agenzia europea per i medicinali** (EMA), Londra
- **Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie** (ECDC), Stoccolma
- **Sistema di allarme rapido dell'UE per i beni di consumo pericolosi** (RAPEX)
- **Sistema di allarme rapido dell'UE per i prodotti alimentari** (RASFF)
- **Sistema di allarme rapido dell'UE in materia di salute** (SARR)

## Prodotti chimici

Nella maggior parte dei Paesi il commercio di **sostanze chimiche pericolose** è soggetto a norme speciali per la protezione dell'ambiente e della salute umana, animale e vegetale. L'UE ha istituito un sistema moderno di valutazione, registrazione, etichettatura e autorizzazione dei prodotti chimici (REACH). L'Agenzia europea per la sicurezza chimica (ECHA) ha sede a Helsinki. La Svizzera è uno dei principali produttori e acquirenti – e naturalmente anche un'area di transito – di tali merci e sarebbe interessata a partecipare al sistema europeo. La questione è ancora all'esame.

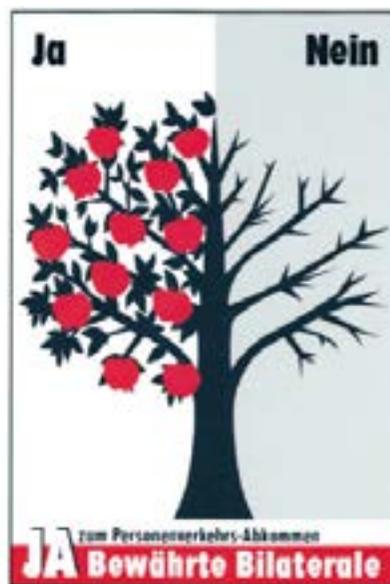
## Prodotti agricoli

Dal 2008 Berna e Bruxelles negoziano la completa apertura del mercato nel settore del commercio dei prodotti agricoli, in altre parole la riduzione delle barriere tariffarie e non tariffarie. La Svizzera continua ad essere uno dei Paesi al mondo con il più alto sostegno ai prezzi agricoli da parte del settore pubblico. Nel 2010 si dovette constatare come l'incertezza istituzionale e altri ostacoli di politica interna bloccano l'avanzamento dei negoziati. Nonostante tutto, il 17 maggio 2011 la Svizzera e l'UE hanno firmato un accordo sulla protezione delle **indicazioni geografiche d'origine** per i **prodotti agricoli** – Gruyère, Fendant, carne secca dei Grigioni –, un'importante aggiunta all'accordo, che figura nei bilaterali I.

Nel frattempo, si sono manifestate in Svizzera iniziative che almeno proceduralmente si allontanano dagli obiettivi d'apertura al mercato. Si tratta delle **due iniziative**, sia pur bocciate nella votazione popolare del 23.9.2018, "Per derrate alimentari sane, prodotte nel rispetto dell'ambiente e in modo equo (Iniziativa per alimenti equi)" e quella intitolata "Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti".

Sembra improbabile che questi negoziati si possano essere riattivati in tempi brevi.

## Post scriptum III



## La libera circolazione delle persone

Da tempo immemorabile all'essere umano piace viaggiare. La mobilità fa parte della nostra natura e gli svizzeri non fanno eccezione: nei secoli scorsi persone delle nostre valli hanno servito all'estero come mercenari, altre sempre all'estero hanno cercato di costruirsi una nuova vita come emigranti, hanno frequentato mercati lontani come commercianti, hanno insegnato la nostra religione in lontane missioni, hanno fondato filiali industriali svizzere in tutto il mondo. Oggi gli studenti svizzeri completano i loro studi frequentando corsi semestrali all'estero, i ricercatori svizzeri partecipano a progetti multinazionali in tutto il mondo, i manager svizzeri si fanno strada nelle filiali estere del loro gruppo, i pensionati svizzeri trascorrono la loro quiescenza su un litorale soleggiato, gli artisti svizzeri si presentano alla ribalta nelle grandi città straniere. Solar Impulse ha volato nei cieli del mondo e Roger Federer rimarrà l'idolo degli appassionati di tennis di tutto il mondo.

E viceversa: rifugiati politici, eminenti combattenti per la libertà e la democrazia, anarchici, cospiratori e rivoluzionari, trovarono spesso rifugio in Svizzera, operai meridionali hanno costruito le nostre gallerie e le nostre dighe, specialisti provenienti da tutto il mondo sono assunti dalle nostre banche, dagli ospedali e dai laboratori di ricerca, donne ucraine, portoghesi e croate si prendono cura dei nostri anziani, top manager sono contesi dalle nostre imprese sul mercato mondiale, talenti albanesi e africani investono le loro speranze nelle nostre squadre sportive.

Gli economisti fanno notare come la mobilità e la concorrenza inneschino gli **impulsi alla crescita** senza i quali un'economia perde rapidamente slancio nella concorrenza globale. In un mercato continentale del lavoro di 500 milioni di persone come quello dell'UE è naturalmente più facile trovare un lavoratore idoneo e produttivo per ogni lavoro – “only the best”! – che non nel limitato spazio nazionale.

La libera circolazione delle persone è, fra le **quattro libertà** del mercato interno

europeo, quella che più ha a che fare direttamente con le persone e con i diritti umani. Tocca principalmente la **mobilità nel campo del lavoro** e, a mio parere, si applica sia ai lavoratori dipendenti che ai professionisti indipendenti. Nella sua forma attuale riguarda anche alcune categorie di persone inattive (familiari, pensionati, studenti, ecc.). Tuttavia, la libera circolazione dei disoccupati e dei beneficiari di prestazioni sociali non rientra in questo concetto.

Queste poche osservazioni non sono da interpretare come un'apologia della mobilità illimitata. Resistenze sono inevitabili. Nel XIX secolo, i Cantoni svizzeri faticavano ad adempiere al loro obbligo di accogliere lavoratori provenienti da altri Cantoni. La stessa UE è attualmente impegnata a ricercare il giusto dosaggio delle sue politiche, sia per quanto riguarda le persone provenienti da Paesi terzi, come per quelle che si muovono al suo interno. L'apertura del mercato da sola non garantisce l'integrazione dei singoli mercati del lavoro. L'aumento significativo del numero di cittadini dell'UE e dell'AELS occupati in Svizzera fino al 2015 in seguito all'accordo bilaterale del 1999 sembra pertanto essere un problema che può essere risolto o disinnescato modulando i flussi attraverso misure di accompagnamento adeguate, ad esempio in materia di retribuzione, nonché attraverso un intenso dialogo tra le parti, se necessario attraverso la rinegoziazione e, in ogni caso, incentivando una più stretta cooperazione.

Noi svizzeri siamo mobili, ma anche sospettosi nei confronti del Paese straniero e del forestiero. Essendo la Svizzera un Paese piccolo, gli squilibri nella sua struttura demografica risultano con più evidenza. L'anonimato tipico delle grandi città è avulso dalla realtà del nostro Paese.

Il 7 giugno 1970, più di 45 anni fa, gli svizzeri votarono contro la prima iniziativa contro "l'inforestieramento" lanciata dal politico zurighese **James Schwarzenbach**. All'epoca egli voleva limitare la popolazione straniera residente in tutti i Cantoni al 10% rispetto all'effettivo del 17% di registrati. Nessun altro parlamentare lo appoggiò. Tuttavia, fra la popolazione si dibatté intensamente sulla questione, e alla fine, con un'affluenza alle urne molto elevata, quasi il 75%, solo il 46% dei cittadini votò a favore.

È seguita una serie di iniziative analoghe che nella maggior parte dei casi non ebbero successo. Ma l'ex consigliere federale **Christoph Blocher** fece della tematica il suo cavallo di battaglia, cosciente di quale fosse il suo **potenziale emotivo**, sfiorando a volte la sfumatura xenofoba. Nella testa della gente e nei dibattiti non sempre si coglieva la differenza tra lo status dei lavoratori regolari europei da una parte e quello dei rifugiati economici, dei richiedenti l'asilo di Paesi terzi o, persino, dei clandestini dall'altra. Nel vocabolario politico fecero allora la loro apparizione voci e slogan efficaci come "inforestieramento", "Dichtestress" (stress da sovrappopolazione), "turismo sociale" o "immigrazione di massa". L'aspetto irrazionale dell'intera questione è evidenziato dal fatto che le voci ostili più marcate si registrarono nei distretti rurali, dove gli stranieri erano rari, ma dove era forse più pronunciata la paura della concorrenza per il posto di lavoro e minore la disponibilità ad adattarsi.

Una delle argomentazioni più efficaci contro l'introduzione di limitazioni quantitative dei lavoratori in entrata dall'Europa è quella di evitare la creazione di una **burocrazia statale** eccessiva con il codazzo dei suoi aspetti negativi. Senza arrivare a immaginare scenari di corruzione, ci si chiede se tali provvedimenti siano il **mezzo normativo** più appropriato per ridurre o eliminare gli **squilibri sul mercato del lavoro**. Il sistema dei contingenti rimembra quella certa proto-ortopedia dotata di un'unica modalità d'intervento: l'amputazione. All'idea del taglio indiscriminato è meglio opporre azioni basate su **clausole di salvaguardia** "intelligenti", ovvero interventi di regolazione o controllo affidati alla responsabilità di enti, quali lo Stato, l'amministrazione, le parti sociali.

La Svizzera è leader mondiale dell'innovazione e della qualità nell'industria e nei servizi; ciò significa che i collaboratori non vengono impiegati alla stregua di semplici unità di lavoro, ma scelti e valorizzati in base alle loro qualità professionali ed esperienze individuali.

Chi vuole frenare l'immigrazione deve quindi assicurarsi innanzitutto che la domanda nei settori che attirano un numero elevato di stranieri, venga in primo luogo soddisfatta dall'offerta di lavoratori svizzeri qualificati (svizzeri, stranieri di

lunga durata o frontalieri). Purtroppo la **mobilizzazione del potenziale locale di manodopera e di competenze** spesso difetta di sistematica, così ad esempio nei settori dell'assistenza sanitaria, delle tecnologie dell'informazione e persino della finanza. Tuttavia, anche l'edilizia o il settore alberghiero hanno richieste di posti di lavoro o competenze di nicchia che la Svizzera da sola non riesce a coprire.

Ampliare e migliorare l'offerta interna di personale professionalmente preparato significa, anzitutto, sviluppare ulteriormente il **sistema di istruzione e formazione professionale** a tutti i livelli. Un aumento **dell'occupazione femminile o l'impiego di professionisti anziani** potrebbe ridurre in una certa misura la necessità di lavoratori immigrati. La politica dei privilegi fiscali per attirare le multinazionali perseguita da vari Cantoni comporta l'afflusso dei loro specialisti e dei loro dirigenti, il che non è proprio dimostrazione di saggezza da parte nostra. La **riforma dell'imposta sulle società**, richiesta anche dall'UE e dall'OCSE, potrebbe invece ridurre i privilegi fiscali per gli investitori stranieri (ad es. holding e società di gestione) mitigando in parte l'esagerata attrattiva della Svizzera. Una prudente pianificazione territoriale (regolamenti di zona, ecc.) potrebbe a sua volta calmare l'afflusso di investitori speculativi. Infine si è potuto constatare che negli ultimi anni una percentuale significativa di nuovi immigrati ha trovato lavoro nel settore pubblico, settore in cui provvidenzialmente e più facilmente rispetto a quello privato si potrebbe introdurre sul piano giuridico una sorta di preferenza nazionale per frenare questo importante "trend di crescita".

Molto resta ancora da fare anche per quanto riguarda le **misure di accompagnamento**, in particolare per quanto riguarda l'applicazione corretta e completa delle norme già oggi vigenti in materia di orario di lavoro, salari, sicurezza sul lavoro, sicurezza sociale e così via. **Controlli** più frequenti e completi non sarebbero superflui, viste le lacune nella rete **dei contratti collettivi di lavoro** e dei contratti di salario minimo. Tutte queste misure lasciano il segno sul mercato del lavoro. In ogni caso, l'intervento indifferenziato dell'apparato statale non deve essere considerato come l'unica e soprattutto non come la prima soluzione per un proporzionato controllo dell'immigrazione.

- 16 dicembre 2016

Le due camere del Parlamento hanno approvato una legge sulla libera circolazione delle persone, il cui scopo è l'attuazione almeno parziale della regola restrittiva introdotta nella Costituzione (Art. 121.) il 14 febbraio 2014. Essa è conosciuta per voler attuare una **priorità nazionale "limitata"**, in modo da consentire, compatibilmente con l'accordo bilaterale con l'UE, di utilizzare meglio le riserve di manodopera disponibili nel Paese. L'accordo non consente infatti di trasformare la priorità data ai cittadini svizzeri in un privilegio giuridico, essa deve figurare, ferma restando l'uguaglianza giuridica, quale misura volta ad aumentare la trasparenza e l'equità.

La priorità nazionale limitata, o "light", come comunemente designata, si concretizza principalmente nell'obbligo che i datori di lavoro hanno, a partire dal **1. luglio 2018**, di comunicare agli uffici di collocamento i posti vacanti nelle professioni che registrano un tasso di disoccupazione superiore alla media e attendere cinque giorni prima di indire una ricerca. Gli uffici regionali hanno tre giorni per comunicare eventuali candidature ritenute idonee. Nel periodo transitorio – dal 1.7.18 al 31.12.2019, la soglia di disoccupazione considerata per le categorie professionali più a rischio è dell'8% e si stima potrebbe concernere 75'000 casi. Con il 2020 la soglia scende al 5%, interessando 218'000 posti di lavoro che, per un breve periodo, sono offerti prioritariamente ai residenti.

Nel frattempo, tuttavia, gli insoddisfatti della soluzione "light" hanno lanciato una nuova **iniziativa "Per una immigrazione moderata"**. L'1.6.2018 la Cancelleria federale ne ha ritenuto valido il testo sottoposto dall'Unione democratica di centro (UDC) e già il 31 agosto sono state depositate quasi 119'000 firme raccolte. L'iniziativa mira a porre **fine alla libera circolazione delle persone** tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE. Se passasse in votazione popolare significherebbe con ogni probabilità l'abbandono del bilateralismo da parte della Svizzera, ma anche di qualsiasi strategia di politica europea ragionevolmente coerente ("Schwexit"? "Suixit"?).

Si può in effetti presumere che la questione della libera circolazione delle persone svolgerà un ruolo centrale anche nei negoziati “Brexit” tra l’UE e il Regno Unito, anche se l’annuncio da parte del governo britannico della sua intenzione di riprendere il pieno controllo in questo settore, in altre parole di abbandonare completamente il principio della libera circolazione delle persone, rende poco probabile questa prospettiva. Tuttavia, le sorprese non sono da escludere.

Tra la Svizzera e l’UE, invece, la questione del mercato del lavoro dovrebbe in futuro essere oggetto di un **dialogo** più intenso e probabilmente anche di **negoziati** su misure correttive o clausole di salvaguardia più specifiche. Però il risultato rimane aperto in quanto, come abbiamo visto, il bilateralismo Svizzera-UE non copre l’intero programma del mercato interno. All’epoca, la **clausola ghilottina** serviva in primo luogo a rendere possibile il bilateralismo e a garantire alla Svizzera la piena libertà di circolazione delle persone secondo il principio dell’UE. Ma per il resto delle relazioni il menu presenta un misto di libertà di circolazione, partecipazione e cooperazione. Ciò significa che le relazioni tra la Svizzera e l’UE richiedono comunque **molto lavoro di dettaglio**. Sono escluse scelte di comodo! La reciprocità, l’equilibrio e la fiducia reciproca risultano essenziali in simili processi diplomatici. Inoltre, anche l’adattamento e gli ulteriori sviluppi delle nostre relazioni con l’UE richiederanno tempo, ciò che risulta difficilmente compatibile a fronte del ritmo frenetico della nostra politica interna, cadenzato da frequenti votazioni.

Un’ultima considerazione: i nostri accordi con l’Unione europea si basano sulla **reciprocità**. Quali conseguenze avrebbe la soppressione dell’accordo sulla libera circolazione delle persone per gli **svizzeri all’estero** che, per periodi più o meno lunghi, vivono e lavorano nello spazio dell’UE? Circa 470’000 di loro sono iscritti ai consolati svizzeri in Europa, anche se circa tre quarti hanno la doppia cittadinanza. Pure nel caso che i diritti attuali di questi nostri connazionali non decadessero, la fine della libera circolazione comporterebbe per loro indubbi svantaggi, anche se forse più simbolici che reali (opportunità di ottenere posti di lavoro interessanti? sicurezza sociale? riconoscimento dei diplomi?). Ma anche i simboli contano! Invece di godere della **parità di trattamento** come tutti gli altri europei,

i cittadini svizzeri che volessero continuare a lavorare nello spazio UE sarebbero equiparati ai cittadini di Paesi terzi non europei.

Da quattro anni il numero degli stranieri che immigrano in Svizzera è in diminuzione (dati SECO). Nel 2017 il saldo migratorio è stato nuovamente inferiore all’anno precedente (quasi il 12%), attestandosi ad un livello analogo al 2002, anno in cui è entrato in vigore l’accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC). Più informazioni di tipo statistico si trovano in Appendice I, pag. 154.

## Post scriptum IV



Fonte: DFAE, Suisseurope 2/2018

## La cooperazione in materia di ricerca

Peter Erni

L'**accordo di cooperazione scientifica** concluso nel 1986 nell'ambito delle trattative del Lussemburgo riguardava tutti i settori della ricerca ed era aperto anche alla partecipazione di organizzazioni e società private. Si è trattato dell'inizio di un progetto che ha coinvolto ricercatori svizzeri nel **Programma di ricerca quadro, per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (PQ)** dell'UE.

Il passo successivo è stato compiuto il 1. giugno 2002 con l'entrata in vigore dei sette accordi bilaterali, compreso il nuovo accordo sulla ricerca firmato il 21 giugno 1999. La ricerca svizzera ha così avuto accesso illimitato alla più importante piattaforma scientifica e tecnologica europea. In quanto **Paese associato**, dal 1. gennaio 2004 la Svizzera ha potuto partecipare ai programmi di ricerca dell'UE e dell'Euratom ad uguali condizioni come gli Stati membri dell'UE.

La realizzazione di uno **Spazio europeo della ricerca** ha costituito, soprattutto dal 2000, uno dei principi guida fondamentali per l'orientamento della politica dell'UE. Obiettivo non ultimo la **competitività della ricerca europea** in un contesto globale, sia in termini di prestazioni puramente scientifiche che in termini di forza innovativa dell'economia europea. Si parla anche di un **mercato interno della ricerca**, in cui la **libera circolazione dei ricercatori e il libero scambio dei risultati della ricerca** svolgono un ruolo centrale. In altre parole: si va superando l'ostacolo della frammentazione del panorama europeo della ricerca.

La rapida integrazione in questo spazio europeo della ricerca è stata ed è anche l'obiettivo della **politica svizzera della scienza**. Dal 1987 il numero di partecipanti svizzeri ai progetti dei successivi programmi di ricerca pluriennali dell'UE è in costante aumento. Nel 3. PQ (1990-1994) le partecipazioni a progetti sono state circa 500 per un valore di circa 130 milioni di franchi, nel 6. PQ (2002-2006) 1900 partecipanti per un totale di circa 900 milioni di franchi. Tra il 1992 e il 2004 **la Confederazione ha finanziato la maggior parte degli investimenti**. In seguito alla possibilità di accedere al PQ nel 2004, i pagamenti sono stati effettuati direttamente dall'UE, mentre la Svizzera ha partecipato al budget di ricerca dell'UE in rapporto alla sua performance economica (prodotto interno lordo).

Mentre il sesto programma quadro (2002-2006) disponeva di un budget di 17,5 miliardi di euro, il **settimo programma quadro (2007-2013)** fruiva di 50 miliardi. La dichiarazione di Barcellona del 2002 postulava l'obiettivo di aumentare la quota della ricerca e sviluppo al 3% del PIL (a titolo di confronto – nel 2005: UE 1,9%, Svizzera 2,7%, USA 2,7%, Giappone 3,0%). La durata di questo settimo programma è stata sincronizzata con quella del bilancio a lungo termine dell'UE, con il vantaggio di una migliore coordinazione con le politiche dei singoli Stati membri.

Il settimo programma quadro è stato inoltre caratterizzato dall'istituzione del **Consiglio europeo della ricerca (CER)**, la prima agenzia paneuropea per il finanziamento della ricerca, che si è posta il compito di finanziare progetti pionieristici ad alto rischio, ma potenzialmente molto gratificanti. È opportuno sottolineare che i ricercatori svizzeri si sono dimostrati particolarmente validi nell'ambito di questo programma. All'inizio del 2015 la Svizzera registrava circa 4'300 partecipazioni di cui 970 a progetti **coordinati** da ricercatori svizzeri. Con il 3,3% di tutte le partecipazioni, la Svizzera si colloca al **primo posto** tra i Paesi associati. **L'8. PQ**, in vigore dal 2014, è denominato **Orizzonte 2020**, ha la durata di sette anni, un budget di 80 miliardi di euro e riunisce con approccio integrato tutti i programmi e le iniziative dell'UE nel campo della ricerca e dell'innovazione. Orizzonte 2020 prevede tre priorità in base alle quali strutturare l'attività europea di ricerca.

- Il primo pilastro è specificamente destinato ai **migliori fra i ricercatori**. Promuove progetti di cooperazione interdisciplinari in ambiti di ricerca innovativi volti a sviluppare le tecnologie future ed emergenti e garantisce un'elevata qualità delle infrastrutture di ricerca.
- La seconda priorità tocca specificamente la **ricerca industriale** (tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le nanotecnologie, i materiali avanzati, le biotecnologie, le tecnologie produttive avanzate e la tecnologia spaziale); le PMI in particolare dovrebbero trarne vantaggio in quanto importanti motori dell'innovazione e della competitività.
- La terza priorità considera le **grandi sfide sociali**, come il cambiamento demografico o l'approvvigionamento energetico pulito e a prezzi accessibili, inoltre salute, sicurezza alimentare, agricoltura sostenibile, ricerca marina e marittima e bioeconomia, trasporti, clima, ambiente, materie prime.

Si può dire che oggi la ricerca è fattibile solo nell'ambito della rete internazionale. Neanche la Svizzera, che occupa una posizione di primo piano in molti settori, può permettersi di ignorare i vantaggi di un tale sistema integrato o di sostituirlo con accordi ad hoc. E l'Europa ha il dovere di evitare o colmare con sforzi mirati il divario con gli altri continenti.

Come già detto, l'approvazione dell'iniziativa **sull'immigrazione di massa** del **9 febbraio 2014** ha prodotto una contingenza infelice in vista del proseguimento della cooperazione con l'UE in materia di ricerca e per la partecipazione della Svizzera ai programmi ERASMUS e MEDIA. L'interpretazione data dal Consiglio federale al testo costituzionale gli impediva di fatto di firmare il protocollo di estensione della libera circolazione delle persone al nuovo Stato membro della Croazia. Dall'UE ciò è stato interpretato come potenziale disparità di trattamento fra i 28 Stati membri e quindi motivo per astenersi da negoziati con la Svizzera in relazione alla possibilità di partecipazione ai suddetti programmi di cooperazione.

In seguito Svizzera e UE hanno potuto intendersi su un'associazione parziale, limitata temporalmente, che abbracciava la ricerca universitaria di alto livello (il cosiddetto primo pilastro), nonché la partecipazione a ITER (organizzazione internazionale per la fusione nucleare) e ad Euratom.

Per la Svizzera il **Fondo nazionale svizzero (FNS)**, il **Programma quadro dell'UE (PQ)** e il **Forum svizzero per l'innovazione (FSI)**, che ha sostituito la Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI), sono i tre strumenti di finanziamento complementari e più importanti nel campo della ricerca e dello sviluppo (R&S). La perdita o l'indebolimento di uno di essi non potrebbe essere controbilanciato dagli altri due. Ciò che distingue il PQ è la sua dimensione internazionale; non sarebbe quindi stato possibile limitare il contributo al PQ pensando di sopprimere aumentando le risorse agli enti nazionali. Neanche accordi di R&S sostitutivi (ad esempio con i Paesi asiatici o l'America settentrionale) costituirebbero vere alternative. Come l'industria, anche la ricerca è da tempo indirizzata a collaborazioni di livello **globale**, però la maggior parte dei ricercatori svizzeri continua a trovare i partner di ricerca più importanti nell'UE.

Il PQ è talvolta visto dalle voci critiche come uno “**strumento di redistribuzione**”. Nei fatti, i finanziamenti sono concessi in base al criterio di eccellenza. Poiché molti progetti, soprattutto molti progetti validi, provengono dalla Svizzera o sono condivisi da ricercatori svizzeri, la Svizzera ricava significativi benefici dal 7. PQ.

L'esame da parte dell'Amministrazione federale della partecipazione della Svizzera al 7. PQ rileva che il **bilancio costi-benefici** è positivo per i ricercatori, per la creazione di posti di lavoro, per l'accesso ai più recenti sviluppi della ricerca e alle nuove strategie di soluzione e definizione dei problemi, nonché molto altro ancora. Dunque ne deriva un notevole valore aggiunto non solo per la ricerca, ma anche per l'economia svizzera. Se si mettono a confronto i pagamenti effettuati dalla Confederazione nell'ambito del 7. PQ con i fondi per la ricerca assegnati dall'UE ai partner di progetto svizzeri, la Svizzera si trova in ottima posizione con un **coefficiente di rendimento dell'1,23** (1,10 se si tiene conto degli effetti dei tassi di cambio).

- 4 marzo 2016

Il Consiglio federale ha firmato il Protocollo sull'estensione della libera circolazione delle persone alla Croazia e il Parlamento ha poi autorizzato il Consiglio federale a ratificarlo, a condizione tuttavia che “esista con l'Unione europea un regolamento per la gestione dell'immigrazione conforme al diritto svizzero”. In risposta, il Consiglio federale ha dovuto attendere le conclusioni del dibattito parlamentare sull'attuazione **dell'iniziativa sull'immigrazione di massa**. In seguito all'adozione della legge sull'attuazione con priorità nazionale “moderata” da parte del Parlamento, il 16 dicembre 2016 il Consiglio federale ha deciso il giorno stesso di ratificare il Protocollo con la Croazia. Di conseguenza, e in virtù di un accordo transitorio automatico, la Svizzera ha potuto partecipare all'8. PQ a partire dal 1. gennaio 2017. I ricercatori svizzeri hanno di nuovo pieno accesso al PQ. Nel 2001 tutte le università svizzere, il FNS e l'industria ingegneristica svizzera hanno collaborato nell'ambito **dell'associazione Euresearch** per semplificare l'accesso ai PQ. L'Amministrazione federale rappresenta la Svizzera sul piano politico, mentre Euresearch fornisce **informazioni operative e consulenza**. La Confederazione sostiene gli sforzi di Euresearch e favorisce in tal modo un sostegno equo e uniforme di tutti i ricercatori svizzeri, compresi quelli del **settore privato** interessati a partecipare al 7. PQ. Euresearch è dotato di un segretariato e di una **rete** di dieci uffici di ricerca ubicati presso le dieci università cantonali.

Dal 2014 fanno parte della rete anche le scuole universitarie professionali, alcune delle quali dispongono di un proprio ufficio di ricerca Euresearch.

## Esempi

L'ambito dei progetti finanziati dal **settimo e ottavo programma quadro** è estremamente ampio e comprende contributi scientifici svizzeri di ogni tipo. La Svizzera può rappresentare il luogo di nascita di un'idea, il luogo in cui un progetto viene concepito o il luogo in cui vengono condotti indagini e test.

Alcuni esempi:

- L'**HBP (Human Brain Project)** è un importante progetto scientifico decennale (costo circa 1 miliardo di euro) finanziato dall'UE (settimo e ottavo programma quadro), dai suoi Stati membri e dagli Stati associati (tra cui la Svizzera), nonché dall'industria. Questi grandi progetti sono noti anche come iniziative faro TEF (tecnologie future ed emergenti). L'obiettivo è quello di far confluire tutte le conoscenze sul cervello umano per studiarle mediante modelli e simulazioni informatizzati in modo da poterle mettere a disposizione per applicazioni che coprono settori quali la medicina e l'informatica. Il tutto si basa sul progetto Blue Brain del Prof. **Henry Markram** del **Politecnico federale di Losanna**. Oggi questo ateneo è anche responsabile del coordinamento dell'HBR, cui partecipano circa 120 istituti europei di ricerca e imprese internazionali di 24 Paesi. Uno dei siti di ricerca più importanti è la sede dell'EPFL a Ginevra.
- EBOLAVAC è il nome di un progetto triennale (2014-2017) gestito nell'ambito di Orizzonte 2020 con il quale ci si propone di sviluppare un vaccino contro il virus Ebola. Coinvolge GlaxoSmithKline Biologicals (Belgio), che funge da coordinatore con tre partner, tra cui l'ospedale universitario di Losanna dove un team guidato dal Prof. Blais Genton, specialista in malattie infettive tropicali e di viaggio, è responsabile per i test clinici. Nel 2014 il progetto ha dovuto essere concepito in tempi molto ristretti (epidemia in Africa occidentale) e sotto i riflettori di un'eccezionale attenzione internazionale.
- **RHAPSODY** (Risk Assessment and Progression of Diabetes) è pure un progetto triennale di Orizzonte 2020 (2016-2020). Si occupa del cosiddetto dia-

bete mellito di tipo 2. L'obiettivo del lavoro, svolto **presso l'Università di Losanna** (coordinatore capo **Prof. Bernard Thorens**) e presso altri 25 partner di ricerca, è di studiare la tassonomia molecolare (lineage) e la progressione della malattia per ottenere migliori test clinici e favorire una migliore prevenzione e cura.

- **GEOTABS** analizza la possibilità di combinare pompe di calore geotermiche con i moderni sistemi di **riscaldamento degli edifici**. Obiettivo principale: regolare preventivamente in modo controllato l'andamento della temperatura nei sistemi di riscaldamento innovativi (Model Predictive Control). Questa ricerca è coordinata dall'Università di Gand (Belgio) e tra gli 11 partner vi è la **Lemon Consult AG di Zurigo** con la sua specialista **Anne Caminade**.
- **SOM** (Support and Opposition to Migration) studia la **politicizzazione dei discorsi sulla migrazione**. La politicizzazione è in atto, ma in quali modi si realizza nei singoli Paesi? Si tratta di uno studio di ampio respiro con partner in 7 Paesi, tra cui la Svizzera. È stato realizzato tra il 2009 e il 2012 nell'ambito del 7. PQ. Il coordinatore era il professor **Gianni D'Amato dell'Università di Neuchâtel**.
- **Lingua, uso e ruolo secondo genere** LCG. Si tratta di studi sull'interrelazione tra la lingua e i ruoli di genere percepiti. In che misura le lingue e le loro particolarità hanno influsso su questa percezione? Coordinatrice di questo progetto del 7. PQ è stata la professoressa **Sabine Sczesny** dell'Università di Berna.

### Fonti:

Statistiche: Segreteria di Stato per l'educazione, la ricerca e l'innovazione (SER). Esempi: Euresearch, Berna

## Post scriptum V

### La Svizzera sullo scenario internazionale

La politica estera e la politica europea sono delle attività molto complesse, di lunga durata e di difficile valutazione. Evidenze quali la crescita o meno dell'economia, la prosperità, la competitività, i costi. ecc. si possono entro certi limiti misurare, ma come quantificare valori quali la sicurezza e la solidarietà? il ruolo delle emozioni? le strategie? le immagini? Ad apparire sono normalmente le prime; infatti è ad esse che si confà preferibilmente la politica quando deve affrontare processi democratici. I lettori di precedenti edizioni di questo compendio ci hanno chiesto di elaborare un piccolo catalogo che possibilmente tenga conto, secondo il principio costi-benefici, di tutti gli elementi della presenza svizzera sul piano internazionale. Rispondiamo a questa esigenza con le seguenti constatazioni:

- L'economia svizzera è quella di un piccolo Paese senza accesso al mare e senza riserve consistenti di materie prime. Il suo benessere non può provenire che da un **intenso scambio economico** sui mercati esteri.
- Come tutti i piccoli Paesi, per imporsi a livello internazionale, la Svizzera non può basarsi sulla grandezza e sulla potenza, ma deve fare affidamento sulla sua capacità di fornire prestazioni di alta qualità, prestazioni che per essere proposte e apprezzate a livello mondiale necessitano di un **quadro internazionale giuridicamente e istituzionalmente stabile**.
- Le modalità di accesso al mercato interno europeo si rifanno al concetto di economia competitiva e di **abbattimento delle barriere**. In questo senso è indispensabile eliminare in modo coerente gli ostacoli allo scambio di beni economici tra la Svizzera e l'Europa: dazi doganali, restrizioni quantitative, barriere tecniche, discriminazioni di ogni tipo.
- Notevole importanza assume l'accesso aperto e indiscriminato alle **aste pubbliche** (appalti e ordini delle autorità e delle imprese statali e parastatali).

- **Libera circolazione.** L'interscambio di professionisti e specialisti ha un'importanza fondamentale per un'economia specializzata in prodotti di qualità e innovazione. Assai vantaggioso è lo scambio di tirocinanti.
- Di particolare interesse per gli Stati europei più piccoli è la partecipazione al **sistema di Schengen** (regime dei visti per i cittadini di paesi terzi, cooperazione fra polizie).
- Lo sviluppo scientifico e tecnologico avviene oggi per mezzo di reti transnazionali; la Svizzera è uno dei Paesi europei che trae notevole vantaggio dalla **cooperazione nel campo della ricerca scientifica**.
- La posizione centrale della Svizzera come **snodo europeo** fa sì che le relazioni bilaterali siano fortemente influenzate dagli accordi in materia di trasporti: traffico aereo, transito su strada e, in futuro, anche trasporto di energia elettrica.
- Gli Stati che non sono membri non possono aderire all'Unione monetaria dell'UE. Le **disparità di cambio tra l'euro e il franco** rappresentano una grande sfida per l'economia svizzera e per la politica monetaria nazionale. Da noi vi è un certo orgoglio per la capacità delle imprese di adattarsi strutturalmente a un franco sopravvalutato; ma non è certo che in futuro ciò sarà sempre possibile.
- La **capacità di iniziativa** della Svizzera nel settore del commercio estero – si pensi per esempio all'accordo di libero scambio con la Repubblica popolare cinese – è marcata e ci avvantaggia, ma è bene ricordare che di vero interesse per il nostro Paese è un **quadro normativo globale stabile e sicuro** (OMC).

Tutto sommato: il bilateralismo Svizzera-UE appare chiaramente vantaggioso; la sua salvaguardia è nell'interesse del nostro Paese.



## CAPITOLO 6



Strasburgo, Palais de l'Europe.

## Svizzera ed Europa: le altre dimensioni

I rapporti tra la Svizzera e l'Unione europea sono al centro di questo libro, perché costituiscono le sfide maggiori che il nostro Paese deve affrontare. Ridurre la politica europea a questa sola dimensione significherebbe però fraintendere elementi essenziali della posizione svizzera. Se l'Europa sono prima di tutto i nostri vicini immediati, gli Stati dell'UE e dell'AELS, anche la **Federazione Russa** e altri Paesi, appartenenti in passato all'Unione Sovietica, fanno parte dell'Europa, inclusi tutti gli Stati del **Caucaso**. Gli Stati dell'**Asia Centrale** sono membri dell'O-SCE, come pure tutti i Paesi dell'ex **Iugoslavia**. Per quanto riguarda la Turchia, fa parte sia del Consiglio d'Europa, sia della NATO ed è legata all'UE da un accordo di unione doganale. La Turchia aspira a diventare membro dell'UE, ma la sua effettiva appartenenza all'Europa e la compatibilità con l'UE sono controverse. Tutte queste relazioni conferiscono ulteriori dimensioni alla politica europea della Svizzera.

Le **organizzazioni** istituzionali indipendenti dall'UE nelle quali gli Stati europei collaborano sono numerose e attive in settori importanti: **sicurezza, diritti umani, economia, scienza e tecnica, diritto, cultura**. Le considerazioni sul futuro del continente devono includere anche il potenziale e il contributo di queste organizzazioni. Per illustrare succintamente le altre dimensioni della politica europea della Svizzera abbiamo scelto di presentare alcune di queste organizzazioni. Bisogna altresì tener conto del fatto che in seno a tali organizzazioni gli **Stati dell'Unione europea** agiscono spesso, formalmente ma pure *de facto*, in modo unitario, cosicché possono influire anche sulla formazione della volontà politica di Paesi come la Svizzera.

## L'AELS oggi

L'**Associazione europea di libero scambio** (AELS), fondata nel 1960, è sempre viva. Sin dall'inizio aveva come scopo di stabilire rapporti soddisfacenti con la Comunità economica europea. Dopo l'adesione alla CEE/UE di Gran Bretagna e Danimarca nel 1973, Portogallo (1982), Austria, Finlandia e Svezia (1995), i membri superstiti dell'Associazione sono attualmente soltanto Svizzera, Liechtenstein, Norvegia e Islanda. La Svizzera è legata all'UE dagli accordi bilaterali, mentre gli altri tre Stati sono membri dello **Spazio economico europeo**. Da notare che i membri dello SEE utilizzano l'AELS per coordinare, grazie ad un **comitato permanente**, le loro posizioni verso l'UE; la Svizzera partecipa come **osservatore** ai lavori di questo organo. L'AELS gestisce inoltre determinati enti dello SEE per gli Stati membri coinvolti, per esempio l'**autorità di vigilanza** e la **corte di giustizia** dell'AELS. Resta da vedere se la Gran Bretagna, dopo l'uscita dall'UE, aderirà di nuovo all'AELS.

- 21 giugno 2001

I Paesi membri dell'AELS sottoscrivono l'**Accordo di Vaduz**, che revisiona la Convenzione di Stoccolma del 1960. Si tratta in particolare di instaurare tra gli Stati dell'AELS la **libera circolazione delle persone**, oggetto di un accordo con gli Stati dell'UE. Lo stesso vale per importanti disposizioni sulla libera circolazione dei servizi e dei capitali. Viene rafforzata la protezione della proprietà intellettuale. Il gruppo AELS ha concluso con oltre 25 Paesi, in gran parte extraeuropei, **accordi di libero scambio**, per esempio con Corea del Sud, Hong Kong, Stati arabi del Golfo Persico, Israele, Turchia, Sudafrica, Colombia, Messico, Canada. Dal 2011 sono stati avviati negoziati con la Federazione russa per la conclusione di un accordo globale di libero scambio, poi interrotti nel 2014 in seguito all'annessione della Crimea da parte della Russia. Segretario generale dell'AELS è attualmente l'islandese Kristinn F. Árnason.

## La Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa

- 28 marzo 1947

Il **Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite** (ECOSOC), uno degli organismi principali dell'organizzazione mondiale, istituisce un'istanza subordinata: la **Commissione economica per l'Europa** (UNECE); lo stesso avverrà in seguito per altri continenti. L'UNECE conta oggi 56 Stati membri; ha sede a Ginevra e la carica di segretario esecutivo è ricoperta attualmente dal danese **Christian Friis Bach**.

All'inizio, l'istituzione aveva come funzione principale la **ricostruzione** dell'Europa dopo le distruzioni della Seconda guerra mondiale. Questo ruolo fu però quasi subito assunto dall'OECE all'ovest e dal COMECON all'est. Nonostante la guerra fredda, l'UNECE rimase un luogo d'intenso dialogo tra due sistemi economici diversi sul continente europeo: l'economia di mercato liberale dell'Occidente, in rapida integrazione, e quella socialista, centralizzata e pianificata, dei Paesi controllati dall'Unione Sovietica. I lavori si rivelarono particolarmente fruttuosi nell'ambito dei trasporti stradali (norme, prescrizioni di sicurezza), della protezione dell'ambiente, dell'analisi economica e della statistica.

La **Svizzera**, sede dell'UNECE, ma allora non ancora membro dell'ONU, ha ottenuto dal 1973 il diritto di partecipare ai lavori della Commissione. Il concorso della Svizzera è molto apprezzato e la Commissione è stata più di una volta presieduta da uno svizzero.

- 25 settembre 2015

L'assemblea generale delle Nazioni Unite fissa in una risoluzione i **17 obiettivi di sviluppo sostenibile, l'Agenda 2030**. In tal modo, tutti gli organismi dell'ONU, incluse le Commissioni economiche regionali, si dotano per così dire di un programma di base.

In pratica, ciò significa che per i settori nei quali gli obiettivi sono rilevanti, l'UNECE sviluppa strumenti internazionali (risoluzioni, convenzioni, accordi,



I Paesi del Consiglio d'Europa.  
Fonte: Consiglio d'Europa

protocolli, norme, ecc.). Come in passato, l'accento è posto sui trasporti e sulla protezione dell'ambiente, come pure sui settori dell'**analisi** e della **statistica**. Si tratta più che altro di collegare e rendere compatibili i lavori intrapresi dagli Stati membri. Con l'**adesione** all'Unione europea di numerosi Paesi dell'UNECE, tutti ormai orientati verso l'economia di mercato, questi lavori hanno **perso molto in importanza**.

## Il Consiglio d'Europa

- 6 maggio 1963

Dopo aver tentennato per anni, la Svizzera diventa il 17esimo Stato membro dell'organizzazione con sede a Strasburgo, considerata la "**coscienza democratica dell'Europa**". Compiendo questo passo, la Svizzera si discosta dai timori suscitati dalla guerra fredda, ossia che una partecipazione al Consiglio d'Europa avrebbe invischiato il Paese in dibattiti politici spinosi. Era stato questo il motivo principale della non adesione nel maggio 1949. La politica estera svizzera era stata diretta dal 1945 al 1961 dal consigliere federale **Max Petitpierre**, per il quale una rigorosa salvaguardia della **neutralità** era un obiettivo essenziale, pur non disgiunto da una **solidarietà** attiva da parte della Svizzera risparmiata dalla guerra. Al momento dell'adesione al Consiglio d'Europa era succeduto a Petitpierre alla testa del Dipartimento politico il consigliere federale **Friedrich Traugott Wahlen**.

Già dal 1960 le Camere federali inviavano osservatori all'**Assemblea parlamentare** del Consiglio d'Europa, che si riuniva nel Palais de l'Europe di Strasburgo. La delegazione svizzera era ed è composta da sei parlamentari federali e di altrettanti supplenti. Dal 1969 al 1972 l'Assemblea è stata presieduta dal ginevrino **Olivier Reverdin**. Per quanto attiene al passato più recente, conviene citare il ruolo avuto dal consigliere nazionale turgoviese **Ernst Mühlemann** in relazione alla controversa adesione della Federazione russa al Consiglio d'Europa, finalmente accettata nel 1996. Nel 2005 e 2006 hanno suscitato scalpore i rapporti del consigliere agli Stati **Dick Marty** sulle prigioni segrete e il trasporto di persone da parte della CIA. Dal 2016 la delegazione svizzera all'Assemblea parlamentare di Strasburgo è presieduta dal consigliere nazionale Alfred Heer (UDC).

Attualmente, l'ex primo ministro norvegese **Thorbjørn Jagland** esercita le funzioni di segretario generale del Consiglio d'Europa. Nessuno svizzero ha mai ricoperto questa carica, mentre la Svizzera ha presieduto per cinque volte il Comitato dei ministri, l'ultima volta nel 2009.

## Salvaguardia dei diritti dell'uomo

- 21 dicembre 1973

Passano ben 10 anni dall'adesione al Consiglio d'Europa fino alla firma da parte della Svizzera della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), risalente al 1950. Si tratta senza dubbio del testo più importante tra i numerosi accordi, protocolli e convenzioni del Consiglio d'Europa. La firma era stata rinviata in attesa di alcune importanti decisioni popolari in ambito federale, segnatamente il **suffragio femminile** (accettato il [7 febbraio 1971](#)) e la **soppressione degli articoli confessionali** (gesuiti, conventi), accettata nel [1973](#).

La Svizzera voleva evitare di sottoscrivere la CEDU con riserve così importanti – cosa tuttavia giuridicamente possibile. Nel corso del tempo la Svizzera ha pure sottoscritto 12 dei 16 **protocolli addizionali** della Convenzione. Per esempio, l'**abolizione della pena di morte** in Svizzera si fonda sul diritto europeo.

La **Corte europea dei diritti dell'uomo** (CEDU), la cui prima sentenza risale al 1959, è un'istanza giuridica a tempo pieno dal 1998, cioè da quando è stato introdotto il **diritto di ricorso individuale**, per ogni cittadino di uno Stato membro che abbia esaurito i rimedi giurisdizionali in ambito nazionale. La Corte europea è stata presieduta dal 1998 al 2007 dallo svizzero Luzius Wildhaber. Dal 2011 il seggio svizzero sul banco dei giudici di Strasburgo è occupato da **Helen Keller**. Uno dei problemi principali della CEDU è la pleora di ricorsi individuali; la Svizzera è attivamente impegnata nella preparazione di riforme procedurali. La Corte è attualmente presieduta dall'italiano **Guido Raimondi**, il cui mandato scade nel 2019.

