



Berna, 9 giugno 2023

Stato delle relazioni Svizzera–UE

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento dei postulati Aeschi Thomas
13.3151 del 20 marzo 2013, Gruppo dei Verdi
14.4080 dell'8 dicembre 2014, Naef 17.4147 del
14 dicembre 2017, Gruppo socialista 21.3618 del
1° giugno 2021, Cottier 21.3654 dell'8 giugno
2021, Gruppo dei Verdi 21.3667 del 9 giugno
2021, Fischer Roland 21.3678 del 10 giugno
2021, Z'graggen 21.4450 del 15 dicembre 2021,
Maître 22.3172 del 16 marzo 2022 e della mo-
zione Minder 21.4184 del 30 settembre 2021.

Compendio

L'Assemblea federale ha adottato una serie di interventi parlamentari che invitano il Consiglio federale ad esprimersi sulla politica europea. In sostanza, da un lato si chiede di fare il punto della situazione – nello specifico, di dimostrare l'efficacia, per la Svizzera, della via bilaterale seguita finora – e, dall'altro, di formulare una prospettiva sui possibili futuri approcci nelle relazioni con l'UE. Con il presente rapporto, il Consiglio federale intende dare seguito alle richieste di questi interventi parlamentari. Gli obiettivi dello Stato, enunciati all'articolo 2 della Costituzione federale, promuovono la salvaguardia dell'indipendenza e della sicurezza, la comune prosperità, l'impegno per la pace e lo sviluppo sostenibile, e fungono da parametro per rispondere alle domande.

Le relazioni con l'UE ed i suoi Stati membri sono particolarmente importanti per la Svizzera. L'UE è infatti l'organizzazione che, più di ogni altra, plasma la cooperazione in Europa. Anche se la Svizzera è un Paese fortemente globalizzato, per salvaguardare i suoi interessi è necessario che continui a disporre di un quadro regolamentare nei rapporti con l'UE. Oltre che dalla realtà geografica, ciò è dettato anche dalle sue caratteristiche culturali, linguistiche e demografiche, nonché dai suoi valori e dagli intensi scambi economici con i partner europei. È soprattutto la dimensione economica – il mercato interno dell'UE – ad occupare ancora oggi una posizione di rilievo nel progetto di integrazione europea. L'UE intende ora rafforzare il suo ruolo di attore geopolitico, ma negli ultimi tempi è stata assorbita dalla gestione di una serie di crisi. La Svizzera e l'UE sono legate da una rete di oltre cento accordi, conclusi soprattutto a partire dagli anni 1990, che costituiscono la cosiddetta via bilaterale. Dopo il 2014, la Svizzera e l'UE hanno inoltre intavolato dei negoziati in vista di concludere un accordo istituzionale per disciplinare, in particolare, le questioni relative al recepimento dinamico del diritto e alla composizione delle controversie per gli accordi di accesso al mercato interno. Nel 2018 l'UE ha dichiarato i negoziati conclusi. Siccome neanche in sede di rinegoziazione è stato possibile raggiungere un'intesa sulle tre questioni problematiche rimanenti, ovvero l'immigrazione, la protezione dei salari e gli aiuti di Stato, nel 2021 il Consiglio federale ha deciso di porre fine alle trattative sull'accordo istituzionale.

La via bilaterale copre ormai quasi tutti i settori della politica europea della Svizzera e costituisce la base di un partenariato esemplare e reciprocamente vantaggioso tra la Svizzera e l'UE. Tenendo conto degli obiettivi costituzionali, dal punto di vista svizzero si può tracciare il bilancio intermedio esposto di seguito.