Ovviamente, capita che anche ricorsi di cittadini svizzeri siano ammessi alla Corte di Strasburgo. In questi casi il Paese è rappresentato da un alto funzionario del **Dipartimento federale di giustizia e polizia**. Anche in uno Stato di diritto vi è perennemente la necessità di verificare se determinate norme non ledono i diritti dell'uomo, tanto più che la Svizzera non dispone di una **Corte costituzionale**. La giurisprudenza della CEDU può in questo caso essere utile, benché essa sia **controversa** anche in Svizzera. Sotto l'aspetto politico è importante che gli Stati membri del Consiglio d'Europa siano soggetti a questa procedura. In fin dei conti, i Paesi che non sempre rispettano lo Stato di diritto – vedi Russia o Turchia – sono quelli più frequentemente oggetto di ricorsi e più sovente condannati.

## Organismi subordinati del Consiglio d'Europa

Accanto all'Assemblea parlamentare, al Comitato dei ministri, al segretariato e alla Corte dei diritti dell'uomo, agiscono altri organismi: conferenze, agenzie e commissioni del Consiglio d'Europa.

- Il **Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa** (CPLRE) è stato istituito nel 1957. Si compone, come l'Assemblea parlamentare, di 324 delegati e altrettanti supplenti: sindaci, municipali, consiglieri regionali (cantionali) ecc. Rappresentano circa 200'000 comunità territoriali regionali e locali. Al centro dei lavori vi è l'**autonomia comunale**, l'amministrazione locale, comprese questioni delicate quali lo statuto degli stranieri o delle minoranze a livello locale. Il Congresso è stato presieduto dal 1996 al 1998 dal consigliere di Stato ginevrino **Claude Haegi**.
- La "**Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto**", più nota come **Commissione di Venezia** (città nella quale si riunisce), è stata creata nel 1990 in seguito all'apertura del Consiglio d'Europa verso le nuove democrazie dell'Europa centrale e orientale. Il suo compito consiste nel fornire aiuto e consulenza a quegli Stati che vogliono riformare leggi e costituzioni, conciliandole con le norme giuridiche internazionali. Ciò riguarda i diritti umani, lo Stato di diritto, le procedure democratiche (per esempio per le elezioni, ecc.). I membri della Commissione, benché designati dai rispettivi governi, agiscono quali esperti indipendenti. La Commissione ha stilato finora oltre 500 perizie per oltre 50 Stati. Ha inoltre organizzato corsi di aggiornamento per oltre 3'000 funzionari.
- Il **Comitato europeo per la prevenzione della tortura** (CPT) è stato fondato nel 1976 su proposta del banchiere ginevrino **Jean-Jacques Gautier**. Si è fatto conoscere soprattutto per le visite dei suoi delegati nei luoghi di detenzione. I rapporti del Comitato non si limitano ai casi di tortura vera e propria, ma riguardano più in generale le pene e i trattamenti inumani o degradanti.
- La **Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza** (ECRI) è

stata istituita nel 1993, in occasione dell'incontro al vertice di Venezia. La Commissione effettua inchieste sulla situazione nei diversi Paesi ed emana raccomandazioni motivate. È indipendente dalla Corte dei diritti umani, la quale, per sua natura, agisce soltanto su denuncia.

- Il **Gruppo di Stati contro la corruzione** (GRECO) è stato creato nel 1999. La Svizzera ne fa parte dal 2006. Il Gruppo agisce essenzialmente mediante valutazioni reciproche, compresi incontri con rappresentanti delle autorità locali, regionali e nazionali. Per quanto riguarda la Svizzera, il GRECO ha per esempio criticato la mancanza di trasparenza nel **finanziamento dei partiti**.
- La **Conferenza delle organizzazioni internazionali non governative (OING)** conta circa 400 membri e ha istituzionalizzato dal 2003 ciò che in pratica avveniva sin dall'inizio, ossia non soltanto prestare ascolto alle organizzazioni della società civile (religiose, culturali, ambientaliste, umanitarie, ecc.), bensì anche coinvolgerle nell'attuazione degli obiettivi del Consiglio d'Europa.

## Le convenzioni del Consiglio d'Europa

Si può capire l'operato del Consiglio d'Europa soltanto prendendo in considerazione le 224 convenzioni, negoziate e adottate nell'ambito del Consiglio stesso. La Svizzera ne ha ratificate oltre la metà. Il nostro Paese si premura di sottoscrivere soltanto quei testi la cui approvazione e ratifica parlamentare in tempi ragionevoli appare politicamente possibile. Oltre alla CEDU, conviene menzionare le principali convenzioni.

- La **Carta sociale europea** risale al 1961 ed è stata radicalmente riformata nel 1996. Può essere considerata l'equivalente della convenzione sui diritti umani in ambito culturale, sociale ed economico, nella misura in cui si possono distinguere i diritti individuali fondamentali da quelli sociali e collettivi. Il **Comitato europeo dei diritti sociali** (CEDS), composto da 15 personalità indipendenti, vigila sull'attuazione della Carta e opera prevalentemente sulla scorta di rapporti che informano sulla conformità della situazione sociale in un determinato Paese. Esiste inoltre una procedura di **ricorso collettivo**. Nel 1976 il consigliere federale Pierre Graber ha firmato la Carta a nome della **Svizzera**. Il Parlamento federale ha però negato a due riprese la ratifica. In un nuovo rapporto del 2014, il Consiglio federale ha constatato che dal profilo giuridico la Svizzera adempie agli obblighi della Carta: un riconoscimento formale del diritto al lavoro o allo sciopero, per esempio, solleva ancora determinati problemi.
- La **Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali** è stata firmata a Madrid nel 1980. Offre modelli per accordi di cooperazione.
- La **Carta europea dell'autonomia locale** risale al 1985 ed è stata sottoscritta da tutti gli Stati membri (dalla **Svizzera** soltanto nel 2005). È attualmente in discussione un protocollo addizionale per garantire ad ogni abitante il **diritto individuale di partecipare alla vita comunale**. Come spesso in simili casi, principi generali di questo tipo sono largamente accettati in tutta Europa. La

loro applicazione pratica può tuttavia rivelarsi problematica, specie nel fissare esattamente l'estensione dell'autonomia comunale.

- La **Convenzione europea contro il doping** risale al 1989. È un buon esempio di come uno strumento elaborato dapprima in ambito europeo abbia contribuito a far progredire sul piano mondiale la lotta al doping: dapprima mediante una convenzione dell'UNESCO e poi con la creazione dell'**Agenzia mondiale antidoping** (WADA) che ha la sua sede a **Montréal**. Il **Gruppo permanente di vigilanza** del Consiglio d'Europa si sforza tra l'altro di coordinare la lotta al doping in Europa.
- La **Farmacopea europea** si basa su un concordato del Consiglio d'Europa del 1964. Si tratta di un codice che armonizza i testi delle principali farmacopee ufficiali degli Stati europei e che individua norme comuni sulla qualità delle medicine, per garantire parametri di qualità per i farmaci a livello europeo. Contiene circa 2500 norme e viene aggiornato costantemente.

Si possono menzionare ancora le seguenti convenzioni:

- **Convenzione europea sull'adozione dei minori** (1967)
- **Convenzione europea sul paesaggio** (2000)
- **Convenzione sulla criminalità informatica** (2001)
- **Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo** (2005)
- **Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica** (2011)
- **Convenzione del Consiglio d'Europa contro la tratta degli organi umani** (2015).

Molti di questi testi sono stati modificati, completati e precisati. Sono quasi sempre occasione d'incontri regolari a livello politico o di esperti, creando in tal modo canali di comunicazione in settori politici importanti.

## L'OSCE

I diversi campi di attività dell'OSCE



Fonte: [osce.org/it](http://osce.org/it), 10.10.2018,

- 1. agosto 1975

Come abbiamo già visto nel capitolo I, la Svizzera è molto attiva nei cosiddetti **Accordi di Helsinki**, così chiamati dal nome della città dove è stato firmato l'**Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa** (CSCE). Per la **Svizzera**, il documento viene firmato dal presidente della Confederazione **Pierre Graber**, capo del Dipartimento politico federale.

Appare subito evidente che in questo processo di avvicinamento tra est e ovest è specialmente utile la presenza di **Paesi neutrali e non allineati**. Oltre a Svizzera, Austria, Finlandia e Svezia, si associa anche la Jugoslavia, che si dichiara fuori dai blocchi, poi Malta, Cipro e Liechtenstein, e persino la Santa Sede. Nei fatti, a causa della reciproca diffidenza, si rivela ancora difficile discutere persino su proposte ragionevoli presentate direttamente da uno dei due grandi blocchi. La presenza al tavolo dei negoziati dei Paesi neutrali può essere talvolta decisiva in questo tipo di conferenze.

Alla firma dell'Atto finale di Helsinki seguiranno dapprima i cosiddetti **incontri postministeriali** di **Belgrado** (1977 / 1978), **Madrid** (1980/1983) e **Vienna** (1986/1989).

- 21 novembre 1990

La più importante delle conferenze successive è senza dubbio quella di **Parigi**, tenuta dopo la caduta del Muro, in piena transizione dei Paesi orientali, e conclusa con la firma della **Carta per una nuova Europa** (o Carta di Parigi) da parte dei capi di Stato o di governo. presidente della Confederazione nel 1990 era il capo del Dipartimento di giustizia e polizia Arnold Koller.

Dopo lo spodestamento dei dirigenti comunisti nell'Europa centrale, **Mikhail Gorbaciov** tenta dapprima di salvare il regime sovietico mediante la **perestrojka** (ricostruzione) e la **glasnost** (trasparenza), aprendosi pure all'Occidente. In realtà, l'incontro di Parigi segna il trionfo del modello occidentale.

La caduta del sistema comunista in Europa conduce pure all'istituzionalizzazione della CSCE, che decide nel 1994 di cambiare il nome in **Organiz-**

**zazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa** (OSCE). **Vienna** è scelta come sede dell'organizzazione e del segretariato. L'OSCE conta oggi 57 Stati membri e dal 2017 il segretario generale è il diplomatico svizzero **Thomas Greminger**. L'OSCE non organizza soltanto incontri al vertice (per esempio a Basilea nel 2014), bensì anche conferenze ministeriali annuali. Il **Consiglio permanente** è composto dai delegati permanenti a Vienna degli Stati membri e si riunisce settimanalmente nella Hofburg. Uno dei principali strumenti dell'OSCE sono le **missioni** inviate in zone di crisi; si tratta in primo luogo di missioni di osservazione, che possono però assumere sul posto anche altri ruoli, dall'agevolazione dei contatti fino alla mediazione. Non di rado, la presidenza dell'OSCE designa a tale scopo un proprio **delegato**. L'**Alto commissario per le minoranze nazionali** consiglia gli Stati membri che incontrano problemi in questo settore (Paesi baltici, Balcani). Anche il **Rappresentante per la libertà dei mezzi d'informazione** offre i suoi buoni uffici.

L'OSCE comprende inoltre:

- un'**assemblea parlamentare** di 320 delegati dei parlamenti nazionali, che siede a **Copenaghen**;
- l'**Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo** (UIDDU) di **Varsavia**, specializzato nel monitoraggio di elezioni, un compito talvolta delicato e difficile.

La Svizzera ha finora esercitato la **presidenza** annuale dell'OSCE a due riprese: la prima volta nel **1996**, un anno segnato dall'applicazione dell'**Accordo di pace di Dayton**, del 21 novembre 1995, che ha messo fine al **conflitto nell'ex Jugoslavia**; la seconda volta nel 2014, anno marcato dal **conflitto ucraino** e dall'annessione della Crimea alla Federazione russa, ritenuta contraria alla Carta dell'OSCE. Due anni, quindi, particolarmente difficili. Il presidente in esercizio è stato nel 1996 il consigliere federale **Flavio Cotti** e nel 2014 il consigliere federale **Didier Burkhalter**. Il ruolo del presidente consiste non da ultimo in contatti ai massimi livelli nelle capitali che contano, dove si tratta di ottenere compromessi e preparare le risoluzioni dell'OSCE. Gli Stati neutrali si

rivelano spesso molto idonei a questo compito.

L'OSCE svolge fondamentalmente un doppio ruolo. Da un lato, è una piattaforma di **dialogo** permanente al servizio del **rafforzamento della democrazia e dello Stato di diritto**; contribuisce a **creare fiducia** e a **prevenire i conflitti** tra gli Stati membri, e quindi anche alla **sicurezza**. Dall'altro, quando questi sforzi rischiano di fallire, l'OSCE può contribuire alla **gestione delle crisi**, alla ricerca di soluzioni diplomatiche e alla riconciliazione, in fin dei conti anche alla ricostruzione e alla **riabilitazione** delle strutture statali. Si parla allora di ciclo di crisi.

Per questo secondo compito, di per sé difficile e di solito urgente, l'OSCE appare spesso mal attrezzata. La fiducia non si può imporre e le **risoluzioni dell'OSCE richiedono l'unanimità**. L'organizzazione non può decretare sanzioni. Non dispone nemmeno di mezzi propri d'intervento: questi devono essere messi a disposizione dagli Stati membri, in primis dal Paese che esercita la presidenza. In breve, il suo compito è innanzitutto di natura diplomatica. Succede così spesso che l'organizzazione viennese appaia come forum un ideale per attenuare le tensioni; in caso di conflitto acuto, l'OSCE deve invece cedere il passo ad altri strumenti di politica internazionale.

## Il partenariato per la pace

La Svizzera ritiene incompatibile a causa della sua politica di neutralità permanente l'appartenenza ad un'alleanza militare. Perciò non ha mai preso in considerazione un'adesione alla NATO. Ciò non significa che la Svizzera non si preoccupi della sicurezza in Europa: la sua partecipazione attiva all'OSCE dimostra proprio il contrario.

- 16 marzo 1994

I 28 Stati membri della NATO sottoscrivono con 22 Stati europei e asiatici non membri dell'Alleanza un **Partenariato per la pace** (PfP). Ampiezza e contenuto della collaborazione vengono definiti da ogni Stato membro. Si può trattare di partecipazione a manovre militari comuni o di armonizzazione tecnica nell'acquisto di armi o altro materiale militare, onde garantire l'interoperabilità, oppure di una partecipazione alle missioni NATO per il mantenimento della pace, o ancora di un impegno in campo umanitario. La collaborazione consente pure di promuovere la formazione, in ambiti quali la politica di sicurezza o il diritto internazionale umanitario. La coordinazione di tali programmi avviene nel quadro del **Consiglio di partenariato Euro-Atlantico**. Tra i firmatari ci sono, tra l'altro, le ex Repubbliche sovietiche, Federazione russa compresa, i Paesi dell'ex Jugoslavia, gli Stati dell'Europa centrale e la Svizzera dal 1996. Molti degli Stati firmatari sono nel frattempo diventati membri dell'UE e della NATO.

Il più importante contributo svizzero alle attività della NATO consiste nell'invio di una compagnia dell'esercito svizzero (**Swisscoy**) a sostegno della Missione NATO in **Kosovo** (KFOR), basata su una risoluzione ONU del 23 giugno 1999. La truppa per il mantenimento della pace in questo Paese ancora instabile si compone di circa 5'000 soldati. Il contingente svizzero comprende al massimo 190 militari volontari armati per la difesa personale, con a disposizione materiale del genio, veicoli di terra e elicotteri.

## Il CERN, centro per la ricerca nucleare

Il più grande laboratorio di ricerca nel campo della fisica delle particelle si trova a Meyrin, presso Ginevra. I suoi impianti sotterranei si estendono su un ampio territorio sui due lati della frontiera; in Francia nei comuni di Saint-Genis-Pouilly e Ferney Voltaire (Dipartimento dell'Ain). Qui si studiano le più piccole componenti della materia: siamo nel mondo affascinante degli elettroni, dei neutroni, dei protoni, dei bosoni e dei quark.

La nascita del centro è da ricondurre ad una conferenza culturale europea, organizzata a Losanna nel 1949 dallo scrittore romando **Denis de Rougemont**. Durante questo incontro tra intellettuali e scienziati il fisico francese **Louis de Broglie** (premio Nobel nel 1929) propose di creare un laboratorio europeo per la ricerca sulle particelle elementari. Nel 1952 undici governi europei istituirono un **Consiglio europeo per la ricerca nucleare**, dal quale deriva l'acronimo CERN. Nel 1953 i cittadini ginevrini accettano in votazione popolare l'installazione del centro sul loro territorio. La convenzione relativa alla fondazione dell'**Organizzazione europea per la ricerca nucleare** (questo il nome ufficiale, anche se l'acronimo CERN è rimasto in uso) viene ratificata il **29 settembre 1954** da 12 Stati fondatori, tra i quali la Svizzera.

Già nel 1957 entra in funzione il primo acceleratore di particelle del CERN, un cosiddetto sincrociclotrone. Segue nel 1971 un Super Proton Synchrotron, con un anello sotterraneo di 7 km. Nel 1981 viene decisa la costruzione del **LEP** (*Large Electron-Positron Collider*), un anello sotterraneo della lunghezza di 27 km, in servizio dal 1989 al 2001. Dal 2008 è in attività il *Large Hadron Collider* (**LHC**). In parole povere, si tratta di accelerare e far collidere le particelle elementari in questo gigantesco tunnel anulare grazie a potentissimi magneti. Lo studio delle collisioni consente di trarre conclusioni sulle qualità fisiche specifiche di queste particelle e prima di tutto di provare o confermare la loro esistenza.

La grande importanza scientifica di simili installazioni ed esperimenti è già

percepibile se si pensa ai mezzi finanziari che gli Stati membri mettono a disposizione del CERN. Per i profani è forse difficile raccapezzarsi in questo universo assai misterioso dell'infinitamente piccolo. Due conquiste scientifiche fondamentali sono strettamente legate al CERN e hanno suscitato l'interesse del vasto pubblico.

Si tratta prima di tutto del **World Wide Web** (www, con il protocollo http e il linguaggio html). È stato sviluppato nel 1989 da **Tim Berners-Lee** e **Robert Caillau** e serviva dapprima a mettere in rete tra loro gli informatici che lavoravano al CERN. La prima pagina web risale al 1991; sin dall'inizio il CERN ha messo a disposizione di tutti la nuova tecnica.

Poi ha suscitato grande interesse l'annuncio fatto dal CERN nel luglio 2012: la prova, grazie al LHC, dell'esistenza del cosiddetto **bosone di Higgs**. Quasi 50 anni prima, nel 1964, il fisico britannico **Peter W. Higgs**, insieme ad altri colleghi, aveva provato indirettamente l'esistenza teorica di questa misteriosa particella. La sua teoria spiega perché determinate particelle elementari presentano una massa e altre no. La prova fisica dell'esistenza di questo bosone conferma nello stesso tempo il cosiddetto modello standard della fisica nucleare.

Al momento, il CERN conta 21 Stati membri; altri Stati, come Giappone e USA, partecipano a singoli esperimenti e progetti o fungono da osservatori. I dipendenti sono circa 2'500, in gran parte scienziati. Molti altri ricercatori (circa 6500) possono effettuare le loro ricerche e sperimentazioni al CERN per periodi definiti. Il bilancio annuale è di 1,13 miliardi di franchi (30 milioni stanziati dalla Svizzera). La direttrice generale del CERN è l'italiana **Fabiola Gianotti**.



Fonte: CERN

## L'Agenzia spaziale europea (ESA)

Con un bilancio annuo di oltre 5 miliardi di euro, l'Agenzia spaziale è da annoverare tra i "pesi massimi" delle organizzazioni europee. Nella conquista dello spazio tutti ricordano tre date chiave. Nel 1957, i sovietici mettono in orbita intorno alla Terra lo **Sputnik 1**, il primo satellite di comunicazioni. Nel 1961 il russo **Yuri Gagarin** diventa il primo uomo nello spazio, a bordo della capsula Vostok 1. Nel 1969, la spedizione americana **Apollo 11** consente a **Neil Armstrong** di essere il primo uomo a mettere piede sul suolo lunare. La conclusione è lampante: i pionieri della conquista del cosmo sono stati i russi e gli americani, che sono ancora oggi i protagonisti del settore, il tutto legato in modo evidente a interessi strategici e ambizioni di prestigio delle due superpotenze. Gli importanti investimenti europei nello sviluppo di una conquista spaziale esclusivamente civile hanno avuto a lungo il sapore di una corsa d'inseguimento e un ruolo marginale; lo stesso vale per la Cina.

I primi programmi europei si chiamavano **ESRO** (Organizzazione Europea per la Ricerca nello Spazio) e **ELDO** (Organizzazione europea per lo sviluppo dei vettori). Da queste e da altre iniziative è sorta nel 1975 l'Agenzia spaziale europea **ESA**. La Svizzera è tra i Paesi fondatori e si assume oggi il 4% dei costi. Tra i subappaltatori dei programmi ESA troviamo anche imprese svizzere del ramo tecnologico.

Il campo d'attività dell'ESA comprende l'insieme della ricerca spaziale a scopo pacifico, ovvero tra l'altro:

- Astrofisica
- Esplorazione del Sole e del sistema solare
- Meteorologia e osservazione della Terra
- Sviluppo di vettori e robot spaziali
- Voli spaziali umani
- Navigazione satellitare

L'ESA ha sede a Parigi e il direttore generale è attualmente il tedesco **Johann-Dietrich Wörner**. Qui ci limitiamo a menzionare tre missioni o settori d'attività ben conosciuti.

Prima di tutto i razzi lanciatori europei, dapprima **Ariane 5**, dal 2012 anche **Vega**; entro il 2020 dovrebbe essere operativo il vettore **Ariane 6**. Le installazioni di lancio per questi razzi si trovano a **Kourou** nella Guyana francese. La ditta francese **Arianespace SA** ha il compito di realizzare voli commerciali; in base ad un accordo tra l'ESA e l'autorità spaziale russa Roskosmos ciò potrà avvenire anche con razzi Soyuz.

Anche nel campo dei **satelliti meteorologici** le apparecchiature spaziali sono concepite e sviluppate dall'ESA, poi riprese e sfruttate da un'agenzia specifica. In questo caso si tratta dell'agenzia **EUMETSAT**, fondata nel 1986, con sede a Darmstadt (D). L'organizzazione gestisce una flotta di satelliti e fornisce giornalmente i dati meteo alle agenzie nazionali degli Stati membri.

Milioni di persone hanno seguito la missione della **sonda spaziale europea Rosetta**, che aveva il compito di studiare il nucleo della **cometa 67P/Churyumov-Gerasimenko**, che ruota intorno al Sole ad una distanza di 800 milioni di chilometri dalla Terra. Progettata dal 1993, dapprima come missione comune con la NASA, Rosetta è stata messa in orbita il [2 marzo 2004](#) da un razzo Ariane 5. Il 12 novembre 2014 il modulo di atterraggio **Philae** si è posato sulla superficie del corpo celeste, che ha una dimensione di 3,45x4 km. Dallo spazio arrivano immagini spettacolari, tra varie interruzioni del segnale che aumentano la tensione e la curiosità. La sonda ha potuto stabilire che la cometa e la sua coda contengono tra l'altro fosforo e aminoacidi, molecole chiave per la creazione della vita. Rosetta ha terminato la sua missione nel [settembre 2016](#), schiantandosi come programmato sulla cometa.

## Post scriptum VI



## ... e il mondo globale?

La Costituzione federale definisce, quale obiettivo basilare della politica estera della Svizzera, la **preservazione della sua indipendenza e del suo benessere**. È importante tenerlo presente, com'è importante sottolineare che con questo compendio non s'intende in alcun modo dare adito all'idea che solo ciò che sta appena al di là delle nostre frontiere, in Europa, abbia importanza ed esiga l'intervento della nostra diplomazia. Che la parola "Europa" non compaia mai nella nostra Costituzione può sorprendere, ma è indice di quanto delicato sia il problema della partecipazione svizzera al processo di integrazione europea.

È ben nota la famosa, un po' poetica, un po' provocatoria, definizione della **globalizzazione**, secondo la quale il battito d'ala di una farfalla sull'altro emisfero può scatenare una tempesta da noi, e viceversa. Il mondo è un villaggio? Effettivamente, il contesto globale pone all'Europa esigenze e sfide che il continente, se vuol difendere i propri interessi, non può scansare. Lo stesso vale per la Svizzera: sta sulla stessa barca dei vicini europei, per cui è confrontata alle stesse sfide, alle stesse esigenze.

Ma quali sono fra le **sfide globali** quelle che possono incidere maggiormente sul destino della Svizzera? La Costituzione federale le presenta come obiettivi di politica estera, tutte altrettanto importanti quanto la salvaguardia dell'indipendenza e del benessere. Però la promozione della pace, della democrazia e dei diritti dell'uomo non sono questioni circoscrivibili alla sfera nazionale, riguardano l'umanità intera. Anche altre sfide, la **salvaguardia delle basi naturali della vita**, compresa la politica climatica, la riduzione del bisogno e della povertà, il controllo delle epidemie, la protezione dei beni culturali, la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, non possono essere affrontate valutandole in base ai vantaggi/svantaggi che comportano per un singolo Stato. Anzi, per una piccola nazione qual è la Svizzera, puntare al rafforzamento e al rispetto del diritto internazionale è di fondamentale importanza, in quanto sola

via percorribile per contenere in qualche modo l'arbitrarietà e la strapotenza dei grandi. Dunque il dialogo tra individui, popoli, Paesi, continenti, religioni e culture – per non dire tra civiltà – va considerato a tutti gli effetti come un obiettivo primario della nostra politica estera.

Naturalmente sarebbe irrealistico voler vedere una contrapposizione fra una politica estera globale e una politica europea. Al contrario, anche per difendere i suoi interessi nei confronti dell'Europa il nostro Paese può fare affidamento sulla sua azione a livello internazionale, per esempio nel campo del diritto e dell'aiuto umanitario.

In questo compendio dobbiamo limitarci a citare brevemente solo i punti focali della politica extraeuropea della Svizzera, un ambito dove è fondamentale la capacità di soppesare con lungimiranza i vari interessi in gioco, nonché impiegare in modo efficace gli strumenti disponibili, come le relazioni bilaterali con gli altri Stati, soprattutto con le **grandi potenze**, oppure le relazioni multilaterali nel campo d'azione delle **organizzazioni e dei programmi intergovernativi, sia mondiali che regionali**. In certi frangenti bisogna mettere a fuoco e vanno cautelati con tempestività gli interessi dello Stato, attivando contatti e interventi sia bilaterali che multilaterali; situazioni, queste, che si presentano spesso nel settore della politica di sicurezza – assicurare la sopravvivenza! –, ma anche in quello della politica economica estera – assicurare la conquista di mercati e il benessere materiale! In altri casi è più appropriato un approccio più indiretto e di lungo termine al fine di imbastire le **condizioni quadro** internazionali propizie alla tutela degli interessi nazionali e privati.

Il prestigio e l'**immagine** di un Paese sono determinati da numerosi fattori. Importanti sono la posizione geografica (incluso il clima), il profilo e le potenzialità dell'economia, il sistema politico, ma anche la storia, compresa quella delle relazioni esterne, delle zone d'influenza e delle dipendenze. La tradizione della Svizzera come Paese neutrale, con una democrazia stabile e un alto grado di sicurezza giuridica, ne rafforza il prestigio di membro pacifico e costruttivo della comunità internazionale. I buoni servizi del suo corpo diplomatico sono spesso

preferiti a quelli di stati di peso ben maggiore. La fiducia è più importante dello status, il "soft power" è altrettanto efficace quanto lo "hard power". La Svizzera gode di particolare notorietà come **luogo d'incontro**. Si ha però anche un'altra sua immagine, quella di Paese europeo di medie dimensioni, sviluppato e prospero. Non partecipa al **G-20**, il Gruppo degli Stati più potenti, dove è ampiamente rappresentata l'Europa.

Come quasi tutti gli altri Paesi, anche alla Svizzera tocca confrontarsi con le **immagini negative** che le vengono attribuite: quelle di Paese ricettacolo di evasori fiscali o cleptocrati, rifugio per figure di dubbia moralità, fornitore di armi, sede di multinazionali che manipolano i mercati mondiali e così via. In questo contesto va ricordato il dibattito sul ruolo della Svizzera durante il periodo delle dittature e della seconda guerra mondiale (beni ebraici, oro nazista). Sono casi che vanno trattati apertamente e onestamente.

I modi – positivi e negativi – con cui il Paese viene percepito sono una cosa; altra cosa è l'azione effettiva, l'efficacia con cui quel Paese riesce a definire i **mezzi** per perseguire i propri interessi e assicurare le proprie posizioni, nonché la sua capacità di accedere globalmente ai media che contano, ecc. In questo senso Svizzera non fa rima con potenza, ciò a dispetto di un'industria innovativa e di una piazza finanziaria e dei servizi di rinomanza planetaria che pure conferiscono al nostro Paese un peso maggiorato rispetto all'effettiva estensione e all'entità della popolazione.

Nell'ambito della politica estera multilaterale l'**appartenenza all'Organizzazione delle Nazioni Unite** (ONU) riveste per la Svizzera un ruolo di primo piano. All'epoca della fondazione dell'ONU nel 1945 il nostro governo considerava l'adesione incompatibile con un'interpretazione rigorosa della neutralità, un atteggiamento che contrastava con l'adesione, subito dopo la prima guerra mondiale, alla Società delle Nazioni di Ginevra, favorita dall'ispirazione e dall'attiva partecipazione dell'allora consigliere federale Giuseppe Motta, e ai cui principi si confà tuttora l'articolo 2 capoverso 4 della Costituzione federale, secondo cui la Svizzera si impegna per l'**instaurazione di un ordine internazionale pacifico e giusto**.

Il 16 marzo 1986 contro l'adesione all'ONU votò quasi il 76% degli elettori, ma il 3 marzo 2002 la proposta è stata invece accettata dal 55% degli elettori e da una maggioranza, anche se ristretta, di Cantoni. E il 10 settembre 2002, finalmente, la Svizzera diveniva formalmente il **190. stato membro delle Nazioni Unite** – oggi gli Stati membri sono 193.

Fra i fattori decisivi per il cambiamento di campo dell'elettorato determinante non è stato solo il radicale mutamento del contesto geostrategico conseguente alla caduta del muro di Berlino e al crollo dell'impero sovietico, ma anche la constatazione che l'ONU può vantare **un'affiliazione ormai universale**, per cui l'idea di una politica di neutralità fuori dalle Nazioni Unite apparirebbe oggi decisamente irrealistica.

Anzi, la Svizzera, fra le nazioni di piccole e medie dimensioni, è uno dei membri più attivi. Fra gli obiettivi che più le stanno a cuore, la difficile **riforma** per un rafforzamento dell'organizzazione mondiale. Nel 2022 il nostro Paese ha l'occasione di diventare **membro non permanente del Consiglio di sicurezza** per il periodo 2023-2024. La relativa domanda è stata inoltrata dal Consiglio federale nel 2011, su proposta della consigliera federale **Micheline Calmy-Rey**; essa si giustifica per il fatto che la Svizzera è uno dei suoi contribuenti finanziari più importanti.

Tuttavia il campo dell'ONU, delle sue agenzie e dei suoi programmi specializzati è solo uno degli impegni in fatto di politica multilaterale; non va trascurata infatti l'importanza della partecipazione svizzera all'attività di alcune organizzazioni internazionali operanti in tutto il mondo:

- **FAO**: Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (Roma)
- **ICAO**: Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (Montréal)
- **OIT**: Organizzazione internazionale del lavoro (Ginevra)
- **FMI**: Fondo monetario internazionale (Washington D.C.)
- **AIEA**: Agenzia internazionale per l'energia atomica (Vienna)
- **UIT**: Unione internazionale delle telecomunicazioni (Ginevra)
- **OCSE**: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Parigi)
- **UNCTAD**: Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (Ginevra)
- **UNDP**: Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (New York)
- **UNEP**: Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (Nairobi)
- **UNESCO**: Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (Parigi)
- **UNHCR**: Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (Ginevra)
- **UNICEF**: Fondo internazionale delle Nazioni Unite di Emergenza per l'infanzia (New York)
- **UNIDO**: Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (Vienna)
- **Banca mondiale** (Washington D.C.) – Il FMI e la Banca mondiale formano le organizzazioni di Bretton Woods, alle quali la Svizzera aderisce nel 1992
- **OMS**: Organizzazione Mondiale della Sanità (Ginevra)
- **OMPI**: Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (Ginevra)
- **OMM**: Organizzazione Meteorologica Mondiale (Ginevra)
- **OMC**: Organizzazione mondiale del commercio, ex GATT (Ginevra)
- **UPU**: Unione postale universale (Berna)

Questo elenco illustra chiaramente la capacità catalizzatrice di **Ginevra come sede di organizzazioni** internazionali e come centro di cooperazione multilaterale globale. Una centralità questa dovuta anche al fatto che Ginevra divenne sede della Società delle Nazioni e del suo segretariato nel lontano 1919, collocazione sostanzialmente influenzata allora dal presidente americano **T. Woodrow Wilson** e in favore della quale s'impegnò attivamente il diplomatico svizzero, professor **William S. Rappard**, che in seguito fondò l'Institut universitaire de Hautes études internationales di Ginevra (ora **Institut de Hautes études internationales et de developpement** (IHEID)).

Le **30 organizzazioni internazionali** con sede a Ginevra (in tutta la Svizzera sono 35) occupano 28'000 fra dipendenti e diplomatici. Ogni anno organizzano complessivamente più di 2'700 incontri che coinvolgono circa 220'000 delegati provenienti da tutto il mondo. 173 Paesi dispongono a Ginevra di missioni diplomatiche. Mentre che New York, sede dell'ONU, attira l'attenzione principalmente quando si vi si riuniscono l'Assemblea generale annuale o il Consiglio di sicurezza, Ginevra, con l'**Ufficio europeo delle Nazioni Unite** (UNOG) che ha sede nel vecchio Palazzo della Società delle Nazioni, è piuttosto il luogo dell'attività pratica e della quotidianità della comunità internazionale.

Ginevra è anche sede di **tre istituti o centri internazionali** fondati dalla Confederazione tra il 1995 e il 2000 su iniziativa dell'allora ministro della difesa, il consigliere federale **Adolf Ogi**, al fine di dare un contributo, in particolare nel campo della cooperazione in materia di sicurezza e della formazione dei quadri:

- **Il Centro per la politica di sicurezza** (SPG)
- **Il Centro per il controllo democratico delle forze armate** (DCAF)
- **Il Centro per lo sminamento umanitario** (GICHD)

Una tale concentrazione di istituzioni internazionali e incontri di ogni tipo in un'unica città spiega anche la presenza a Ginevra di oltre 350 **organizzazioni non governative internazionali** (ONG), alcune delle quali con apparato e risorse proprie. Questa categoria comprende organismi come il **Comitato internazionale della Croce Rossa** (CICR), il World Wildlife Fund (WWF) a Gland (Vaud) e il **Comitato olimpico internazionale** (CIO) a Losanna-Ouchy. Tutti fanno parte del "cluster" ginevrino e contribuiscono alla concretizzazione della diplomazia intergovernativa.

Anche **la salvaguardia della posizione internazionale di Ginevra** è una questione importante e voce in grande evidenza del programma di politica estera della Svizzera.

La Svizzera, come Paese ospitante, assume spesso il ruolo di **facilitatore** fra Stati, meno spesso quello di mediatore vero e proprio, ruolo agevolato dal fatto di essere un Paese neutrale, relativamente piccolo e alieno da grandi pretese di potere.

Dalle statistiche di spesa emerge che nel 2014 la Confederazione ha devoluto ufficialmente **3'191 milioni di franchi per la cooperazione allo sviluppo**, di cui 462 milioni di franchi per l'aiuto umanitario, di cui a sua volta una buona metà per l'aiuto d'urgenza in caso di catastrofi. 55 milioni di franchi sono inoltre stati devoluti dai Cantoni e da Comuni. Negli ultimi anni la Svizzera ha dedicato circa lo 0,5 per cento del prodotto nazionale lordo all'aiuto umanitario (l'ONU indica l'obiettivo dello 0,7 per cento). Il 63% degli aiuti della Confederazione è stato utilizzato dalla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e il 10% dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Solo il 22% circa dell'aiuto allo sviluppo è fornito attraverso canali multilaterali, vale a dire, organizzazioni internazionali e fondi, che a loro volta sono attivi nei Paesi beneficiari. I settori prioritari della cooperazione svizzera sono i seguenti: agricoltura e alimentazione, formazione professionale, sanità, amministrazione locale e riforma dello Stato. Una parte sostanziale dell'aiuto è destinata ai Paesi più poveri (ad esempio Nepal, Mozambico, Bangladesh).

Oltre alla Confederazione, sono numerosi in Svizzera gli **enti assistenziali privati** attivi sia nella cooperazione allo sviluppo che nell'aiuto umanitario. Il popolo svizzero è generalmente considerato aperto agli appelli alla **solidarietà**, ancor più in caso di emergenze umanitarie che non in quello della cooperazione in progetti di lunga durata. Ciò non significa che non vi siano discussioni ricorrenti su significato, portata e durata dell'aiuto. Negli anni immediatamente successivi alla fine del dominio coloniale la necessità di sostenere i Paesi in via di sviluppo non era in discussione, oggi invece nei **dibattiti** si toccano spesso le problematiche della sostenibilità degli aiuti, della corruzione, della mala gestione che impera in certe parti del mondo, delle tensioni religiose e dei conflitti etnici che affliggono molti Stati beneficiari, dove talvolta gran parte di quanto costruito con denaro estero viene scialacquato.

Non si può negare, d'altro canto, che i programmi di sviluppo sostenuti dalla Svizzera, compreso l'aiuto umanitario, possano assumere valore promozionale nel senso di corroborare **l'immagine positiva** di Paese donatore e assecondarne la presenza commerciale su mercati interessanti, anche se si sa, i nessi d'interesse troppo marcati aprono a reazioni di biasimo.

#### **La politica estera ha rilevanza effettiva per la Svizzera?**

La risposta è sì. Però non tutto ciò che avviene sotto questa etichetta è percepito allo stesso modo. Un conto è la consapevolezza dell'utilità del mantenimento e della regolazione della libera circolazione di merci, persone o del traffico dei pagamenti con i nostri partner europei che ognuno ha sotto gli occhi nella pratica quotidiana; un altro conto sono questioni avvertite più lontane dal comune sentire, come la lotta alla fame nel Sahel o il dialogo sui diritti umani con la Cina, anche se la loro importanza non è affatto da sottovalutare.

Nel mondo si sono sempre avverati e sempre si avvereranno sviluppi importanti, su cui la Svizzera, anche se direttamente toccata, non potrà, o potrà solo marginalmente **influire**. Esempi:

- La **sicurezza in Europa**. Anche i Paesi minori possono svolgere un ruolo positivo e utile, ad esempio presiedendo per un anno l'OSCE o agendo nel quadro del Partenariato per la pace. Tuttavia, se un giorno la sicurezza del continente fosse di nuovo seriamente minacciata, toccherà a ben altri Stati assumere la responsabilità e le decisioni delle azioni da intraprendere.
- Le **controversie commerciali** tra Stati. In futuro saranno affrontate senza la Svizzera. Dopo l'elezione di **Donald Trump** a presidente degli Stati Uniti il **Trattato transatlantico sul commercio e gli investimenti** (TTIP) è stato cassato dall'ordine del giorno. Ciò non significa che la Svizzera non possa contribuire ad arginare gli sviluppi negativi dovuti alle contrapposizioni generate dal "nuovo protezionismo" o, se un giorno dovessero tornare in auge negoziati e accordi multilaterali, non possa parteciparvi. Se un coinvolgimento di questo tipo sia però davvero pensabile e a quale prezzo, non possiamo saperlo. In altre parole, la semplice appartenenza di una Svizzera sovrana all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) – ex GATT – non basta per avere voce in queste nuove costellazioni.
- Alla **conferenza mondiale sul clima COP21** di Parigi nel dicembre 2015 a tutti i membri dell'ONU, compresa la Svizzera, erano presenti ed agivano su un piano di parità in tutti gli organismi. Però, affinché gli obiettivi concordati siano effettivamente raggiunti, sarà l'atteggiamento di alcune grandi potenze (grandi inquinatori) ad essere determinante.

Va tenuto presente che al di là della cooperazione tra Stati e governi, esistono potenti **organizzazioni non governative** (chiese, sette, organizzazioni umanitarie o ambientali, organizzazioni ombrello, ecc.), potenti multinazionali e gruppi mediatici, per non parlare dei cartelli della droga o delle bande terroristiche, che incidono sulla nostra quotidianità, sulla vita del nostro Paese, persino

sull'ordine mondiale in generale. Anche di fronte a questi attori intermedi della politica mondiale tocca alla Svizzera ottimizzare la capacità di giudizio per scegliere al meglio fra gli interventi opportuni e significativi e quelli inutili.

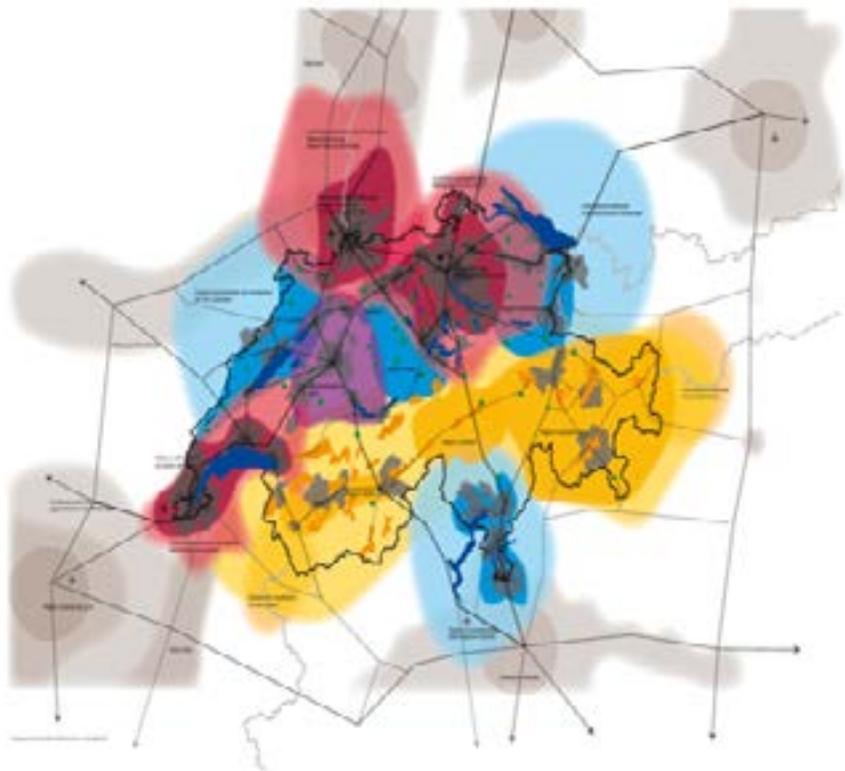
Nonostante l'eterogeneità di strutture e processi politici, non esiste una **“governanza mondiale”**, cioè un **sistema politico mondiale** veramente autorevole. L'ONU è semplicemente troppo debole, questo perché deliberatamente mantenuta così dalle principali potenze.

Per molto tempo l'Occidente ha creduto che i propri valori e concetti fondamentali fossero realmente universali o, almeno, destinati a divenire universali. Ma la **“fine della storia”** non è arrivata, non si è vista; pace e armonia non sono la normalità per l'umanità, e neanche la democrazia, né i diritti umani o l'economia di mercato. Tutto va sempre ripensato, dibattuto e consolidato. I cinesi, gli indiani o gli arabi apprezzano la loro alterità; ma nel contempo si rifanno a strumenti e concetti tradizionali e (finora) non sembrano affermare né la possibilità, né il privilegio di poter offrire o magari imporre al mondo la propria visione o addirittura un loro ordine mondiale.

Ma questo significa che anche alla Svizzera il mondo non deve nulla, che ogni Paese deve plasmare il proprio futuro, difendere i propri interessi, individuare i propri partner e i propri percorsi.

Ecco perché la politica estera è indispensabile, ecco perché acquisterà sempre più importanza anche per la Svizzera. **“Les absents ont toujours tort!”**.

## CAPITOLI 7-10



La struttura territoriale della Svizzera e gli spazi organizzativi regionali  
Fonte: Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE

## La cooperazione regionale transfrontaliera

La Svizzera non è un'isola. Intorno al Lago di Costanza, nella zona del Reno Superiore, nel bacino del Lago Lemano e nel Ticino meridionale i confini nazionali si intersecano con paesaggi culturali europei densamente popolati e spazi economici e abitativi strettamente intrecciati. 316'000 frontalieri (maggio 2018), di cui 2/3 uomini, lavorano in Svizzera. Nel corso della storia in queste regioni la circolazione di persone, beni, capitali o servizi è stata a lungo ostacolata e i confini presidiavano perfino la mente delle persone. Ma la natura resiste a tutto ciò che è artificiale. Non va dimenticato che dal 1945 – da ormai più di tre generazioni, quindi! – questi confini sono in pace e permettono scambi di ogni genere, scambi sempre più intensi, scambi anche di idee, opinioni, stati d'animo. Controlli e ispezioni sono sempre attuali, ma non necessariamente avvengono a ridosso della frontiera.

L'antica, ottima tradizione, tutta svizzera, degli **accordi intercantionali** – sono presumibilmente 760! – ci insegna come possano assurgere ad aspetto consueto il superamento e la relativizzazione dei confini. Tuttavia, a differenza della cooperazione interna, quella tra enti locali situati sui due lati del confine statale ha avuto uno sviluppo più claudicante, benché oggi sia riconosciuta come **elemento integrale della politica estera ed europea della Svizzera**. Prima di passare alla scoperta dei quattro capitoli dedicati a questo genere di attività diplomatica, è utile evidenziare il ruolo di Berna. Sebbene la Costituzione federale conferisca alla Confederazione il **monopolio della politica estera**, l'articolo 56 stabilisce che i **Cantoni** non solo possono comunicare direttamente con le autorità subordinate degli Stati confinanti, ma anche stipulare dei contratti se, naturalmente, non risultano incompatibili con gli interessi nazionali. In ogni caso Berna deve essere tenuta costantemente al corrente degli sviluppi di simili operazioni di "**piccola politica estera**".

Per molto tempo la Confederazione prestò poca attenzione a questo tipo di rela-

zioni esterne, né vi interferì in modo alcuno. Poi il lungo periodo di pace dalla fine della Seconda guerra mondiale e gli sviluppi economici e sociali del nostro tempo hanno via via favorito una progressiva intensificazione delle relazioni di buon vicinato: si pensi al trasporto merci e passeggeri, alla protezione dell'ambiente, alle infrastrutture di trasporto, questo mentre i confini vanno assumendo connotazioni sempre più immateriali. Quello svizzero è un territorio relativamente piccolo; **15 dei 26 Cantoni sono Cantoni di confine; la metà di tutti gli svizzeri vive in prossimità di un confine.**

**La strategia della politica estera 2012-2015**, che il Dipartimento federale degli affari esteri ha presentato al Consiglio federale all'inizio di quella legislatura, assegna una posizione privilegiata alle relazioni dirette della Svizzera con i Paesi limitrofi.

In concomitanza è stata istituita la carica di Ambasciatore per la cooperazione transfrontaliera che, affidata inizialmente al turgoviese Hans Jakob Rot, è passata alla fine del 2013 a **Olaf Kjelsen**, ad un tempo anche ambasciatore straordinario nel Principato del Liechtenstein, poi, a inizio 2018, al ticinese **Pietro Piffaretti**. Tra i compiti di questo incaricato speciale figurano non solo i contatti con i Cantoni, ma anche la consulenza ai diversi Uffici federali che si occupano di questioni frontaliere in senso lato: dogane, polizia, giustizia, fiscalità, trasporti, pianificazione regionale, politica regionale, protezione dell'ambiente, energia, sicurezza sociale e sanità, ecc. Ben presto si è visto che ai suoi servizi si fa capo con maggiore frequenza là dove i Cantoni svizzeri sono raffrontati a Stati di tradizione centralista, ovvero alla Francia e all'Italia.

Si tratta di Paesi dove anche questioni di importanza tendenzialmente locale vengono affidate ad uffici e servizi centralizzati della capitale, e dove di conseguenza per stabilire contatti ufficiali o, ad esempio, presiedere riunioni intergovernative ad alto livello è preferibile l'intervento di un rappresentante di Berna. Esemplari al proposito, i cosiddetti Dialogo franco-svizzero e Dialogo italo-svizzero, oppure la Conferenza intergovernamentale franco-tedesca-svizzera per il Reno Superiore.

Nel prosieguo, allo scopo di illustrare meglio questo fenomeno, mettiamo sotto la lente la situazione di quattro grandi regioni transfrontaliere, quelle sui confini con la Germania, con la Francia, con l'Italia e con l'Austria, una scelta mirata, nella consapevolezza che anche altre situazioni di frontiera presentano tratti interessanti. Sotto vari aspetti si avvicinano molto alle modalità di cooperazione transfrontaliera pure le relazioni tra la Svizzera e il Principato del Liechtenstein, anche se ufficialmente si tratta di questioni di politica estera tra Stati sovrani – il Principato è membro ad esempio dell'ONU, del Consiglio d'Europa e dell'AELS. La sua adesione allo SEE ne fa un banco di prova particolarmente significativo in funzione degli ulteriori sviluppi della politica europea della Svizzera.

## CAPITOLO 7



## Regio Basiliensis: i confinanti del Reno Superiore

I cittadini di Basilea esibiscono con orgoglio il retaggio storico millenario della loro città e molti si dedicano allo studio delle lingue classiche. Tuttavia, il termine **Regio Basiliensis** ha poco a che fare con l'epoca romana.

L'idea che ha dato vita alla Regio è scaturita dalla consapevolezza delle autorità, comprese quelle locali, che non sia sensato rinchiudersi entro la cerchia di vecchi confini e voltarsi le spalle, soprattutto se questi confini marcano così viva presenza come a Basilea. Decisiva è stata la consapevolezza che per lo sviluppo di una regione transfrontaliera, in particolare se densamente popolata come il Reno Superiore, sono indispensabili, meglio che una pianificazione economica in senso tecnico, visioni, lungimiranza e disponibilità al compromesso. Si trattava insomma di porsi delle domande circa l'opportunità e la possibilità di armonizzare il futuro di vita e lavoro sui due lati delle frontiere, domande che andavano a toccare le questioni chiave della complementarità tra Stato, economia e società – ed ecco altri confini di tipo molto particolare da superare!

### L'Atto di Mannheim

Chi mai rammenta che l'idea di un'organizzazione giuridicamente transfrontaliera si rifà al "padre Reno"? Effettivamente fu l'atto finale del Congresso di Vienna, oltre 200 anni fa, a dare vita, precisamente il 24 marzo 1815, alla **Commissione centrale per la navigazione sul Reno** (CCNR). A partire dal 1868 il contratto, modificato e confermato più volte, si chiamò Atto di Mannheim. All'epoca gli Stati membri erano il Baden, la Baviera, la Francia, l'Assia, i Paesi Bassi e la Prussia. Lo scopo? La **libertà di navigazione sul Reno**. Effettivamente l'apertura del Reno Superiore alla navigazione fluviale fino a Basilea fu in gran parte opera di questa organizzazione.

Oggi la vecchia e veneranda istituzione ha sede nel Palais du Rhin di Strasburgo e alcuni suoi poteri vanno considerati come sovranazionali. Per la Con-

federazione questa via fluviale da e verso il mare assume importanza cruciale; il nostro Paese aderì all'Atto nel 1920; la cointeressenza svizzera è gestita dall'**Ufficio svizzero della navigazione marittima** (USNM) con sede a Basilea.

## L'Europa delle Regioni

Quando parliamo di Europa pensiamo non da ultimo anche alle aree culturali tradizionali, che già prosperavano prima della formazione degli Stati nazionali – la Baviera, la Boemia, la Borgogna, la Dalmazia, le Fiandre, la Catalogna, la Corsica, il Piemonte, la Savoia, la Scozia, la Sicilia, il Tirolo, la Toscana, il Galles e molte altre. Lo scrittore ginevrino Denis de Rougemont conferì loro un ruolo centrale nel progetto della sua “Nuova Europa”.

Come si è visto, è stato il **Consiglio d'Europa** a pensare per primo ad un'Europa delle Regioni, creando nel 1957 il **Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa** (CPLRE). La **Convenzione quadro europea del Consiglio d'Europa, nota come “Convenzione di Madrid, del 21.5.1980”**, disciplina la cooperazione transfrontaliera di queste collettività e delle loro autorità. Dal 1985 esiste anche l'Assemblea delle regioni d'Europa (ARE) che raggruppa 270 autorità locali provenienti da 33 Paesi – tra cui quelle di 5 Cantoni svizzeri – ed è dotata di un segretariato anch'esso con sede a Strasburgo. Si tratta in generale di regioni omogenee e dotate di proprio statuto all'interno dei confini nazionali.

Nel 1992, con il Trattato di Maastricht, il concetto di Europa delle regioni è stato adottato dall'UE che ha creato il **Comitato consultivo delle regioni** (CdR), non da ultimo per sottolineare l'importanza della sussidiarietà nella costruzione dell'Europa e, indirettamente, per contrastare il centralismo, che ancora oggi caratterizza singoli Stati membri. Ciò che dà spessore all'azione UE in questo settore sono i mezzi che può impiegare per sostenere regioni economicamente arretrate, mezzi messi a disposizione dal **Fondo europeo di sviluppo regionale** (FESR), dal **Fondo europeo di sviluppo territoriale** (FEST), dalla Cooperazione europea territoriale (CET) / Programma INTERREG e dalla Banca europea per gli investimenti (BEI).

Invece l'idea di definire e animare delle regioni transfrontaliere è più recente e riflette una logica un po' diversa, nonostante in certi casi rimetta in gioco legami e accostamenti geografici desueti. In tali contesti, dove il confronto si muove entro una vera giungla di competenze, non di rado inficiato da ignoranza e sfiducia reciproche, è spesso indispensabile riconoscere e ravvivare gli elementi culturali o economici di uno spazio di condivisione. **L'Associazione delle regioni frontaliere europee** (AGEG), fondata nel 1971 e che conta oggi un centinaio di membri in tutta Europa, favorisce un prezioso scambio di idee e il sostegno reciproco (segretariato a Gronau in Vestfalia, al confine tra Germania e Paesi Bassi).

Per quanto ci riguarda, negli Stati a noi vicini numerose organizzazioni e reti di livello sub statale hanno lo scopo di promuovere la cooperazione regionale transfrontaliera e curano stretti contatti con i partner svizzeri che menzioneremo di seguito; un esempio, in Francia, la **Mission opérationnelle transfrontalière** (MOT).

## La Regione del Reno Superiore

Dal punto di vista geografico la Regio Basiliensis abbraccia approssimativamente la Svizzera nord-occidentale e costituisce lo zoccolo della grande Regione europea trinazionale del Reno Superiore – la **Drei-Länder-Region Oberrhein** – che estendendosi lungo il grande fiume dalla Svizzera nord-occidentale al Palatinato meridionale, comprende il Bassopiano Renano con la zona alsaziana e quella del Baden. È limitata a sud dal Giura tabulare, a ovest dai Vosgi, a est dalla Foresta Nera; in totale oltre 21'000 chilometri quadrati, una buona metà della superficie della Svizzera!

Nella storia il Reno è stato spesso preso a confine, confine che ha vissuto l'impatto di sproporzionate ambizioni con gli scontri dalle conseguenze catastrofiche che conosciamo. Ma sulla mappa dell'Europa risulta altresì chiaramente la sua naturale funzione di **direttrice nord-sud** e di **luogo d'incontro**; fortunatamente è questo il quadro di riferimento che fa stato oggi giorno.

Le pianure del Reno Superiore sono note per il loro clima mite e la loro fertilità: vigneti, campi di asparagi, ciliegi... Vi troviamo le città di Basilea, Friburgo in Brisgovia, Mulhouse, Colmar, Strasburgo, Offenburg, Baden-Baden e Karlsruhe; una regione con oltre sei milioni di persone dove la chimica e il commercio sono tra i settori economici particolarmente dinamici. Caratterizzata da cattedrali, castelli, monasteri, ponti, centri storici medievali, propone un'offerta culturale inarrivabile: musei, teatri, orchestre e università di lunga tradizione. Il bilinguismo che nessuno considera un ostacolo è attenuato dall'interferenza dei dominanti dialetti alto-alemannici.

La **Corte costituzionale federale tedesca** si riunisce a **Karlsruhe**, il **Consiglio d'Europa**, la **Corte europea dei diritti dell'uomo** e il **Parlamento europeo a Strasburgo**, a Basilea la **Banca dei regolamenti internazionali (BRI)** – in breve, un pulsante cuore d'Europa, una prospera, creativa regione del mondo, un luogo dove la cordialità, la perspicacia e l'umorismo non si escludono a vicenda. Non esistono molte altre regioni di così alta qualità nel nostro continente!

Parlare di una regione, tuttavia, significa anche definirne i confini. La regione del Reno Superiore abbraccia il territorio di tre Stati, è relativamente vasta e comprende zone periferiche montuose, un'ampia pianura e una preziosa collana di centri urbani. In una regione così grande la cooperazione può e deve articolarsi in aree geograficamente più limitate, come l'**agglomerato trinazionale transfrontaliero di Basilea** con i suoi circa 900.000 abitanti e 60.000 lavoratori transfrontalieri, ma anche, altro esempio, nell'area che fa capo a Strasburgo e comprende le comunità sulla sponda tedesca del Reno.

## L'Associazione Regio Basiliensis

Con l'espressione Regio Basiliensis ci si riferisce non solo alla Regione appena descritta, ma soprattutto ad un'associazione di diritto svizzero con sede a Basilea. Fondata il 25 febbraio 1963, conta oggi circa 350 soci individuali e 180 collettivi. Una composizione che ci dice che gran parte dei fondi a disposizione sono di

provenienza privata – questo nel segno della nuova tendenza che privilegia il partenariato pubblico-privato (PPP).

In quanto partner svizzero ufficialmente riconosciuto, i **compiti principali dell'associazione** si possono così riassumere:

- **dare impulsi e collaborare** con i corrispettivi tedeschi e francesi dell'agglomerazione di Basilea e dell'intera Regione del Reno Superiore;
- **rappresentare** i cinque Cantoni della Svizzera nordoccidentale negli organi della Conferenza del Reno Superiore, dell'INTERREG, dell'Eurodistretto trinazionale di Basilea, della Cooperazione transfrontaliera nel settore del mercato del lavoro e in altre istituzioni;
- **promuovere**, nell'ambito del cosiddetto programma di agglomerazione di Basilea, il miglioramento dell'infrastruttura transfrontaliera dei trasporti nel triangolo di confine e contribuire in tal modo a ottemperare a criteri ottimali di pianificazione; esempi salienti sono la S-Bahn Regio in funzione dal 1997 (primo collegamento: Frick/Laufenburg-Basilea-Mulhouse) e la linea tranviaria per Weil am Rhein (2014) e St. Louis (2017), la prima linea tranviaria internazionale dalla fine della Seconda guerra mondiale;
- **incoraggiare** le attività trilaterali nel campo della ricerca, dell'innovazione, dello sviluppo, dell'istruzione, ecc., quali lo scambio e l'incontro di alunni, apprendisti e studenti, ma anche l'organizzazione di corsi di studio trinazionali, per esempio nel campo della mecatronica;
- **rinforzare** l'operatività del soccorso transfrontaliero in caso di catastrofi. Lo spaventoso incendio del 1. novembre 1986 presso lo stabilimento chimico della Sandoz a Schweizerhalle ha reso tutti coscienti della sua importanza. La convenzione per la protezione del Reno conclusa nel 1999 a Berna tra la Svizzera e l'UE, in uno con i paesi rivieraschi, rappresenta un notevole progresso nello sforzo di miglioramento della cooperazione dopo la catastrofe di "Schweizerhalle";

- **sostenere** progetti regionali comuni; esemplare, per quanto riguarda il turismo, la presentazione del padiglione della Upper Rhine Valley all'Esposizione universale 2010 di Shanghai; oppure, in ambito culturale, lo scambio di produzioni teatrali all'interno della zona del Reno Superiore;
- **consigliare e accompagnare** le imprese che, in quanto attori privati, partecipano o intendono partecipare alle attività di cooperazione regionale; ottimi strumenti i quattro centri di informazione e consulenza INFOBEST con sede negli ex uffici doganali dislocati lungo il Reno e sostenuti dalla Regio – il centro più vicino a Basilea è ubicato in testa al ponte di Palmrain, tra Hüningen. (F) e Weil am Rhein (D);
- **amministrare** i sussidi devoluti dalla Confederazione nell'ambito della nuova politica regionale (PNR);
- **collaborare** all'organizzazione di eventi tematici quali il Dreiländerkongress Bildung, Forschung und Innovation tenuto a Basilea nel 2010, o il Congresso dedicato alla società civile a Landau (Renania-Palatinato), oppure ancora quello dedicato ai trasporti tenuto nel 1988 a Kehl;
- **organizzare** eventi, conferenze, visite guidate, tavole rotonde, ecc. indirizzate al pubblico locale o attivare i mezzi di informazione affinché la popolazione sia partecipe di quanto avviene in fatto di cooperazione regionale, il che non è sempre scontato – una bella iniziativa di questo tipo è la giornata Slow Up Basel-Dreiland, una giornata transfrontaliera senza auto che si tiene ogni anno la terza domenica di settembre;
- **registrare e valutare** successi e insuccessi delle attività di cooperazione, gestire un elenco trinazionale delle questioni sul tavolo e tenere un'agenda cui fanno capo i responsabili della conduzione politica;
- buon ultimo, ma non per questo meno importante, la Regio Basiliensis non si perita di occuparsi dei **singoli frontalieri** cui dà volentieri indicazioni e suggerimenti.

## La “piccola politica estera”

Come detto, secondo la Costituzione federale la politica estera della Svizzera compete alla Confederazione. In base alla legge federale del 22 dicembre 1999 Berna è però tenuta a consultare e tenere informati i Cantoni. È questo il caso soprattutto quando i Cantoni sono chiamati ad assumersi delle responsabilità o a collaborare all'adempimento di obblighi internazionali. Allora partecipano direttamente sia alla programmazione che ai negoziati intergovernativi. Nel maggio 2012 la Confederazione e i Cantoni hanno inoltre istituito un organo direttivo permanente, il cosiddetto **Dialogo europeo**, una riunione di alto livello che si occupa in particolare dello scambio sistematico di informazioni nell'ambito delle relazioni con l'Unione europea.

Secondo il suddetto principio costituzionale i Cantoni sono inoltre autorizzati, anzi obbligati, nel rispetto delle loro specifiche competenze, a curare le **relazioni con organi ufficiali decentrati degli Stati confinanti**. In questo caso il decentramento e il federalismo si manifestano nella loro espressione più concreta. Il governo, più precisamente il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), si assume i compiti di coordinazione, ma solo se necessari e ben accetti.

Da alcuni anni l'associazione Regio Basiliensis riveste funzioni di rappresentanza della cosiddetta **politica estera minore dei cinque Cantoni** di Basilea Città, Basilea Campagna, Argovia, Soletta e Giura (**Conferenza intergovernativa della Svizzera nordoccidentale**). Tra i suoi partner di oltre frontiera si distinguono la nuova regione **francese Grand Est** (in cui sono state accorpate le ex-regioni Champagne-Ardenne, Alsazia e Lorena), i vecchi dipartimenti del Reno Superiore e del Medio Reno, gli Stati federali tedeschi del Baden-Württemberg e della Renania-Palatinato, le autorità delle agglomerazioni, dei Comuni, soprattutto quelli di frontiera, ecc.

Quando si ragiona in relazione a queste attività, tutti usano genericamente il termine “**coordinamento**”, ma nel caso specifico cosa sottende realmente questo concetto? L'idea di fondo è che ad ogni livello gli attori si mettano in con-

tatto, si scambino idee, facciano sì che reciprocamente ognuno sappia cosa fa l'altro, come affronta questo o quel compito, a quale stadio sono i suoi progetti, e così via. È anche compito di questi attori richiamare l'attenzione delle autorità nazionali nel caso di problemi che, sempre nell'ambito della Commissione governativa tripartita, esigono un intervento intergovernativo diretto o per via diplomatica. Si tratta specialmente di questioni legate ai settori della fiscalità, dell'assetto territoriale, della tutela ambientale o delle grandi infrastrutture per i trasporti.

## La Conferenza del Reno Superiore

Nel 1975 ebbe luogo uno scambio di note tra Berna, Parigi e Bonn sotto l'egida di una commissione intergovernativa franco-tedesca. L'obiettivo era quello di conferire un quadro istituzionale alla cosiddetta **Euroregione del Reno Superiore (Obersrhein)**. Si è così pervenuti alla creazione della Conferenza sul Reno Superiore, composta dai rappresentanti degli esecutivi regionali. Essa si riunisce tre o quattro volte l'anno, affida incarichi a comitati di esperti e a gruppi di lavoro per questioni relative ai trasporti, alle imprese, all'ambiente, alla cultura, ai giovani, all'agricoltura, allo sport..., esamina le relazioni, formula raccomandazioni e sviluppa propri progetti. Dal marzo 1996 la conferenza dispone di una piccola segreteria a Kehl am Rhein (D).

## Il Consiglio del Reno Superiore

Il **Consiglio del Reno Superiore**, creato nel 1997 a **Baden-Baden**, affianca la Conferenza del Reno Superiore. Si tratta di un'assemblea parlamentare di 71 membri che rivestono incarichi politici nei rispettivi Stati (granconsiglieri, membri del Landtag, consiglieri generali, ecc.). I dibattiti sono di norma vivaci e consistenti.

## Il Summit Regio (Regio-Gipfel)

La dimensione ufficiale e intergovernativa della cooperazione regionale ha avuto il suo momento di massima visibilità in occasione del primo e finora unico vertice

interregionale, quello del 15 dicembre 1989. In quell'occasione il presidente della Confederazione **Jean-Pascal Delamuraz** ha ricevuto a Basilea il presidente della Repubblica francese **François Mitterrand** e il cancelliere tedesco **Helmut Kohl**. Ne è scaturita una dichiarazione tripartita, in cui si afferma che lo sviluppo del mercato interno europeo non va a sostituire la cooperazione regionale transfrontaliera, ma che le due modalità d'integrazione si rafforzano a vicenda.

Si è anche potuto constatare, che la vitalità politica della Regio Basiliensis non viene inibita dai due grandi partner Francia e Germania. Parigi e Berlino sono davvero lontane e, quando si tratta di questioni concrete, sia regionali che locali, la stazza delle nazioni non conta necessariamente quanto il peso e la qualità di un dossier o di un'idea.

## I programmi INTERREG-CTE

Nel 1990 l'UE ha lanciato l'iniziativa INTERREG – ora nota come Cooperazione territoriale europea (CTE) – con l'obiettivo di sviluppare l'integrazione e la coesione in Europa sia a livello regionale e locale, sia attraverso i confini interni ed esterni dell'Unione. Si tratta di programmi europei pluriennali di incentivo, dotati di risorse significative; INTERREG IV per il periodo 2007-2013 ha disposto di 7,75 miliardi di euro forniti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Al programma successivo INTERREG-CTE V per gli anni dal 2014 al 2020 sono stati concessi 8,9 miliardi di euro. Per il finanziamento di circa 120 progetti INTERREG IV, la regione del Reno Superiore ha potuto disporre di 67 milioni di euro; per i progetti INTERREG / CTE V dispone di 110 milioni di euro. Il Segretariato INTERREG Reno Superiore ha sede a Strasburgo.

Va sottolineato che tramite INTERREG-CTE non si vogliono aiutare le aree periferiche povere e remote dell'UE, come il Mediterraneo, cui è indirizzata tradizionalmente la politica regionale di sostegno dell'UE, oppure l'Europa centrale, ma piuttosto rimuovere le reminiscenze negative legate agli antichi confini nelle regioni centrali e prospere dell'Europa. L'obiettivo è dunque l'agevolazione e l'accelerazione dei processi d'integrazione transfrontalieri. Il programma IN-

TERREG A si occupa della cooperazione tra regioni frontaliere adiacenti (tipico il caso del Reno Superiore), il gruppo INTERREG B della cooperazione tra grandi regioni limitrofe e il gruppo INTERREG Europa – ex INTERREG C – della cooperazione tra regioni non confinanti di tutta Europa.

Poiché la Svizzera non è Stato membro dell'UE, gli interessati svizzeri non possono far capo direttamente ai finanziamenti di Bruxelles, ma beneficiano comunque della ricaduta dei progetti realizzati secondo questo principio, nonché delle sinergie e degli impulsi da essi generati. Da alcuni anni, per favorire la realizzazione di programmi INTERREG che coinvolgano anche la Svizzera, la Confederazione e i Cantoni hanno stanziato degli importi specifici nel quadro della cosiddetta nuova politica regionale (PNR). È questo anche il caso di INTERREG-CTE V. Dal 1990 i progetti INTERREG realizzati con la partecipazione della Svizzera sono stati più di 200.

Come gli altri Paesi dell'AELS, anche la Svizzera contribuisce finanziariamente ad una rete europea di monitoraggio dello sviluppo territoriale, istituita dall'UE e conosciuta sotto la denominazione ESPON. Obiettivo? Quello di mettere in relazione fra loro le persone impegnate nella ricerca, nell'analisi e nella consulenza in ambito regionale.

## L'Eurodistretto trinazionale Basilea

L'**Eurodistretto trinazionale di Basilea** (TEB) funge da crogiuolo di cooperazione locale per l'agglomerato svizzero-tedesco-francese intorno a Basilea. Temi principali: i trasporti e la mobilità, infrastrutture comprese, sviluppo territoriale e coordinamento delle tariffe, ma anche incontri tra i cittadini e scambi interculturali. Con l'Eurodistretto è stata creata per la prima volta una struttura trinazionale che riunisce l'esecutivo (consiglio e assemblea generale) e il legislativo (consiglio distrettuale).

Sotto l'egida dell'Eurodistretto è in programma anche l'Esposizione Internazionale dell'Edilizia Basilea IBA 2020. Obiettivo: una responsabilizzazione dell'agglomerazione metropolitana da concretizzare tramite la condivisione di

progetti, edifici, infrastrutture e aree paesaggistiche, così da favorire lo sviluppo di una cultura comune dell'edilizia transfrontaliera.

## Il Campus europeo

Il 9 dicembre 2015 i direttori delle Università di Basilea, Haut-Rhin (Mulhouse e Colmar), Strasburgo, Friburgo i.B. e dell'Institute of Technology (KIT) di Karlsruhe hanno firmato i documenti di fondazione del Campus universitario trinazionale europeo. Dopo aver collaborato dal 1989 nell'ambito della Confederazione delle università del Reno Superiore (EUCOR), questi atenei intendono ora istituire il primo **Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)** supportato esclusivamente dalle università stesse. L'obiettivo è dare forma ad un quadro giuridico coerente in grado di agevolare nella pratica la cooperazione tra studenti, docenti universitari e ricercatori, compresa la partecipazione a progetti europei di ricerca (ERP). Il campus è stato inaugurato con una cerimonia nel maggio 2016 a Strasburgo.

## L'aeroporto di Basilea

L'espressione più visibile della Regio Basiliensis è l'Euro Airport di Basilea-Mulhouse-Freiburg, ubicato in Alsazia, 3,5 km a nord di Basilea. Un aeroporto esisteva fin dal 1946 sul territorio del comune alsaziano di Blotzheim (oggi: Hésingue-Saint-Louis). Il 4 luglio 1949 fu firmato il trattato per cui la Francia si impegnavano a mettere a disposizione i terreni, la Svizzera a costruire le piste, gli edifici e a gestire l'aeroporto. Alla Francia rimaneva la responsabilità del controllo dei voli. Le infrastrutture furono progressivamente ampliate. Il passo successivo sarà il collegamento ferroviario in fase di realizzazione.

Oggi, circa 6'400 persone lavorano per l'aeroporto; due terzi di loro vivono in Alsazia. Con oltre 8 milioni di passeggeri, l'Euro Airport è il terzo aeroporto della Svizzera, il quinto aeroporto regionale della Francia. Negli ultimi anni si è avuta una forte crescita dovuta anche alla marcata presenza della compagnia aerea low cost Easy Jet. A complemento dell'aeroporto, è stato costruito un fiorente parco industriale e logistico nel quale hanno la sede una sessantina di aziende svizzere.

Nel corso degli anni si sviluppò una complessa controversia giuridica tra la Svizzera e la Francia che toccava la sovranità fiscale e l'applicabilità del diritto del lavoro francese ai dipendenti delle imprese confederate operanti nel settore svizzero. Il governo francese e le autorità alsaziane, quest'ultime preoccupate per la perdita di posti di lavoro, non vedevano le cose allo stesso modo e anche il Trattato di Stato del 1949 non forniva risposte. La Svizzera allora cercò una soluzione attraverso negoziati intergovernativi; il fallimento avrebbe potuto avere ripercussioni gravi, fino all'abbandono di molte compagnie. Il caso dimostra che, malgrado il generale apprezzamento per la cooperazione transfrontaliera, permangono determinati interessi che rischiano di scontrarsi duramente. Un fatto è certo: le regole della cooperazione non hanno alcun potere sulla giurisdizione territoriale dello Stato sovrano. La visita di Stato del presidente francese François Hollande nell'aprile del 2015 accelerò i negoziati, tanto che nel gennaio 2016 fu raggiunto un accordo di principio e il 2 novembre 2016 venne adottato un nuovo regolamento definitivo che prevede, tra l'altro, la riscossione dell'IVA svizzera nel nostro settore dell'aeroporto.

## EURES

L'abbreviazione EURES (European Employment Services) si usa per indicare la rete di "Servizi europei del lavoro". Gli Stati membri dello SEE fanno parte di questa rete di cooperazione fra servizi pubblici dedicati al lavoro. Sulla base dell'accordo sulla libera circolazione delle persone del 1999, in questo settore anche la Svizzera è legata all'autorità dell'UE. La rete mira a integrare i mercati del lavoro, promuovere la mobilità professionale internamente all'Europa, monitorare le condizioni di lavoro e gli ostacoli alla mobilità, favorire lo scambio di informazioni, consulenze, sostegno alle assunzioni, promozione della pace tra parti sociali (dialogo tra lavoratori e datori di lavoro), ecc.

Dedica particolare attenzione alla cooperazione nelle regioni frontaliere EURES-T (T = per i transfrontalieri). Per facilitare i collocamenti sono attivi degli staff che erogano consulenza sia ai lavoratori che ai datori di lavoro in settori

quali il diritto del lavoro, la sicurezza sociale, la fiscalità. EURES assume grande importanza proprio nelle zone di frontiera più problematiche! Le sue attività sono finanziate dalla Commissione europea e per la Svizzera dalla Segreteria di Stato all'economia (SECO), che dipende dal Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DFE).

## URBACT

Un'altra abbreviazione: URBACT. Si tratta del **programma UE di scambio e apprendimento per uno sviluppo urbano sostenibile**. Vi partecipano, oltre agli Stati membri, anche la Svizzera e la Norvegia, nonché mezzo migliaio di città europee. Se l'interesse per la cooperazione regionale ha contrassegnato fin dagli inizi la storia dell'UE, quello per la cooperazione diretta tra città è recente.

Conformemente al principio di sussidiarietà sancito anche dall'Unione europea, Bruxelles non è competente per le questioni che vanno trattate e regolate a livello comunale. Non va tuttavia sottovalutato l'impatto che questo programma può avere per la coesione economica e sociale di tutta l'Europa, soprattutto se si considera la crescente importanza dei grandi agglomerati urbani e l'utilità di questo tipo di transfer per uno sviluppo urbano sostenibile.

## Conclusione

Evidentemente tra la tradizionale apertura di Basilea al mondo e agli altri centri urbani del Reno Superiore e la forte internazionalizzazione delle sue più importanti aziende, in particolare delle grandi industrie farmaceutiche, esiste un nesso diretto.

In tempi di crescente messa in rete e globalizzazione, le regioni transfrontaliere sembrano godere di un maggiore potenziale di crescita ed innovazione. Non è tuttavia irrilevante notare come questa dinamica sia alimentata, e non poco, da attori privati attivi nella società e nel mondo degli affari. L'associazione Regio Basiliensis ne è un classico esempio.

È possibile quantificare gli effetti positivi della cooperazione regionale transfrontaliera nell'area di Basilea e nell'Alto Reno? Ciò è troppo difficile e forse poco sensato. Su molti temi, fiscalità, diritto, politica sociale, infrastrutture di trasporto, ecc., le norme e le politiche nazionali hanno chiaramente il sopravvento rispetto alle attività di cooperazione interregionale. Tuttavia a fronte del dinamismo indiscusso della regione del Reno Superiore, quindi anche dell'agglomerato urbano di Basilea, si può certamente affermare che l'**esperimento Regio** sia stato condotto correttamente e lo sforzo ripagato con la creazione di valore aggiunto. La Regio Basiliensis si è dunque meritata interesse e sostegno anche per la sua azione futura.

## CAPITOLO 8

### La Regione transfrontaliera franco-svizzera

Team foraus di Ginevra:

Alexandre Biedermann, Jérémy Bouvier, Cenni Naj

Da Basilea il confine svizzero-francese percorre l'arco giurassiano in direzione sud-ovest scindendolo in due settori; poi, aggirata Ginevra, risale il Lemano, piega di nuovo verso sud fino a raggiungere il **Massiccio del Bianco**, in particolare la vetta del Mont Dolent (3820 m.s.l.m), punto di convergenza di tre Stati: Svizzera, Francia e Italia.

Nel corso dei secoli queste entità regionali hanno mutato status e anche appartenenza statale. L'alleanza definitiva di Basilea con la Confederazione risale al 1501; il baliaggio bernese di **Vaud** divenne Cantone svizzero nel 1803, grazie all'atto di mediazione di Napoleone; la regione di **Porrentruy**, prima territorio del Vescovado di Basilea, fu unita alla Svizzera dalle potenze antinapoleoniche nel 1815. Sempre nel 1815 furono il **Vallese** e **Ginevra** a diventare Cantoni svizzeri, mentre al 1816 risale la cessione alla città di Calvino dei *communes réunies*, cattolici, da parte della Francia e del regno di Sardegna, così da permettere la congiunzione territoriale del nuovo Cantone alla Svizzera. Fu infine solo nel 1856 che il re di Prussia cedette i suoi diritti sul Principato di **Neuchâtel**, Cantone svizzero dal 1815.

Ma che dire del lato occidentale del confine? Quando le città svizzere e il re Francesco I di Francia conclusero nel novembre 1516 la **Pace Eterna di Friburgo** non esisteva ancora un confine comune tra i due territori.

Degli attuali territori di confine francesi, nel 1601 passarono alla corona di Francia Bresse, Bugey e i Pays de Gex, precedentemente sottoposti ai Savoia, uguale la sorte dell'asburgica Franca Contea nel 1678. La Savoia stessa, parte del Regno di Sardegna, in seguito a referendum nel 1860 pervenne alla Francia, così come i territori del Genevois, di Faucigny e del Chablais fra il disappunto dei ginevrini. Nella valle di Dappes, dal 1648 territorio bernese, il confine franco-svizzero fu definitivamente stabilito solo nel 1862. Infine, le vicissitudini



dell'Alsazia: francese fino al 1870, poi tedesca fino al 1918 e, come sappiamo, di nuovo francese fino ai tempi nostri (cfr. cap.7).

## Il bacino di Ginevra

Ginevra, questa antica città situata dove il Rodano defluisce dal Lago Lemano, dove Giulio Cesare nel 58 a.C. sbarrò il passaggio verso le Gallie agli Elvezi, nonostante – o forse grazie al fatto che – non figurasse mai come potenza militare, riuscì sempre a sottrarsi al dominio dei potenti vicini: il casato dei Savoia, la Francia, la città di Berna, i Confederati. Per il fatto che solo pochi villaggi delle adiacenze fossero territorio della città, specialmente per le risorse alimentari dipese sempre dall'entroterra savoiano, ma già a partire dal 16. secolo strinse alleanza (combourgeoisie) con i Confederati, anche se acquisì lo status di Cantone solo nel 1815, dopo la sconfitta di Napoleone.

Centro finanziario, bancario e commerciale, fulcro della Riforma, polo dell'Illuminismo, riferimento obbligato dell'orologeria, della gioielleria, dei tessuti (stampati) indiani, dell'alta tecnologia, della stampa e del libro, vi furono fondate nel 16. secolo un'accademia, nel 19. la Croce Rossa Internazionale e nel 20. la Società delle Nazioni. Oggi sede dell'ONU, di numerose altre organizzazioni internazionali e del CERN vanta, oltre ad una storia affascinante, una visibilità internazionale eccezionale,

In fatto di collaborazione transfrontaliera la sua storia ha preso una piega inattesa dopo la Seconda guerra mondiale quando avviò con la Francia una collaborazione produttiva, novità che i Ginevrini accettarono con naturalezza e concorrendovi con mezzi e idee, senza per questo rinunciare alla commemorazione, anno dopo anno, della famosa Escalade, festa antisavoiana per eccellenza.

I geografi usano avviare l'analisi di un territorio con un colpo d'occhio che abbracci le sue caratteristiche fisiche e le sue relazioni con l'ambiente e l'area circostante. Per Ginevra uno dei punti di vista privilegiati è la cima di uno dei rilievi giurassiani in territorio francese. Si nota anzitutto che quella che fa capo

a Ginevra è una regione aperta le cui frontiere sono disegnate dalla storia più che dalla natura, l'immenso lago con le sue rive verdeggianti, sovrastato laggiù in fondo dalle nevi del Monte Bianco, invita a non passare oltre, a fermarsi, a goderne il clima temperato e la dovizia culturale.

Affatto diverso il discorso se si volge lo sguardo verso il Giura: allora si ha la conferma che le frontiere facilmente scelgono di correre sulla cresta delle montagne: la topografia, la geologia, l'isolamento, il clima rude accomunano i due versanti, ma storicamente non risulta che la catena abbia mai vissuto periodi di unità politica. Se le iniziative di cooperazione transfrontaliera di Basilea e Ginevra vanno comprese come logica conseguenza del loro dinamismo di centri urbani, quelle giurassiane sembrano rispondere piuttosto alla necessità di superare le difficoltà naturali e al desiderio di confrontarsi da posizioni di maggiore forza con il dinamismo delle regioni prospicienti, dedicando speciale attenzione allo sviluppo delle vie di comunicazione.

A sostanziare queste prime osservazioni ecco alcune cifre:

■ Superficie geografica in kmq	
Svizzera	41'285
Bacino del Rodano e del Lemano (a valle di Chancy)	10'323
Grand Genève	2'000
Canton Ginevra	282
Arco giurassiano (Cantoni del Giura, Berna settentrionale, Neuchâtel, Vaud e la francese Franca Contea)	22'000
■ Popolazione (2014)	
Svizzera	8'240'000
Bacino del Rodano e del Lemano	1'940'000
Grand Genève	946'000
Canton Ginevra (2011)	482'445
Arco giurassiano	2'016'000

Fonti: grand-genève.org, OFS, arc-jurassien.org, OSTAJ



I dati riferiti al numero dei frontalieri sono rilevanti. Il loro numero è cresciuto in modo esponenziale (settembre 2018: 317'371) dopo l'entrata in vigore nel 2002 dell'accordo sulla libera circolazione delle persone che permette ai cittadini dell'UE di accedere liberamente alla **Svizzera**. La penuria di alloggi nelle grandi agglomerazioni e il costo della vita nella Confederazione sono fra i fattori che favoriscono la scelta di mantenere il domicilio oltrefrontiera.

## INTERREG

La regione transfrontaliera franco-svizzera è conosciuta per il dinamismo da ascrivere anche ad una moltitudine di progetti di sviluppo avviati e realizzati grazie a finanziamenti specifici. Importante è il ruolo svolto dal Programma INTERREG V-A Francia-Svizzera che mira a tradurre in progetti concreti la politica di sviluppo regionale dell'UE puntando specialmente alla creazione di posti di lavoro, al rafforzamento della competitività delle imprese e in generale al miglioramento della qualità di vita della popolazione. Tra il 2007 e il 2013 sono stati

finanziati 151 progetti per un importo di circa 150 milioni di franchi. Fra l'altro è stato possibile dare avvio a due istituti d'insegnamento che rispondono alle necessità di cura e protezione del paesaggio. Fra i progetti più riusciti: un brevetto di impianto universale per il trattamento delle fratture del femore negli anziani e la realizzazione di laboratori per favorire il conseguimento degli obiettivi di politica energetica e ambientale UE. Peccato che il contributo INTERREG elargito dalla Confederazione, a dispetto degli accordi presi, sia sempre stato assai inferiore a quello dell'UE.

## La sicurezza

Aprire le frontiere non significa trascurare la sicurezza; su questo punto vi è accordo. La sfida è gigantesca, non da ultimo perché il confine obbliga gli addetti alla sicurezza ad attenersi alle diversità di legislazione e di prassi dei due Stati e dei Cantoni. Per la criminalità invece la frontiera non rappresenta in sé un problema, anzi una regione percorsa da un confine di diverse centinaia di chilometri le permette spesso di avere buon gioco. Anche la prosperità e la caratteristica di centro finanziario internazionale di Ginevra risvegliano appetiti criminali di ogni tipo, dal riciclaggio di denaro ai reati fiscali.

La presenza dell'aeroporto internazionale e dei molti collegamenti viari e ferroviari transfrontalieri certamente non aiutano nel tenere sotto controllo attività illegali come, per esempio, il traffico di stupefacenti.

Nonostante le statistiche del 2014 evidenzino un calo della criminalità in Svizzera, una stretta collaborazione tra Francia e Svizzera nei settori della giustizia, della polizia e del controllo delle frontiere resta fondamentale per le autorità del Bacino lemanico. L'adesione della Svizzera allo spazio di Schengen e in particolare al Sistema d'informazione Schengen (SIS) ha effettivamente facilitato delle soluzioni efficaci.

Nel 1998 la Francia e la Svizzera hanno concluso un accordo di cooperazione nei settori della giustizia, della polizia e delle dogane – convenzione di Berna, in seguito al quale è stato istituito il Centre de cooperation policière et

douanière (CCPD), ubicato vicino all'aeroporto di Cointrin –. Le modalità precise di cooperazione sono stabilite nell'accordo di Parigi (2007) in vigore dal 2009. Il Centro assembla le funzioni di controllo, custodia e indagine. Fatto unico in Europa è stata la creazione di una brigata mobile franco-svizzera (BOM) che mette in campo squadre miste – di norma due svizzeri e due francesi – con l'incarico di effettuare le ronde sui due lati del confine e di tener d'occhio specialmente la possibilità di furti con scasso e di traffico di droga.

Negli ultimi vent'anni le esigenze in materia di politica di sicurezza sono cambiate in modo significativo. Le forze di polizia cantonali sono sempre più chiamate a operare sui due lati della frontiera. Così le zone confinate tendono a coagularsi per certi versi in un'unica regione giudiziaria; il quadro di riferimento è costituito dai programmi UE EUROPOL ed EUROJUST cui partecipa anche la Svizzera. Sono auspicabili ulteriori progressi, ad esempio per quanto riguarda la sorveglianza telefonica che risponde a norme diverse in Francia e in Svizzera.

Anche la sicurezza del traffico aereo è fondamentale se si pensa che la posizione centrale della Svizzera nel continente la rende crocevia di innumerevoli rotte aeree. Il nostro Paese è membro di EUROCONTROL, un'organizzazione fondata nel 1960, con sede a Bruxelles, di cui fanno parte oggi 41 Paesi. Il suo obiettivo, coordinare le politiche nazionali nel settore dei servizi della navigazione aerea. Su spinta della Commissione europea, l'organizzazione lavora alla creazione di un "Cielo unico europeo" (Single European Sky). Attualmente l'area circostante l'aeroporto internazionale di Ginevra-Cointrin è monitorata da un centro regionale gestito dalla società svizzera Skyguide, che opera in stretta collaborazione con le autorità francesi.

Un evento particolare nella storia del 20. secolo illustra il comunque sempre importante ruolo dei confini. All'inizio del 1962 i negoziatori francesi e una delegazione del GPRA (Gouvernement provisoire de la République algérienne) intrattenero, nell'Hotel du Parc di Evian-les-Bains (Alta Savoia), colloqui di pace che il 18 marzo 1962 portarono al cessate il fuoco e alla fine della guerra. La delegazione algerina ricevette ospitalità (e protezione) sulla riva opposta del lago e del confine, a Losanna Ouchy. La Svizzera dei buoni uffici!

## I trasporti

Dopo l'invenzione della macchina a vapore e l'impiego dell'elettricità, nel 19. secolo le ferrovie cominciarono a imporsi come potente mezzo di coesione e gestione del territorio. Ginevra rientra a pieno titolo nel contesto di questa dinamica.