- Indipendenza: in un mondo interconnesso, la Svizzera deve trovare un equilibrio tra indipendenza e integrazione interstatale per assicurarsi il maggior margine di manovra possibile all'interno della comunità internazionale. Questo equilibrio può essere garantito dalla via bilaterale, che fornisce alle relazioni Svizzera-UE un quadro stabile, prevedibile e vincolante, nel quale la Svizzera può operare su un piano di parità con l'UE. Il sistema giuridico svizzero e le sue istituzioni sono attualmente garantiti, ma non esiste ancora un'intesa sulla composizione delle controversie che fornisca una protezione contro misure arbitrarie o sproporzionate da parte dell'UE in caso di questioni contrastanti.*
- Prosperità: gli accordi Svizzera-UE creano condizioni simili a quelle del mercato interno in vari settori, come ad esempio quello di gran parte dei prodotti industriali, dei prodotti agricoli, del trasporto aereo e terrestre e della circolazione delle persone. Oggi le relazioni tra la Svizzera e l'UE vanno ben oltre il solo libero scambio. La reciproca partecipazione settoriale al mercato è stata introdotta in particolare dal pacchetto degli Accordi bilaterali I, il cui impatto economico può essere senza dubbio valutato positivamente. Oltre alla partecipazione al mercato interno, è di notevole importanza per entrambe le parti – e per la relativa prosperità, ma non solo – anche la cooperazione nel campo della formazione, della ricerca e dell'innovazione.*
- Pace e sicurezza: la Svizzera persegue una politica estera e di sicurezza indipendente. Poiché i suoi interessi sono spesso analoghi a quelli dell'UE, trova in quest'ultima un partner naturale con cui cooperare. La Svizzera si allinea solitamente alle sanzioni dell'UE – come nel contesto della guerra in Ucraina – anche se non è obbligata a farlo. Per quanto concerne gli ambiti della giustizia e degli affari interni, invece, è fortemente integrata nelle strutture dell'UE proprio attra-*

verso la via bilaterale. Da tempo la libertà di circolazione, resa possibile dall'associazione a Schengen, viene data per scontata dai cittadini svizzeri e dell'UE. Tuttavia, questa libertà va di pari passo con un'intensa cooperazione in materia di sicurezza.

- *Sostenibilità: l'UE si considera una pioniera della politica internazionale in materia di ambiente, clima ed energia. La Svizzera e l'UE perseguono essenzialmente gli stessi obiettivi e, da questa premessa, hanno per esempio concluso il primo accordo internazionale al mondo sul collegamento dei sistemi di scambio di quote di emissioni. Se si intende il concetto di sostenibilità non solo come protezione dell'ambiente, ma anche come tutela della salute pubblica e del patrimonio culturale, allora si possono individuare ulteriori forme di cooperazione tra la Svizzera e l'UE che di recente si sono rivelate cruciali, soprattutto nella gestione della pandemia di COVID-19. Nel complesso, sussistono tuttavia delle lacune: per esempio, non esiste ancora un accordo sull'energia o in ambito sanitario.*

L'obiettivo fondamentale della politica europea della Svizzera rimangono la miglior partecipazione reciproca possibile al mercato interno e la cooperazione in determinati settori di interesse, continuando ad avere il più ampio margine di manovra politico possibile. Poiché l'UE rifiuta lo status quo (proseguimento delle relazioni bilaterali senza adeguamento istituzionale degli accordi), si possono distinguere quattro opzioni fondamentali per le future relazioni della Svizzera con l'UE, che, a loro volta, devono essere valutate alla luce degli obiettivi costituzionali dello Stato. Su questa base, è possibile definire quattro criteri di valutazione: il grado di partecipazione nel mercato interno, le opportunità di cooperazione, il margine di manovra politico e la fattibilità dal punto di vista della politica estera.

- *Una mera relazione di libero scambio: con questa opzione, la Svizzera ridurrebbe la sua interdipendenza economica con l'UE a un livello inferiore. Tutte le facilitazioni degli scambi economici che si basano sull'armonizzazione del diritto verrebbero meno. Ciò aumenterebbe l'autonomia della Svizzera dal punto di vista giuridico, ma, alla luce dei vincoli economici, difficilmente amplierebbe il suo margine di manovra.*
- *Proseguimento della via bilaterale: come hanno dimostrato diversi studi, mantenere l'attuale partecipazione settoriale al mercato interno, espandendola in modo selettivo, dovrebbe permettere alla Svizzera di soddisfare le sue esigenze di un commercio di beni e servizi il più fluido possibile e di una stretta cooperazione in determinati settori. Tuttavia, l'UE fa dipendere la sua disponibilità a proseguire, e, soprattutto, ad ampliare la via bilaterale, da condizioni istituzionali per le quali non sono ancora state trovate soluzioni accettabili per le due parti.*
- *Adesione allo Spazio economico europeo (SEE): se fosse membro del SEE, la Svizzera parteciperebbe al mercato interno dell'UE; l'adesione le garantirebbe inoltre l'inclusione nei programmi dell'UE e l'associazione a Schengen/Dublino. Al contempo, potrebbe continuare a condurre una politica commerciale indipendente. Questa opzione risponderebbe quindi alle esigenze dell'economia svizzera. Tuttavia, aderendo al SEE, gli obblighi della Svizzera prevarrebbero sui diritti di partecipazione che le verrebbero accordati.*
- *Adesione all'UE: se la Svizzera diventasse membro dell'UE le verrebbe concessa una piena partecipazione al mercato interno. Tuttavia, un tale grado di coinvolgimento andrebbe oltre le sue esigenze economiche. Dal punto di vista della Svizzera, un tale restringimento del suo margine di manovra non verrebbe compensato dal totale coinvolgimento nelle decisioni comunitarie.*

In definitiva, tra le quattro opzioni, la via bilaterale offre il miglior equilibrio tra il margine di manovra politico, da un lato, e la partecipazione al mercato interno e a varie forme di cooperazione, dall'altro. Inoltre, consente alla Svizzera di mantenere con l'UE una relazione che corrisponde alle sue specificità e che, in linea di principio, è reciprocamente vantaggiosa. Tuttavia, l'UE subordina la sua disponibilità a proseguire la cooperazione e ad estendere la partecipazione al mercato interno a requisiti di natura istituzionale. Per giungere a una soluzione, il Consiglio federale ha proposto di avviare un dialogo politico strutturato, contestualmente alla decisione del 26 maggio 2021 di porre fine ai negoziati su un accordo istituzionale.

Il 23 febbraio 2022 ha infine stabilito i cardini di un nuovo pacchetto negoziale che, oltre alla partecipazione al mercato interno e ai diversi programmi, tenga conto anche delle esigenze istituzionali dell'UE.

Sono attualmente in corso colloqui esplorativi con l'UE per definire quale potrebbe essere la base comune per eventuali negoziati futuri. Non appena il quadro sarà sufficientemente delineato, il Consiglio federale intende conferire un mandato negoziale. Il 24 marzo 2023 i Cantoni hanno dichiarato all'unanimità di essere pronti a sostenere il Consiglio federale in nuovi negoziati con l'UE. Il 29 marzo 2023 il Consiglio federale ha deciso di proseguire i colloqui esplorativi allo scopo di chiarire le questioni in sospeso. Al contempo ha conferito l'incarico di definire entro il mese di giugno gli elementi chiave di un mandato negoziale. Per l'UE, un'ampia convergenza nei colloqui esplorativi, soprattutto sulle questioni istituzionali, è un prerequisito per l'avvio di negoziati ma anche per l'adesione della Svizzera ai suoi programmi.