La stazione Cornavin a Ginevra, inaugurata nel 1858, appartenne, fino all'acquisto da parte delle Ferrovie Federali Svizzere alla vigilia della Prima Guerra Mondiale, alla società francese Paris-Lyon-Méditerranée realizzatrice della linea Ginevra-Lione e più tardi di quella Ginevra-Losanna. Sull'asse di questi due tracciati si sviluppò nel tempo un interessante spazio di coesione transfrontaliera. Inoltre, confermando un plebiscito popolare di 28 anni prima, nel 1912 si firmò l'accordo per finanziare il prolungamento di 14 chilometri della linea ferroviaria Annemasse-Eaux-Vives-Cornavin che prefigurò l'odierno CEVA, la linea urbana franco-vodese-ginevrina di 14 km – iniziata nel 2011 e in esercizio dal 2019 –, la gran parte in sotterranea, cinque stazioni, pensata come tratto del futuro Lém-an Express. Contemporaneamente allo sviluppo della ferrovia, Ginevra si dotò di tramvia; la prima linea fu inaugurata nel 1862. Nel periodo tra le due guerre, la rete tramviaria, nel complesso 170 km, raggiunse Annemasse, Douvaine, Saint-Julien e, a nord, Gex. Una rete assai più estesa di quella attuale che testimonia una marcata propensione per l'integrazione regionale. L'orgogliosa esibizione, al passaggio del secolo, della più vasta rete ferroviaria d'Europa non fu frutto del caso, ma manifestazione della consistenza dei preesistenti flussi di persone e merci. Il fatto che oggi 250.000 auto e moto affluiscono giorno dopo giorno in città conferma quale grande sfida rappresenti tutt'ora il traffico per la città.

E ora diamo un'occhiata sull'altro lato: la funivia del Salève fa pure parte della rete dei collegamenti transfrontalieri nella zona di Ginevra. Costruita nel 1932, sostituì una piccola ferrovia elettrica risalente al 1890 ed è molto apprezzata dalle famiglie ginevrine. Gestita da un Groupement de droit européen – forma giuridica sviluppata dal Consiglio d'Europa – ha sede presso l'ufficio del sindaco di Etrémobiers (Alta Savoia) e vi partecipano sia la Régie des transports parisiens (RATP) che i Transport publics genevois (TPG).



## Le zone franche

Cosciente dell'angustia di un territorio enclave che non sembra proporzionato alla sua storia, ai suoi bisogni e alle sue ambizioni, Ginevra si è sempre sforzata di guardare oltre specialmente quando si trattava di provvedere all'approvvigionamento alimentare.

In periodi storici in cui la possibilità di scambi e la mobilità erano fortemente inibiti, Ginevra puntò a creare un sistema di accordi commerciali regionale ottenne la costituzione di zone franche quali spazi binazionali dove i prodotti alimentari potevano circolare liberamente.

Dopo l'entrata nella Confederazione, con il trattato di Parigi del 20 novembre 1815 fu istituita una prima zona franca di 350 km<sup>2</sup> sul territorio di Gex. Si riportava così il confine doganale ai piedi del Giura. Con il Trattato di Torino del 16 marzo 1816 fu stabilita in zona savoiarda una seconda zona franca di 151 km<sup>2</sup>.

Nel corso del Risorgimento italiano, in vista del referendum per l'annessione della Savoia alla Francia, Napoleone III si ingraziò i savoiardi mettendo sul piatto della bilancia la proposta di ampliarne il territorio aggiungendogli una vasta area costituita dal Genevois, dal Chablais e da Faucigny. Si pervenne così ai confini attuali di questa zona abbastanza lacerata dalla storia.

Nell'ambito del Trattato di Versailles del 28 giugno 1919, allo scopo di creare un organo che moderasse i rapporti fra Stati si creò la Società delle Nazioni la cui sede venne attribuita a Ginevra. Nel testo comparve anche la proposta di eliminare le zone franche rimpiazzandole con un sistema di accordi commerciali regionali. Nonostante l'opposizione della popolazione svizzera (referendum), il governo francese procedette unilateralmente alla soppressione delle zone franche. Il nostro Paese denunciò il fatto come violazione degli accordi internazionali e portò la controversia dinanzi alla Corte internazionale di giustizia dell'Aia che gli diede ragione (1928). Fu infine la sentenza arbitrata emessa a Territet il 1. dicembre 1933 a regolamentare il regime giuridico delle zone franche attuali: commercio esente da dazi in entrambe le direzioni, la Svizzera è soggetta a restrizioni quantitative mentre rimane riservata la tassazione francese delle sue merci.

## Frontalieri e imposte

A quale regime fiscale dovrebbero essere soggetti i frontalieri? Per evitare la doppia imposizione sul reddito da lavoro è essenziale una regolamentazione intergovernativa coerente.

Nel 1910 e nel 1911 Svizzera e Francia strinsero un accordo che prevedeva per i frontalieri l'imposizione fiscale nel Cantone di residenza. Lo accettarono i Cantoni di Basilea Città, Basilea Campagna, Soletta e l'Alsazia Lorena; nel 1935 anche Berna, Neuchâtel, Vaud e Vallese. Ginevra si oppose sempre a questa formula insistendo per un sistema di ritenuta alla fonte. All'inizio gli effetti dell'una e dell'altra soluzione sembrarono simili, ma il costante aumento del numero di frontalieri e di converso la continua crescita dell'economia ginevrina e svizzera posero presto la questione di una più equa solidarietà finanziaria tra il luogo di lavoro e quello di residenza, specialmente fra il Cantone di Ginevra e le autorità dei territoriali francesi contigui.

La soluzione fu l'accordo tra Francia e Svizzera sulla compensazione finanziaria dei lavoratori frontalieri attivi a Ginevra. Firmato il 29 gennaio 1973, prevede una retrocessione pari al 3,5 per cento della massa salariale lorda delle persone che lavorano a Ginevra dai dipartimenti dell'Ain e dell'Alta Savoia. I versamenti vanno dal Cantone Ginevra al Tesoro francese, che li ridistribuisce ai Dipartimenti. Una parte sostanziale di questi fondi deve venir utilizzata per finanziare interventi relativi alla frontiera. Nel 2017 le compensazioni versate da Ginevra ammontarono a 282 milioni di franchi.

## La cooperazione regionale

Descrivere la cooperazione regionale transfrontaliera nel bacino lemanico non è scontato: siamo lontani dalla leggibilità delle strutture della diplomazia intergovernativa. Infatti si tratta di istituzioni distribuite secondo un principio di scatole cinesi: ogni regione crea autonomamente e a vari livelli suoi propri organismi, li modifica o ne modifica il mandato; certi si occupano dei problemi generali, altri di tematiche particolari (trasporti, protezione dell'ambiente, sicurezza, ecc.), certi sono più

interessati al dialogo e ai contatti, altri sono adibiti a funzioni più esecutive, certi dispongono di risorse finanziarie, altri no..., certi cadono nel dimenticatoio.

Le attività di cooperazione transfrontaliera sono inoltre confrontate con gli inconvenienti dovuti al diverso grado di accentramento statale della Francia e della Svizzera, alla diversa dimensione dei Cantoni svizzeri rispetto ai Dipartimenti francesi (la regione Alvernia-Rodano-Alpi conta 7,6 milioni di abitanti, quasi la popolazione della Svizzera), nonché alla diversa concezione delle strutture amministrative.

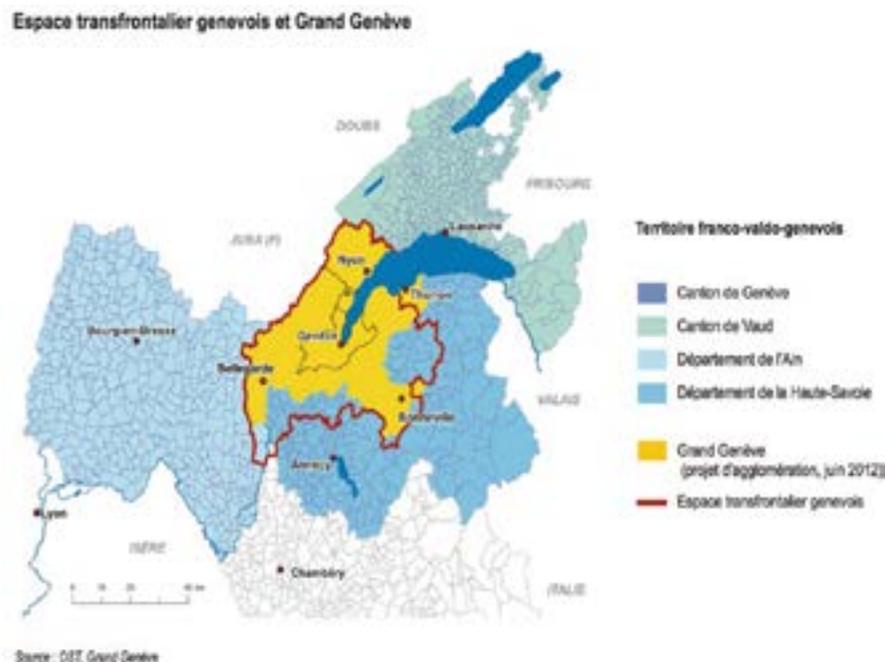
## Il Comité régional franco-genevois (CRFG)

Istituito nel 1973 nel quadro di un accordo fiscale, riunisce tutte le autorità esecutive, su territorio francese (quelle dei due dipartimenti dell'Ain e dell'Alta Savoia, la regione Alvernia-Rodano-Alpi) e svizzero (i Cantoni di Ginevra e Vaud). Compito principale del CRFG, che dispone di una segreteria e si appoggia su comitati di esperti è coordinare le linee strategiche in sette aree tematiche, anche se in pratica le questioni del traffico calamitano gran parte della sua attenzione. Può comunque esibire risultati concreti, per esempio nel campo dello smaltimento dei rifiuti.

## Il Conseil du Lemán,

Creato nel 1987, si sforza di non competere con organismi come il Comitato regionale CRFG limitandosi a promuovere i contatti transfrontalieri e a favorire lo scambio di esperienze. Ne fa parte anche il Canton Vallese. È diretto da un Consiglio di Amministrazione e da un'Assemblea Generale. Principalmente intrattiene contatti con i rappresentanti dell'economia e del commercio, tra l'altro grazie all'Union lémanique des chambres de commerce, ma si dedica anche a iniziative simpatiche come la pista ciclabile intorno al Lemano o la pubblicazione di una guida letteraria.

## Grand Genève



Pur trattandosi di un territorio dalla realtà geografica e da una storia condivise, il comprensorio franco-valdo-ginevrino è riuscito solo tardivamente a far breccia presso le autorità franco-svizzere convincendole dell'opportunità di puntare ad un progetto di agglomerazione transfrontaliera. Grand Genève è stata istituita nel 2004 come ente incaricato di questa realizzazione, un progetto di nuova generazione che dovrebbe concludersi nel 2030. Sua specifica responsabilità è la realizzazione di un quadro urbanistico che garantisca alla popolazione della futura agglomerazione di poter abitare e spostarsi in un ambiente di alta qualità. Assolve il suo compito impostando e coordinando le attività, nonché procurandosi i finanziamenti necessari. Collabora con gli altri enti come il CRFG e il Conseil du Léman, ma senza interferire nelle loro mansioni. È composta dall'insieme dei partner (delegati di livello politico e amministrativo) chiamati a occuparsi della pianificazione del comprensorio urbano di Ginevra, cioè i Cantoni di Ginevra e Vaud, la città di Ginevra, il distretto di Nyon, la regione Auvergne-Rhône-Alpes, i due dipartimenti dell'Ain e dell'Alta Savoia, l'Assemblea regionale di cooperazione del Genevois français – la cintura di comuni francesi intorno alla città – così come la Repubblica francese e la Confederazione svizzera!

L'organo direttivo del progetto a partire dal 2012 ha assunto la forma giuridica, ideata dal Consiglio d'Europa, del Gruppo locale di collaborazione transfrontaliera (GLCT) trasformato nel 2017 in Raggruppamento regionale di cooperazione transfrontaliera (GEC) per permettere la compartecipazione integrale ai lavori dei governi svizzero e francese.

Infine, affinché la società civile abbia voce in capitolo, è stato istituito un Forum di agglomerazione formato da 75 persone della regione che rappresentano sindacati, associazioni economiche e ambientaliste. È molto attiva quella dei pendolari denominata Groupement transfrontalier européen (GTE). Fra i vari suggerimenti del Forum si possono citare il coordinamento delle attività di car-sharing e i modi di cofinanziamento di lunga durata delle infrastrutture d'interesse generale.

## La Métropole lémanique

Questo nome è stato dato ad una struttura creata nel 2013, un gruppo d'interessi che intende dare più visibilità al dinamismo della regione del Lemano, sia a livello nazionale che internazionale, mettendo l'accento sulla concentrazione di organizzazioni internazionali, federazioni sportive, centri di competenza universitari, industrie e fornitori di servizi ad alta intensità di ricerca, istituti vari di istruzione superiore che la caratterizza.

## Il ruolo internazionale della Regione di Ginevra

Il cosmopolitismo di Ginevra e della Regione è dovuto più che alla pur intensa cooperazione transfrontaliera, al fatto che ospita numerosi importanti organismi internazionali. A Ginevra hanno sede 36 organizzazioni internazionali, ovvero intergovernative, e più di 200 organizzazioni non governative (ONG).

Promuovere e sostenere l'internazionalità di Ginevra è un compito prioritariamente nazionale affidato specialmente alla responsabilità del Dipartimento federale degli affari esteri. La maggior parte dei fondi va alla Fondazione Immobiliare per le Organizzazioni Internazionali (FIPOI) creata dal Cantone di Ginevra nel 1964.

A Ginevra e nella Regione hanno la loro sede centrale ben 36 organizzazioni internazionali e più di 200 organizzazioni non governative (ONG). Pensiamo alle Nazioni Unite (ONU), all'Organizzazione internazionale del Lavoro (OIL), all'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS), all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), al Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), alle principali organizzazioni sportive internazionali, guidate dal Comitato internazionale Olimpico (CIO) che a Losanna-Ouchy ha insediato non solo la sua sede principale, ma anche il Museo Olimpico.

Più di 170 Stati dispongono di missioni diplomatiche a Ginevra, missioni cui tocca in particolare il compito di difendere gli interessi del proprio Paese nell'ambito delle organizzazioni e delle conferenze internazionali.

Questa forte presenza internazionale a prima vista non sembrerebbe avere nessi con la cooperazione transfrontaliera regionale, ma ad un esame più attento invece

si può notare che i legami ci sono, eccome.

L'esempio del CERN (si veda: capitolo 6, pagine 95-96), mostra come la dimensione transfrontaliera si manifesti in più modi: i grandi anelli degli acceleratori di particelle, elementi fondamentali di questo tipo di ricerca, corrono nel sottosuolo di una decina di comuni francesi del Pays de Gex (tra cui Saint-Genis-Pouilly e Ferney-Voltaire); si dà pure il caso che molti dipendenti vivono nella **vicina Francia** e che imprese sia svizzere che francesi di ogni tipo, dall'industria high-tech al modesto laboratorio artigianale, svolgono lavori nei suoi giganteschi cantieri, lavori coordinati, tra altro, da una direzione franco-svizzera.

## L'avvenire della costa lemanica

In anni recenti, l'interdipendenza e la collaborazione tra le regioni sui due lati del confine franco-svizzero si sono notevolmente intensificate. Inevitabili, naturalmente, alcuni insuccessi; così l'esito negativo del referendum del 18 maggio 2014 che ha sancito il rifiuto dei ginevrini di cofinanziare infrastrutture di interesse regionale, in particolare una catena di cinque parcheggi sotterranei nel sottosuolo dell'Alta Savoia, alle porte della città. Ciò detto, le proiezioni indicano che i flussi transfrontalieri aumenteranno ancora negli anni a venire, per cui sarà ineluttabile imprimere nuovi impulsi alla cooperazione transfrontaliera, un nuovo slancio che dovrebbe mirare a rendere più efficaci gli strumenti della cooperazione già a disposizione e a concretizzare altre realizzazioni transfrontaliere.

A livello istituzionale, ad esempio, il Cantone di Ginevra ha già iniziato a riflettere sul futuro della governance della Regione transfrontaliera, con l'obiettivo di razionalizzare le risorse disponibili. Provvedimenti previsti? Una più chiara ripartizione delle competenze tra le diverse istituzioni al fine di evitare duplicati e una revisione del perimetro dell'agglomerazione della Grand Genève, tenendo presenti gli scompensi legati alla progressione demografica, agli squilibri socio-economici fra centro e periferia, al rischio che la cintura si trasformi in quartiere dormitorio, allo sviluppo della rete dei trasporti (tram, bus, condivisione delle vetture, ecc.

## L'arco del Giura

Il Giura: un confine lungo 230 km sulle creste tra Ginevra e Basilea, e oltre, inoltre privo di aree metropolitane. Sono fattori questi che non favoriscono una naturale cooperazione transfrontaliera che, rispetto per esempio alla Regione di Ginevra, dipende dunque maggiormente dalla volontà e dal dinamismo dell'élite politica ed economica regionale. Inoltre fra le zone di cooperazione che lo contraddistinguono, troviamo territori raggruppati intorno ad assi di comunicazione trasversali e confrontati con situazioni fra loro assai diverse.

Nonostante ciò l'Arco giurassiano dispone di tessuto economico di grande levatura, connotato da un'industria orologiera e delle macchine di alto livello per cui risulta essere la seconda regione della Svizzera per volume di esportazioni.

La difesa dei suoi interessi economici è affidata a tre organismi:

- **La Communauté (in seguito Conferenza) de travail du Jura (CTJ)**, organizzazione delegata alla gestione dei contatti e degli scambi per la cooperazione transfrontaliera. Creata nel 1985 su iniziativa dello statista francese Edgar Faure, presidente del Consiglio regionale della Franca Contea e di François Lachat ministro dell'allora neocostituito Cantone del Giura, ne fanno parte sul versante svizzero i Cantoni di Berna, Vaud, Neuchâtel e Giura, sul versante francese la nuova regione della Borgogna-Franca Contea. Le tematiche affrontate? I trasporti, la formazione professionale, lo sviluppo sostenibile. Primo risultato concreto, la pubblicazione di una guida transfrontaliera dal titolo Jura Franco-Suisse (Editions Hachette, 2014).
- **L'arcjurassien.ch**, ente, creato nel 2008 cui è stata affidata la missione di rafforzare la cooperazione intercantonale e transfrontaliera, in particolare sovrintendendo all'attuazione dei programmi INTERREG Francia-Svizzera V, nonché assumendo il ruolo di autorevole rappresentante degli interessi della regione presso la Confederazione. È un'associazione intercantonale di diritto privato retta dai Cantoni di Berna, Vaud, Neuchâtel e Giura. La sua struttura agile e indipendente gli permette di promuovere efficacemente progetti concreti di sviluppo della regione. Il comitato direttivo è composto da quattro consiglieri di Stato – uno per Cantone –; la segreteria, che ha il compito di sostenere le autorità cantonali nelle attività di cooperazione, ha sede a La Chaux-de-Fonds.

- Infine, come nella regione di Ginevra, è attivo dal 2012 un **Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)** che partecipa all'Agglomération urbaine du Doubs (AUD), uno spazio binazionale questo con più di 63'000 abitanti che costituisce la più estesa agglomerazione transfrontaliera del Giura. Ne fanno parte tre comuni svizzeri (La Chaux-de-Fonds, Le Locle e Les Brenets) e tre francesi (Morteau, Villers-le-Lac e Les Fins).

Alfine di favorire il superamento delle difficoltà dell'Arco giurassiano e pervenire ad una strategia globale per i suoi territori, la CTJ e l'arcjurassien.ch hanno identificato tre tematiche prioritarie:

**La mobilità.** La regione non beneficia di una fitta rete stradale e ferroviaria, si tratta dunque di rafforzare i collegamenti ferroviari, aumentare le frequenze tra i poli urbani e creare nuovi collegamenti. Allo studio: il progetto INTERREG di car pooling (otto partner svizzeri e francesi, più di 80 aziende e 27.000 dipendenti).

**L'innovazione e la ricerca.** Si tratta di creare un polo di eccellenza per la micromeccanica (progetto transfrontaliero INTERREG) come iniziativa faro per mettere in contatto le PMI della regione e incoraggiare progetti collaborativi e innovativi.

**La formazione professionale.** Supplire alla carenza di manodopera qualificata attuando programmi specifici per attirare i giovani verso l'apprendistato e i mestieri tecnici.

## Bilancio

La cooperazione transfrontaliera nelle regioni del Reno e del Rodano si presenta più come un cantiere in piena effervescenza che come struttura pronta per l'uso.

Costruire l'Europa sotto la spinta dell'iniziativa locale e dei bisogni concreti – bottom up – può risultare altrettanto promettente e legittimo che realizzarla secondo grandiose architetture – top down – di livello continentale. Come svizzeri, in fondo, ci sentiamo più vicini a questa linea: ascoltare i cittadini, avviare nuovi progetti, innovare anche sul piano istituzionale.

Inoltre, coscienti che il rigore finanziario può colpire a volte la Francia, a volte la Svizzera, sarebbe intelligente implementare una politica regionale che miri a mettere in comune le risorse dei vari attori e a calibrare gli investimenti su più lunghi periodi di tempo; parole d'ordine: calcolare, ponderare e conservare.

La domanda pertinente è se in queste regioni si stia veramente sviluppando o si svilupperà qualcosa che abbia i connotati di una vera condivisa identità transfrontaliera.

Per il momento qualsiasi risposta è prematura.

## CAPITOLO 9

## Collaborazione transfrontaliera nell'area del Bodanico

Indrani Das Schmid & Florian Schmid

L'uomo si è sempre trovato bene nella regione del Lago Bodanico e dell'Alto Reno di cui fin dal 9'000 a.C. ha goduto il clima e la facilità di scambi e commerci. Ne sono testimonianza anche gli insediamenti palafitticoli di Unteruhldingen presso Meersburg di grande interesse per la ricerca preistorica in Europa. Il nome stesso di Lacus Raetiae Brigantinus, come Plinio il Vecchio chiamò il grande lago nel 75 d.C, si ricollegava alla **tribù celtica dei Briganti**, da cui prese il nome la città capoluogo Brigantium, oggi Bregenz. Con l'occupazione romana i popoli celtici della regione vennero progressivamente **romanizzati**. Attorno al 300 d.C. il lago divenne parte del limes, il confine romano, protetto da una flotta e da un certo numero di fortificazioni (castra). In seguito il popolo germanico degli Alemanni occupò progressivamente tutta la regione, estinguendo il latino e imponendo il **tedesco**, che risuona oggi ancora nelle varie forme dialettali regionali e locali.

Oltre alla lingua comune, anche la precoce **cristianizzazione** ha contribuito a forgiare una comune identità culturale. Di grande importanza fu la costituzione della diocesi di Costanza alla fine del VI secolo, nonché la fondazione dei monasteri benedettini di San Gallo (713) e di Reichenau (724), centri di irradiazione culturale di grande importanza. Un avvenimento eccezionale per la regione fu il **Concilio di Costanza** (1414-1418).

Importante percorso commerciale tra l'Europa settentrionale e quella meridionale, la zona ha vissuto a più riprese dei conflitti: per esempio, la guerra di Svevia (1499) che provocò non solo distruzioni, ma anche la divisione politica e poi culturale fra i **Cantoni Confederati** e l'Impero, la Guerra dei Trent'anni (guerra navale sul lago 1632-1648) e, in epoca moderna, la prima, ma specialmente la seconda guerra mondiale (dal 1943 bombardamenti alleati del porto navale e della città tedesca di Friedrichshafen). Nell'ultimo secolo e mezzo, a onta delle due guerre mondiali, la positiva collaborazione usuale fra i Comuni rivieraschi si è viepiù estesa fino a dare origine alla grande **Regione internazionale del Bodanico**.



Area della conferenza Internazionale del Lago di Costanza (IBK)

## La Regione internazionale del Lago Bodanico

Quella del Lago Bodanico è considerata una delle regioni europee con la migliore qualità della vita, un'economia prospera e una cultura vivace. A causa delle discontinuità e ambivalenze storiche degli Stati rivieraschi, i rapporti fra loro hanno dovuto essere rivisti a più riprese. Alla fin fine, però, ha sempre prevalso l'idea della collaborazione. Dunque l'antico libero spirito del Bodanico continua a vitalizzare partecipazioni e progetti attuali.

L'area di cooperazione della Regione si estende su ben quattro Stati, **Svizzera, Germania, Austria e Principato del Liechtenstein**; nel dettaglio: le circoscrizioni del Baden-Württemberg (Landkreise di Costanza, Bodensee, Sigmaringen, Ravensburg), dello Stato federale della Baviera, (Lindau, Kempten, Oberallgäu), dei cantoni svizzeri di Zurigo, Turgovia, Appenzello interno ed esterno, San Gallo e Sciaffusa, del Vorarlberg austriaco e del Principato per una superficie complessiva di circa 14.800 km<sup>2</sup> e una popolazione di quattro milioni di abitanti. Se si eccettua l'area metropolitana di Zurigo, si può affermare che nella Regione sia prevalentemente a vocazione rurale. Invero, con un prodotto interno lordo di 245 miliardi di franchi (Svizzera: 670 miliardi), essa presenta un'economia assai solida, un reddito medio pro capite è di 61'500 fr., un tasso di disoccupazione del 2-3% (basso rispetto a quello medio della Svizzera e del Liechtenstein, molto basso rispetto a quello della Germania e dell'Austria).

La popolazione attiva, circa 2,2 milioni di persone (2013), di cui 880'000 nel solo Canton Zurigo, in maggioranza (circa il 72%) lavora nel **terziario**. Tuttavia, anche l'**industria** occupa un'importante quota di manodopera: nel Principato quasi il 44%, nei Cantoni svizzeri il 35%, nel Vorarlberg e nella parte germanica il 33%. Il **settore primario** conserva una certa importanza nei Cantoni della Svizzera orientale (il 10% della popolazione dell'Appenzello esterno è attiva nell'agricoltura, nella silvicoltura e nella pesca) e nel Vorarlberg (8%) mentre nell'insieme della Regione questo settore impegna a malapena il 3% della forza lavoro.

Va detto che la Regione deve molto del suo benessere economico alla intensa

pratica del frontalierato: lavorano regolarmente in Svizzera circa 18'900 persone che abitano nella parte germanica della Regione, 7'500 in quella austriaca e circa 1'450 nel Principato del Liechtenstein.

Delle persone impiegate nel Liechtenstein 8'220 provengono dal Vorarlberg, 10'000 dalla Svizzera e 600 dalla Germania. Dunque la maggioranza dei pendolari regionali si sposta in Svizzera e nel Liechtenstein, mentre pochi trovano lavoro nell'area germanica (610 svizzeri e 800 austriaci) e nel Vorarlberg (3'300 tedeschi, 24 svizzeri e 63 abitanti del Liechtenstein).

Questo intenso movimento di pendolari permette a numerose imprese di rimanere competitive. Ne approfittano anche le casse malattia svizzere in quanto i frontalieri devono pagare i premi malattia, infortuni e disoccupazione sul luogo di lavoro secondo le prescrizioni della legge svizzera, ma vengono risarciti secondo le indicazioni della legge del luogo di domicilio.

## La relatività delle frontiere

Quanto possano essere relativizzate le frontiere si esperisce nell'unica enclave tedesca della Regione, **Büdingen** am Hochrhein – situata a valle del lago, verso Sciaffusa – dove si possono sperimentare più tipi di diritto internazionale, ma anche nel **Tägermoos**, una superficie di circa un chilometro e mezzo che si trova sulla riva meridionale del Reno, tra i comuni di Costanza e Tägerwilen, ed è territorio svizzero. In base al Trattato di Stato del 29 marzo 1831, talune mansioni amministrative del Moos, come il sistema catastale, sono assunte dalla città tedesca di Costanza, che tra altro lo esibisce come fosse un quartiere della città.

## La cooperazione transfrontaliera

Anche nelle più complicate situazioni storiche, gli abitanti della regione del Lago Bodanico hanno sempre lavorato, commerciato, parlato e festeggiato... oltre confine. Ed anche oggi la situazione non è cambiata. Gli esperti stimano siano in corso nella Regione del Bodensee più di 300 progetti di cooperazione transfrontaliera ai livelli più diversi. Non vi sono coinvolte solo le istituzioni ufficiali – vedi sotto – ma anche **club privati** che organizzano tornei sportivi ed escursioni a piedi o in bicicletta attraverso i confini. Molti gruppi sono attivi anche nel settore culturale che propone eventi percepiti dalla popolazione come punti ricorrenti nel calendario annuale, quali la Notte dei musei di Sciaffusa-Hegau o il Festival notturno sul lago a Costanza-Kreuzlingen. Importanti sono le numerose associazioni che si occupano di ricerca e divulgazione della storia locale. La stretta interdipendenza delle numerose associazioni musicali della Regione contribuisce pure a vitalizzare gli scambi.

## Le istituzioni politiche

La **Conferenza Internazionale del Lago Bodanico** (IBK) fu fondata nel 1972. Gli obiettivi erano limitati inizialmente alla coordinazione transfrontaliera in funzione dell'ambiente e della protezione delle acque. Già sette anni dopo furono però notevolmente incentivati di fronte alla differenziazione delle tematiche e all'esigenza di intraprendere riforme strutturali. L'IBK è oggi un'unione cooperativa dei Länder e dei Cantoni rivieraschi che le si sono associati. Il suo organo supremo è la **Conferenza dei capi di governo**. Il **comitato esecutivo permanente** dell'IBK ha istituito le commissioni istruzione, cultura, ambiente, trasporti, economia, sanità e affari sociali.

Tra le attività concrete della IBK va menzionata l'assegnazione dei premi d'incoraggiamento di 10'000 fr., fino a sette per anno, principalmente nel campo della cultura. Va anche menzionata la cooperazione nel settore della sanità, della prevenzione e dell'assistenza. Un altro fra i compiti principali dell'IBK, assunto dai diversi gruppi di progetto, è la gestione delle pubbliche relazioni. L'IBK amministra e finanzia pure i progetti **iNTERREG**.

La **Conferenza parlamentare del Lago Bodanico** è stata fondata a Bregenz nel 1994. Gli Stati federali e i Cantoni partecipanti inviano, oltre ai presidenti, fino a tre parlamentari quali membri permanenti. L'obiettivo della conferenza è dare nuovi impulsi, nonché discutere e coordinare i progetti e le misure transnazionali con l'approvazione di un'ampia base democratica.

Nel marzo del 2009, 24 città, tra cui Costanza, Friedrichshafen, San Gallo, Sciaffusa, Arbon, Romanshorn e Bregenz, hanno fondato l'Internationalen Städtebund Bodensee (ISB), ovvero la **Lega internazionale delle città bodaniche** che intende rappresentare la rete e gli interessi dei grandi agglomerati urbani del comprensorio del Bodanico.

Già nel 1824 sul Bodanico fu inaugurata una regolare linea di navigazione transfrontaliera. Nel 1893 venne concluso un accordo in relazione alla pesca e nel 1959 fu istituita la **Commissione internazionale per la protezione** delle sue acque (IGKB). Merita un cenno pure il Bodensee-Wasserinformationssystem (BOWIS), cioè il **Sistema di informazione sulle acque lacuali**.

Fino ad oggi i **confini** del Bodanico superiore sono incerti: l'Austria considera l'Obersee – ad eccezione della scogliera, una zona costiera con una profondità d'acqua di oltre 25 metri – come bene condominiale che va amministrato congiuntamente, la Svizzera vorrebbe che fosse suddiviso in corrispondenza della riva di ogni Stato – Austria, Germania, Svizzera. I confini del bacino di Costanza e dell'Untersee sono invece stati concordati contrattualmente tra la Svizzera e la Germania.

## Scienza ed educazione

Il settore della formazione e ricerca presenta una rete di **oltre 30 università e istituti tecnici superiori**. Di particolare importanza, le tre grandi città universitarie di Zurigo, San Gallo e Costanza, ma godono notevole prestigio anche istituti scolastici minori come l'Università interdisciplinare Zeppelin di Friedrichshafen o l'Accademia Internazionale di Filosofia del Principato del Liechtenstein (IAP). Merita pure una citazione la **Fondazione Internazionale del Bodanico**, creata nel 1994 e indirizzata principalmente alla protezione delle risorse naturali (flora e fauna), nonché il **Geodatenpool del Bodanico** o il **Nano-Cluster**, associazione che si occupa di micro e nanotecnologie.

È interessante notare come, oltre agli scambi e ai legami economici di cui sopra, nella regione del Lago di Costanza si attribuisca grande valore agli interessi giovanili e all'istruzione. Oltre a numerosi progetti e attività cooperative a livello della società civile, come gli incontri internazionali dei giovani della Gesellschaft zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (GFGZ), sono degni di nota due progetti.

L'**IBK Projektgruppe Jugend** probabilmente è unico in Europa: gli Stati e i Cantoni membri vi inviano giovani operatori retribuiti incaricati di organizzare regolarmente importanti incontri per la gioventù e/o concorsi di idee. L'incontro al vertice della Gioventù al Concilio di Costanza (2015) e l'incontro dei giovani con il presidente del Parlamento europeo, **Martin Schulz** (2016), nella ricorrenza della creazione del Consiglio stesso, sono stati sicuramente momenti assai importanti per i giovani partecipanti provenienti da Svizzera, Austria, Germania e Liechtenstein.

Il **progetto Xchange** offre per contro opportunità di scambio transfrontaliero per gli apprendisti. Il programma, adattato alle esigenze di questo gruppo target, promuove non solo la competenza nelle professioni non accademiche, ma anche l'autostima dei giovani e la propensione all'innovazione delle imprese.



Il comprensorio della Conferenza del Lago Bodanico  
 Fonte: <http://www.dachplus.org>

## INTERREG / CTE

La cooperazione transfrontaliera va finanziata. La maggior parte delle Associazioni e delle iniziative di cooperazione private riesce a raccogliere i fondi necessari attraverso le quote associative e la sponsorizzazione.

I Comuni e i Cantoni finanziano le attività di livello istituzionale.

La Regione Internazionale del Bodanico, in particolare, favorisce la cooperazione transfrontaliera promuovendo la partecipazione ai progetti INTERREG / CTE già descritti nel capitolo 7. Per il quadriennio attuale l'Unione europea assegna alla Regione 39,5 milioni di euro più altri 11,7 milioni destinati alle attività INTERREG da realizzare in collaborazione con la Svizzera e il Liechtenstein.

## EUSALP

L'Unione europea si sforza di allargare la tradizionale cooperazione regionale transfrontaliera secondo una visione più ampia, come è il caso della **strategia di promozione dello spazio alpino** (EUSALP). La Regione Internazionale del Lago Bodanico, vista la sua posizione centrale, ambirebbe ad assumere in questa operazione un ruolo decisivo. L'EUSALP, lanciato nel 2015, è il quinto e più recente progetto strategico sovraregionale dell'UE e interessa cinque Stati membri dell'UE – Austria, Germania, Francia, Italia e Slovenia – nonché due Paesi non membri dell'UE – Svizzera e Principato del Liechtenstein –, in totale 48 regioni. L'obiettivo è quello di rafforzare e indirizzare la cooperazione transfrontaliera nella regione alpina in modo che vengano elaborate soluzioni comuni per affrontare problemi comuni quali il cambiamento climatico, lo sviluppo turistico sostenibile, il regresso delle comunità montane, i problemi delle infrastrutture di trasporto, la produzione di energia sostenibile, ecc. Soprattutto si vorrebbe portare autorità e società civile delle regioni interessate a scambiarsi informazioni, idee ed esperienze. Purtroppo, sono pochi finora i Cantoni svizzeri ad essersi attivati nel solco di questa iniziativa, situazione cui si contrappone l'entusiasmo e l'impegno dei vicini Länder tedeschi del Baden-Württemberg e della Baviera.

## La Società per la promozione della cooperazione transfrontaliera

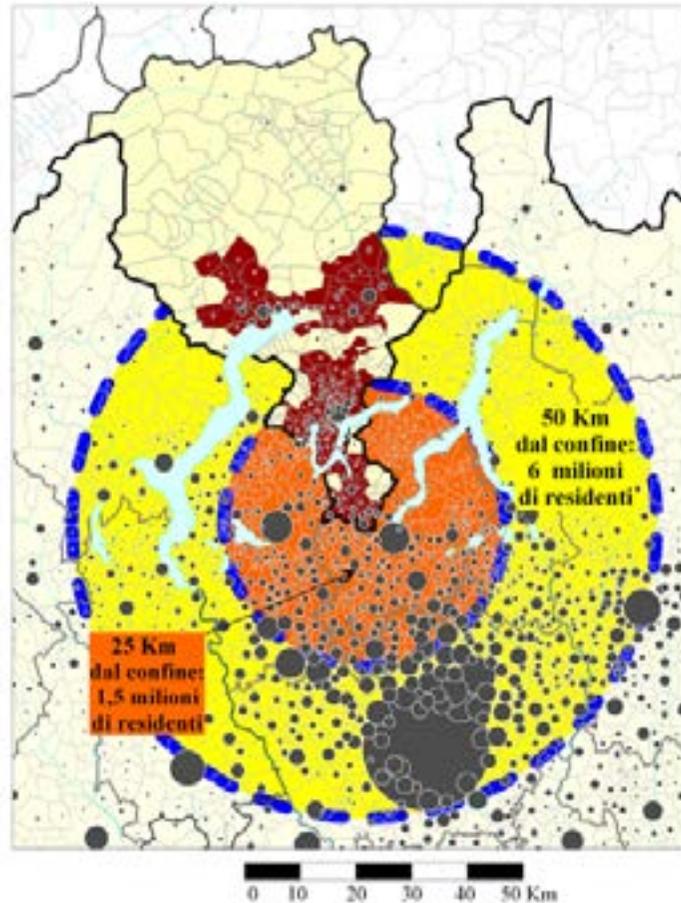


La **Gesellschaft zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit** (GFGZ) è stata fondata nel 2012 e ha sede a Neuhausen am Rheinfall, nel Canton Sciaffusa. Dal punto di vista giuridico è un'associazione di diritto svizzero che opera come think tank e organizzazione non governativa a livello europeo. L'obiettivo della società è quello di costruire ponti tra le persone che vivono nelle regioni di frontiera, ma anche tra gli attori politici, amministrativi, imprenditoriali, scientifici, culturali e la società civile. Essa è attiva in tutta Europa, tra l'altro con rappresentanze a Berlino e a Kharkiv (Ucraina), nonché nell'Africa occidentale e studia sotto vari aspetti il problema delle frontiere. Il GFGZ è guidato da un consiglio di dieci membri presieduto dal politologo Florian Schmid, che dirige anche il settore di ricerca della Società.

## Il futuro

Per quanto idilliaca possa sembrare la regione del Lago Bodanico, per quanto sia profondamente radicata nella coscienza collettiva di questa regione la tradizione delle relazioni di buon vicinato, essa si trova però anche ad affrontare sfide e attriti non sempre facili da controllare. Shopping, turismo, acquisto di terreni e la polemica per il rumore che provoca l'aeroporto di Zurigo sono alcuni dei punti che infiammano gli animi. Dal punto di vista economico e della ricerca, la regione del Bodanico è in forte concorrenza con le vicine aree metropolitane di Monaco, Stoccarda, Basilea-Oberrhein o Ginevra-Losanna. Il reperimento di futuri specialisti e investitori per progetti di innovazione, ricerca e formazione è un problema anche per la regione del Lago di Costanza, mentre nuovi sconvolgimenti, come la crisi dei rifugiati e le posizioni sovraniste, sono attuali anche in questa regione.

## CAPITOLO 10



Il Ticino transfrontaliero

## La frontiera con l'Italia; la regione insubrica

Remigio Ratti

Quindici Cantoni svizzeri su ventisei sono Cantoni di frontiera. Tre di questi – Grigioni, Ticino e Vallese – si situano sul più lungo confine svizzero, quello italiano. L'Italia costituisce il nostro secondo partner commerciale, dopo la Germania, per le importazioni e il terzo per le esportazioni. La bilancia commerciale presenta regolarmente un'eccedenza a favore della Svizzera. Sono importanti anche gli investimenti diretti svizzeri in Italia (con 51'000 posti di lavoro creati) mentre quelli in senso inverso corrispondono a 14'000 posti lavoro. Se ci avviciniamo al contesto limitrofo, ai quasi 10 milioni di abitanti della Lombardia e alla sua **metropoli** milanese di 6 milioni di abitanti a soli 50 chilometri da Chiasso, troviamo un potente vicino di casa di cui troppo spesso sottovalutiamo l'impatto, non solo demografico, sociale, economico ma anche geopolitico per la Svizzera e per l'Europa.

Non a caso lo storico ed economista **Jean-François Bergier** faceva appunto notare come già nel XIII secolo Milano avesse una popolazione di più di centomila abitanti. Milano era ed è il polo al sud delle Alpi, il vertice rovesciato di un triangolo con due lati diretti l'uno verso le fiere della Champagne (Parigi) e il secondo verso tutto l'asse renano. Ora Bergier, tenendo presente nel medesimo tempo le relazioni orizzontali tra i due altri poli di Lione e Monaco di Baviera, vede nell'intersezione tra gli spazi del transito nord-sud e quello est-ovest le grandi linee della territorialità elvetica. Uno spazio che i potenti da quel tempo in poi hanno avuto interesse a vedere aperto e neutrale. L'esistenza della Confederazione svizzera e il suo sviluppo lungo oltre sette secoli è una conquista dei confederati, vale la pena di tenerlo presente, ottenuta tra dipendenze esterne e intrapendenze interne. Il fatto di essere nel cuore delle Alpi quale luogo predestinato al transito e quindi ad essere **spazio aperto** è un elemento fondamentale della territorialità elvetica. Così per esempio nel secolo della rivoluzione industriale, Italia e Germania finanziano per tre quarti (49%,

rispettivamente 26%) la quota pubblica, pari alla metà del capitale della privata Gotthardbahn, lasciando tuttavia alla Svizzera la libertà di interpretare il ruolo di efficace gestore dei transiti tra l'Europa del Bacino del Reno con quella del Mediterraneo.

La centralità di questi interessi inquadra, e in parte si impone, sulle realtà regionali di **vicinato**. Le realtà transfrontaliere italiano-elvetiche hanno caratteristiche comuni con quelle descritte nei precedenti capitoli, tuttavia si smarcano anche notevolmente per le loro **specificità**. Se Basilea e Ginevra sono delle agglomerazioni polarizzanti, la realtà a sud del San Gottardo presenta un Cantone Ticino quale triangolo di 350'000 abitanti inserito in uno spazio transfrontaliero di 2,2 milioni di abitanti nel raggio di 50 chilometri dal confine. Con due agglomerati storici di Como e di Varese situati a tre/dieci chilometri di distanza dal confine svizzero e con una forza demografica ognuna tre volte superiore a quella dell'agglomerato di Lugano essi sono presi a loro volta nella morsa della forza centripeta della Milano metropolitana, ciò che non crea le migliori premesse per una cooperazione transfrontaliera.

La situazione alla **frontiera vallesana**, con il comune di Gondo sul versante meridionale del Sempione, e quella alla frontiera tra Val **Poschiavo** e **Valtellina** e **Bregaglia** e nord del **Lario** risultano più periferiche ma anche con rapporti di forza più equilibrati, da cui soluzioni di cooperazione più favorevoli e pragmatiche negoziate localmente.

La realtà storica dell'area transfrontaliera centrale, quella del Cantone Ticino (alla quale si può aggiungere anche quella del **Moesano**) è assai ambivalente: da una parte vi è il secolare legame antropologico, sociale e culturale di una comunità della regione dei tre laghi prealpini – **Maggiore, Ceresio e Lario** – unita anche dalla lingua e dalla religione; dall'altra vi è l'impatto di confini andati precisandosi con la fase degli Stati nazionali caratterizzata da effetti frontiera determinati più dagli interessi delle rispettive nazioni che da quelli delle comunità limitrofe.

Nei prossimi paragrafi mettiamo in luce gli aspetti principali e di coesione derivanti

dalla necessità di inserirsi nel processo di costruzione europea nonché i vettori di una nuova dinamica di sviluppo che tuttavia, nelle contingenze attuali, mostra anche delle preoccupanti **tendenze regressive** o di chiusura di fronte a **processi di lombardizzazione dell'economia ticinese** che possono risultare asfissianti per i cittadini residenti dal lato svizzero della frontiera.

## Una regione cerniera tra Alpi e Pianura Padana

La dimensione transfrontaliera delle relazioni tra Svizzera e Italia, tra Europa renana e Mediterraneo si lascia in particolare leggere attraverso le **vie di transito**. Quest'area ha fatto facilmente riferimento ai tre laghi prealpini di Locarno, Lugano e Como, poiché la **via d'acqua** è un vettore storico delle comunicazioni: il Lago Maggiore e il Ticino erano un punto magnetico per i transiti dal **Sempione** e **dall'Ossola**, come pure per quelli dei valichi del **San Bernardino**, del **Lucomagno** e del **San Gottardo**; il lago Ceresio lo era lungo gli itinerari per Agno-Varese e da Lugano a Como/Monza; il Lario lo era per gli itinerari dello **Spluga**, del **Settimo** e del **Maloja** e quelli lungo l'Adda e la Valtellina. Milano è il fulcro di una rete di scambi da sempre cruciale per lo sviluppo continentale, punto di incrocio tra le correnti nord-sud e quelle orizzontali attraverso la pianura padana, in una linea est-ovest europea coinvolgente anche i porti e le vie marittime mediterranee.