Indice

1	Introduzione	6
2	La politica europea è una politica di difesa degli interessi	7
2.1	Gli interessi della Svizzera iniziano e terminano in Europa	7
2.2	L'UE dà forma all'Europa	9
2.2.1	Sconvolgimenti geopolitici	9
2.2.2	Un attore globale indipendente	10
2.2.3	Un mercato interno importante, anche per la Svizzera	11
2.2.4	La politica sociale come contrappeso	12
2.3	La via bilaterale	13
2.3.1	Dal libero scambio alla partecipazione al mercato interno	13
2.3.2	Messa a punto di due pacchetti.....	13
2.3.3	La difficile ricerca di una soluzione istituzionale.....	14
3	La via bilaterale: un bilancio intermedio	14
3.1	Indipendenza	15
3.2	Prosperità	17
3.2.1	Importanza della partecipazione al mercato interno dell'UE	17
3.2.2	Scambio di merci.....	19
3.2.3	Scambio di servizi	21
3.2.4	Libera circolazione delle persone e prestazione di servizi	22
3.2.5	Condizioni quadro fiscali	24
3.2.6	Educazione, ricerca e innovazione.....	25
3.2.7	Digitalizzazione	27
3.2.8	Protezione dei dati.....	27
3.2.9	Contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'UE.....	28
3.2.10	Cooperazione transfrontaliera	28
3.3	Pace e sicurezza	29
3.3.1	Cooperazione nell'ambito della politica estera e di sicurezza	29
3.3.2	Giustizia e affari interni.....	31
3.4	Sostenibilità	33
3.4.1	Ambiente, clima ed energia	33
3.4.2	Sanità pubblica e prevenzione delle catastrofi	35
3.4.3	Cultura e statistica	36
4	Valutazione delle opzioni della Svizzera in materia di politica europea	37
4.1	Criteri di valutazione	38
4.1.1	Grado di partecipazione al mercato interno	39
4.1.2	Possibilità di cooperazione.....	39
4.1.3	Margine di manovra politico	39
4.1.4	Fattibilità sul piano della politica estera	40
4.2	Le quattro opzioni	41
4.2.1	Libero scambio	41
4.2.2	Proseguimento della via bilaterale	43
4.2.3	Adesione al SEE	44
4.2.4	Adesione all'UE	45
4.3	Quale via seguire?	47
5	Punto della situazione	47
6	Stato dei colloqui esplorativi e prospettive	49

1 Introduzione

Con il presente rapporto il Consiglio federale intende fare il punto della situazione sulla politica europea e presentare misure per garantire la regolamentazione delle relazioni con l'Unione europea (UE). In questo modo vuole gettare le basi per un dibattito pubblico informato sull'ulteriore sviluppo delle relazioni tra la Svizzera e l'UE. Negli ultimi anni la necessità di affrontare la questione della politica europea è stata espressa a più riprese anche al livello dell'Assemblea federale. Già durante il periodo di legislatura 2011-2015 erano stati adottati due interventi parlamentari – il postulato Aeschi Thomas del 20 marzo 2013¹ e il postulato Gruppo dei Verdi dell'8 dicembre 2014² – che chiedevano al Consiglio federale di redigere

un rapporto sulla politica europea. All'epoca il Consiglio federale aveva tuttavia deciso di attendere l'esito dei negoziati relativi a un accordo istituzionale allora in corso prima di stendere un tale rapporto, in modo da includere il risultato nella valutazione delle relazioni globali tra la Svizzera e l'UE. Successivamente, il postulato Naef del 14 dicembre 2017³ ha invitato il Consiglio federale a presentare misure per garantire l'accesso al mercato interno dell'UE e la partecipazione della Svizzera ai programmi di cooperazione dell'UE. Nell'attuale legislatura, il Consiglio nazionale ha adottato tre interventi parlamentari (il postulato del Gruppo socialista del 1° giugno 2021⁴, il postulato Cottier dell'8 giugno 2021⁵ e il postulato del Gruppo dei Verdi del 9 giugno 2021⁶) che, a seguito della decisione del Consiglio federale del 26 maggio 2021 di porre fine alle trattative con l'UE sull'accordo istituzionale, chiedono un'analisi della situazione e una valutazione dei diversi strumenti di politica europea. La mozione Minder del 30 settembre 2021⁷ incarica il Consiglio federale di elaborare una strategia a medio e lungo termine per una cooperazione duratura tra la Svizzera e l'UE. Un altro intervento riguarda la possibilità che la Svizzera aderisca allo Spazio economico europeo (SEE; postulato Fischer Roland del 10 giugno 2021⁸). Infine, il postulato Z'graggen del 15 dicembre 2021⁹ e il postulato Maître del 16 marzo 2022¹⁰ chiedono che il previsto rapporto sulla politica europea tenga conto delle prestazioni della Svizzera in favore dell'UE e dell'importanza della via bilaterale per i Cantoni di confine. Con il presente rapporto, il Consiglio federale dà seguito agli interventi parlamentari citati.