L'avvento delle **ferrovie** e dei grandi **assi di comunicazione stradali** non ha fatto altro che modificare le modalità dei transiti, concentrandoli sugli itinerari ferroviari del San Gottardo e del Sempione e sul San Gottardo per le autostrade, con gli altri valichi alpini svizzeri a fare da comprimari. L'investimento nelle nuove linee ferroviarie alpine del XXI secolo, sia pure finora realizzate nella formula del compromesso privilegiante le gallerie, rinnova la vocazione al transito e il carattere europeo di questa offerta. La **galleria di base** del Lötschberg, di 34 chilometri in parte operativa solo a semplice binario dal 2007, rafforza l'itinerario del Sempione; le gallerie di base del San Gottardo (57 chilometri, inaugurata a fine 2016) e del Monte Ceneri (15 chilometri, 2020) fanno dell'itinerario gottardiano una ferrovia di pianura. Gli influssi regionali di questa evoluzione sono

stati evidenti: se ancora nell'Ottocento la popolazione dell'Ossola, del Ticino e della Valtellina era ai medesimi livelli, oggi la popolazione del Canton Ticino (350'000 abitanti) è un multiplo di quasi tre volte quella delle altre due vallate.

## La regione transfrontaliera dei Tre Laghi

Prima dell'avvento dello Stato nazionale italiano (1861), della ferrovia e dell'autostrada che hanno dato una trama fortemente longitudinale all'organizzazione territoriale di questo spazio cerniera, si può dire che la regione dei Tre Laghi visse meglio una **propria identità** antropica e geografica. A partire da realtà socio-economiche limitate esisteva, accanto ai flussi delle correnti transalpine continentali, anche una rete di flussi di persone e di scambi di merci anche orizzontali e di contatti sociali e culturali tali da dare, grazie ad una forte complementarità delle parti, un'identità alla regione dei Tre Laghi.

Questo anche quando nel 1516 il "Ticino Ducale" si stacca dal **Milanese** per diventare baliaggio dei Signori svizzeri, sottoposto al governo di dodici Cantoni. Questa presenza – assai debole statualmente e soprattutto legata all'assicurazione della libertà di transito – non cancellò la forza della presenza delle giurisdizioni ecclesiastiche soprattutto diocesane (di Como e della Milano di Sant'Ambrogio) con il loro ruolo nella formazione religiosa mentre forte era l'interazione delle istituzioni educative tra Stato di Milano e Baliaggi ticinesi. Così il confine non ostacolava troppo i contatti tra l'una e l'altra parte; molti erano i proprietari che avevano beni da una parte e dall'altra; transfrontaliere erano le alleanze di lavoro e i legami famigliari. Quando necessario si faceva capo a contratti bilaterali di buon vicinato. Ne risulta un quadro di una regione, assai variegata e diversa, ma complessivamente capace di ritagliarsi uno spazio nel campo di forze tra lo Stato di Milano e l'Europa, compensando le modeste condizioni per lo sviluppo locale con le necessarie aperture agli scambi commerciali e ai movimenti di lavoratori, spesso stagionali, e con fenomeni originali e di grande valore come per i cosiddetti "**maestri comacini**" attivi nelle principali capitali del tempo. Costituiti da gruppi di muratori, artigiani, artisti e architetti-

ti-ingegneri dei laghi lombardi (**Francesco Borromini; Domenico Fontana**, per esempio) essi diedero luogo – dal medioevo in poi – ad un vero e proprio fenomeno di cultura imprenditoriale fortemente basato su un saper fare locale e identitario di maestranze organizzate in gruppi linguisticamente omogenei e capaci di un'imprenditorialità da "impresa generale".

Al contrario i confini dell'Europa degli Stati dell'Ottocento ebbero un'incidenza marcata sui rapporti transfrontalieri al sud delle Alpi, con la frontiera ad assumere a lungo, salvo alcuni punti di rottura di carico e di passaggio (Chiasso in particolare), un ruolo penalizzante per l'economia locale; successivamente queste regioni sono poi state soggette ad effetti e rendite di frontiera con benefici economici spesso unilaterali e determinanti effetti strutturali non convergenti.

## L'ambiguità degli effetti delle frontiere nazionali

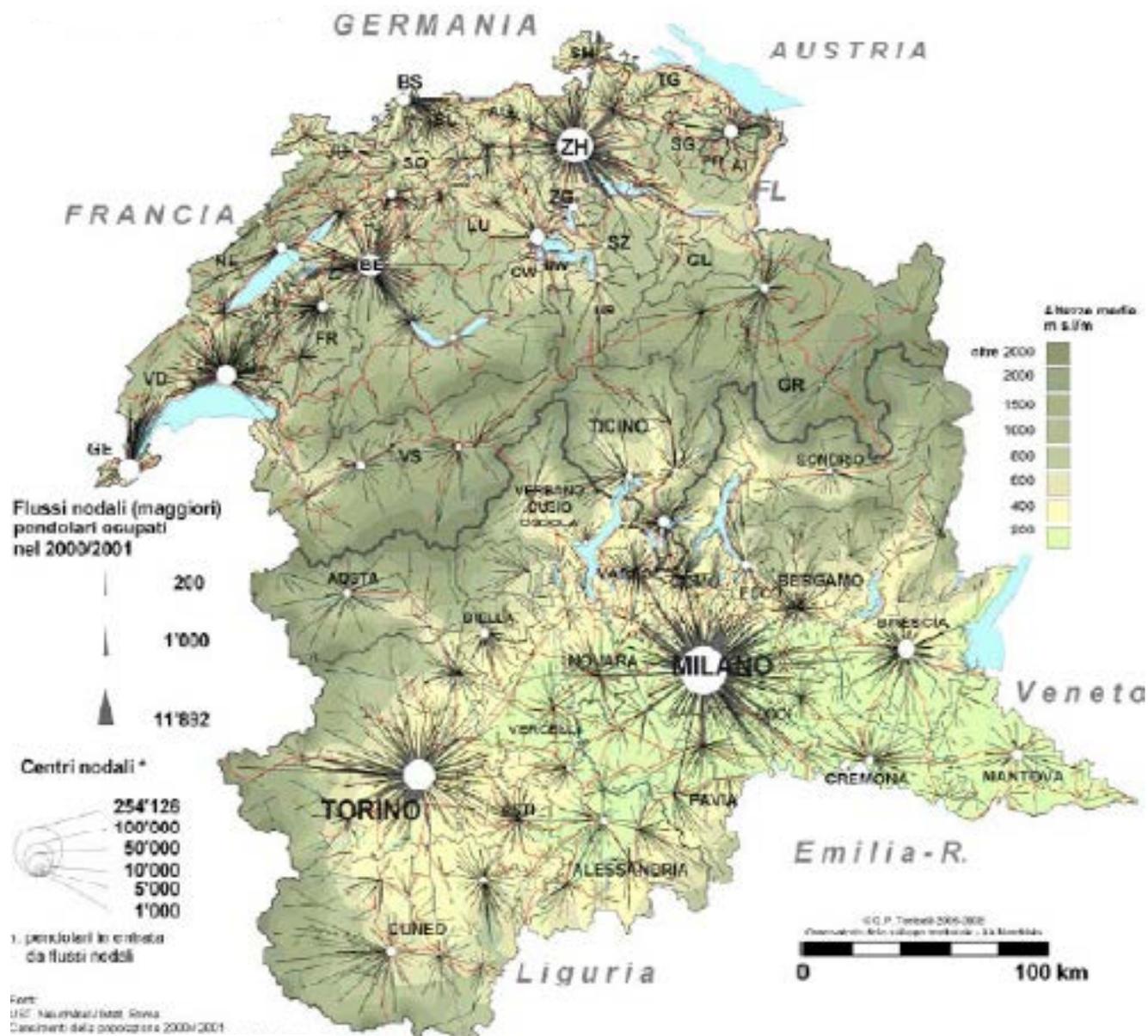
Le relazioni transfrontaliere nella regione dei Tre Laghi subalpini hanno vissuto scenari e processi di sviluppo diversi lungo l'arco di tempo che va dalla nostra Costituzione federale del 1848 e dall'Unità d'Italia (1861) ad oggi. Possiamo distinguere **quattro fasi**: nella prima fase, quella delle **economie industriali**, sommariamente riassunta negli anni che vanno fino al secondo dopoguerra, il superamento delle frontiere ha visto gli svizzeri quali forti investitori in Italia e nelle zone limitrofe lombarde nel tentativo di penetrare in un mercato ancora protetto; nel contempo la parte ticinese rimaneva sostanzialmente emarginata e, inoltre, congelata dalle politiche irredentiste del fascismo che provocarono una risposta in termini di "difesa spirituale del Paese".

Dopo gli anni Cinquanta i processi d'**integrazione europea** portano un forte beneficio alle relazioni tra i due Paesi, mentre per l'economia transfrontaliera si assiste questa volta ad un forte sviluppo proprio "grazie" alla frontiera, con industrie che si localizzano presso il confine per aggirare, assumendo **frontalieri**, la politica svizzera di contenimento della manodopera straniera residente. Trattandosi spesso di trasferimento al sud delle Alpi di rami a forte impiego di manodopera non specializzata e a debole valore aggiunto l'effetto strutturale non poteva essere qualificante. Il fenomeno della **ricerca di rendite differenziali** (dal contrabbando allo sfruttamento dei differenziali salariali) o di **rendite di posizione** (per la banca in particolare; il settore immobiliare legato ad investimenti esteri) ha rappresentato un forte vettore di crescita, anche se in parte sempre soggetto più di altri agli effetti dei cambiamenti di contesto e delle regole del gioco istituzionali. In assenza di forti polarità regionali di sviluppo, le rispettive aree di frontiera crescono all'insegna dello strabismo: il Ticino cerca e trova l'integrazione nello spazio economico svizzero, mentre Como e Varese sia pur relativamente forti sono sempre più attratte nel **campo tentacolare e centripeto di Milano**.

Dopo il 1975, assistiamo in parte ad una terza fase in cui le relazioni transfrontaliere presentano caratteristiche di sviluppo più **complementari e convergenti**,

con la forte crescita del settore dei servizi nel quale trovano impiego i residenti e nuove imprenditorialità industriali, spesso provenienti dall'Italia, alla ricerca di una localizzazione sicura e affidabile per gli stessi imprenditori e per lo sviluppo di attività innovative. Nel 1980 assistiamo ad un primo accordo di cooperazione transfrontaliera tra il Cantone Ticino e la Regione Lombardia, nata appena nel 1970 con il tentativo di parziale decentramento dello Stato nazionale. Una ricerca del Fondo Nazionale svizzero nell'ambito del Programma nazionale "Pluralismo culturale e identità nazionale" viene pubblicata sotto il titolo "Tessin – eine offene Region" e ricercatori dell'Università Bocconi di Milano confermano l'opportunità di accogliere la sfida per un **nuovo scenario di sviluppo transfrontaliero**. Tuttavia i processi di globalizzazione dell'economia, il voto negativo del 6 dicembre 1992 sull'adesione allo Spazio economico europeo e i successivi anni di incertezza e di stallo nella crescita modificano di nuovo lo scenario riportando, in particolare dopo la crisi finanziaria del 2008, il Ticino in una fase di **confronto** tra economie e sistemi territoriali appartenenti a contesti diversi e divergenti. Agli occhi esterni la Svizzera e ancor più facilmente il Ticino appare come una terra in cui trovare un **rifugio**, nel bene e nel male.

I trattati bilaterali con l'UE pur manifestandosi in una crescita economica maggiore della media svizzera comportano però un **raddoppio rispetto agli anni Novanta del numero dei lavoratori frontalieri** (60'000, pari a oltre un quarto dei posti lavoro) e una concorrenza prima inesistente nel settore terziario. Così il Ticino in occasione dei frequenti appelli alle urne **volta volentieri le spalle ad ogni accordo di politica esterna a causa di un fenomeno di lombardizzazione del mercato del lavoro**, con effetti di pressione verso il basso dei salari, e di una situazione da "vasi comunicanti" che obbliga il Ticino frontaliero a fare i conti con le dinamiche della grande metropoli lombarda.



Il Ticino transfrontaliero  
 Fonte: USTAT, G.P.Torricelli/Eric Stephani,  
 La cooperazione transfrontaliera in Svizzera,  
 2009.

## Il superamento delle frontiere

Gli effetti appena menzionati e soprattutto la loro percezione e la reazione da parte di una larga percentuale della popolazione di frontiera possono portare all'immagine di una società che politicamente tende a ripiegarsi su posizioni di difesa e che teme le innovazioni e le aperture. La realtà concreta ha un altro volto. Proprio in questi ultimi decenni **la società e l'economia della Svizzera italiana hanno fatto enormi balzi in avanti**; e questo grazie alle aperture internazionali e alla coniugazione dello spirito e della creatività latina con la produttività e l'efficienza tipica del modello di crescita elvetico. I settori economici hanno conosciuto uno sviluppo analogo a quello svizzero, con una struttura industriale per rami ben differenziata e capace quindi di rispondere alle sfide e alle crisi contemporanee.

Nel 1995 hanno preso avvio le prime facoltà dell'**Università della Svizzera italiana**, con la percentuale di studenti stranieri, di docenti e di ricercatori più elevata nel panorama accademico svizzero. Naturale è la presenza tra questi della componente di cultura italiana, ciò che valorizza la terza lingua nazionale e il suo apporto alla Nazione in quanto la rende più forte non solo nello spazio territoriale della Svizzera italiana ma in quello nazionale. Nel medesimo tempo è nata e si è notevolmente sviluppata la **Scuola universitaria professionale**, anch'essa pienamente inserita in un contesto economico e sociale che esprime le realtà transfrontaliere. L'ambito culturale non conosce quelle barriere paventate dall'arena politica: il **Festival internazionale del film di Locarno** è certamente un faro, ma non l'unico come ben sanno molti confederati e italiani che apprezzano la presenza di un capitale culturale e la produzione di qualità nelle arti, la musica, nella creatività in genere. Nel 2015 è nato il **LAC, il polo Lugano Arte e Cultura**, un ponte a sud delle Alpi fra le realtà italiane e transalpine.

Dal punto di vista delle infrastrutture il Ticino e la regione transfrontaliera – caratterizzate da una forte urbanizzazione policentrica – disporranno nel 2018 di un **Metro transfrontaliero** che mette in relazione triangolare, grazie alla costruzione di una nuova bretella ferroviaria, Como/Chiasso, Mendrisio (Lugano) e Varese/Gallarate (aeroporto di Milano Malpensa). Nel 2020, con l'entrata in

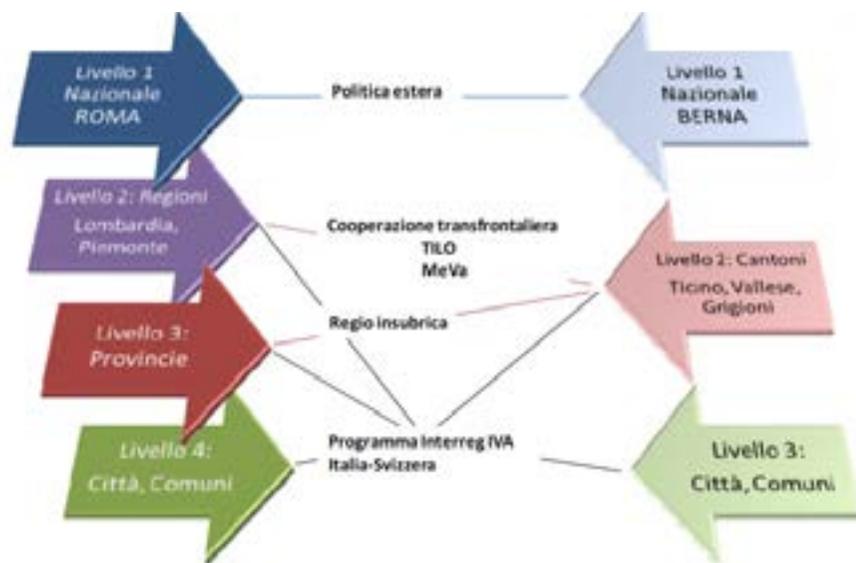
funzione della galleria ferroviaria di base sotto il Monte Ceneri, verrà a crearsi in continuità con Alptransit il **Metro della "Città Ticino"**: Bellinzona e Lugano saranno ad appena 12 minuti e Lugano e Locarno si collegheranno direttamente in venticinque minuti.

Le premesse per un Ticino aperto ad un avvenire da Europa delle Regioni ci sono tutte. Il problema è semmai quello di una governance politica certamente più impegnativa e specifica, tale da darne una valenza non solo di politica di buon vicinato, ma d'interesse vitale per la coesione nazionale.

## La via incerta della Regio Insubrica

La politica di collaborazione transfrontaliera nel senso della Dichiarazione di Madrid del 1980 del Consiglio d'Europa prende ufficialmente forma solo nel gennaio del 1995 con la costituzione della Comunità di lavoro **Regio Insubrica**. La Regio copre in pratica la regione dei laghi prealpini e occupa la parte settentrionale dell'Insubria – da cui il nome – la zona occupata da una popolazione di origine celtica che tra il V-VI secolo a.C. ebbe come capitale Mediolanum. Quest'associazione di diritto privato era stata preceduta da accordi bilaterali settoriali tra Ticino e le Regioni Lombardia e Piemonte, come pure da intese pragmatiche puntuali tra sindaci, associazioni economiche e sindacali e da una buona campagna di sensibilizzazione, in particolare da parte del gruppo di studio e d'informazione "Coscienza svizzera".

La Regio Insubrica comprende da parte Svizzera il Cantone **Ticino** (350'000 abitanti) e da parte italiana le province di Como (600'000 abitanti; di cui Como, 85'000), **Varese** (890'000 abitanti, di cui 80'000 nel capoluogo) e del **Verbanio Cusio Ossola**, costituita nel 1992 (160'000 abitanti, di cui 30'000 nel capoluogo). Dopo un rapporto decennale di collaborazione nel 2007 si sono aggiunte anche le province di Lecco (340'000 abitanti, di cui 50'000 nel capoluogo) e di Novara (375'000 abitanti, di cui 105'000 nel capoluogo). Ne fanno parte anche Comuni, associazioni economiche e culturali, istituzioni universitarie e altre persone fisiche e giuridiche.



#### Il Ticino transfrontaliero

Fonte: USTAT, G.P.Torricelli/Eric Stephani, La cooperazione transfrontaliera in Svizzera, 2009.

La storia della Regio dopo un buon inizio quasi ispirato a quello della **Regio Basiliensis**, costituitasi ormai da un trentennio, viene a trovarsi in progressive difficoltà quando a partire dalla **crisi degli anni 2008** le traiettorie di sviluppo delle singole entità territoriali cominciano a divergere. Se fino allora la **disoccupazione** era a livelli simili, quella delle province italiane sale rapidamente attorno al 10%, con valori raddoppiati per i giovani, anche accademici. Facilitati dalla liberalizzazione dell'impiego connessa con i trattati bilaterali tra Svizzera e UE il numero dei frontalieri italiani attivi in territorio svizzero raddoppia e soprattutto concerne anche il settore terziario e posti ben remunerati, in genere occupati dai residenti. Le tensioni riguardano il trattamento fiscale dei frontalieri (denuncia del ritorno del 38.8% dei prelievi alla fonte), le regole del gioco per la gestione patrimoniale delle banche e fiduciarie, gli accordi di doppia imposizione e, per finire, le conseguenze dell'apprezzamento del franco svizzero. L'impasse sembrava sul punto di far cadere la Regio quando a fine **2015** un'Assemblea straordinaria definisce una **nuova Dichiarazione d'intenti**, piuttosto a carattere verticistico, con la designazione di un ufficio presidenziale comprendente i presidenti del Cantone Ticino e delle Regioni Lombardia e Piemonte.

Anche se gli scopi non variano sostanzialmente, la mossa di salvataggio mostra come i problemi di vicinato siano sovrastati e dominati da problematiche istituzionali e sistemiche di livello superiore. Questo nonostante i **programmi europei INTERREG** che, al contrario, hanno visto le forze della società civile identificare numerosi ambiti di collaborazione e proporre progetti apparentemente frammentati e dispersi, ma molto significativi per una popolazione che non conosce frontiere o vuole superare le cicatrici della storia.

## Il Forum per il dialogo Svizzera – Italia

Non a caso nel 2013 l'ambasciatore svizzero a Roma **Bernardino Regazzoni** sente il bisogno di creare un Forum per il dialogo tra l'Italia e la Svizzera, con incontri annuali tra esperti secondo il modello Chatham House Rule, quindi in parte a porte chiuse, che disciplina la confidenzialità delle informazioni scambiate in occasione delle riunioni. I lavori sono stati organizzati attorno a quattro cluster: economia e finanza (Legge sull'assistenza amministrativa fiscale; voluntary disclosure; "Manovra salva Italia"); industrie di rete (trasporti, energia e comunicazioni); questioni transfrontaliere (stereotipi, immigrazione, comunità italiana in Svizzera); cultura d'impresa e globalizzazione; educazione, formazione e ricerca.

## Verso nuove formule di governance transfrontaliera?

Appare poco probabile che la situazione alla frontiera italo-svizzera si modifichi a breve-medio termine, anche dopo il rigetto **referendario della revisione costituzionale italiana del 4 dicembre 2016** che avrebbe ridimensionato le istituzioni e le competenze regionali e soprattutto provinciali, mentre d'altro lato appare sempre più evidente la necessità di trovare una convergenza strutturale nei processi d'organizzazione territoriale, sociale ed economica nella Regione dei Tre Laghi e nella loro convivenza/integrazione con le dinamiche del grande spazio metropolitano lombardo a sud e quelle, più lontane, degli spazi metropolitani al nord delle Alpi. Si tratta di una governance che coinvolge tutti i livelli: da quello della necessità di chiarire i rapporti tra Svizzera e UE e il relativo nuovo processo di costruzione europea; il livello della cooperazione all'interno dell'intero Arco Alpino, dopo la costituzione nel 2015 di **EUSALP**, la quarta macroregione voluta dalla nuova impostazione della politica regionale e di coesione europea e di cui l'intera Svizzera e i suoi Cantoni fanno parte; il livello della **collaborazione bilaterale Italia-Svizzera** e subordinatamente Cantoni svizzeri con le istituzioni limitrofe; la **cooperazione transfrontaliera** a livello insubrico.

L'impressione è però anche quella che bisognerà innovare nella **governanza**, quindi nelle cooperazioni in rete tra pubblico e privato, con nuovi attori e formule di **ingegneria progettuale**. Saranno infatti i progetti innovatori – unitamente a regole del gioco non frustranti ma incitative – a dare slancio ad un futuro di cooperazione transfrontaliera e sviluppo durevole.

## CAPITOLO 11



I negoziatori attuali  
Il consigliere federale Ignazio Cassis  
Il segretario di stato Roberto Balzaretti

## I negoziatori

Questo libro presenta un numero impressionante di istituzioni e attività internazionali. Chi le ha ideate e preparate? Chi le ha realizzate? Chi se ne occuperà in futuro? Ufficialmente ad agire sono gli Stati e le loro autorità. Ma in questa sede proponiamo di dare spazio alle singole persone, ovvero ai ritratti di alcuni importanti negoziatori svizzeri. Infatti riteniamo importante considerare anche la **dimensione umana**. Si tratta di negoziatori e responsabili di alto livello, ma anche dei numerosi consiglieri, assistenti, esperti o segretari; tutti hanno contribuito a tessere la grande rete della diplomazia.

La storia della politica estera, della politica economica estera e della politica europea della Svizzera si muove sul filo rosso della tenacia e dell'esperienza dei negoziatori che al servizio del nostro Paese hanno difeso e ancora difendono i dossier ai tavoli di trattativa. E, sempre in linea con la tradizione svizzera, questi negoziatori dispongono di un margine di manovra relativamente ampio rispetto ai loro colleghi stranieri; infatti non si limitano a ricevere e attuare istruzioni, ma partecipano anche personalmente all'elaborazione della politica svizzera.

Questo breve repertorio biografico presenta nove personalità. Siccome argomento del libro sono le nostre relazioni con l'**Europa**, ci si limita alle persone che hanno agito in questo ambito; solo **August R. Lindt** rappresenta, sotto certi aspetti, la nostra diplomazia "extraeuropea", quella che ha i suoi riferimenti nel secondo e nel terzo mondo e che pure ha avuto come interpreti personalità di spicco. Sarebbero altresì degni di presentazione molti magistrati, diplomatici, alti funzionari e consiglieri; anche limitandosi solamente all'elenco dei membri del Consiglio federale che hanno concepito, supervisionato o talvolta condotto personalmente le trattative, si può citare una buona dozzina di voci.

Tutti i negoziatori di seguito presentati non sono più al servizio della Confederazione.

## August R. Lindt (1905-2000)

Difficile immaginare un diplomatico più atipico di August Lindt: carismatico, virile, avverso al conformismo. Bernese, proviene dalla famiglia che ha dato il nome al cioccolato Lindt. Dopo un periodo di attività nel settore bancario a Londra e Parigi, scoprì la sua vera vocazione: il giornalismo. Come corrispondente di giornali germanici e svizzeri viaggiò attraverso l'Asia, l'Africa e il Medio Oriente; durante la Seconda guerra mondiale fu in Finlandia nel momento in cui infuriava la Guerra d'inverno contro i sovietici.

Graduato dell'intelligence, fece parte del gruppo degli ufficiali, cosiddetti cospiratori perché decisi a resistere a oltranza alle pressioni e minacce naziste nel caso le autorità si fossero inchinate ai nazisti. Dopo la guerra, lo troviamo addetto stampa e responsabile della cultura presso l'Ambasciata di Svizzera a Londra. Lui e i suoi colleghi, a Washington e a Parigi, avevano il difficile compito di spiegare alle potenze vincitrici la posizione speciale della Svizzera neutrale durante la guerra. Nel 1953 il Consiglio federale nominò Lindt primo osservatore presso le Nazioni Unite a New York. Egli stabilì relazioni di vasta portata, non da ultimo con il segretario generale Dag Hammarskjöld, che nel 1956, nel momento della rivolta ungherese e della crisi di Suez, propose lo svizzero come nuovo alto commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).

Il Consiglio federale approfittò della familiarità di Lindt con l'alta politica per affiancarlo nel 1960 all'ambasciatore svizzero a Washington. Le relazioni con l'amministrazione del neoeletto presidente John F. Kennedy non si svilupparono tuttavia nel modo voluto e già nel 1963 il Consiglio federale gli affidò un compito probabilmente più interessante per lui: lo sviluppo della cooperazione tecnica tra la Svizzera e i Paesi in via di sviluppo. Sotto la sua guida, i Paesi beneficiari dell'aiuto sono stati Ruanda, Nepal e India. Anche come ambasciatore a Mosca visse nel 1966 un difficile confronto con l'ideologia totalitaria. Nel 1968, in occasione di una conferenza dell'ONU a Teheran sui diritti dell'uomo, Lindt, a nome del Consiglio federale, condannò chiaramente per la prima volta la politica di apartheid in Sudafrica, con il riflesso di una successiva ondata di indignazione

da parte dei media svizzeri.

Durante la guerra per il controllo della provincia nigeriana del Biafra a Lindt toccò il compito di coordinare le attività della Croce Rossa Internazionale come alto commissario per l'Africa occidentale, un'esperienza sensazionale segnata da successi, incidenti e situazioni di crisi politica. Infine, arrestato dall'aviazione militare nigeriana ed espulso come persona non grata, concluse la sua carriera diplomatica come ambasciatore a Nuova Delhi, proprio nel 1971, quando India e Pakistan si stavano separando. Ricoprì più tardi la carica di consigliere del presidente del Ruanda a Kigali, ma a titolo privato. Nei suoi scritti, Lindt si rammaricava, tra l'altro, del "carattere troppo imperniato sull'Europa" della politica estera svizzera.

## Hans Schaffner (1908-2004)

Hans Schaffner, nato a Interlaken, era cittadino di Gränichen, nel canton Argovia, ma si sentì sempre bernese. Brillante avvocato, svolse quasi tutta la sua carriera al servizio della Confederazione, dapprima a partire dal 1941 come capo dell'**Ufficio centrale dell'economia di guerra**, vitale per la Svizzera in quegli anni, e dopo la fine della guerra, nel 1954, come responsabile del Consiglio federale presso l'ex Dipartimento del commercio, ora **Segreteria di Stato dell'economia** (SECO) nel Dipartimento per l'economia, l'educazione e la ricerca. Un'espressione caratterizza più di ogni altra il lavoro di Schaffner sul fronte della politica economica: **libero scambio**. Non era di per sé ostile all'affermarsi di una diplomazia commerciale multilaterale, ma nutriva una profonda sfiducia nella CEE in quanto ente sovranazionale. Il 1958 è stato un anno emblematico per il suo lavoro con l'adesione della Svizzera all'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (**GATT**), adesione solo provvisoria in quanto, fedele alla tradizionale prassi di protezione dell'agricoltura svizzera, egli era restio ad una piena adesione (solo nel 1966 si sarebbe trovata con la calusola di protezione la formula per giungere ad un'adesione definitiva).

Nello stesso anno, 1958, fallirono i suoi sforzi di trasformare l'OEEC (organismo che provvedeva a coordinare le politiche economiche europee nell'ambito del pia-

no Marshall) così da inglobare la Comunità economica europea, che era di più recente istituzione, in una ampia **zona europea di libero scambio**. Schaffner diede il là, insieme ai rappresentanti di Gran Bretagna, Scandinavia e Austria, alla cosiddetta “cospirazione dei funzionari”, che sfociò infine nella fondazione dell'Associazione europea di libero scambio AELS, intesa non come organizzazione “anti-CEE”, ma come garanzia per il mantenimento di un massimo di libero scambio e di rafforzamento delle posizioni negoziali nei confronti di “Bruxelles”.

È stato l'unico funzionario della storia ad essere eletto, come liberale, in Consiglio federale. Divenne infatti successore di Max Petitpierre nel 1961. Come prevedibile assunse la gestione del “proprio” Dipartimento degli Affari Economici (DFAE). Hans Schaffner ebbe grande ascendente su politici, funzionari e imprenditori grazie alla sua stupenda padronanza dei dossier, ma anche grazie ad una combinazione unica di bonomia e rapidità. Non vedeva contraddizioni tra il rafforzamento dello Stato centrale e le sue convinzioni liberali.

### Paul R. Jolles (1919-2000)

Paul Jolles, nato a Berna, era avvocato. Studiò a Losanna e infine all'Università di Harvard. In qualità di funzionario della Delegazione svizzera a Washington, nel 1946 fu coinvolto nelle trattative condotte dal ministro Walter Stucki con i Paesi alleati in relazione ai beni nazisti tedeschi in Svizzera. Una partecipazione quasi casuale ad una conferenza sull'uso pacifico dell'energia nucleare gli diede l'opportunità di acquisire ulteriori esperienze internazionali, infatti dal 1957 fu a Vienna in qualità di vicedirettore generale per la creazione della nuova Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA).

Nel 1961 Hans Schaffner chiese al già esperto giovane diplomatico di tornare a Berna come collaboratore nella **Segreteria di Stato per l'economia**. Paul Jolles ne divenne il direttore nel 1966 e dal 1979 ebbe il titolo di segretario di Stato. Fin dall'inizio, la costruzione di relazioni con le Comunità europee costituì la sua sfida maggiore. L'**accordo di libero scambio con la CEE del 1972** è dovuto in gran parte al suo lavoro. Il fatto che sia stato eletto presidente

del Comitato esecutivo dell'OCSE nel corso di una sessione straordinaria del forum informale riservato agli alti funzionari nazionali, dimostra che l'interesse e la competenza in fatto di principi e funzionamento del commercio internazionale del carismatico svizzero si rispecchiavano nel profondo apprezzamento che gli tributavano i suoi colleghi di alto rango.

Paul Jolles aveva la tempra di statista piuttosto che quella di tecnocrate e aveva comunque un portamento da gran signore. Il suo amore per l'arte moderna e contemporanea svelò la sua genuina inclinazione per un mondo cui vanno applicati criteri completamente diversi da quelli usuali nelle negoziazioni economiche. In qualità di presidente contribuì al prestigio internazionale della Kunsthalle bernese. Nel 1984 la multinazionale Nestlé SA (Vevey) nominò al vertice del suo Consiglio di Amministrazione quest'uomo che con naturalezza sapeva adottare la giusta tonalità nel dialogo con i capi di Stato e di governo.

### Pierre Languetin (nato nel 1923)

Pierre Languetin, nato nel 1923 a Lignerot, vicino a Orbe nel canton Vaud, ha arricchito la diplomazia economica con una nota di Romandia, ma anche con le sue solide conoscenze che aveva acquisito durante i suoi studi di **economia** a Losanna e alla London School of Economics. Entrò al servizio della Confederazione nel 1955, dopo cinque anni di esperienza presso la segreteria dell'OEEC, fondata a Parigi nel 1949.

A Berna Languetin fece rapidamente carriera; nel 1968 il Consiglio federale conferì a quell'abile negoziatore e sottile analista il titolo di ambasciatore. Il suo impegno, spesso di carattere collegiale quale “braccio destro” e suggeritore di idee per il direttore Paul Jolles, ruotava intorno a tre poli: OCSE, EFTA e CE/UE. In questa veste si pose spesso la domanda a sapere se, in relazione al serpente monetario europeo, non fosse utile per la Svizzera cercare un accordo per stabilizzare i tassi di cambio, un'idea che incontrò resistenze, non da ultimo a Parigi, dove si cercava di ingigantire l'aspetto speculativo del franco svizzero. Nel 1976, il vodese divenne membro della Direzione generale della Banca na-

zionale che presiedette tra il 1985 e il 1988.

Chiunque conosca Pierre Languetin apprezza il suo modo di porre le domande idonee con pazienza e senso delle sfumature, per poi brillare con le sue risposte. Sulle orme di Socrate, per lui approfondire non significa teorizzare, ma soprattutto conversare – se possibile in francese. Dopo le sue dimissioni, per molti anni ha riunito amici, ex collaboratori o colleghi, accademici, giornalisti e imprenditori in un gruppo informale di brainstorming, il “Gruppo Languetin”, che ha tra l’altro indirizzato al Consiglio federale un memorandum sul tema Svizzera-Europa.

### Edouard Brunner (1932-2007)

Edouard Brunner dai colleghi era considerato il più diplomatico di tutti i diplomatici. La politica internazionale e il negoziato erano al centro di ogni suo pensiero e azione. A differenza degli altri personaggi qui ritratti, a parte August Lindt, non fu mai direttamente coinvolto nelle trattative con “Bruxelles”, negli anni Ottanta, in qualità di direttore politico del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e di segretario di Stato, sostenne sempre con creatività inesauribile i suoi colleghi impegnati in questo campo.

Patrizio di Berna, era nato ad Istanbul dove il padre era diplomatico. Sua madre apparteneva all’ex importante comunità greca della città sul Bosforo. Siccome il padre si trovò spesso a svolgere le sue missioni diplomatiche in Medio Oriente, la famiglia si trovò a trascorrere il periodo della Prima guerra mondiale al Cairo. Solo nel 1947 Edouard avrebbe scoperto la Svizzera dove frequentò il liceo e la facoltà di giurisprudenza dell’università a Losanna. Entrato nel servizio diplomatico nel 1956, ricoprì incarichi all’estero, tra cui Varsavia, L’Aia e soprattutto Washington e New York. Fra il 1975 e il 1998 Edouard Brunner fu vicecapo della Missione di osservazione presso l’ONU.

Nel 1971 fu membro del gruppo di lavoro svizzero addetto alla preparazione della futura **Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa** (OSCE). Negli anni 1972-1973 fu presente ai lavori preparatori per la Conferenza di Helsin-

ki-Dipoli del 1972-1973 e come vicepresidente della delegazione svizzera assistette alla firma dell’Atto finale della CSCE firmato a Helsinki il 1. agosto 1975. Nel corso di queste lunghe sedute, guidate da diplomatici esperti come Samuel Campiche e Rudolf Bindschedler, consigliere giuridico del DFAE, Edouard Brunner si rivelò ispiratore di idee e di iniziative non convenzionali, dotato di un’estesa rete di contatti, nonché raffinato esperto nell’ambito delle discussioni di corridoio e dei colloqui confidenziali.

Nel 1984 il consigliere federale Pierre Aubert, allora capo della direzione politica del DFAE, lo nominò segretario di Stato. Quando nel 1986 il popolo svizzero rifiutò l’adesione della Svizzera all’**Organizzazione delle Nazioni Unite** (ONU) si sussurrò che il nostro diplomatico di alto livello non fosse stato sufficientemente presente nei dibattiti nazionali e nei media svizzeri. Effettivamente egli fu sempre più a suo agio nelle conferenze internazionali che nell’arena confederale. Ma va anche detto che l’improbabile compito di “vendere” quella decisione cruciale allo scetticismo del popolo non avrebbe dovuto toccare ai soli diplomatici.

Tra le cariche che Edouard Brunner ricoprì in seguito, citiamo quelle di ambasciatore svizzero a Washington dal 1989, poi a Parigi dal 1993. Nello stesso periodo fu anche rappresentante speciale per il Medio Oriente del segretario generale dell’ONU, l’egiziano Boutros Boutros-Ghali. In seguito rappresentò le Nazioni Unite in Abcasia, la provincia separatista della Georgia.

Vale inoltre la pena di ricordare il mandato di presidente di un’importante commissione consultiva su questioni strategiche conferitogli dal consigliere federale Adolf Ogi, allora capo del Dipartimento federale delle forze armate (DMF), ora Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). Frutto di quell’impegno è il “Rapporto Brunner” che porta il titolo significativo “Sicurezza attraverso la cooperazione”. Vale la pena di ricordare anche il ruolo che ebbe Brunner nella creazione della **Fondazione svizzera per gli affari mondiali a Washington DC**, con lo scopo di ristabilire nel limite del possibile contatti più amichevoli fra Svizzera e USA dopo la crisi dei beni ebraici

degli anni 1996-1998.

All'apertura di un colloquio in sua memoria organizzato nel 2008 a Penthes, vicino Ginevra, dal Forum suisse de politique internationale (istituzione fondata da lui stesso nel 1997), Franz Blankart ha potuto affermare: "...Aveva una vena creativa che gli permetteva di essere sia homo ludens che profeta, due qualità veramente rare in Svizzera".

### Cornelio Sommaruga (nato nel 1932)

Il consigliere federale Kurt Furgler, allora capo del Dipartimento federale dell'economia (DFE), ebbe la fortuna nel 1984 di assumere al servizio della Confederazione Cornelio Sommaruga. Nato a Roma nel 1932, uomo religioso, cattolico e padre di sei figli, è personalità vivace e carismatica. Soprattutto è un grande conoscitore della scena del commercio estero. Insomma il candidato ideale per succedere a Paul Jolles che nel contempo rappresentava l'opportunità di una presenza svizzeroitaliana a capo di uno dei più importanti uffici federali. Si dovette forse all'ascendente del padre il percorso che portò il giovane svizzero espatriato a scegliere la carriera diplomatica dopo aver studiato giurisprudenza e aver lavorato per breve tempo presso una banca di Zurigo nel 1960.

Incarichi diplomatici all'Aia, a Bonn e a Roma, la direzione della Missione EFTA a Ginevra e, dal 1973, il ruolo di **vice segretario Generale dell'EFTA** lo abituarono a muoversi nell'ambito della diplomazia multilaterale. I tre anni a capo **dell'Ufficio federale del commercio estero** furono piuttosto un intermezzo che lo mise in relazione con la politica europea; si parlava allora del "**processo di Lussemburgo**", ovvero dell'intensificazione delle relazioni di libero scambio tra i Paesi dell'AELE e della CE in vista della costituzione del mercato unico europeo. Sommaruga conosceva tutti i dossier a memoria, ma i nuovi negoziati – quelli sullo Spazio economico europeo (SEE/AEE), si avviarono quando ormai aveva già dato le spalle a Berna.

Dal 1987 al 1999 fu presidente del **Comitato Internazionale della Croce Rossa** (CICR), una sfida enorme, tenuto conto della lunga serie di conflitti in

ogni parte del mondo che rese certo non facile l'espletazione del mandato. Non si trattava solo di sfruttare la sua esperienza diplomatica e il talento manageriale, soprattutto servivano le sue qualità umane: coraggio, capacità di persuasione e calore.

Pensionato dal 1999, ha potuto esibire queste qualità in vari altri organismi, ad esempio quale presidente del **Centro internazionale di Ginevra per lo sminamento umanitario** (GICHD) o quale **presidente internazionale del movimento Caux – Iniziative per il cambiamento**, movimento che si propone di attivare il dialogo interculturale globale.

### Franz A. Blankart (nato nel 1936)

Chiunque abbia conosciuto Franz Blankart negli anni dei suoi studi – filosofia (con Karl Jaspers), tedesco, storia dell'arte, economia e diritto alle università di Basilea, Parigi (Sorbona), Exeter e Berna – gli avrebbe probabilmente pronosticato carriera di insegnante piuttosto che di diplomatico. Ma così non è stato. Nato a Basilea nel 1936, lasciò presto cadere le materie scientifiche per passare alla sperimentazione nella realtà economica e politica, più pragmatica e per lui, alla fin fine, anche più emozionante.

Inizialmente nel servizio diplomatico, dal 1965 Franz Blankart è stato segretario personale dei consiglieri federali Willy Spühler e Pierre Graber, posizione di massima fiducia meritata per la sua capacità di visione d'insieme, per l'empatia e non da ultimo per il talento di una buona penna – i discorsi dei consiglieri federali erano il suo pane!

In seguito Franz Blankart fu attratto dalla politica estera, in particolare quella europea, campo dove fu attivo come diplomatico sia presso la Missione CE a Bruxelles, sia come negoziatore per l'accordo concernente l'assicurazione diretta concluso nel 1989, sia come negoziatore svizzero all'Uruguay Round del GATT a Ginevra, ma, soprattutto, dal 1986, come segretario di Stato e **direttore dell'Ufficio federale del commercio estero**, infine, quale subentrante di Cornelio Sommaruga, quale negoziatore capo della Svizzera nei negoziati sullo

## Spazio economico europeo (SEE).

Il compito di Franz Blankart era quello di elaborare formule ottimali per la soluzione delle questioni che andavano emergendo nel corso dei negoziati, in particolare, per quanto riguarda il percorso verso uno spazio economico comune, definito dalla legislazione comunitaria, la posizione degli Stati EFTA e dei futuri partner dello SEE, quando la posizione asimmetrica di partenza proponeva limiti insuperabili. La decisione negativa del popolo e dei Cantoni del 6 dicembre 1992 non può essere addebitata al suo operato in relazione al Trattato SEE.

Almeno in parte, secondo Franz Blankart, e non solo secondo lui, l'esito negativo del voto si spiega con una sfortunata combinazione di politica interna: la coincidenza delle trattative sullo SEE con l'apertura da parte del Consiglio federale alla prospettiva di una piena adesione della Svizzera all'UE. Anche ad un negoziatore di tale livello non arrivano sempre tutte le carte in mano...

Accanto al suo lavoro a Berna, Franz Blankart soddisfece per più di 25 anni la sua passione per l'insegnamento, tenendo conferenze e seminari presso l'Istituto universitario di studi internazionali di Ginevra. L'adesione al Consiglio universitario di Basilea, al Presidio del Consiglio di fondazione di Carl J. Burckhardt o al Prix de Lausanne per giovani talenti della danza gli permise inoltre divagazioni complementari rispetto al tema centrale della sua professione. La collaborazione con una banca privata a Ginevra gli diede occasione infine di mettere a frutto la sua esperienza nel settore del commercio internazionale.

## Jakob Kellenberger (nato nel 1944)

Tra tanti avvocati ed economisti, ecco un **filologo** specialista di letteratura e linguistica spagnola e francese; tra i tanti bernesi, basilesi e ginevrini, un appenzellese cresciuto sulle rive del Lago di Costanza. Jakob Kellenberger ha rappresentato un vero arricchimento umano per la cerchia dei diplomatici svizzeri in Europa. Solo lui può sapere come riuscisse ad armonizzare i natali in una famiglia protestante con l'idea di elaborare una tesi sul drammaturgo barocco spagnolo Pedro Calderon de la Barca ("La vita, un sogno"). Di sicuro questo professore emerito tiene tuttora lezioni presso l'Università di Salamanca.

Jakob Kellenberger iniziò la sua carriera diplomatica a Madrid, Bruxelles (Missione CE) e a Londra. Nel 1984 divenne capo **dell'Ufficio per l'integrazione**, l'ufficio di coordinamento interdipartimentale per tutto ciò che riguarda la CE, cui, ad esempio, pervenivano i rapporti della Missione Svizzera a Bruxelles (oggi, Direzione degli affari europei del DFAE). Nel 1992, funzionario già noto per l'entusiasmo e l'affidabilità, veniva nominato futuro capo delle risorse umane del DFAE. In seguito il consigliere federale René Felber si rese conto che Kellenberger era l'uomo che cercava per il posto di segretario di Stato e direttore politico del DFAE.

Gli otto anni trascorsi in tale ufficio consentirono all'esperto e tenace negoziatore, anche e specialmente dopo il no allo Spazio economico del 6 dicembre 1992, di guidare il processo di **riorientamento della politica europea svizzera** verso il bilateralismo, senza mai da parte sua escludere l'adesione all'UE nel senso di un'opzione a lungo termine.

Nel 1999, con la fine del mandato di Cornelio Sommaruga a capo del **Comitato internazionale della Croce Rossa** (CICR), l'istituzione ginevrina ritenne di ingaggiare nuovamente come suo presidente un diplomatico svizzero di alto livello. Anche se il temperamento dell'ascetico e riservato montanaro non avrebbe potuto essere più diverso rispetto a quello caloroso e comunicativo del meridionale Cornelio Sommaruga, entrambi hanno ubbidito a una loro profonda ispirazione sorretta dall'atteggiamento etico indispensabile per il compimento di una così fondamentale missione umanitaria.

## Michael Ambühl (nato nel 1951)

Michael Ambühl studiò matematica applicata e economia aziendale presso il Politecnico federale di Zurigo. Forse fu la tradizione familiare – il consigliere federale Hans Schaffner era suo parente – che spinse il giovane bernese studente di matematica a preferire alla teoria dei giochi il servizio diplomatico. Eppure, anche come diplomatico avrebbe sempre ricorso alla logica e alle formule della matematica nell'interpretazione delle relazioni internazionali e nella preparazione delle trattative, facoltà non alla portata della massima parte dei diplomatici.

Dopo che ebbe iniziata la carriera diplomatica nel 1982 con soggiorni a Kinshasa e Nuova Delhi, siccome soddisfaceva i requisiti richiesti per la Missione CE a Bruxelles, gli fu assegnato un ruolo nella squadra incaricata di negoziare i primi accordi bilaterali dopo la mancata adesione allo Spazio economico nel 1992. Proseguì l'attività a Berna, dove assunse la direzione dell'**Ufficio per l'integrazione**. Quando iniziò il round di negoziati per gli accordi bilaterali II si dedicò con particolare perizia alla elaborazione delle relative strategie.

Nel 2005 la consigliera federale **Micheline Calmy-Rey**, responsabile del DFAE, lo ingaggiò come segretario di Stato e responsabile della politica estera e gli affidò spinosi dossier diplomatici come quelli relativi alla questione armena, all'Iran (interessi americani, programma nucleare), alla Libia (Muammar al-Gheddafi...) e anche alla controversia con la Germania sull'inquinamento sonoro degli aerei. La questione più delicata fu la disputa con gli Stati Uniti in relazione all'affido a banche svizzere di patrimoni di americani per metterli al riparo del fisco, disputa che nel 2008, in un momento critico, obbligò la Confederazione a intervenire per salvare la più grande banca svizzera.

In seguito a questo drammatico episodio per le questioni finanziarie internazionali, sempre più complesse, nel 2012 è stata creata una **nuova Segreteria di Stato che dipende dal Dipartimento federale delle finanze** con Michael Ambühl primo responsabile. Infatti i negoziati con gli Stati Uniti avevano mostrato che mancava un sufficiente affiatamento fra i responsabili dei vari dossier.

Quattro anni dopo Ambühl passò da questo faticoso lavoro alla **cattedra di negoziazione e gestione delle crisi al Politecnico di Zurigo** – un ritorno agli inizi! Tuttavia, egli ha dimostrato che questa nuova mansione privata non gli impedisce di contribuire utilmente alla soluzione dei delicati problemi negoziali che la Svizzera deve affrontare nelle sue relazioni con l'UE dopo il 9 febbraio 2014. In particolare gli è stato affidato il compito di elaborare proposte in relazione alle clausole di salvaguardia per tentare di salvare l'accordo sulla libera circolazione delle persone, quindi, indirettamente, per salvare il bilateralismo.

## Capitolo 12

### L'accordo istituzionale Svizzera-Unione Europea



LOGOS  
Acrilico di Fiorenza Casanova

A cavallo tra il 2018 e il 2019 il processo di costruzione europea e quello delle relazioni tra Svizzera ed Unione Europea sono entrati in una fase di turbolenze di cui è difficile intravedere una chiara via d'uscita. L'esito del voto referendario del Regno Unito del 23 giugno 2016 sulla permanenza nell'Unione europea, favorevole alla "Brexit" ha portato questo Paese ad una interminabile serie di rivolgimenti e di colpi di scena. Senza il raggiungimento di un accordo si è arrivati a nuove elezioni indette per il 12 dicembre 2019 che, forse, daranno nuove indicazioni. Nel medesimo tempo, l'UE e i suoi 28 Stati hanno vissuto le vicende preelettorali del voto del 20 maggio 2019 per il rinnovo del Parlamento europeo e i conseguenti cambiamenti alla testa delle sue istituzioni protrattesi fino a tutto l'autunno. Non meno animata è stata pure la lunga campagna che ha portato, il 20 ottobre 2019, al rinnovo del Parlamento svizzero, con cambiamenti di un certo rilievo nella sua composizione, per l'avanzata verde in particolare, un ringiovanimento e una migliore forza femminile.

Un anno di transizione e di stallo che ha avuto un forte impatto sulla nuova tappa delle relazioni CH-UE, intesa a concludersi con un accordo quadro o istituzionale per dare un futuro alla via bilaterale (Capitoli 4 e 5); infatti, dopo quattro anni di negoziati si è arrivati alla stesura di un testo finale che tuttavia il Consiglio federale non ha creduto, nel contesto di incertezza venutosi a creare, di parafare e quindi per il momento di trasmettere alle Camere federali.

Mantenendosi fedeli all'opera originale di Benedikt von Tscherner crediamo che non sia il caso nell'aggiornamento per questa edizione italiana di tentare una quasi impossibile sintesi di questa fase di turbolenza. Al contrario, nello spirito di questo prontuario, riportiamo dapprima il testo ufficiale del Dipartimento degli Affari esteri con i punti essenziali dell'Accordo così com'è uscito dai negoziatori. Da notare anche i due schemi allegati, che fanno luce su come si debba intendere l'evoluzione dinamica del diritto, nonché la procedura di composizione delle controversie.

In una seconda parte facciamo seguire una serie di commenti, scaturiti dall'attualità, ma volutamente redatti in modo diretto (con i relativi pregi e limiti), tenendo piuttosto conto del solco fruttuoso finora tracciato dalla politica estera

svizzera in materia d'integrazione europea e del dato di fatto di un territorio e di una Confederazione situata al centro dell'Arco alpino e nel cuore d'Europa. Cosa che ci obbliga da sempre a trovare un equilibrio tra dipendenze esterne e intraprendenze/coesioni interne, guidati dai principi di democrazia e di sussidiarietà, dal basso verso l'alto, del nostro federalismo.

## 1. Accordo istituzionale Svizzera-UE. L'essenziale

Dip. fed. degli affari esteri DFAE. Direzione degli affari europei DAE. 7.12.2018

### 1. Interessi in causa

L'obiettivo del Consiglio federale è ottenere un ampio accesso al mercato interno dell'Unione europea (UE) e cooperare con l'UE in determinati settori mantenendo la massima autonomia politica possibile. La via bilaterale ha dimostrato di essere l'approccio più efficace in materia di politica europea per tutelare gli interessi della Svizzera in tale ambito. Con un Accordo istituzionale il Consiglio federale mira a consolidare la via bilaterale e l'accesso al mercato interno dell'UE, a garantirne il carattere duraturo e a consentirne lo sviluppo.

L'Accordo istituzionale introduce il principio dell'aggiornamento dinamico degli accordi bilaterali di accesso al mercato, nonché un meccanismo di composizione delle controversie con cui entrambe le parti contraenti possono far valere i propri diritti. In tal modo l'Accordo offre certezza del diritto e sicurezza nella pianificazione alle imprese svizzere e alle cittadine e ai cittadini, garantisce loro l'accesso al mercato dell'UE e li protegge dalla discriminazione nei confronti della concorrenza europea. Apre inoltre la strada alla conclusione di nuovi accordi di accesso al mercato, visto che l'UE non è disposta a stipulare simili accordi senza una previa regolamentazione delle questioni istituzionali con la Svizzera. L'Accordo istituzionale si riferisce esclusivamente ai cinque accordi bilaterali di accesso al mercato già esistenti (libera circolazione delle persone, trasporti terrestri, trasporto aereo, reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità/ostacoli tecnici al commercio e agricoltura) e agli accordi di accesso al mercato che verranno conclusi in futuro (per esempio nel settore dell'energia elettrica).

I negoziati per l'Accordo istituzionale si sono basati sul mandato adottato il 18 dicembre 2013 dal Consiglio federale previa consultazione delle Commissioni della politica estera e dei Cantoni. Tale mandato è stato precisato il 2 marzo 2018. Il 7 dicembre 2018 il Consiglio federale ha preso atto della conclusione dei negoziati nonché della bozza di accordo. L'UE ha dichiarato di non essere disposta a proseguire i negoziati.

- Breve bilancio

Come chiesto dalla Svizzera, il campo di applicazione è stato limitato ai cinque accordi di accesso al mercato già esistenti e a quelli che verranno conclusi in futuro.

Per quanto riguarda il nucleo dell'accordo, ossia i meccanismi istituzionali (evoluzione del diritto, vigilanza, interpretazione del diritto, composizione delle controversie), gli obiettivi fissati sono stati raggiunti: per esempio, la Svizzera decide in merito a ogni sviluppo giuridico basandosi sulle procedure di approvazione previste dalla Costituzione federale, inclusa la possibilità di referendum (nessun recepimento automatico). Il rispetto degli accordi in Svizzera è controllato da istanze svizzere e in caso di controversie decide un tribunale arbitrale in cui siedono anche arbitri nominati su base paritaria dalla Svizzera. La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente soltanto per l'interpretazione del diritto dell'UE che è stato recepito.

Le eccezioni già applicate agli accordi settoriali negli ambiti dei trasporti terrestri (per esempio, divieto di circolazione di notte e di domenica per gli autocarri, limite di 40 tonnellate), dell'agricoltura (per esempio, divieto di trasporto internazionale su strada di animali da macello) e del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (non esportabilità di determinate prestazioni) sono confermate.

Per quanto concerne gli aiuti di Stato, le disposizioni dell'Accordo istituzionale sono limitate a principi non direttamente applicabili (fatta eccezione per il settore del trasporto aereo).

Per la vigilanza si applica il cosiddetto modello a due pilastri proposto dalla Svizzera: ciascuna parte contraente garantisce in modo autonomo la vigilanza sul proprio territorio e il sistema svizzero deve essere equivalente a quello applicato nell'UE.

Non sono invece state riprese nell'Accordo, o lo sono state solo in parte, diverse eccezioni richieste dalla Svizzera nell'ambito della libera circolazione delle persone (direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, misure di accompagnamento, coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale). L'UE riconosce tuttavia le peculiarità della Svizzera per quanto concerne i prestatori di servizi transfrontalieri (p. es. limitazione a 90 giorni) e, pertanto, anche la necessità di

ulteriori misure per garantire la salvaguardia del livello di protezione salariale. Per questo l'UE si è mostrata disposta a garantire nell'Accordo specifiche misure di accompagnamento.

Il 7 dicembre 2018 il Consiglio federale ha incaricato il DFAE di consultare le cerchie interessate sull'esito dei negoziati. Sulla base dei risultati di tale consultazione sarà condotta un'analisi oggettiva degli interessi politici in vista di un'eventuale firma dell'Accordo.

Per una ponderazione coerente degli interessi politici occorre inoltre tenere conto dei punti elencati qui di seguito.

- La sospensione o il rinvio dei negoziati non sono opzioni percorribili per l'UE; altri negoziati istituzionali in futuro non sono esclusi, ma secondo l'Unione europea richiederebbero un nuovo mandato UE e sarebbero praticamente impossibili prima della metà del 2020. In altri termini, non è garantito che, in caso di futuri negoziati, l'UE sia disposta a basarsi sulla presente bozza di accordo.
- Uno stop all'attuale processo negoziale avrebbe conseguenze negative. Comporterebbe per esempio l'interruzione dei negoziati in settori come l'energia elettrica, la sanità pubblica e la sicurezza degli alimenti (che l'UE collega alle questioni istituzionali) nonché il mancato riconoscimento dell'equivalenza della regolamentazione svizzera in materia di mercati borsistici ai sensi dell'articolo 23 della nuova regolamentazione europea sui mercati finanziari (MiFIR). Inoltre, sarebbero da prevedere incertezze giuridiche nell'ambito dell'aggiornamento periodico degli accordi di accesso al mercato esistenti (per esempio, l'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità), il che porterebbe a un'erosione dell'attuale accesso al mercato, e si rischierebbe anche di non giungere a un accordo sulla partecipazione della Svizzera al prossimo programma di ricerca dell'UE a partire dal 2021. Potrebbero infine essere pregiudicati i negoziati relativi ai seguenti ambiti: diritti di cabotaggio nel trasporto aereo e partecipazione della Svizzera all'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie (EU Agency for Railways,

ERA), al servizio pubblico regolamentato (Public Regulated Service, PRS), all'Agenzia del sistema globale di navigazione satellitare europeo (European GNSS Agency, GSA, Galileo) e ai sottoprogrammi Media e Cultura.

Qui di seguito sono riportate le principali disposizioni dell'Accordo.

## 2. Campo di applicazione (articolo 2)

All'Accordo istituzionale sarebbero soggetti i cinque accordi di accesso al mercato esistenti (libera circolazione delle persone, trasporti terrestri, trasporto aereo, reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità/ostacoli tecnici al commercio e agricoltura) nonché gli accordi di accesso al mercato futuri (per esempio, l'accordo sull'energia, di cui sono in corso i negoziati).

Importanza economica: il volume degli scambi di merci in virtù degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE è pari a 1 miliardo di franchi svizzeri al giorno. Un franco su tre guadagnati dalla Svizzera deriva dalle relazioni del Paese con l'UE, per esempio dall'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (Mutual Recognition Agreement, MRA), che disciplina l'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio. Nelle 20 categorie di prodotti interessate dall'Accordo MRA, nel 2016 le esportazioni verso l'UE hanno superato i 74 miliardi di franchi, importo che corrisponde al 69 per cento delle esportazioni delle industrie svizzere verso l'Unione europea. L'industria chimico-farmaceutica può, da sola, risparmiare ogni anno dai 150 ai 300 milioni di franchi circa grazie a questo accordo. Il prossimo aggiornamento dell'Accordo MRA riguarda i dispositivi medici. In Svizzera operano in questo settore circa 14 000 imprese, per un totale di oltre 58 000 posti di lavoro. La quota sul PIL è pari al 2,3 per cento, mentre quella sul volume delle esportazioni raggiunge il 4 per cento.

L'Accordo sugli appalti pubblici e l'Accordo di libero scambio (ALS) del 1972 non rientrano nel campo di applicazione dell'Accordo istituzionale. In un'apposita dichiarazione d'intenti politica, tuttavia, entrambe le parti contraenti si dicono disposte ad avviare i negoziati per la modernizzazione di questi due

accordi. Tale dichiarazione d'intenti non è giuridicamente vincolante e lascia aperto il risultato dei negoziati dal punto di vista dei contenuti. Non implica inoltre, a priori, il futuro assoggettamento di un ALS modernizzato all'Accordo istituzionale. L'ALS potrebbe essere assoggettato all'Accordo istituzionale solo se, in seguito al processo di modernizzazione, diventasse un accordo di accesso al mercato (sulla base di un'armonizzazione con il diritto dell'UE). Poiché l'attuale ALS non prevede un meccanismo di composizione delle controversie, a partire dall'entrata in vigore dell'Accordo istituzionale e finché non entrerà in vigore una versione modernizzata dell'ALS potrà già essere utilizzato, nel settore disciplinato da quest'ultimo, il meccanismo di composizione delle controversie previsto dall'Accordo istituzionale (p. es. nelle questioni concernenti gli aiuti di Stato o in caso di misure di protezione economica). La condizione è che, nel caso concreto, entrambe le parti contraenti siano d'accordo.

## 3. Meccanismi istituzionali (articolo 1)

I meccanismi istituzionali relativi all'evoluzione del diritto, alla vigilanza, all'interpretazione e alla composizione delle controversie costituiscono il nucleo vero e proprio dell'Accordo.

- [Evoluzione del diritto \(articolo 5 in combinato disposto con gli articoli 12-14\)](#)

Affinché alla Svizzera sia garantito un accesso al mercato a lungo termine, gli accordi di accesso al mercato Svizzera-UE devono essere periodicamente adeguati ai pertinenti sviluppi del diritto europeo. In caso contrario si verrebbero a creare divergenze giuridiche, con conseguenti ostacoli al commercio che renderebbero più difficile l'accesso al mercato agli attori svizzeri, penalizzandoli. Secondo la bozza di accordo istituzionale, la Svizzera e l'UE si impegnano a integrare negli accordi corrispondenti i pertinenti sviluppi del diritto europeo. In merito a ogni adeguamento la Svizzera può tuttavia decidere autonomamente e nel rispetto delle procedure decisionali previste dalla Costituzione federale. Il diritto di referendum viene pienamente mantenuto. Un recepimento automatico del diritto è escluso. La Svizzera viene sistematicamente consultata nell'ambito dell'elaborazione dei per-

tinenti atti giuridici dell'UE e può in tal modo far valere tempestivamente le proprie esigenze (decision shaping). Se la Svizzera non è disposta a recepire un nuovo atto giuridico dell'UE, quest'ultima può avviare la procedura di composizione delle controversie (vedere Composizione delle controversie).

- [Interpretazione del diritto \(articolo 4\)](#)

La Svizzera e l'UE interpretano gli accordi bilaterali autonomamente e nel modo più uniforme possibile secondo i principi del diritto internazionale pubblico. Gli atti giuridici dell'UE integrati negli accordi sono interpretati conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

- [Vigilanza \(articoli 6 e 7\)](#)

La Svizzera e l'UE sono responsabili, ognuna in modo autonomo, della corretta applicazione degli accordi sul rispettivo territorio (modello a due pilastri). Eventuali problemi vengono discussi nei comitati misti responsabili della gestione degli accordi.

- [Composizione delle controversie \(articolo 10 e protocollo 3\)](#)

Ogni parte contraente può sottoporre una controversia al comitato misto competente. Se quest'ultimo non riesce a trovare una soluzione entro tre mesi, ciascuna parte contraente può esigere l'istituzione di un tribunale arbitrale paritario, composto da un numero uguale di arbitri nominati rispettivamente dalla Svizzera e dall'UE. Se la controversia solleva una questione di interpretazione o di applicazione del diritto dell'UE il cui chiarimento è necessario per comporre la controversia stessa, il tribunale arbitrale adisce la Corte di giustizia dell'Unione europea, dopodiché compone la controversia sulla base dell'interpretazione data da quest'ultima. La sentenza arbitrale è vincolante per le parti contraenti. Tuttavia, se una delle parti decide di non attuarla o se, secondo l'altra parte, le misure di attuazione adottate non rispettano la sentenza arbitrale, l'altra parte contraente può adottare misure di compensazione, che però devono essere proporzionate. In caso di opinioni divergenti a tale riguardo, anche la parte a cui sono rivolte le misure di compensazione

può chiedere a un tribunale arbitrale di valutarne la proporzionalità. Tali procedure di composizione delle controversie potrebbero durare diversi anni (ved. schema della procedura di composizione delle controversie nel grafico II).

L'Accordo istituzionale istituisce un comitato misto orizzontale (composto da rappresentanti delle parti contraenti), responsabile del buon funzionamento dell'Accordo stesso (articolo 15), e un comitato parlamentare misto. Quest'ultimo è composto, in parti uguali, da membri del Parlamento europeo e da membri dell'Assemblea federale svizzera e può esprimere il suo punto di vista sotto forma di rapporti o di risoluzioni (articolo 16).

#### 4. Eccezioni (protocollo 2)

L'Accordo prevede per la Svizzera una serie di eccezioni esplicite al principio dell'aggiornamento dinamico del diritto che confermano le disposizioni speciali già esistenti negli ambiti dei trasporti terrestri (per esempio, divieto di circolazione di notte e di domenica per gli autocarri, limite di 40 tonnellate), dell'agricoltura (per esempio, divieto di trasporto internazionale su strada di animali da macello) e del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (non esportabilità di determinate prestazioni di sicurezza sociale). L'UE ha inoltre proposto alcune eccezioni per quanto riguarda le misure di accompagnamento (vedere capitolo 6).

#### 5. Aiuti di Stato (articolo 8A, B, C, allegato X)

Come importante elemento per garantire pari condizioni a tutti gli attori coinvolti («level playing field»), la Svizzera e l'UE hanno concordato determinati principi di base riguardanti gli aiuti di Stato. Tali principi saranno applicabili esclusivamente all'esistente Accordo sul trasporto aereo e ai futuri accordi di accesso al mercato (per esempio, accordo sull'energia).

- Nell'Accordo istituzionale le disposizioni materiali riguardanti gli aiuti di Stato, ad eccezione del campo del trasporto aereo, sono limitate a principi non direttamente applicabili che fissano il quadro entro il quale elaborare una regolamentazione concreta in materia di aiuti di Stato nei vari accordi settoriali.

Qualora tali principi non fossero ripresi in singoli accordi settoriali non potrebbero essere oggetto di pronuncia giurisdizionale. Nell'Accordo sul trasporto aereo è già compresa una regolamentazione degli aiuti di Stato conforme alle disposizioni generali dell'Accordo istituzionale. Per quanto riguarda i futuri accordi di accesso al mercato, le disposizioni materiali vincolanti dovranno essere negoziate nel quadro di ogni singolo accordo.

- In materia di vigilanza, ogni parte contraente dovrà controllare gli aiuti di Stato sul proprio territorio attraverso le autorità competenti, in maniera equivalente ma autonoma (modello a due pilastri). A tale scopo nell'Accordo istituzionale sono definite specifiche modalità che consentano di rendere il sistema svizzero equivalente a quello dell'UE. L'autorità di vigilanza può per esempio ottenere la restituzione degli aiuti di Stato concessi in maniera illecita. Gli aiuti di Stato pianificati devono essere sottoposti preventivamente all'autorità di vigilanza se superano un importo minimo. Nell'attuazione dei controlli la Svizzera prenderà in considerazione i principi costituzionali della divisione dei poteri e del federalismo. In relazione all'Accordo sul trasporto aereo esiste già un'autorità di vigilanza, la Commissione federale della concorrenza (COMCO), i cui compiti dovranno essere verificati alla luce dell'Accordo istituzionale.

## 6. Libera circolazione delle persone

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) sottostà, in quanto accordo di accesso al mercato, alle disposizioni dell'Accordo istituzionale e di conseguenza all'aggiornamento dinamico (vedere *Evoluzione del diritto*). Il Consiglio federale ha chiesto tuttavia di prevedere, in tre ambiti, alcune eccezioni al recepimento del diritto dell'UE («linea rossa»): nel caso delle misure di accompagnamento, della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE (direttiva 2004/38) e della revisione del regolamento 883/2004 sul coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. L'UE sostiene al contrario che a tutti i partecipanti al mercato interno debbano essere garantite le medesime condizioni («level playing field») e che, in linea di massima, le eccezioni generali non siano accettabili. Le eventuali

divergenze di opinione in merito al recepimento di una disposizione potrebbero, secondo l'UE, essere affrontate e risolte caso per caso nel quadro del meccanismo previsto a tale scopo dall'Accordo istituzionale.

- **Misure di accompagnamento**
  - la possibilità di fissare, per specifici settori, una data di preavviso di quattro giorni lavorativi sulla base dell'analisi dei rischi (oggi: otto giorni);
  - l'obbligo di versare una cauzione per gli attori che non hanno rispettato i propri obblighi finanziari;
  - un obbligo di documentazione per i lavoratori indipendenti.

- **Direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE 2004/38**

Per la Svizzera la direttiva 2004/38 non rappresenta (ai sensi della libera circolazione dei lavoratori conformemente all'Accordo sulla libera circolazione) uno sviluppo del diritto alla libera circolazione delle persone e non deve pertanto essere recepita. Dal punto di vista materiale, vari punti sono problematici per la Svizzera: in particolare l'estensione del diritto all'aiuto sociale, l'ampliamento della protezione contro l'espulsione (fatte salve questioni di ordine pubblico) e la concessione del diritto di soggiorno permanente dopo cinque anni. Per l'UE al contrario la direttiva costituisce uno sviluppo del diritto alla libera circolazione delle persone. Nella presente bozza di accordo la direttiva 2004/38 non viene menzionata; in altri termini, la Svizzera non beneficia di alcuna eccezione esplicita. Contrariamente al campo del diritto concernente i lavoratori distaccati, l'UE ha tuttavia da parte sua rinunciato a esigere esplicitamente nell'Accordo l'impegno da parte della Svizzera a recepire la direttiva entro una determinata scadenza. In caso di divergenze sulla questione del recepimento della direttiva 2004/38 verrebbe applicato il meccanismo di composizione delle controversie previsto dall'Accordo stesso. Se il tribunale arbitrale prendesse una decisione sfavorevole alla Svizzera dovrebbero essere negoziate le modalità di recepimento, eventualmente parziale, della direttiva. Qualora la Svizzera rifiutasse comunque di recepirla, l'UE potrebbe prendere misure di compensazione, che dovrebbero tuttavia essere proporzionate (ved. grafico I)

- **Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale**

Attualmente è in corso a livello dell'UE una nuova revisione del regolamento relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale 883/2004. Un punto fondamentale è costituito dal cambiamento della competenza per quanto riguarda il versamento delle prestazioni di disoccupazione per i lavoratori frontalieri. Il processo di revisione non si è ancora concluso. Di conseguenza nell'Accordo istituzionale non si fa riferimento a questo regolamento rivisto: le eventuali modalità di recepimento dovrebbero essere negoziate in seguito all'interno del comitato misto.

Un eventuale conflitto rispetto al futuro recepimento del regolamento 883/2004 rivisto dovrebbe essere risolto nel quadro del meccanismo di composizione delle controversie. Indipendentemente dall'esistenza di un Accordo istituzionale si deve comunque presupporre che l'UE e i suoi Stati membri chiedano alla Svizzera il recepimento di questa evoluzione del diritto. La Svizzera finora ha sempre accettato di recepire le precedenti modifiche del regolamento 883/2004 nell'ALC. In presenza di un Accordo istituzionale le divergenze potrebbero essere affrontate in modo regolamentato nel quadro del meccanismo di composizione delle controversie (ved. sopra). Eventuali misure di compensazione contro la Svizzera sarebbero vagliate dal tribunale arbitrale neutrale per verificarne la proporzionalità. Senza un Accordo istituzionale l'UE potrebbe prendere misure di ritorsione e in questo caso non esisterebbe un meccanismo di verifica delle misure come quello previsto dall'Accordo.

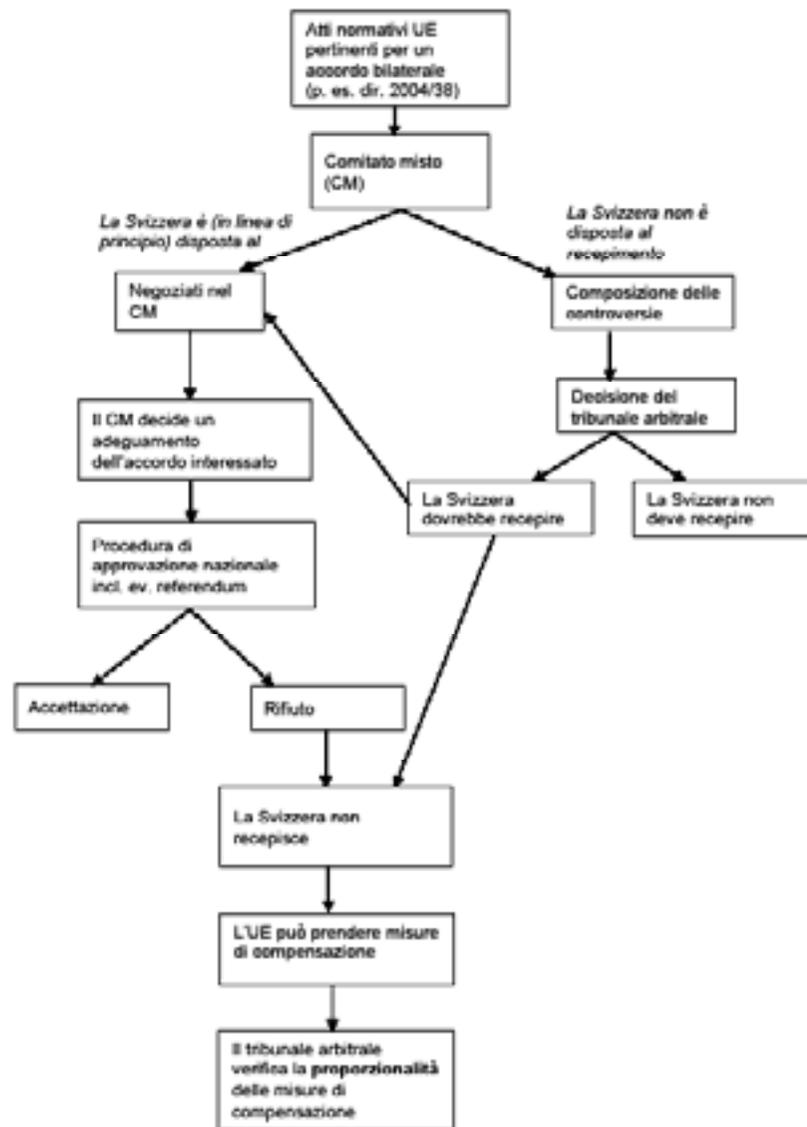
Per i tre ambiti citati della libera circolazione delle persone la questione di un eventuale recepimento si porrà solo dopo l'entrata in vigore dell'Accordo e nel quadro dei meccanismi previsti dall'Accordo stesso (in altri termini: nessun obbligo di recepimento).

## 7. Contributi per la riduzione delle disparità economiche e sociali

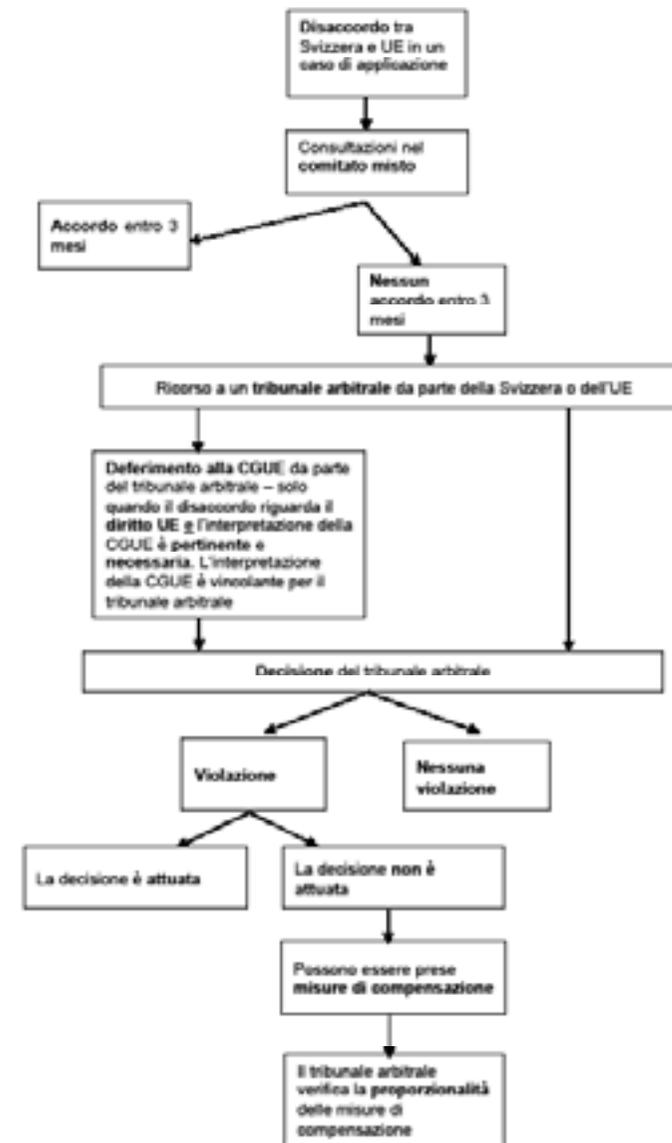
Nel preambolo e in una dichiarazione politica comune i contributi svizzeri ad alcuni Stati membri dell'UE per la riduzione delle disparità economiche e sociali vengono menzionati nel contesto dell'accesso al mercato interno dell'UE e riconosciuti come contributi autonomi e solidali della Svizzera. La Svizzera è inoltre pronta a coordinare eventuali progetti e programmi futuri con quelli dell'UE. Non è previsto alcun obbligo di continuare a versare questi contributi su base regolare e a tempo indeterminato.

## 8. Clausola di denuncia (articolo 22)

L'Accordo istituzionale decade sei mesi dopo la denuncia. Non ne consegue tuttavia una denuncia diretta anche dei cinque accordi di accesso al mercato esistenti e coperti dall'Accordo istituzionale. Nel testo dell'Accordo è previsto un processo di consultazione di tre mesi durante il quale le parti potrebbero discutere in merito agli effetti sugli accordi interessati e agli eventuali passi successivi. Nel caso in cui le parti arrivassero a una soluzione condivisa questi accordi non perderebbero la loro validità. In caso contrario, dopo altri sei mesi anche questi accordi non sarebbero più applicabili. Nuovi accordi settoriali conclusi dopo la firma dell'Accordo istituzionale decadrebbero al pari dell'Accordo stesso una volta trascorsi sei mesi dalla denuncia di quest'ultimo.



I. Evoluzione dinamica del diritto



II. Procedure di composizione delle controversie

## 2. L' Accordo istituzionale Svizzera-UE commenti all'attualità (primavera-estate 2019)

Remigio Ratti

### Accordo quadro CH-UE: e se ci trovassimo fuori gioco? Ascoltando le voci fuori dal coro

E' almeno da un decennio che sappiamo che gli accordi bilaterali con l'Unione Europa richiedono di essere ridiscussi e aggiornati. Messi alle strette dall'UE sulla necessità di un Accordo Quadro (che la Svizzera stessa aveva ipotizzato negli anni '90) nel dicembre 2018 viene finalmente reso pubblico il testo finale negoziato durante ben quattro anni. A furia di attendere, non poteva arrivare in un momento peggiore, caratterizzato da scenari geopolitici forieri di penalizzanti fragilità. Lo stesso Consiglio federale, si sconfessa non parafandolo. Prende ancora tempo e lancia una procedura di consultazione che finora ha avuto l'effetto di incoraggiare, più che un dibattito, prese di posizione svizzero-centriche e di parte, perdendo di vista l'interesse globale.

Così, anche coloro che tendenzialmente sono per il SI' – una maggioranza secondo i sondaggi, in particolare per gli accordi bilaterali - sono stravolti da una valanga di MA, sovrastimando le possibilità di ulteriore miglioramento di un accordo - che gli stati dell'UE considerano chiuso, come nel caso Brexit – e sottostimando il rischio di trovarsi ben presto fuori gioco. Perché le condizioni saranno ben peggiori in seguito alle elezioni europee del 26 maggio 2019 e alla nomina della nuova Commissione, mentre all'interno si è così permesso, proprio prima del rinnovo del Parlamento nazionale in ottobre, il diffondersi di sentimenti di incertezza e di minaccia spesso basati su premesse giuridiche errate e/o su argomentazioni enfaticizzate ad arte e che avremo modo di riprendere.

In questo momento appare urgente mettere in risalto come le condizioni geopolitiche esterne non permettano più di ulteriormente riportare la stabilizzazione e il consolidamento delle relazioni, sia pur limitate agli accordi esistenti,

con l'UE. I successi della Svizzera del secondo dopoguerra sono legati al progredire di un multilateralismo che oggi invece tende ad essere eroso dagli stati che sanno di avere una posizione di forza, negoziando bilateralmente o imponendo di fatto a terzi i propri interessi. Il caso americano sta mutando le regole del gioco, le tensioni transatlantiche indeboliscono e dividono il continente europeo sia nella propria coesione interna e favorendo il ripiegamento nazionalistico, sia nella capacità di affrontare strategicamente le sfide esterne. Gli egoismi e i processi totalitaristici in atto fanno temere per quella stessa pace, che grazie anche all'integrazione europea, abbiamo vissuto negli ultimi tre quarti di secolo.

Considerata la stretta integrazione economica e geografica del nostro Paese - che storicamente deve la propria esistenza alla possibilità di trovare un equilibrio tra dipendenze esterne e intrapendenze interne – la Svizzera non ha più il tempo di definire il ritmo della sua politica europea unicamente su dei criteri di politica interna. E' quanto affermano i numerosi membri dell'Associazione Svizzera in Europa ([www.suisse-en-europe.ch](http://www.suisse-en-europe.ch)) in un memoriale inviato il 14 maggio 2018 al Consiglio federale. Il rischio è quello di essere considerati dall'UE alla stregua di qualsiasi paese terzo e di non poter far sentire la nostra voce all'interno della dinamica di accordi consolidati. Come invece, per esempio, è già stato pragmaticamente il caso per la Direttiva UE sulle armi, la cui interpretazione nella legislazione svizzera è stata ampiamente accolta nella votazione popolare del 19 maggio. Perché il Consiglio Federale non dovrebbe dare un importante segnale di responsabilità, parafando subito l'Accordo quadro da lui stesso negoziato? Chiarirebbe il campo dai fumogeni che si sentono nell'aria, sia verso l'UE sia verso Parlamento e cittadini svizzeri; liberando la strada per vere scelte democratiche.

## I pregi dell'Accordo quadro CH-UE

Le elezioni del 26 maggio 2019 per il nuovo Parlamento europeo sono state largamente dominate, nei singoli Stati dall'introversione espressa dagli interessi nazionali e dagli opportunismi di parte. Eppure, paradossalmente, la partecipazione al voto ha invertito rotta ed è stata decisamente buona. Segno che, pur nell'indubitabile sua crisi, l'Unione Europea può ancora tramutare le sfide interne, soprattutto sociali e identitarie, e quelle esterne, in nuove opportunità da cogliere; pena la sua marginalizzazione nel campo di forze della globalità.

Cosa ha fatto la Svizzera? Malgrado una negoziazione durata quattro anni di un "Accordo quadro con l'UE", le nostre forze politiche sembrano aver perlopiù deciso di stare a guardare, paralizzate dalle supposte opposizioni popolari e in attesa del rinnovo del Parlamento. Opposizioni che la stessa politica sembra aver a sua volta fomentato. In nome di interessi particolari oppure del bene comune? La domanda sembra legittima e cruciale; si è piuttosto andati a cercare, in genere enfaticamente, tutti i possibili ostacoli e minacce per un Paese che vuole essere neutro e indipendente, ma che nel medesimo tempo deve poter vivere nel cuore dell'Europa. Vediamo anche l'altro lato della medaglia, cogliendone in primo luogo il disegno, prima ancora di entrare nella dialettica delle argomentazioni negative.

In primo luogo, la Svizzera ha assolutamente bisogno di definire e/o di aggiornare il modo di relazionarsi con i vicini. Non lo si può fare da soli e questo è il disegno principale di un accordo quadro. Senza un aggiornamento, gli accordi precedenti, pur restando valevoli, conosceranno una rapida erosione, scadendo dalla posizione di partner particolare dell'UE a semplice paese terzo, verso una specie di Brexit dura. Celo possiamo permettere? Tutto è possibile; partiamo da una posizione forte. Ma, all'arte dell'arrangiarsi, del vivere tra le miserie altrui, non dovremmo preferire di condividere e lavorare, mettendoci i nostri valori, a un destino comune?

In secondo luogo – ed è questo l'aspetto fondamentale dei lunghi negoziati – l'obiettivo è quello di dare sicurezza giuridica al nostro sistema economico in particolare, e

quindi ai suoi attori, imprese e parti sociali. Lo abbiamo fatto dapprima nel quadro dell'Associazione europea di libero scambio (AELS; 1960), completandolo subito nel 1972 con un Trattato di libero scambio sui beni industriali; poi, mancata per poco l'adesione nel 1992 allo Spazio Economico Europeo (SEE, comprendente la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein), nella forma di due pacchetti di trattati bilaterali che chiedono di essere completati e aggiornati. Tutto questo ha richiesto compromessi, cessioni ponderate di spazi di potere, formule di arbitraggio.

L'Accordo quadro che dovremmo almeno parafare stravolge questo processo? Proprio non lo crediamo, appena si soppesi la portata effettiva e giuridica di quanto sembra spaventare. Il cittadino svizzero si è del resto già positivamente espresso in tre recenti occasioni: in materia di giudici stranieri, di legislazione sulle armi e di revisione del diritto fiscale e quello sulle holdings. Non entrando in materia sull'accordo non si risolvono nemmeno i problemi aperti in materia di parità salariali, di sovvenzioni pubbliche cantonali, come pure di quelli derivanti dalle direttive europee sulla cittadinanza. Rientrerebbero semplicemente dalla finestra, trovandoci fuori dai giochi. L'Accordo quadro ci offre il pregio di essere di diritto al tavolo delle discussioni.

## Accordo quadro CH-UE: un sì, per salvaguardare la nostra sovranità

Venerdì 8 giugno 2018 il Consiglio federale decide di sostenere, senza parafarlo, l'accordo istituzionale. La lettera inviata a Bruxelles è sì un compromesso, ma è pure una svolta importante. Le parti sociali, dopo un preoccupante irrigidimento continuato durante la procedura di consultazione dei primi mesi dell'anno, ritengono che si debbano ottenere chiarimenti su tre capitoli: sulla salvaguardia delle condizioni salariali; sulle implicazioni delle nuove normative della cittadinanza dell'Unione; sulla sussistenza di aiuti e sovvenzioni cantonali. Sono i punti che accompagneranno anche i dibattiti per il rinnovo delle Camere federali di ottobre.

Ma su tutti vi è una pregiudiziale, percepita con grande emotività: la questione della sovranità, tanto sbandierata, quanto difficile da ponderare. Quale ruolo e peso

assume di fatto in questa trattativa con l'UE? Per molti, quale somma di sentimenti e interpretazioni diverse, sarebbe meglio non entrare in materia. Noi crediamo piuttosto in una realtà fatta da sempre di sovranità relative e multiscala, frutto di dipendenze esterne e di intraprendenze interne, optando per il perseguimento di sovranità condivise. Importante, è allora soppesare l'effettiva portata delle minacce o anche solo delle preoccupazioni.

Una prima risposta generale è già stata indirettamente data il 25 novembre 2018 dai risultati della votazione – respinta con il 66,2% dei voti, sull'iniziativa popolare che chiedeva di anteporre la Costituzione federale al diritto internazionale, la cosiddetta iniziativa per l'autodeterminazione.

Entrando direttamente nel merito bisogna sottolineare come l'Accordo conferma l'indipendenza dei tribunali svizzeri. Questa indipendenza – che non esiste più per gli Stati membri dell'UE – è un elemento assolutamente centrale per la posizione svizzera quale paese terzo. La sua stessa esistenza viene prima delle raffinate disquisizioni sulla forza o meno dei giudici della Corte europea di giustizia europea (CEJ). Già nella prassi attuale delle commissioni miste – così affermano gli specialisti del diritto europeo - i tribunali cantonali e federali sono tenuti a tener conto della giurisprudenza della corte europea. L'accordo stabilisce innanzitutto - e va ribadito a grandi lettere poiché decisivo per il paesaggio economico e imprenditoriale elvetico - regole comuni e quindi la certezza del diritto.

La novità è quella della costituzione di un tribunale arbitrale paritetico in cui finiranno le eventuali divergenze d'interpretazione politica degli accordi bilaterali. In quanti casi? Ben pochi, almeno nell'esperienza dello Spazio Economico Europeo (Islanda; Norvegia e Liechtenstein). Si può presumere che l'esistenza di un tribunale arbitrale abbia dapprima un effetto preventivo. Va poi sottolineato come il diritto comunitario sia a sua volta da valutare tenendo conto del diritto internazionale. Anche l'UE vive una sua sovranità relativa. I differenziali saranno esclusiva competenza degli arbitri. Solo nel caso di parità, il parere della CEJ sarebbe decisivo. Ciò non toglie tuttavia la competenza alle istanze politiche di

accettare o rifiutare il verdetto degli arbitri. Nella peggiore delle ipotesi entrerebbero in gioco allora delle compensazioni, senza escludere delle ritorsioni; ma queste sono pur sempre soggette al rispetto del criterio di proporzionalità. Al confronto quanto ci costerebbe restare soli, quale paese terzo senza nessun legame con i vicini?

La conclusione – quasi paradossale - è che la nostra sovranità sarà meglio salvaguardata con un Accordo piuttosto che senza. Vale la pena riflettere e approfondire.

### Accordo quadro CH-UE e diritti sociali: battagliare da outsider o partecipare al tavolo delle decisioni?

Martedì 18 giugno 2019: era la data fissata da Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione europea, per rispondere alla lettera del Consiglio federale dell'8 giugno con la quale il governo dichiarava finalmente una disponibilità a firmare l'Accordo; sì, ma a condizione di far prima chiarezza sui tre capitoli emersi dalla consultazione interna: cittadinanza europea, parità salariale, aiuti e sovvenzioni cantonali. Pensando alle elezioni di ottobre per il rinnovo del parlamento il Consiglio federale aveva lasciato intendere al Paese e forse sperato, con sottigliezza diplomatica, che l'UE, per la quale la negoziazione è conclusa, potesse andare oltre le rassicurazioni da fissare con qualche nota a protocollo. Speranze deluse.

Dopo 32 cicli di negoziati e di 23 incontri personali tra Juncker e quattro presidenti svizzeri si va verso il confronto, Non a caso, pur non essendoci un legame diretto con i contenuti dell'accordo presentato ma non parafato in dicembre, verosimilmente Bruxelles non prorogherà l'equivalenza europea della borsa svizzera in scadenza a fine mese. Come preannunciato la Svizzera risponderà con un piano B. Sarà l'inizio di un nuovo corso di tensioni e di soluzioni da trovare nazione per nazione?

Ritroviamo un ulteriore esempio di quanto il nostro Paese debba rinnovare la sua sfida storica per un equilibrio tra dipendenze esterne e intraprendenze

interne. Meglio essere da soli in un muro contro muro oppure avere la garanzia di partecipare a un tavolo istituzionalmente predefinito? Cominciamo dal primo dei tre capitoli da chiarire: quello relativo alla direttiva UE sulla cittadinanza e sulle sue implicazioni elvetiche.

L'accordo quadro non fa nessuna menzione esplicita alla direttiva UE 2004/38 e ai suoi sviluppi che estendono i diritti ad aiuti sociali anche ai residenti che non hanno o non hanno più un'attività professionale. Queste normative saranno introdotte reciprocamente anche dalla Svizzera? Ricordiamo come finora i lavoratori UE in Svizzera hanno, più che una libertà di circolazione, una libertà di stabilimento, a condizione di essere in possesso (o in attesa) di un contratto di lavoro oppure se dimostrano di avere di che provvedere alla propria sussistenza. Potremo continuare con questa interpretazione? Pensando inoltre che vi sono ben settecentomila svizzeri che vivono nei paesi UE? Il capitolo dei diritti sociali, finora escluso, va indubbiamente approfondito, ma non è ancora una ragione per bloccare l'accordo istituzionale con tutte le pesanti conseguenze economiche per imprenditori e posti di lavoro.

Con un po' di memoria, si ripropone, a scala più ampia, nient'altro che la casistica che la Svizzera ha conosciuto e risolto in passato al suo interno: quando con i lavoratori stagionali si volevano le braccia, ma non le loro famiglie; oppure quando nell'aiuto sociale si è dovuti realisticamente passare dal criterio dell'origine a quello del domicilio. Il legame tra accordo istituzionale e direttiva sulla cittadinanza europea è solo presumibile; ma a termine le pressioni arriveranno, con o senza Accordo quadro.

Pensando in un quadro di reciproci interessi e diritti, sarà più facile nell'ambito di un accordo negoziare misure analoghe a quelle valide per la Norvegia o la piccola Islanda (spazio SEE). Al contrario saremmo soggetti, nello scenario di battaglie impari, a misure discriminanti o di ritorsione sproporzionate poiché in assenza di quel tribunale arbitrale che non è quel diavolo che si vuol descrivere per la nostra sovranità.

## Accordo quadro CH-UE: salari e misure d'accompagnamento - Come districarsi tra rischi e incertezze?

- Estate 2018-Aprile 2019.

E' rottura del dialogo tra sindacati e Consiglio federale. Il cielo si rischiarà - ma non tanto - solo in tarda primavera grazie, si dice, ai buoni uffici della nuova consigliera federale Karin Keller-Sutter e dopo la chiusura della procedura di consultazione sul progetto d'Accordo quadro istituzionale. Ma chi avesse letto con sufficiente distacco i risultati probabilmente si chiederebbe - di fronte alle svariate decine di domande di chiarimento e assicurazione - in che pianeta siano stati condotti i quattro anni di negoziati.

Se si è arrivati all'attuale situazione di negatività è perché i portatori d'interesse svizzeri e la politica hanno fundamentalmente creduto di guadagnare tempo, tanto più di fronte a un partner negoziale in crescente difficoltà. Così si è lasciato il Dipartimento degli affari esteri praticamente solo. Ma quando si è arrivati al momento di almeno parafare da parte dell'esecutivo il progetto di Accordo, apriti cielo!

Concretamente dei tre temi-ostacolo evidenziati dalla politica - dopo quello sulla cittadinanza europea - quello sulla protezione salariale e delle misure d'accompagnamento è di primo ordine. Tocca un capitolo specifico della cultura e del pragmatismo svizzero che volentieri lascia, in principio, ai partner sociali discutere e risolverei quesiti tra datori di lavoro e lavoratori. E' quasi un elemento dell'identità nazionale. Il progetto non entra nel merito ma provoca tutte le paure di un futuro d'incertezza quanto al significato di un accordo istituzionale che si vuole dinamico. Espliciti sono invece tre punti tecnici, come quelli del deposito di una garanzia finanziaria e del numero dei giorni per l'esame di una domanda di lavoro distaccato (4 giorni invece di 8) o ancora le procedure di contestazione o di compensazione allorquando la Svizzera non potesse accettare o allinearsi alle decisioni dell'apposito tribunale arbitrale.

I punti tecnici fanno parte del capitolo dei rischi che, per definizione, corrispondo-

no a dei pericoli o effetti negativi che possono eventualmente manifestarsi e contro i quali ci si assicura o si viene a patti. La natura degli interrogativi sulla portata dinamica di un accordo istituzionale è in gran parte dell'ordine dell'incertezza, definita nella teoria economia del benessere come qualcosa che certamente prima o poi capiterà, ma non si sa quando.

Senza entrare in disquisizioni giuridiche, buona parte dei quesiti di principio così evidenziati, si pongono comunque, con o senza l'accordo in discussione. Già oggi i nostri tribunali tengono conto o dovranno considerare i pareri della Corte europea di giustizia o del diritto internazionale. Il principio della parità salariale a lavoro uguale è esplicitamente riconosciuto dall'UE e la legge sui lavoratori distaccati è appena stata approvata dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Per questo è verosimilmente difficile che una puntuale strategia tra i sindacati delle due parti dia, anche a termine, dei risultati migliori opponendosi all'accordo.

I nostri diritti e quelli futuri saranno meglio difesi e promossi sedendosi al più presto al tavolo dei lavori e non restando fuori per chissà quanti anni. Si eviterebbe lo scenario peggiore, quando con una nuova commissione e un diverso parlamento europeo le cose non farebbero che complicarsi per ambedue le parti. Il rischio è di vedere la posizione del nostro Paese svalutarsi progressivamente da quella, di per sé eccezionale, di partner in un dialogo bilaterale a semplice paese terzo. Come gli USA o il Canada? Forse; anche da isola al centro dell'Europa?

## Accordo quadro CH-UE: tra enfattizzazioni strumentali e problematiche epocali

La via Svizzera alla costruzione di un'Europa integrata non è la stessa di quella dei Paesi dell'Unione. Ma sicuramente condividiamo un destino europeo, un'idea di Europa capace di essere e dare in un mondo brutalmente in trasformazione, confrontato con epocali sfide ambientali e di società. L'Accordo quadro istituzionale con l'UE - in principio accettato dalla maggioranza dei portatori d'interesse, ma ancora bloccato per chiarimenti e rassicurazioni - non è che uno strumento per affrontare un mondo di relazioni sempre più complesse. Nel medesimo tempo, scopre cruciali punti nevralgici.

Ne sono un esempio significativo - tornando al terzo dei capitoli tecnici che si interpongono alla firma - le resistenze dei Cantoni che si sentirebbero minacciati in materia di aiuti (come la garanzia data alle banche cantonali) e sovvenzioni di varia natura (come i privilegi fiscali, già modificati con la votazione del 19 maggio scorso), considerate incompatibili con il libero scambio e la libera concorrenza. Appare comprensibile che cantoni e comuni possano sentirsi toccati poiché queste competenze si rifanno ai principi di sussidiarietà e di autonomia; una dimensione fondamentale del funzionamento della Confederazione. Ma quanto questi sacrosanti principi non sono già oggi sollecitati per essere interpretati in contesti che stanno profondamente mutando? Non a caso il gruppo di riflessione "Coscienza svizzera" ([www.coscienza Svizzera.ch](http://www.coscienza Svizzera.ch)) ha lanciato una serie di approfondimenti legati al tema di una Svizzera che si regionalizza di fatto in alcune grandi aree, ponendo a Cantoni e Comuni il quesito di nuovi spazi di governance - di vita, di programmazione, di condivisione strategica.

Entrando nel merito della bontà e accettabilità di questi aiuti di stato occorre subito affermare come la reazione dei Cantoni rientri di nuovo nella categoria dell'incertezza. Infatti, le pressioni contro la distorsione dei mercati sono presenti ormai dall'accordo di libero scambio (ALS) con l'allora CEE sui prodotti industriali del 1972. Sarà passato molto tempo, ma i nodi stanno venendo al pet-

tine in un contesto di irrigidimento delle politiche commerciali. Da anni vogliamo un'estensione del libero scambio al settore dei servizi, bancari e dell'energia, quest'ultimo decisamente cruciale. Finora non se ne è fatto niente. In attesa di un cappello quadro? L'affermazione che la Svizzera voglia essere servita à la carte pesa ormai come un macigno in trattative bilaterali che concernono non solo l'UE in quanto tale ma anche tutti i 27 Paesi restanti dopo la Brexit.

Facendo il punto a queste considerazioni iniziate con l'auspicio (da ultima spiaggia) che il Consiglio federale potesse almeno parafare il progetto negoziato - salva la procedura democratica di firma e ratifica - dobbiamo constatare come la Svizzera e perlomeno i suoi portatori di interesse abbiano in genere speculato guadagnando tempo. Di fatto, in un crescendo di interrogativi svizzero-centrici e funzionali, ci siamo trovati impreparati. Lo slogan "politica estera = politica interna" sta dimostrando tutti i suoi limiti.

E' necessaria una lettura distaccata: per ridimensionare le enfattizzazioni strumentali e per lasciar scoprire problematiche ben più grandi. A cominciare dalla sfida di un'Europa marginalizzata nell'emergenza di nuove realtà e rapporti di forza mondiali; non è forse l'ora di volere una Svizzera a suo modo politicamente proattiva nel rigenerare fiducia e positività in un avvenire che ci accomuna?

## La Svizzera, una costruzione politica tra dipendenze esterne e intrapendenze interne

Da sempre, quel territorio chiamato Helvetia, è il frutto di una costruzione politica tra dipendenze esterne e intrapendenze/coesioni interne. La Svizzera si iscrive in uno spazio geografico a cavallo dell'arco alpino e in spazi temporali determinati dal campo di forze degli scenari geopolitici dei vicini, del continente europeo e di quelli mondiali. Malgrado le apparenze di una Svizzera che si vuole secolare, la sua esistenza è il frutto di una costante ricerca di equilibri tutt'altro che facili da trovare. Periodicamente ci sono stati dei momenti di rottura, dei bivi nella sua traiettoria di sviluppo.

Quello dei nostri rapporti con l'Europa e in particolare con l'Unione Europea è uno di questi momenti. Caratteristica attuale è quella di situarsi ormai in un arco di tempo di un ventennio - dal 1992 - quando il 6 dicembre la maggioranza dei Cantoni e della popolazione (con un riscatto 50.4%) si pronunciò contro lo Spazio Economico Europeo, la formula di cooperazione limitata all'economia e pensata per chi, come Norvegia, Islanda e Liechtenstein, non si sentiva di fare il passo dell'adesione politica. Non ci risulta che questi tre Paesi ne siano stati stravolti.

Per la Svizzera invece si è aperta una fase di incertezza, dove si è potuto entrare nel merito di accordi bilaterali del tutto speciali e anche di guadagnare tempo rispetto ad un'UE che comunque aveva sin dal 2003 espresso l'obiettivo e la necessità di inquadrare il tutto in un contesto di aggiornamenti dinamici. Così siamo caduti in una subdola fase di transizione; infatti, l'Accordo quadro concluso a fine 2018 dopo ben quattro anni di negoziati non è stato nemmeno parafato dal Consiglio federale che pilatescamente ha invece aperto una procedura di consultazione conclusasi questa primavera; ormai alla vigilia delle elezioni del Parlamento europeo del 27 maggio, del ricambio nelle principali istanze dell'UE (31.10.19) e, da noi, del rinnovo ad ottobre del Parlamento. Facile è cavarsela affermando - anche con la scusa della Brexit - "qu'il est urgent d'attendre".

Intanto, il Paese a furia di attendere si sta bloccando per le posizioni radicalizzate ai poli. Dal ritornello sovranista per cui l'accordo quadro sarebbe la tomba del sistema federale svizzero all'alleanza tra opposti sulle rivendicazioni in materia di regole per la libera circolazione dei lavoratori. Così andremo a votare (primavera 2020) sulla disdetta del relativo accordo bilaterale. Se accettata cadrebbero anche gli altri accordi e ritorneremmo praticamente alla casella 1992, con una Svizzera di fatto ormai Paese terzo rispetto all'UE e sempre più indifesa dalle nuove dipendenze esterne - le nuove regole del gioco (fiscali in particolare, come lo scambio automatico d'informazioni) pensate a livello globale da istanze esterne alla stessa UE. La risposta che stiamo dando appartiene piuttosto alla categoria della difesa (da fuori percepita quasi come arrogante, da cui il diventare facile bersaglio) che non a quella più strategica dell'intrapendenza.

## In conclusione

*(Red) Il promotore e autore di questo prontuario, l'ambasciatore Benedikt von Tscharnier, è deceduto a Ginevra il 12 novembre 2019, dopo una lunga malattia stoicamente affrontata. Nel momento della chiusura di questo aggiornamento dell'edizione italiana gli rendiamo omaggio per quanto ha dato proponendo una lettura di lungo corso della storia delle nostre relazioni con l'Europa che, sia pur con un percorso a zig-zag e di fronte alle difficoltà attuali su ambedue i lati della relazione, dovrebbe comunque inserirsi in un modo di procedere coerente per una politica europea proattiva e positiva. La dimostrazione della forza del suo approccio la troviamo nelle pagine conclusive "Oggi... domani", dove - benché siano state scritte per l'edizione tedesca del marzo 2017 - non c'è nemmeno una parola da cambiare o una frase da aggiornare; vi troviamo una vera sintesi di un'analisi di un servitore e ambasciatore di una Svizzera aperta al mondo.*

## Oggi .. domani

Nel corso della seconda metà del XX secolo in Europa furono sviluppati concetti, create istituzioni, fissati standard e formulate politiche nel contesto di un processo orientato all'integrazione. Un evento epocale destinato a dare al continente un nuovo volto, che ha portato crescita economica, forza competitiva e innovativa alle imprese e una prosperità senza precedenti alla popolazione.

Questo sviluppo sembra oggi minacciato da contrasti interni, inerzia, azioni non sempre coerenti, sconvolgimenti sociali e debolezze economiche. La decisione del **Regno Unito** di lasciare l'UE – la "Brexit" – spinge a intraprendere nuovi sforzi per l'integrazione. Da un lato, i leader dell'Unione europea e dei suoi Stati membri sono ben consapevoli della necessità di **ripensare le politiche, di rivedere i metodi e di creare nuovi strumenti**; d'altro lato, un'ondata di riflessi nazionalisti e protezionistici rischia di ostacolare, se non addirittura paralizzare, questo processo. La globalizzazione sta provocando resistenze e reazioni irrazionali, nel contempo stimola l'Europa ad andare avanti. Gli europei sanno che in materia di sicurezza non saranno al sicuro in eterno. Gli sviluppi seguiti all'elezione alla Casa Bianca di Donald **Trump**, intaccando il rapporto di fiducia e reciproca comprensione, sembrano preludere a un possibile sfaldamento del partenariato nordatlantico, finora positivo e rassicurante.

La Svizzera, oltre ad essere confrontata con i cambiamenti economici in atto in Europa e nel mondo, è naturalmente chiamata a rivedere costantemente i propri rapporti con i vicini europei, tenendo presenti gli sviluppi nel continente. L'interdipendenza è tanto una necessità, quanto un'opportunità, soprattutto per gli Stati più piccoli. La storia successiva al 1945 lo ha dimostrato: la Svizzera ha grande interesse a che l'Europa resti forte e dotata di istituzioni efficienti.

Il nostro Paese talvolta riesce a complicarsi la vita, esita, inverte la rotta. È successo in relazione alle Comunità europee, succede oggi nei confronti dell'Unione europea – ora ce ne allontaniamo, ora partecipiamo, ora ci associamo,

ora negoziamo, ora teniamo un certo discorso, ora lo cambiamo, ora ricominciamo, ora di nuovo esitiamo –. Tutto ciò, però, non va interpretato come percorso a zig-zag, illeggibile e senza bussola, ma va considerato nel suo complesso, quindi visto piuttosto come **un procedere** prudente e, in ultima analisi, **coerente e comunque aperto e solidale verso l'Europa**, un partenariato da cui la Svizzera ha tratto indubbi benefici non solo economici, ma anche politici.

Molti svizzeri sono consapevoli dei molteplici legami e della complessità delle esigenze e delle sfide che l'essere in Europa comporta. Sociologi e politologi dicono che i nostri concittadini sono **divisi in due campi**: il campo di chi pone l'accento maggiormente sul mantenimento dell'identità, della tradizione e dell'indipendenza e il campo di chi crede nelle opportunità dell'apertura. L'istinto conservatore e nazionalista è più presente oggi che non nei decenni passati, allora caratterizzati da maggiore, talvolta forse un po' ingenua, fiducia nell'apertura e nel progresso.

Si può comunque constatare che ci muoviamo su due **piani diversi** senza esserne sempre pienamente consapevoli, ma non siamo gli unici in Europa. Uno è il piano della quotidianità: nella vita professionale, nelle abitudini, nei consumi, negli svaghi o nel nostro approccio alla tecnologia e all'innovazione, rivendichiamo la libertà, e ci piace esibire le nostre capacità di condivisione e comunicazione: facciamo, viaggiamo, investiamo sempre di più, adeguando costantemente il nostro stile di vita, compresi anche i punti di riferimento culturali.

Su un altro piano però, soprattutto quello dei discorsi politici, percepiamo l'incertezza portata dalla globalizzazione e di riflesso attribuiamo grande peso alle peculiarità svizzere, cerchiamo sicurezza nella sovranità, nei miti storici formativi e talvolta nell'isolamento o anche solo nell'indifferenza.

Il risultato di questo paradossale sviluppo è un **malessere**, un chiederci dove stiamo andando, un malessere che dobbiamo riconoscere e discutere. È

importante capire cosa è avvenuto, quali sono gli obiettivi prioritari, chiederci in quale modo la Svizzera può prepararsi al futuro. Soprattutto è necessario che i cittadini che si sentono corresponsabili per l'avvenire del Paese, vadano avanti con coraggio e che i governanti mostrino la indispensabile ferma **volontà di guidarli**.

Dobbiamo essere coscienti che la Svizzera appartiene all'Europa di cui condivide le responsabilità nel mondo e per il mondo. Far da soli non è più un'opzione praticabile in tempi dal futuro incerto e dalle sfide molteplici. Teniamo presenti gli interessi legittimi del nostro Paese e difendiamo quanto finora raggiunto proseguendo sulla strada del partenariato costruttivo e dinamico con i vicini e le istituzioni europee. Che questo prontuario possa rafforzare nel nostro Paese la consapevolezza e l'**impegno per una politica europea proattiva e positiva**.

La costruzione della casa comune Svizzera – Europa va continuata.



## Appendice I

### Statistiche (2018)

#### Informazioni di base

	UE	CH
Superficie	4'493'712 kmq	41'285 kmq
Popolazione residente 2017	513 milioni	8.5 milioni
Popolazione attiva 2017	220.7 milioni	3.05 milioni
Settori:		
primario: agricoltura, pesca	4.5 %	3.9 %
secondario: industria, artigianato	24.1 %	24.5 %
terziario: servizi, servizi pubblici	71.3 %	71.6 %
PIL 2018 (miliardi di CHF)	14'490	507
PIL pro capite 2018 in CHF	28'200	58'500
Crescita del PIL	2.0 %	2.5 %
Disoccupazione	6.8 %	4.7 %
Disoccupazione giovanile	15.2 %	7.9 %

#### Svizzeri all'estero

	760'233	100 %
di cui nell'UE-28	457'898	59.4 %

#### Stranieri in Svizzera (2017)

Tutta la popolazione straniera residente	2'126'312	100 %
Solo cittadini dell'UE	1'397'013	65.7 %
Alcuni Paesi di origine dei cittadini UE		
Italia	317'267	14.9 %
Germania	304'571	14.3 %
Portogallo	266'557	12.5 %
Francia	131'050	6.2 %
Pendolari transfrontalieri (media annua 2017)	313'781	
Francia	170'806	
Italia	71'664	
Germania	60'644	
Austria	8'130	

## Commercio estero svizzero in miliardi di CHF 2018

Volume dello scambio di merci		
con il Mondo	435.1	
con l'UE-28	263.3	60.5 %
Esportazioni di merci		
nel Mondo	233.2	
nell'UE	121.5	52.1 %
Importazioni di merci		
dal Mondo	201.8	
dall'UE-28	141.8	70.3 %
Bilancia commerciale export-import delle merci		
con il mondo	31.4	
con l'UE 28	-20.4	
Volume dello scambio di servizi CH		
con il mondo	222.7	
con l'UE-28	117.5	52.8 %
Volume delle esportazioni CH di servizi		
nel mondo	121.5	
nell'UE-28	61.5	50.6 %
Volume delle importazioni CH di servizi		
dal mondo	101.1	
nell'UE-28	56.0	55. %3
Bilancia commerciale CH export-import dei servizi		
con il mondo	20.4	
con l'UE 28	5.6	

## Investimenti diretti in miliardi di CHF

### Investimenti diretti 2017 (Stock)

Investimenti diretti stranieri in Svizzera		
dal mondo	1'088.4	
dall'UE	824.7	75.8 %
Investimenti diretti svizzeri		
nel Mondo	1227.8	
nell'UE	626.3.	51.0 %

Fonte: EDA – La Suisse et l'UE en chiffres, juin 2019

## Appendice II

### Indirizzi utili

#### Europa

- Unione europea  
800 67 89 10 11 – sito ufficiale: [www.europa.eu](http://www.europa.eu)  
Diritto dell'UE: <http://eur-lex.europa.eu> Comunicati stampa: <http://europa.eu/rapid>
- Delegazione dell'Unione europea in Svizzera e nel Liechtenstein,  
Bundesgasse 18, casella postale 264, CH-3000 Berna 7,  
41 (0)31 310 15 30 – [www.eeas.europa.eu/delegation/switzerland](http://www.eeas.europa.eu/delegation/switzerland)
- Centro Europeo Baden-Württemberg  
Nadlerstrasse 4, D-70173 Stoccarda,  
49 (0)711 234 93 67 – [www.europa-zentrum.de](http://www.europa-zentrum.de)
- Toute l'Europe  
32, rue Saint-Marc, F-75002 Parigi,  
33 (0)1 53 85 44 00 – [www.touteleurope.eu](http://www.touteleurope.eu)

#### Svizzera

- DFAE, Direzione degli affari europei (DEA) Palazzo federale Est, CH-3003 Berna, +41 (0)58 462 22 22 – [www.eda.admin.ch/europa](http://www.eda.admin.ch/europa) – [europa@eda.admin.ch](mailto:europa@eda.admin.ch)
- DFAE, Direzione politica  
Servizio per la cooperazione transfrontaliera  
Palazzo federale Ovest, 3003 Berna  
41 (0)58 462 35 12 – [pd-aezeo@eda.admin.ch](mailto:pd-aezeo@eda.admin.ch)

- Missione della Svizzera presso l'Unione europea Missione suisse aupres de l'Union européenne  
1, place du Luxembourg, B-1050 Bruxelles [www.eda.admin.ch/missions](http://www.eda.admin.ch/missions) – [brm.vertretung@eda.admin.ch](mailto:brm.vertretung@eda.admin.ch)
- Ricerca testamentaria  
Effingerstrasse 19, 3008 Berna, Svizzera,  
41 (0)31 380 60 00 – [info@euresearch.ch](mailto:info@euresearch.ch), [www.euresearch.ch](http://www.euresearch.ch)
- Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE Regiosuisse – Agenzia di rete per lo sviluppo regionale  
Hofjistrasse 5, 3900 Briga  
41 (0)27 922 40 88 – [info@regiosuisse.ch](mailto:info@regiosuisse.ch)

#### Regio Basiliensis / Reno Superiore

- Regio Basiliensis  
Freie Strasse 84 (casella postale), CH-4010 Basilea  
41 (0)61 915 15 15 – [www.regbas.ch](http://www.regbas.ch) – [info@regbas.ch](mailto:info@regbas.ch)
- Conferenza dell'Alto Reno  
Rehfus posto 11, D-77694 gola  
49 7851 9349-0 – [www.oberrheinkonferenz.org](http://www.oberrheinkonferenz.org)
- Ufficio informazioni INFOBEST Palmrain  
F-68128 Village-Neuf  
41 (0)61 322 74 22 – [www.infobest.eu](http://www.infobest.eu) – [palmrain@infobest.eu](mailto:palmrain@infobest.eu)

## Grand Genève – Bassin lemanique – Sono jurassien

- République et canton de Genève, Département présidentiel,  
Service des affaires extérieures et fédérales  
2, rue Henri-Fazy, c.p. 3964, CH-1211 Genève 3  
tél. +41 (0)22 327 90 60, [www.ge.ch](http://www.ge.ch)
- Canton de Vaud, Département des finances et relations extérieures  
Office cantonal des affaires extérieures et fédérales  
6, rue de la Paix, CH-1014 Lausanne  
tél. +41 (0)22 819 91 11, [www.vd.ch](http://www.vd.ch)
- Canton du Jura, Département de l'économie et de la coopération,  
Service de la coopération  
12, rue de la Préfecture, CH-2800 Delémont  
tél. +41 (0)32 420 52 03, [www.jura.ch](http://www.jura.ch)
- Comité régional franco-genevois  
2, rue Henry-Fazy, c.p. 3964, CH-1211 Genève 3  
tél. +41 (0)22 327 90 60, [www.crfginfo.org](http://www.crfginfo.org) – [info@crfginfo.org](mailto:info@crfginfo.org)
- [arcjurassien.ch](http://arcjurassien.ch) / Conférence TransJurassienne  
13, rue de la Paix, CH-2300 La Chaux-de-Fonds  
tél. +41 (0)32 889 76 00, [www.arcjurassien.ch](http://www.arcjurassien.ch) – [info@arcjurassien.ch](mailto:info@arcjurassien.ch)  
[www.conférence-transjurassienne.org](http://www.conférence-transjurassienne.org) Regione del Lago Bodanico
- 13, rue de la Paix, CH-2300 La Chaux-de-Fonds, tél. +41 (0)32 889 76 19  
[www.interreg-francesuisse.org](http://www.interreg-francesuisse.org) – [france-suisse@interreg.ch](mailto:france-suisse@interreg.ch)
- Groupement transfrontalier européen  
50, rue de Genève, F-74100 Annemasse  
tél. +33 892 70 10 74, [www.frontalier.org](http://www.frontalier.org)

## Regione del Lago Bodanico

- Internationale Bodenseekonferenz  
Benediktinerplatz 1, 78467 Konstanz / Postfach 1914, CH-8280 Kreuzlingen  
+49 (0)7531-52 722-[www.bodenseekonferenz.org](http://www.bodenseekonferenz.org)
- Städtebund Bodensee [www.staedtbund-bodensee.org](http://www.staedtbund-bodensee.org)
- Gesellschaft zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit  
Badische Bahnhofstrasse 16, CH-8212 Neuhausen am Rheinfall  
41 (0)79 476 05 45-[www.gfgz.org](http://www.gfgz.org)
- Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich  
Fachstelle für grenzüberschreitende Zusammenarbeit  
Neumühlequai 10, Postfach, CH-8090 Zürich  
+41 (0)43 259 43 97, – [felix.meier@vd.zh.ch](mailto:felix.meier@vd.zh.ch)

## Svizzera italiana – Lombardia

- Comunità di lavoro Regio Insubrica  
Villa P. Chiesa, Via S. Gottardo 1, Mezzana,  
CH-6877 Coldrerio  
+41 (0)91 641 39 21 – [www.regioinsubrica.org](http://www.regioinsubrica.org)  
– [info@regioinsubrica.org](mailto:info@regioinsubrica.org)
- Repubblica e Cantone Ticino, Divisione economica,  
Coordinazione regionale Interreg per i Cantoni Ticino, Grigioni e Vallese  
Viale S. Franscini 17, 6500 Bellinzona  
+41 (0)91 814 35 41 – [dfc-use@ti.ch](mailto:dfc-use@ti.ch)

## Appendice III

### Bibliografia sommaria

- L'arc jurassien. Histoire d'un espace transfrontalier  
Jean-Claude Daumas, Laurent Tissot  
Editions Cabedita, Yens-sur-Morges, 2004
- Schweizer Geschichte für Dummies  
Georges Andrey  
Wiley-VCH Verlag, Weinheim D, 2009
- Europa Kompakt. Institutionen. Organe. Politik  
Samuel Gablin, Florian Steinbacher, illustriert von Mix & Remix  
Lehrmittelverlag Zürich, Zürich, 2011
- Europabrevier. Schweiz/EU 2012. Herausforderungen & Perspektiven  
Europainstitut an der Universität Zürich, Zürich, 2012
- Die Regio-Idee.  
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Raume Basel  
Martin Weber  
Eric Jacob I Regio Basiliensis, Basel, 2013
- 6 decembre 1991. Le non de la Suisse a l'Europe  
Daniel S. Mieville  
Le savoir suisse, Nr. 91  
Presses polytechniques et universitaires romandes  
Lausanne, 2013
- Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration  
Herausgeber Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Nomos Verlagsgesellschaft, 13 Auflage, Baden-Baden, 2013
- Die Schweiz oder die Kunst der Abhängigkeit. Zwischenruf  
Joelle Kuntz (Übersetzung: Benedikt von Tscherner)  
Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 2014 Vivere e capire le frontiere in Svizzera – Vecchi et nuovi significati nel mondo globale  
A cura di: Oscar Mazzoleni e Ramigio Ratti  
Coscienza Svizzera / Armando Dadò Editore, Locarno, 2014
- Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert  
Jakob Tanner  
Verlag C.H. Beck, München, 2015
- Suisse – Union européenne. L'adhésion impossible  
René Schwok  
Le savoir suisse, Nr. 35 (3. aktualisierte Auflage)  
Presses polytechniques et universitaires romandes  
Lausanne, 2015
- Mitten in Europa.  
Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte  
André Hostenstein  
Hier und Jetzt, Verlag für Kultur und Geschichte,  
2. Auflage, Baden, 2015
- Integration am Ende?  
Die Schweiz im Diskurs über ihre Europapolitik  
Ein Lesebuch  
Max Schweizer, Dominique Ursprung (Herausgeber)  
Chronos Verlag, Zürich, 2015
- Königsweg oder Sackgasse?  
Schweizerische Europapolitik von 1945 bis heute, Dieter Freiburghaus  
2. überarbeitete Auflage,  
Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 2015
- Bilateralismus – was sonst?

### Eigenständigkeit trotz Abhängigkeit

Patrick Schellenbauer, Gerhard Schwarz (Herausgeber)

Avenir Suisse / Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 2015

- Die bilateralen Abkommen Schweiz – EU Informationsblätter PDF  
www.eda.admin.ch/europa/publikationen, Bestellnummer 201.337, 2015
- Die Schweiz und die Europäische Union überarbeitete Auflage,  
Direktion für europäische Angelegenheiten EDA, Bern, 2016
- Atlas du Grand Genève. Etat des lieux pour un progres durable, Charles Hüssy  
Editions Slatkine, Genève, 2016
- Europarecht in a nutshell  
Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner, Dirk Tüten  
Auflage, Dike Verlag, Zürich/ St.Gallen, 2016
- Vom Kontinent zur Union.  
Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa  
Luuk van Middelaar, deutsche Übersetzung : Jacob Jansen  
Suhrkamp Verlag, Berlin, 2016  
(niederländische Erstausgabe: Groningen, 2009)
- Die Alpenraumstrategie der Europäischen Union, Herausforderungen an die  
Umsetzung  
Herausgeber: Indrani Das Schmid, Martin Klingus, Florian Schmid  
GFGZ&Europa-Zentrum Baden Württemberg, Neuhausen a.R., 2016

## Appendice IV

### Indice delle sigle e degli acronimi

ACP	Paesi associati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (UE), pag. 35	CCR	Centro comune di ricerca della Commissione europea, pag. 36
ACUE	Comitato americano per l'Europa unita, pag. 14	CDFUE	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, pag. 46
AEA	Agenzia europea dell'ambiente (UE), pag. 36	CdR	Comitato (consultivo) delle regioni dell'UE, pag. 34, 114
AED	Agenzia europea per la difesa, pag. 73	CE	Comunità europea (CECA, CEE, CEEA), pag. 1, 16, 26, 36, 41, 45, 49, 60, 147, 152
AELS	Associazione europea di libero scambio, pag. 48, 147, 149, 150	CE	Conformità UE: Marchio di qualità secondo l'ARR, pag. 64
AESA	Agenzia europea per la sicurezza aerea, pag. 36	CEC	Centre européen de la culture di Ginevra (1950), pag. 15
AGEC	Associazione delle regioni frontaliere europee (1971)	CECA	Comunità europea del carbone e dell'acciaio, pag. 16, 17, 26, 33, 36, 37, 50, 52, 56, 80
AIEA	Agenzia internazionale per l'energia atomica (Vienna), pag. 107	CED	Comunità europea di difesa, pag. 17
ALCP	Accordo sulla libera circolazione delle persone (1999), pag. 2, 8, 28, 47-48, 61-66, 71-72, 75-76, 78, 80-81, 83-89, 94, 109, 119, 123, 151	CEDG	Commissione europea per la democrazia e la giustizia, pag. 97
ALS	Accordo di libero scambio (Svizzera-CEE), pag. 52, 53, 62, 64, 69, 74	CEDS	Comitato europeo per i diritti sociali, pag. 98
ARE	Assemblea delle Regioni d'Europa, pag. 114	CEDU	Corte europea dei diritti dell'uomo, pag. 16, 96, 98, 115
ARR	Riconoscimento reciproco (valutazioni di conformità), pag. 64	CEDU	Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, pag. 16, 96
AUD	Agglomération urbaine du Doubs, pag. 130	CEE	Comunità economica europea, pag. 17, 23, 26, 36, 50-56, 60, 94, 146, 147
AUE	Atto unico europeo (1986), pag. 26	CER	Consiglio europeo della ricerca (UE), pag. 29, 88
BCE	Banca centrale europea (UE), pag. 26, 28, 29, 34, 35	CERN	Organizzazione europea per la ricerca nucleare, pag. 2, 8, 102, 103, 122, 129
BEI	Banca europea per gli investimenti, pag. 35, 114	CES	Confederazione europea dei sindacati, pag. 40
BENELUX	Unione belga-olandese-lussemburghese, pag. 16, 26, 67	CET/ETC	Cooperazione europea territoriale (UE), precedentemente denominata INTERREG, pag. 114, 117
BERS	Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, pag. 35	CEVA	Leman Express: linea ferroviaria veloce Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse, pag. 124
BEUC	Centro europeo dei consumatori, pag. 40	CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea, pag. 33, 34, 37, 41, 58, 79, 94
BOM	Brigata mobile franco-svizzera, pag. 107	CHAFEA	Agenzia esecutiva per la salute e il consumo, pag. 82
BOWIS	Sistema d'informazione sullo stato delle acque del Lago Bodanico, pag. 134	CICR	Comitato Internazionale della Croce Rossa, pag. 36
Brexit	Ritiro del Regno Unito dall'UE, pag. 1, 38, 41, 45-48, 75, 77, 85, 152	CIO	Comitato olimpico internazionale, pag. 129
BRI	Banca dei regolamenti Internazionali, pag. 115		
CCNR	Commissione centrale per la navigazione sul Reno, pag. 113		
CCPD	Centre de cooperation policiere et douaniere, Geneve, pag. 123		

COEU	Convenzione europea sull'adozione dei minori (1967), pag. 98	EFSF	Fondo europeo per la stabilità finanziaria, pag. 34
COGECA	Associazione generale delle cooperative agricole, pag. 40	EIONET	Rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, pag. 69
Cointrin	Aeroporto internazionale di Ginevra, pag. 124	ELDO	Organizzazione europea per il lancio di razzi spaziali, pag. 103
COMECON	Consiglio per la mutua assistenza economica (Europa orientale), pag. 15, 94	EMA	Agenzia europea per i medicinali, pag. 36, 82
Cominform	Ufficio d'informazione dei partiti comunisti, pag. 15	ERASMUS	Sistema d'azione europeo per la mobilità degli studenti universitari (UE), pag. 2, 70, 88
Comintern	Internazionale Comunista, pag. 15	ERH	Corte dei conti europea, pag. 1, 33
COPA	Comitato delle organizzazioni professionali agricole, pag. 40	ERP	Piano Marshall. Programma europeo di ripresa economica (1947), pag. 14, 15, 147
COST	Cooperazione europea in materia di scienza e tecnologia	ESA	Agenzia spaziale europea, pag. 2, 8, 73, 103, 104
CPE	Cooperazione politica europea (ora sostituita dalla PESC), pag. 30	ESRO	Organizzazione europea per la ricerca spaziale, pag. 103
CPLRE	Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, pag. 97, 114	ESVP	Politica europea di sicurezza e di difesa, pag. 30
CPT	Comitato europeo per la prevenzione della tortura, pag. 97	ETF	Fondazione europea per la formazione professionale, pag. 36
CRFG	Il Comité régional franco-genèvois, pag. 128	EUBG	Gruppi tattici europei di difesa.
CRP	Comitato dei Rappresentanti Permanenti, pag. 32	EUFOR	Forza multinazionale dell'UE, Althea nella Bosnia-Erzegovina, pag. 73
CSCE	Conferenza di Helsinki sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (1975), pag. 1, 18, 19, 100, 148	EULEX	Missione dell'UE sullo stato di diritto in Kosovo, pag. 73
CTI	Commissione per la tecnologia e l'innovazione. Sostituita ora dalla FSI, pag. 89	EUMETSAT	Organizzazione europea per la gestione dei satelliti meteorologici, pag. 104
CTJ	Conferenza TransJurassienne, pag. 130, 156	EURATOM	Comunità europea dell'energia atomica, pag. 17, 26, 87, 89
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri, pag. 12, 23, 116, 147, 148, 150, 151, 155	EUREKA	Iniziativa europea per la ricerca applicata e la tecnologia, pag. 54
DFAE/FDEA	Ufficio integrazione, pag. 162	EURES	Rete europea dei servizi pubblici per l'occupazione, pag. 119
DFF	Dipartimento federale delle finanze, pag. 76	EURO	Unità monetaria europea, pag. 26, 29, 32, 34, 38, 41, 46
ECCP	Guardia costiera e di frontiera europea, pag. 36	EUROCONTROL	Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea, pag. 36
ECDC	Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, pag. 82	EURODAC	Banca dati biometrica (asilo), pag. 68
ECHA	Agenzia europea per le sostanze chimiche, pag. 36	EUROJUST	Unità di cooperazione giudiziaria, pag. 36
ECN	Rete europea della concorrenza, pag. 73	EUROPOL	Ufficio europeo di polizia, pag. 36
ECOFIN	Consiglio dei ministri dell'economia e delle finanze dell'UE, pag. 32	EUROSTAT	Istituto statistico dell'UE, pag. 69
ECRI	Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, pag. 97	EUSALP	Strategia europea per lo spazio alpino, pag. 3, 135, 144
EDA	Trattato di Lisbona sul funzionamento dell'Unione europea (2007), pag. 27, 30-34, 38, 45, 46	FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, pag. 107
EFS	Fondo europeo per gli investimenti strategici, pag. 35		
EFSA	Agenzia europea per la sicurezza alimentare, pag. 36, 82		

FEAOG	Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia per l'agricoltura, pag. 35	MES	Meccanismo europeo di stabilità, pag. 34
FEASR	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, pag. 35	MOT	Missione operativa transfrontaliera, pag. 114
FEP	Fondo europeo per la pesca, pag. 35	NATO	Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico, pag. 1, 45, 48, 93, 101, 142
FES	Fondo europeo di sviluppo, pag. 35	NEAT	Nuovo collegamento ferroviario transalpino, pag. 59
FESF	Fondo europeo di stabilità finanziaria, pag. 35	NPR	La nuova politica regionale della Svizzera, pag. 116, 118
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale (UE), pag. 29, 35, 114, 117	OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, pag. 2, 8, 23, 68, 73, 93, 99-101, 109, 142, 148, 162, 167
FEST	Fondo europeo di sviluppo territoriale (UE), pag. 114	OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Parigi), pag. 107
FIPOI	Fondazione immobiliare per organizzazioni internazionali, pag. 129	OECE	Organizzazione europea per la cooperazione economica, pag. 14
FMI	Fondo monetario internazionale (Washington D.C.), pag. 107	OIT	Organizzazione internazionale del lavoro (Ginevra), pag. 107
FNS	Fondo nazionale svizzero per la ricerca, pag. 88, 89	OMC	Organizzazione mondiale del commercio, ex GATT (Ginevra), pag. 29, 48, 107, 109, 129
FRONTEX	Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (UE), pag. 36, 43, 67	OMM	Organizzazione Meteorologica Mondiale (Ginevra), pag. 107
FSE	Fondo sociale europeo, pag. 35	OMPI	Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (Ginevra), pag. 107
GALILEO	Sistema di navigazione geostazionario europeo, pag. 73	OMS	Organizzazione Mondiale della Sanità (Ginevra), pag. 107, 129
GATT	Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio, cfr. OMC., pag. 53, 107, 109, 146, 150	ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite, pag. 14, 22, 30, 43, 45, 73, 94, 101, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 122, 129, 146, 148
GEC	Raggruppamento regionale di cooperazione transfrontaliera di Ginevra., pag. 128	Orizzonte 2020,	Programma europeo di ricerca, pag. pag. 8..30, 88, 90
GFGZ	Società per la promozione della cooperazione transfrontaliera, pag. 134, 136, 156, 158, 162	PAC	Politica agricola comune, pag. 29, 35, 39, 41, 52
GLCT	Raggruppamento locale di cooperazione transfrontaliero, pag. 127, 129	Paneuropa	Movimento del conte Coudenhove-Kalergi, pag. 14
GRECO	Gruppo di Stati contro la corruzione, pag. 97	PfP	Partenariato per la pace, pag. 2, 101, 109
IBK	Conferenza internazionale del Bodanico, pag. 131, 133-135	PQ	Programma quadro per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione, pag. 87, 88, 89, 90
ICAO	Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (Montreal), pag. 107	RAPEX	Sistema di allarme rapido per i beni di consumo pericolosi, pag. 82
IHEID	Istituto universitario di studi internazionali di Ginevra, pag. 150	RASFF	Sistema di allarme rapido per i prodotti alimentari, pag. 82
INFOBEST	Centri di informazione e consulenza ( Reno superiore), pag. 116, 155	REACH	Registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche (regolamento), pag. 82
INGO	Conferenza delle organizzazioni non governative internazionali, pag. 107	SAI	Scambio automatico di informazioni (in ambito fiscale), pag. 74, 81
ISB	Associazione internazionale delle città del Lago di Costanza, pag. 133	SARR	Sistema di allarme rapido per la salute, pag. 82
ITER	Organizzazione internazionale per la fusione nucleare, pag. 89	Schengen	Schengen (1985), pag. 2, 28, 30, 44, 46, 66-68, 71,70,91, 123
IUCN	Fondo mondiale per la natura (ex WWF), pag. 35	SdN	Società delle Nazioni, pag. 16, 106, 108,122, 126
KFOR	Missione NATO in KOSOVO, pag. 101	SEAE	Servizio europeo per l'azione esterna (UE), pag. 30
MEDIA	Europa creativa (audiovisivi), pag. 70, 88		

SEE	Spazio economico europeo, pag. 1, 23, 38, 57-62, 65-66, 70, 79, 94, 112, 119, 149, 150	UNCTAD	Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (Ginevra), pag. 107
SIS	Sistema d'informazione Schengen, pag. 68	UNDP	Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (New York), pag. 107
SRB	Il Consiglio centrale di risoluzione, Single Resolution Board, sovrintende alla ristrutturazione e alla liquidazione delle banche pag.34	UNEP	Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (Nairobi), pag. 107
SSA	Ufficio svizzero della navigazione marittima, Basilea, pag. 114	UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (Parigi), pag. 98, 107
SSM	Meccanismo di vigilanza unico sulle grandi banche esercitato dalla BCE (Single Supervisory Mechanism), pag. 34	UNHCR	Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (Ginevra), pag. 107
Swisscoy	Corpo di spedizione dell'esercito svizzero presso la KFOR (Kosovo), pag. 73, 101	UNICE	Unione delle confederazioni dell'industria e dei datori di lavoro d'Europa/ Europa imprenditoriale, ora Business Europe, pag. 40
Swissnex	Rete svizzera per la cooperazione internazionale nel campo della ricerca, pag. 89	UNICEF	Fondo internazionale delle Nazioni Unite di Emergenza per l'infanzia (New York), pag. 107
TEB	Eurodistretto Trinazionale Basilea, pag. 3, 115, 118	UNIDO	Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (Vienna), pag. 107
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'UE (2007), pag. 27	UNOG	Ufficio europeo delle Nazioni Unite, Ginevra, pag. 108
TTIP	Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti Comunità europea dell'energia atomica, pag. 39, 109	UPU	Unione postale universale (Berna), pag. 107
TTPCP	Tassa sui veicoli commerciali pesanti commisurata alle prestazioni, pag. 65	URBACT	Programma di scambio e di apprendimento per uno sviluppo urbano sostenibile, pag. 119
TUE	Trattato fondamentale dell'UE (2007), pag. 27, 31, 33, 45	VIS	Sistema d'informazione visti Schengen, pag. 68
UAV	Organizzazione del Patto di Varsavia (1955), pag. 15	WADA	Agenzia mondiale antidoping, pag. 98
UE	Unione europea, pag. 49, 55, 57, 58, 61, 62, 66, 68, 69, 71, 75, 78, 80, 86, 89	WSA	Comitato economico e sociale, pag. 34
UEF	Unione dei federalisti europei, pag. 14, 20		
UEM	Unione economica e monetaria dell'UE, pag. 26, 34		
UEO	Unione dell'Europa Occidentale, pag. 17		
UESA	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, pag. 68		
UIDDU	Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo di Varsavia, pag. 100		
UIT	Unione internazionale delle telecomunicazioni (Ginevra), pag. 107		
UME	Unione monetaria europea (zona euro), pag. 21, 26, 29, 32, 34, 38, 91		
(UN)ECE	Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, pag. 94		

## Appendice V

### Indice degli enti e delle attività

#### 1 Organizzazioni dipendenti dall'ONU

Agenzia internazionale per l'energia atomica, Vienna (AIEA), pag. 107  
Agenzia mondiale antidoping (WADA), pag. 98  
Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, Ginevra (UNHCR), pag. 107  
Banca mondiale, Washington D.C., pag. 107  
Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), pag. 82  
Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite ((UN)ECE), pag. 94  
Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo, Ginevra (UNCTAD), pag. 107  
Convenzione di Ginevra dell'ONU sui rifugiati, 1951, pag. 107  
Convenzione europea contro il doping, 1989, pag. 98  
Fondo internazionale delle Nazioni Unite di Emergenza per l'infanzia, New York (UNICEF), pag. 107  
Fondo monetario internazionale, Washington D.C., (FMI), pag. 107  
Missione NATO in KOSOVO (KFOR), pag. 101  
Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), pag. 14, 22, 30, 43, 45, 73, 94, 101, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 122, 129, 146, 148  
Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), pag. 107  
Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, Roma (FAO), pag. 107  
Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, Parigi (UNESCO), pag. 98, 107  
Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale, Vienna (UNIDO), pag. 107  
Organizzazione internazionale del lavoro, Ginevra (OIT), pag. 107  
Organizzazione Meteorologica Mondiale, Ginevra (OMM), pag. 107  
Organizzazione mondiale del commercio, ex GATT, Ginevra (OMC), pag. 29, 48, 107, 109, 129  
Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale, Ginevra (OMPI), pag. 107  
Organizzazione Mondiale della Sanità, Ginevra (OMS), pag. 107, 129  
Organizzazione per l'aviazione civile internazionale, Montreal (ICAO), pag. 107

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), pag. 2, 8, 23, 68, 73, 93, 99-101, 109, 142, 148, 162, 167  
Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, Parigi (OCSE), pag. 107  
Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, Nairobi (UNEP), pag. 107  
Programma di sviluppo delle Nazioni Unite, New York (UNDP), pag. 107  
Ufficio europeo delle Nazioni Unite, Ginevra (UNOG), pag. 108  
Unione internazionale delle telecomunicazioni, Ginevra (UIT), pag. 107  
Unione postale universale, Berna (UPU), pag. 107

#### 2 Altre organizzazioni internazionali

Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio, cfr. OMC. (GATT), pag. 53, 107, 109, 146, 150  
Banca dei regolamenti Internazionali (BRI), pag. 115  
Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), pag. 36  
Comitato olimpico internazionale (CIO), pag. 129  
Conferenza delle organizzazioni non governative internazionali (INGO), pag. 107  
Fondo mondiale per la natura, ex WWF (IUCN), pag. 35  
Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO), pag. 1, 45, 48, 93, 101, 142  
Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti Comunità europea dell'energia atomica (TTIP), pag. 39, 109  
Zona di libero scambio dell'Atlantico (TTIP), pag. 39, 109

### 3 Organizzazioni storiche

Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), pag. 35  
Centre européen de la culture di Ginevra / Centro Europa della cultura, Ginevra, 1950 (CEC), pag. 15  
Collegio d'Europa "Dijver" di Bruges, pag. 15  
Comitato americano per l'Europa unita (ACUE), pag. 14  
Congresso Europeo dell'Aia, 1948 (Congresso dell'Aia), pag. 1, 15  
Consiglio per la mutua assistenza economica, Europa orientale (COMECON), pag. 15, 94  
Fondazione Jean Monnet per l'Europa, 1978, pag. 50  
Internazionale Comunista (Comintern), pag. 15  
Movimento del conte Coudenhove-Kalergi (Paneuropa), pag. 14  
Organizzazione del Patto di Varsavia, 1955 (UAV), pag. 15  
Piano Marshall. Programma europeo di ripresa economica, 1947 (ERP), pag. 14, 15, 147  
Piano Schuman. Dichiarazione del Ministro degli esteri Robert Schuman del 9 maggio 1950), pag. 1, 16, 26, 50  
Ufficio d'informazione dei partiti comunisti (Cominform), pag. 15  
Unione dei federalisti europei (UEF), pag. 14, 20  
Unione dell'Europa Occidentale (UEO), pag. 17

### 4 Consiglio d'Europa

Alto Commissario dell'OSCE per le minoranze nazionali, pag. 100  
Carta sociale europea, pag. 98  
Comitato europeo per i diritti sociali (CEDS), pag. 98  
Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT), pag. 97  
Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), pag. 97  
Commissione europea per la democrazia e la giustizia (CEDG), pag. 97  
Conferenza di Helsinki sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), pag. 1, 18, 19, 100, 148  
Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE), pag. 97, 114  
Consiglio d'Europa, pag. 1, 2, 8, 11, 15, 16, 19, 23, 93, 95-98, 112, 114, 115, 124, 128, 142  
Convenzione del Consiglio d'Europa contro la tratta degli organi umani, 2015, pag. 98  
Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, 2005, pag. 98  
Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, 2011, pag. 98  
Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU), pag. 16, 96  
Convenzione sul paesaggio, 2000, pag. 98  
Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, Madrid, 1980. Offre modelli per accordi di cooperazione., pag. 98  
Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), pag. 16, 96, 98, 115  
Farmacopea europea, 1964. Scopo l'armonizzazione di norme, qualità e testi in relazione ai farmaci venduti in Europa., pag. 98  
Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), pag. 97  
Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE), pag. 14  
Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN), pag. 2, 8, 102, 103, 122, 129,

## 5 AELS e SEE

Associazione europea di libero scambio, 1960 (AELS), pag. 48, 147, 149, 150  
Spazio economico europeo: accordo tra AELS ed EU, 1994 (SEE), pag. 1, 23, 38, 57-62, 65-66, 70, 79, 94, 112, 119, 149, 150

## 6 Comunità europee prima dell'UE

Alta autorità della CECA, pag. 50  
Comunità economica europea (CEE), pag. 17, 23, 26, 36, 50-56, 60, 94, 146, 147  
Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), pag. 16, 17, 26, 33, 36, 37, 50, 52, 56, 80,  
Comunità europee, CECA, CEE, CEEA (CE), pag. 1, 16, 26, 36, 41, 45, 49, 60, 147, 152  
Conferenza degli otto Stati CECA, Messina 1955, pag. 17, 36

## 7 Unione europea

Agenzia esecutiva per la salute e il consumo (CHAFEA), pag. 82  
Agenzia europea dell'ambiente (AEA), pag. 36  
Agenzia europea per i medicinali (EMA), pag. 36, 82  
Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX), pag. 36, 43, 67  
Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA), pag. 36  
Agenzia europea per la sicurezza alimentare (EFSA), pag. 36, 82  
Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA), pag. 36  
Agenzia spaziale europea (ESA), pag. 2, 8, 73, 103, 104  
Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, pag. 30, 32  
Associazione generale delle cooperative agricole (COGECA), pag. 40  
Atto unico europeo, 1986 (AUE), pag. 26  
Banca centrale europea (BCE), pag. 26, 28, 29, 34, 35  
Banca dati biometrica, asilo (EURODAC), pag. 68  
Banca europea per gli investimenti (BEI), pag. 35, 114  
Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), pag. 46  
Centro comune di ricerca della Commissione europea (CCR), pag. 36  
Centro europeo dei consumatori (BEUC), pag. 40

Comitato dei Rappresentanti Permanenti (CRP), pag. 32  
Comitato delle organizzazioni professionali agricole (COPA), pag. 40  
Comitato economico e sociale (WSA), pag. 34  
Commissione europea, pag. 1, 17, 25, 30-32, 35-36, 40, 53-55, 58, 60, 65, 77, 79, 97, 124  
Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), pag. 17, 26, 87, 89  
Comunità europea di difesa (CED), pag. 17  
Confederazione europea dei sindacati (CES), pag. 40  
Consiglio centrale di risoluzione, Single Resolution Board, Sovrintendente alla ristrutturazione e alla liquidazione delle grandi banche (SRB), pag. 34  
Consiglio dei ministri dell'economia e delle finanze dell'UE (ECOFIN), pag. 32  
Consiglio europeo della ricerca (CER), pag. 29, 88  
Consiglio europeo/Consiglio dei ministri), pag. 1, 26, 32, 51  
Convenzione di Dublino, 1990), pag. 2, 44, 66, 68, 71  
Convenzione europea sull'adozione dei minori, 1967 (COEU), pag. 98  
Cooperazione europea in materia di scienza e tecnologia (COST)  
Cooperazione europea territoriale, prima chiamata INTERREG (CET/ETC), pag. 114, 117  
Cooperazione politica europea, ora sostituita dalla PESC (CPE), pag. 30  
Corte dei conti europea (ERH), pag. 1, 33  
Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), pag. 33, 34, 37, 41, 58, 79, 94  
Euro, unità monetaria europea (EURO), pag. 26, 29, 32, 34, 38, 41, 46  
Europa creativa, audiovisivi (MEDIA), pag. 70, 88  
Fondazione europea per la formazione professionale (ETF), pag. 36  
Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia per l'agricoltura (FEAOG), pag. 35  
Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), pag. 35  
Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), pag. 35  
Fondo europeo di sviluppo (FES), pag. 35  
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), pag. 29, 35, 114, 117  
Fondo europeo di sviluppo territoriale (FEST), pag. 114  
Fondo europeo per gli investimenti strategici (EFS), pag. 35  
Fondo europeo per la pesca (FEP), pag. 35  
Fondo europeo per la stabilità finanziaria (EFSF), pag. 34  
Fondo per il sostegno allo sviluppo degli stati più poveri (Fondo di coesione), pag. 35, 71

Fondo sociale europeo (FSE), pag. 35

Forza multinazionale dell'UE, Althea nella Bosnia-Erzegovina (EUFOR), pag. 73

Gruppo tattico europeo (EUBG), pag. 0

Guardia costiera e di frontiera europea (ECCP), pag. 36

Iniziativa europea per la ricerca applicata e la tecnologia (EUREKA), pag. 54

Istituto statistico dell'UE (EUROSTAT), pag. 69

Meccanismo di vigilanza unico esercitato dalla BCE (SSM), pag. 34

Meccanismo europeo di stabilità (MES), pag. 34

Mediatore europeo, pag. 28, 33

Mercato europeo dell'energia elettrica, pag. 80, 91

Missione dell'UE sullo stato di diritto in Kosovo (EULEX), pag. 73

Organizzazione europea per la gestione dei satelliti meteorologici (EUMETSAT), pag. 104

Organizzazione europea per la ricerca spaziale (ESRO), pag. 103

Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea (EUROCONTROL), pag. 36

Organizzazione europea per il lancio di razzi spaziali (ELDO), pag. 103

Organizzazione internazionale per la fusione nucleare (ITER), pag. 89

Ottavo programma europeo di ricerca (Orizzonte 2020), pag. 30, 88, 90

Paesi associati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), pag. 35

Parlamento europeo, pag. 1, 20, 27, 28, 31-33, 41, 56, 58, 115, 134,

Politica agricola comune (PAC), pag. 29, 35, 39, 41, 52

Politica europea di sicurezza e di difesa (ESVP), pag. 30

Programma di scambio e di apprendimento per uno sviluppo urbano sostenibile (URBACT), pag. 119

Programma quadro per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (PQ), pag. 87, 88, 89, 90

Registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche, regolamento (REACH), pag. 82

Rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (EIONET), pag. 69

Rete europea dei servizi pubblici per l'occupazione (EURES), pag. 119

Ritiro del Regno Unito dall'UE (Brexit), pag. 1, 38, 41, 45-48, 75, 77, 85, 152

Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), pag. 30

Sistema d'azione europeo per la mobilità degli studenti universitari (ERASMUS), pag. 2, 70, 88

Sistema di allarme rapido per i beni di consumo pericolosi (RAPEX), pag. 82

Sistema di allarme rapido per i prodotti alimentari (RASFF), pag. 82

Sistema di allarme rapido per la salute (SARR), pag. 82

Sistema di navigazione geostazionario europeo (GALILEO), pag. 73

Strategia europea per lo spazio alpino (EUSALP), pag. 3, 135, 144

Trattato costituzionale europeo, 2004, pag. 17, 27

Trattato di Bruxelles per l'istituzione di un Consiglio unico e di una Commissione unica delle Comunità europee, pag. 26

Trattato di Lisbona sul funzionamento dell'Unione europea, 2007 (EDA), pag. 27, 30-34, 38, 45, 46

Trattato fondamentale dell'UE, 2007 (TUE), pag. 27, 31, 33, 45

Trattato sul funzionamento dell'UE, 2007 (TFUE), pag. 27

Ufficio europeo di polizia (EUROPOL), pag. 36

Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA), pag. 68

Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo di Varsavia (UIDDU), pag. 100

Unione Belgio-olandese-lussemburghese (BENELUX), pag. 16, 26, 67

Unione delle confederazioni dell'industria e dei datori di lavoro d'Europa Europa imprenditoriale, ora Business Europe (UNICE), pag. 40

Unione economica e monetaria dell'UE (UEM), pag. 26, 34

Unione Europea (UE), pag. 49, 55, 57, 58, 61, 62, 66, 68, 69, 71, 75, 78, 80, 86, 89

Unione monetaria europea, zona euro (UME), pag. 21, 26, 29, 32, 34, 38, 91

Unità di cooperazione giudiziaria (EUROJUST), pag. 36

## 8 Confederazione svizzera

Corpo di spedizione dell'esercito svizzero presso la KFOR, Kosovo (Swisscoy), pag. 73, 101  
Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), pag. 12, 23, 116, 147, 148, 150, 151, 155  
Dipartimento federale degli affari esteri. Ufficio per l'integrazione (DFAE/FDEA), pag. 162  
Dipartimento federale delle finanze (DFF), pag. 76  
Fondazione immobiliare per organizzazioni internazionali (FIPOI), pag. 129  
Istituto universitario di studi internazionali di Ginevra (IHEID), pag. 150  
La nuova politica regionale della Svizzera (NPR), pag. 116, 118  
Nuovo collegamento ferroviario transalpino (NEAT), pag. 59  
Rete svizzera per la cooperazione internazionale nel campo della ricerca (Swissnex), pag. 88  
Fondo nazionale svizzero per la ricerca (FNS), pag. 88, 89  
Ufficio svizzero della navigazione marittima, Basilea (SSA), pag. 114

## 9 Svizzera-Unione europea,

Accordo di libero scambio, Svizzera - CEE (ALS), pag. 52, 53, 62, 64, 69, 74  
Accordo di transito Svizzera - CE, 1992), pag. 59  
Accordo sulla libera circolazione delle persone, 1999 (ALCP), pag. EEE  
Accordo sulla tassazione dei redditi da risparmio, pag. 2, 66, 68, 74, 81  
Accordo Svizzera - CE sull'assicurazione diretta, 1989, pag. 55, 149  
Agenzia europea per la difesa (AED), pag. 73  
Bilateralismo, accordi bilaterali (Bilaterali), pag. 2, 8, 56, 60, 63, 65, 66, 70, 74-82, 87, 91, 94, 106, 139, 140, 142, 143, 151  
Brigata mobile franco-svizzera (BOM), pag. 107  
Commissione per la tecnologia e l'innovazione. Sostituita dalla FSI (CTI), pag. 89  
Conferenza del Reno superiore. Conferenza esecutiva regionale, D - F - CH, pag. 117  
Conformità UE: Marchio di qualità secondo l'ARR (CE), pag. 64  
Consiglio del Reno superiore. Conferenza dei parlamenti regionali, D - F - CH, pag. 3, 117  
Domanda di adesione della Svizzera all'Unione europea, 1992, pag. 50, 51, 60  
Missione della Svizzera presso l'UE, Bruxelles, pag. 5, 55, 56, 60, 150, 155, 163  
Partenariato per la pace (PfP), pag. 2, 101, 109  
Rete europea della concorrenza (ECN), pag. 73

Riconoscimento reciproco, valutazioni di conformità (ARR), pag. 64  
Scambio automatico di informazioni, in ambito fiscale (SAI), pag. 74, 81  
Schengen, 1985 (Schengen), pag. 2, 28, 30, 44, 46, 66-68, 71,70,91, 123  
Sistema d'informazione Schengen (SIS), pag. 68  
Sistema d'informazione visti Schengen (VIS), pag. 68  
Tassa sui veicoli commerciali pesanti commisurata alle prestazioni (TTPCP), pag. 65  
10 Organizzazioni regionali, pag.  
Aeroporto Basilea-Mulhouse, pag. 3, 118  
Aeroporto internazionale di Ginevra (Cointrin), pag. 124  
Agglomération urbaine du Doubs (AUD), pag. 130  
Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE), pag. 114  
Associazione internazionale delle città del Lago di Costanza (ISB), pag. 133  
Centre de cooperation policiere et douaniere, Geneve (CCPD), pag. 123  
Centri di informazione e consulenza, Reno superiore (INFOBEST), pag. 116, 155  
Comitato, consultivo, delle regioni dell'UE (CdR), pag. 34, 114  
Commissione centrale per la navigazione sul Reno (CCNR), pag. 113  
Conferenza intergovernativa della Svizzera nordoccidentale (, pag. 115, 116  
Conferenza internazionale del Bodanico (IBK), pag. 131, 133-135  
Conferenza TransJurassienne (CTJ), pag. 130, 156  
Congresso dei poteri locali, Comuni, e delle regioni d'Europa (CPLRE), pag. 97 114  
Convenzione riveduta per la navigazione sul Reno, 1868-1999 (Atto di Manheim), pag. 2, 113  
Eurodistretto Trinazionale Basilea (TEB), pag. 3, 115, 118,  
Il Comité régional franco-genevois (CRFG), pag. 128  
Leman Express: linea ferroviaria veloce Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse (CEVA), pag. 124  
Missione operativa transfrontaliera (MOT), pag. 114  
Raggruppamento locale di cooperazione transfrontaliero (GLCT), pag.  
Raggruppamento regionale di cooperazione transfrontaliarea di Ginevra. (GEC), pag. 128  
Regio Basiliensis, Associazione, pag. 2, 5, 9, 113-118, 120, 155, 157  
Regio Insubrica, Associazione, pag. 3, 9, 142  
Sistema d'informazione sullo stato delle acque del Lago Bodanico (BOWIS), pag. 134  
Società per la promozione della cooperazione transfrontaliera (GFGZ), pag. 134, 136, 156, 158, 162



## Appendice VI

### Indice dei nomi

Adams, Stanley	53	Cameron, David	46, 47	Friis Bach, Christian	94	Languetin, Pierre	147, 148
Adenauer, Konrad	16, 17, 18, 20	Campiche, Samuel	148	Furgler, Kurt	149	Le Pen, Marine	46
Aeschi, Thomas	56	Cassis, Ignazio	11, 79, 145	Gattiker, Mario	78	Lenaerts, Koen	34
Amato, Giuliano	27	Churchill, Winston	13, 14, 15, 45	Gautier, Jean-Jacques	97	Lenz, Charles	153
Ambühl, Michael	151	Cockfield, Lord Francis Arthur	28	Geremek, Bronislaw	13	Lindt, August R.	3, 145, 146
Armand, Louis	17	Corsepius, Uwe	32	Gerliczy-Burian, Anton Franz	53	Macmillan, Harold	36, 50
Ashton, Catherine	32	Coudenhove-Kalergi, Richard	14	Getaz, Henri	79	Marc, Alexandre	20
Aubert, Pierre	148	da Silva Caldeira, Vitor Manuel	33	Gianotti, Fabiola	102	Marcegaglia, Emma	40
Balzaretti, Roberto	61, 79, 145	de Boissieu, Pierre	32	Giscard d'Estaing, Valery	27	Marshall, George C.	1, 14, 15, 147
Barnier, Michel	48	de Broglie, Louis	102	Gorbaciov, Michail	19, 100	Martino, Gaetano	17
Barroso, José Manuel Durão	32	de Deus Pinheiro, João	61	Graber, Pierre	98, 100, 149	Marty, Dick	95
Bauer Gerard	55, 158	de Gasperi, Alcide	20	Haegi, Claude	97	Matthiessen, Michael	30
Bech, Joseph	17	de Gaulle, Charles	18, 36, 41, 45, 50	Hallstein, Walter	17	Maudling, Reginald	50
Bergier, Jean-François	137, 164	de Rougemont, Denis	14, 15, 19, 46, 101	Heath, Edward (Ted)	36	May, Theresa	47, 48
Beyen, Jan Willem	17	de Watteville, Jacques	76	Heer, Alfred	95	Mitterrand, François	20, 117
Beyrer, Markus J.	40	Dehaene, Jean-Luc	27	Hollande, François	119	Mogherini, Federica	32
Bindschedler, Rudolf	148	Delamuraz, Jean-Pascal	54, 61, 117	Jagland, Thorbiorn	95	Monnet, Jean	16, 20, 42, 50, 56
Blankart, Franz	149, 150	Delors, Jacques	28, 45, 54, 55, 58	Johnson, Boris	47	Motta, Giuseppe	106
Blocher, Christoph	84	Dijsselbloem, Jeroen	34	Jolles, Paul	147, 149	Mühlemann, Ernst	95
Borromini, Francesco	139	Dohrmann, Jørn	56	Juncker, Jean-Claude	32, 35, 77	Nixon, Richard M.	18
Breznev, Leonid	18	Donovan, William J.	14	Kellenberger, Jakob	3, 150	O'Reilly, Emily	33
Brugger, Ernst	53	Draghi, Mario	34	Keller, Helen	96	O'Sullivan, David	79
Brugmans, Hendrik	15, 20	Dulles, Allen W.	14	Kjelsen, Olaf	112	Ogi, Adolf	108, 148
Brunner, Edouard	148	Ersboell, Niels	61	Kohl, Helmut	117	Pesonen, Pekka	40
Bucher, Urs	56	Faure, Edgar	130	Koller, Arnold	100	Petitpierre, Max	49, 95, 147
Burkhalter, Didier	75, 100	Felber, René	61, 150	König, Elke	34	Piffaretti Pietro	112
Calmy-Rey, Micheline	107, 151	Fontana, Domenico	139	Lachat, François	130	Pinay, Antoine	17

Pleven, René	17	Tusk, Donald	3
Pompidou, Georges	36, 45	Uri, Pierre	20
Rappard, William S.	108	Liechtenstein v.u.z, H. Adam II.	62
Regazzoni, Bernardino	144	Van Rompuy, Herman	31
Retinger, Jozef-Hieronim	15	Visentini, Luca	40
Reverdin, Olivier	95	von Brentano, Heinrich	17
Rieben, Henri	50	von Schenck, Ernst	7
Roosevelt, Franklin D.	13	von Tschamer, Benedikt	1, 5, 7, 11, 12, 55, 61, 162
Rossier, Yves	78	Wahlen, Friedrich Traugott	51, 95
Sandys, Duncan	15	Welle, Klaus	33
Santer, Jacques	33	Wilders, Geert	46
Schaffner, Hans	3, 33, 51, 146, 147, 151	Wildhaber, Luzius	96
Schmid, Florian	5, 131, 136, 158, 162	Wilson, Harold	46
Schulz, Martin	33, 134	Wilson, T. Woodrow	108
Schuman, Robert	1, 16, 20, 26, 50	Wörner, Johann-Dietrich	104
Schwarzenbach, James	84	Wurth, Paul	53, 56
Skouris, Vassilios	34		
Soldati, Agostino	101		
Sommaruga, Cornelio	3, 149, 150		
Spaak, Paul-Henri	17		
Spinelli, Altiero	20		
Spühler, Willy	149		
Stalin, Iosif	15		
Thatcher, Margareth	39, 45		
Timmermans, Franz	32		
Trichet, Jean-Claude	34		
Trump, Donald J.	39, 41, 48, 109, 152		

## Appendice VII

### Autori e curatori

#### Autori dell'edizione tedesca

**Benedikt von Tscharner**, nato nel 1937 a Trub BE, deceduto a Ginevra nel 2019, cittadino di Berna e Ginevra, scuole a Burgdorf e Basilea, Università di Basilea (Dr.iur. 1961)

1958-1960 Segretario centrale dell'Europa-Unione Svizzera, Basilea

1970-1974 Capo dell'Ufficio dell'integrazione DFAE/FDEA, Berna

1980-1985 Ambasciatore, delegato del Consiglio federale per gli accordi commerciali, Ufficio federale del commercio estero DFE, Berna 1986 Segretario generale della XXV Conferenza internazionale della Croce Rossa, Ginevra

1987-1993 Capo della missione svizzera presso la CE, Bruxelles, Bruxelles

1993-1997 Capo della missione svizzera presso la CE, Bruxelles, Bruxelles

1997-2002 Capo della delegazione svizzera presso l'OSCE, Vienna (Presidenza svizzera 1996), Ambasciatore di Svizzera in Francia, Parigi

2002-2013 Presidente della Fondazione per la storia degli Svizzeri all'estero (Museo Schloss Penthes), Pregny-Ginevra, Docente e autore di diverse opere nel campo della diplomazia e della storia

2014-2016 Presidente dell'Associazione DIE SCHWEIZ IN EUROPA [www.suisse-en-europe.ch](http://www.suisse-en-europe.ch)

Benedikt von Tscharner era sposato con Corinne von Tscharner-Hentsch dal 1967 e dal suo pensionamento nel 2002 ha vissuto a Ginevra.

**Peter Erni**, nato nel 1971 ad Altishofen LU. Studi di fisica, Università di Bonn (Dr. rer.nat.). Executive MBA nella Direzione generale dell'Università di San Gallo. Responsabile del programma Tecnologia spaziale presso la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione WBF. Direttore di Euresearch (2012). Altre attività: consigliere comunale di Berna.

**Team *foraus***, Ginevra (Alexandre Biedermann, nato nel 1987, dottorando di diritto internazionale, Università di Friburgo; Jeremy Bouvier, nato nel 1983, Diploma IHEID, Ginevra, e Sciences Po, Parigi; Cenni Najy, nato nel 1985, ricercatore e Senior Policy Fellow, Ginevra.

**Indrani Das Schmid**, nata nel 1970 a Monaco di Baviera. Ha studiato lingua e letteratura tedesca, storia e psicologia presso le università di Monaco e Pisa. Giornalista e autrice. Co-fondatrice e direttrice di GFGZ. Florian Schmid, nato nel 1973 a Zurigo. Ha studiato scienze politiche, economia aziendale e diritto all'Università di Zurigo. Specialista in scienze politiche e insegnante di scuola professionale. Co-fondatore e presidente della GFGZ. Entrambi vivono nella città di confine di Lottstetten (Baden-Württemberg).

**Remigio Ratti** (si vedano le note biografiche a p. 188)

## Curatori dell'edizione italiana

### **Remigio Ratti**

Remigio Ratti, nato nel 1944, economista e ricercatore interdisciplinare, è professore titolare dell'Università di Friburgo dove è stato docente per oltre trent'anni (Politica commerciale e integrazione; Economia regionale e economia dei trasporti), come pure all'Università della Svizzera italiana (Economia e Istituzioni) e al Politecnico di Losanna (Globalisation et Régionalisation). Membro del Consiglio Nazionale (1995-99), poi direttore della RadioTelevisione Svizzera di Lingua italiana. Presidente di Coscienza svizzera (1984-94; 2008-2018).

**Luigi Corfù**, nato 1945, ha studiato storia, letteratura italiana e tedesca, pedagogia presso l'Università di Friburgo. Già insegnante e direttore delle scuole di Mesocco. Corresponsabile in vari enti e associazioni culturali del Moesano. Vice-presidente del Gruppo d'informazione e di studio di Coscienza Svizzera. Vive a Mesocco.

**Marco Marcacci**, nato nel 1950, Laureato in storia presso l'Università di Ginevra, ricercatore e pubblicista indipendente, autore di numerose pubblicazioni sull'Ottocento e il Novecento in italiano, francese e tedesco, membro della redazione della rivista "Archivio storico ticinese" e della Fondazione Pellegrini-Canevascini per la storia del movimento operaio nella Svizzera italiana.

**Sergio Roic**, nato nel 1959. Laureato in lettere e filosofia presso l'Università di Zagabria, è giornalista, scrittore e politico. Con il libro "Il gioco del mondo" ha ricevuto da Pro Helvetia il riconoscimento nell'ambito della diffusione di libri svizzeri all'estero

## Curatori dell'edizione tedesca e francese

**Paul Aenishänslin**, nato nel 1943, cittadino di Ormalingen BL. Ha studiato economia all'Università di Basilea (Dr. rer. pol.). Dipendente del Dipartimento federale dell'economia, Berna. Consigliere della Missione svizzera presso l'UE a Bruxelles. Delegato del Vorort, l'Associazione svizzera del commercio e dell'industria a Bruxelles, segretario del Vorort di Zurigo, poi consulente per la comunicazione. Vive a Gelterkinden BL.

**Hans Rudolf Bachmann**, nato nel 1946, ha studiato economia all'Università di Basilea (lic oec.). Membro del Gran Consiglio di Basilea (Partito liberale). Direttore dell'associazione Strong Region. Consulente per la comunicazione e le pubbliche relazioni. Vive a Basilea.

**Raymond Loretan**, nato nel 1955, ha studiato presso le Università di Friburgo (Dr.iur.) e Strasburgo (diploma in diritto europeo). Dipartimento federale degli affari esteri; ultimi incarichi: ambasciatore svizzero a Singapore, console generale a New York. Delegato del Canton Vallese per le questioni transfrontaliere ed europee. Segretario generale del Partito popolare democratico-cristiano svizzero (CVP). presidente della Genolier Swiss Medical Network. presidente della Società radiotelevisiva svizzera (SRG SSR). Consulente di direzione. Vive a Ginevra.

## Le pubblicazioni di Coscienza svizzera

### I Quaderni

1. Rapporto tra autorità e organi di informazione: sintonia o antinomia di interessi? (Guido Locarnini), maggio 1986
2. Cosa significa cultura politica? (Hans Peter Tschudi; Georges-André Chevallaz; Thomas Fleiner-Gerster; Roland Ruffieux; Antonio Gili), giugno 1986
3. La politica culturale della Svizzera: dal principio della difesa spirituale e nazionale del Paese ad una politica della cultura (Roland Ruffieux; Antonio Gili), agosto 1986
4. La nuova destra. Un'analisi del caso francese (Gabriella Arigoni-Bardin), 1986
5. L'estremismo di destra in Svizzera (Urs Altermatt), 1987
6. Irrazionalità e razionalità di un episodio politico ticinese (Gabriella Arigoni-Bardin), 1987
7. Costituzione ticinese. Il progetto di revisione totale (Argante Righetti; Pierre Boillat; Mario Luvini), agosto 1987
8. L'avvenire dello Stato sociale (Hans-Peter Tschudi), agosto 1987
9. I rapporti tra Moesano e Ticino. (Angelo Rossi; Argante Righetti; Agostino Priuli; Alfonso Tuor; Sandro Tamò), ottobre 1987
10. Giovani – mass media – politica (Fulvio Poletti), 1988
11. Davanti allo specchio: il Ticino visto dai giornalisti dell'informazione regionale televisiva (Marimée Montalbetti; Silvano Toppi), settembre 1989
12. Quadrilinguismo svizzero... Presente e futuro (Stefano Bolla; Guido Locarnini; Sandro Bianconi), marzo 1991
13. Localismo politico e crisi della modernità – Il caso lombardo (Aldo Bonomi), febbraio 1992
14. Le cause del federalismo svizzero (Romano Broggin), 1992
15. L'Europa delle Regioni: un doppio processo di unificazione e di regionalizzazione (Remigio Ratti), 1993
16. Federalismo in cammino... verso quali scenari? Rassegna stampa e radiofonica degli incontri di primavera, Lugano 22-28.4 e 3.5 1993. Interventi di Jacques Pilet, Jean-François Bergier, Michel Bassand (a cura di Antonio Gili), 1993
17. Federalismo svizzero ed europeo (Dietrich Schindler, Zurigo), 1993
18. Per un'interpretazione della storia del Canton Ticino (Romano Broggin), 1994
19. Metropoli Svizzera – Un progetto per Expo 2001, 1997 (a cura di Fabrizio Fazioli)
20. Mass Media e federalismo 1 (a cura di Fabrizio Fazioli), 1997
21. Coscienza Svizzera. Profilo storico. Parte prima, 1948-1984 (Giuseppe L. Beeler), 1998
22. La Radio della Svizzera italiana al tempo della "difesa spirituale" (1937-1945) (Mattia Piattini), 2000
23. Parlo un'altra lingua, ma ti capisco (a cura di Fabrizio Fazioli), 2001
24. Lo spazio urbano di domani.. colloquio di studio interdisciplinare per il futuro della Svizzera (Coscienza Svizzera in collaborazione con Metropoli Svizzera), 2003
25. Cultura e territorio: colloquio di studio interdisciplinare per il futuro della Svizzera urbana (Coscienza Svizzera in collaborazione con Metropoli Svizzera), 2004
26. Aggregazioni in cammino (a cura di Achille Crivelli), 2005
27. AlpTransit 2016: verso nuovi equilibri territoriali (a cura di Achille Crivelli; Angelo Rossi; Elena Salvioni), 2006
28. 2050 un'Insubria di anziani, una sfida per i nostri valori. Convegno I (a cura di Achille Crivelli e Elena Salvioni), 2008
29. 2050 un'Insubria di anziani, una sfida per i nostri valori Convegno II (a cura di Achille

- Crivelli e Elena Salvioni ), 2009
30. 2050 un'Insubria di anziani, una sfida per i nostri valori Convegno III (a cura di Achille Crivelli e Elena Salvioni), 2010
  31. Civisme suisse et identité régionale durant la Guerre froide: les activités de Coscienza Svizzera (a cura di Ivo Rogic – Introduzione di Antonio Gili), 2009
  32. Come può il Ticino contare di più a Berna? Atti del Convegno (a cura di Oscar Mazzoleni e Andrea Plata), 2010
  33. Esiste la Svizzera italiana? E oltre? Atti del Convegno tenuto a Poschiavo il 14 maggio 2010 (a cura di Paolo Parachini) 2011. Allegato. Il punto di vista grigionitaliano (a cura di Coscienza Svizzera, Bellinzona e Pro Grigioni Italiano)
  34. 2050 un'Insubria di anziani, una sfida per i nostri valori. L'anziano è protagonista – Politici a confronto Atti del Convegno (a cura di Achille Crivelli e Elena Salvioni), 2011
  35. Evoluzione dell'immaginario nella Svizzera italiana – Simboli, valori e comportamenti di una minoranza. Riflessioni a chiusura della mostra "Ticino Tessin. Fiera svizzera di Lugano", 2014 (a cura di Coscienza Svizzera, Bellinzona)
  36. Evoluzione dell'immaginario nella Svizzera italiana – Simboli, valori e comportamenti di una minoranza (a cura di Coscienza Svizzera, Bellinzona con contributi di M.Marcacci, A.Rossi, R.Ratti, S.Roic), 2015
  37. Servizio pubblico e coesione federale. Dibattiti e Interventi (Introduzione di Marco Marcacci, a cura di Oscar Mazzoleni), 2017
  38. Si vive più a lungo! Quanto costa e chi paga? (Atti a cura di Moreno Bernasconi; relazioni di Carlo Marazza e Marco J. Netzer), 2018

## I volumi

- Svizzera-Europa in cammino (a cura di Luigi Corfù, Marco Marcacci e Remigio Ratti), versione aggiornata al 25.2.2019
- Italienisch ohne Grenzen. Zur Lage des Italienischen in der Schweiz. Traduzione in lingua tedesca e ridotta del volume "Italiano per caso" (a cura di Verio Pini, Sandro Cattacin, Irene Pellegrini, Rosita Fibbi) Ed. Seismo 2017.
- Anche in italiano! 100 anni di lingua italiana nella cultura politica svizzera (a cura di Verio Pini). Collana "Ricerca e formazione", 2017
- Italiano per caso – Storie di italoфонia nella Svizzera non italiana. Edizioni Casagrande, Bellinzona – Ricerca e formazione (a cura di Verio Pini, Irene Pellegrini, Sandro Cattacin e Rosita Fibbi), 2016
- Frontiere e coesione – Perché e come sta insieme la Svizzera. Armando Dadò Editore in collaborazione con Coscienza Svizzera, Bellinzona (a cura di Marco Marcacci, Oscar Mazzoleni e Remigio Ratti), 2016
- La lingua italiana e le lingue romanze di fronte agli anglicismi Accademia della Crusca, Firenze – goWare, Firenze (a cura di Claudio Marazzini e Alessio Petralli), 2015
- L'italiano sulla frontiera – Vivere le sfide linguistiche della globalizzazione e dei media, Edizioni Casagrande, Bellinzona – Saggi (a cura di Maria Antonietta Terzoli e Remigio Ratti), 2015
- Vivere e capire le frontiere in Svizzera – Vecchi e nuovi significati nel mondo globale Armando Dadò Editore e Coscienza Svizzera, Bellinzona (a cura di Oscar Mazzoleni e Remigio Ratti), 2014
- Identità nella globalità – Le sfide della Svizzera italiana. Giampiero Casagrande editore e Coscienza Svizzera, Bellinzona (a cura di Oscar Mazzoleni e Remigio Ratti), 2009
- Italiano in Svizzera – Agonia di un modello vincente? Coscienza Svizzera, Bellinzona (a cura di Alessio Petralli), 2005
- Osare la Svizzera – Uno sguardo al futuro Coscienza Svizzera, Bellinzona (in collaborazione con Rencontres Suisses), 1998
- Mass Media e federalismo Coscienza Svizzera, Bellinzona (in collaborazione con il Sindacato svizzero dei mass media), 1998
- Il lavoro di domani Edizioni. Casagrande, Bellinzona (a cura di Fabrizio Fazioli), 1995
- Federalismo in cammino. Armando Dadò, Editore, Locarno (a cura di Antonio Gili e Remigio Ratti), 1995
- Giustizia in cammino. Edizioni Bernasconi, Agno (a cura di Mauro Dell'Ambrogio, Mario Luvini e Elena Salvioni), 1990
- Costituzione in cammino. Edizioni Casagrande, Bellinzona (a cura di Mauro Dell'Ambrogio, Antonio Gili e Remigio Ratti), 1989
- Identità in cammino. Armando Dadò Editore, Locarno (a cura di Remigio Ratti e Marco Badan), 1986
- 1874 – 1974 Cent'anni di Costituzione. Tipografia Gaggini Bizzozero, Lugano (a cura di Guido Locarnini), 1974

## Colophon

### Edizione italiana

Coordinamento: Remigio Ratti

Traduzione: Luigi Corfù e Marco Marcacci

Adattamento e aggiornamento: Remigio Ratti e Marco Marcacci

Revisione: Sergio Roic e Gisella Scartazzini Corfù

Impaginazione e indici: Luigi Corfù

Copertina: Fiorenza Casanova

Copyright© 2019 Coscienza svizzera, Bellinzona, edizione 30 novembre 2019

Versione elettronica sul sito: <http://www.coscienza Svizzera.ch/Pubblicazioni>

Ordinazioni presso [segretariato@coscienza Svizzera.ch](mailto:segretariato@coscienza Svizzera.ch)

### Edizione tedesca di riferimento

Schweizer Europa-Brevier, Wieviel Europa braucht die Schweiz? (marzo 2017, prezzo: 20.00 CHF, IVA inclusa, più spese di spedizione, via: [www.seub.ch](http://www.seub.ch) oppure [info@seub.ch](mailto:info@seub.ch) oppure [paul.aenishaenslin@bluewin.ch](mailto:paul.aenishaenslin@bluewin.ch))

### Edizione francese

Suisse-Europe. Portrait d'une relation complexes (aprile 2016; prezzo 18.00 CHF, IVA inclusa, più spese di spedizione, via: [info@suisse-europe.ch](mailto:info@suisse-europe.ch))

## Ringraziamenti

Si ringraziano di cuore per il sostegno ricevuto:

- [gli autori-editori dell'edizione tedesca \(B.v.Tscharner, P. Aenishaenslin, F. Schmid\)](#)
- [Promozione della Cultura del cantone dei Grigioni](#)
- [Interpharma, Basilea](#)
- [Fondazione Oertli, Zurigo](#)

L'associazione Coscienza Svizzera (CS) è un gruppo di studio e di riflessione apartitico che mira a tener vivi il senso civico svizzero e la sensibilità verso le sfide di una Svizzera in cammino. In particolare, intende offrire un proprio contributo alla difesa e al promovimento delle diverse identità, lingue e culture presenti nel Paese. Nata nel 1948, CS conta oggi circa 600 soci e quale unica rappresentante dell'associazionismo civico della Svizzera italiana è riconosciuta per la sua attività dall'Ufficio federale della cultura e tiene relazioni e collabora con altre associazioni sul piano nazionale (Forum Helveticum), regionale e transfrontaliero. Nel quadro di un programma pluriennale, CS propone – tramite gruppi di lavoro, collaborazioni con istituti scolastici, media e terzi – dibattiti pubblici, cicli di animazione e di divulgazione culturale e progetti mirati rivolti principalmente alla Svizzera italiana ma anche oltre San Gottardo (con classi di giovani maturandi per esempio), nel segno di una migliore coesione nazionale. CS pubblica inoltre quaderni e studi di approfondimento su questioni di attualità politica, economica, sociale e culturale e il suo sito web – [www.coscienza Svizzera.ch](http://www.coscienza Svizzera.ch) – ripropone volentieri documenti video/audio sui propri eventi.

Malgrado i cambiamenti radicali nella cultura politica svizzera – come pure nella mentalità e nella psicologia collettiva rispetto ai tempi della difesa spirituale del Paese e della guerra fredda all'origine della denominazione della nostra associazione – Coscienza Svizzera non ha creduto di modificare il suo impegnativo e storicizzato nome, ritenendolo uno stimolo a sviluppare, criticamente e costruttivamente, una nuova e moderna consapevolezza individuale e collettiva di chi, pur vivendo in un mondo di identità multiple e aperte, si riconosce corresponsabile di una territorialità elvetica e di una dimensione svizzero italiana.

Il comitato di Coscienza Svizzera (2015-2019):

Raffaella Adobati Bondolfi

Giuseppe Beeler (membro onorario, deceduto il 13.5.19)

Luigi Corfù (vice-presidente)

Achille Crivelli

Ivano D'Andrea (tesoriere)

Remo Lardi

Guido Locarnini, (presidente onorario, deceduto il 12.11.2019)

Oscar Mazzoleni

Alessio Petralli

Verio Pini (presidente da aprile 2019)

Remigio Ratti (presidente; presidente onorario da aprile 2019)

Sergio Roic

Informazioni: [www.coscienza Svizzera.ch](http://www.coscienza Svizzera.ch)