Il rapporto fa il punto sullo stato attuale delle relazioni tra la Svizzera e l'UE e indica la direzione che la Svizzera intende seguire. Gli obiettivi della sua politica europea, come in tutti gli ambiti delle attività statali, si fondano direttamente sulla Costituzione federale¹¹. L'articolo 2 sancisce lo scopo della Confederazione, che guida il Consiglio federale nel suo operato. Questi compiti di livello superiore determinano anche l'organizzazione della politica economica esterna (art. 101 Cost.) e degli affari esteri (art. 54 Cost.). La prosperità, la sicurezza e la libertà della Svizzera e dei suoi cittadini non sono questioni che si esauriscono ai confini nazionali, ma dipendono anche dall'evoluzione del contesto esterno e dalle sue ripercussioni sul Paese. La Costituzione federale copre pertanto sia la dimensione interna che quella esterna degli obiettivi dello Stato e definisce i valori che guidano la Confederazione nel realizzare tali obiettivi. Sulla base di quanto stabilito dalla Costituzione e tenendo conto dell'attuale contesto di

Art. 2 Cost. Scopo

¹ La Confederazione tutela la libertà e i diritti del Popolo e salvaguarda l'indipendenza e la sicurezza del Paese.

² Promuove in modo sostenibile la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del Paese.

³ Provvede ad assicurare quanto possibile pari opportunità ai cittadini.

⁴ Si impegna per la conservazione duratura delle basi naturali della vita e per un ordine internazionale giusto e pacifico.

¹ 13.3151 «Situazione delle relazioni tra la Svizzera e l'Europa».

² 14.4080 «Valutazione degli accordi bilaterali conclusi con l'UE».

³ 17.4147 «Partecipazione alla cooperazione europea».

⁴ 21.3618 «Analisi delle opzioni di politica europea dopo il fallimento della bozza di Accordo istituzionale».

⁵ 21.3654 «Politica europea. Valutazione, priorità, provvedimenti urgenti e passi futuri».

⁶ 21.3667 «Alternative nell'ambito della politica europea. Serve una valutazione onesta».

⁷ 21.4184 «Definire una strategia duratura per le relazioni Svizzera-UE».

⁸ 21.3678 «Garantire l'integrazione della Svizzera nel mercato interno europeo attraverso un'adesione allo Spazio economico europeo (SEE)».

⁹ 21.4450 «Analizzare e quantificare le prestazioni della Svizzera a favore dell'UE».

¹⁰ 22.3172 «Valutare l'importanza della via bilaterale per i Cantoni di confine».

¹¹ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999, RS 101.

politica interna ed estera della Svizzera, il Consiglio federale persegue i seguenti obiettivi centrali in materia di politica europea: ottenere la più ampia partecipazione possibile al mercato interno dell'UE e cooperare con l'UE in determinati ambiti di interesse mantenendo tuttavia il massimo margine di manovra politico.

Il 26 maggio 2021 il Consiglio federale ha confermato di voler proseguire sulla via bilaterale. Non la considera come fine a sé stessa, ma come lo strumento di politica europea attualmente più adatto per permettere alla Svizzera di realizzare al meglio i suoi obiettivi di politica europea. Dal punto di vista svizzero non vi sono alternative migliori. Di conseguenza, il Consiglio federale si interroga costantemente sugli adeguamenti via via necessari alla configurazione delle relazioni tra la Svizzera e l'UE tenendo conto degli sviluppi politici in Svizzera, in Europa e nel mondo. Tali questioni sono state affrontate anche negli ultimi due rapporti di politica europea del Consiglio federale del 2006¹² e del 2010¹³. Entrambi sono giunti alla conclusione che la via bilaterale sia lo strumento di politica europea più appropriato in considerazione degli obiettivi costituzionali.

Il presente rapporto è suddiviso in sei parti. Il capitolo 2, che segue questa introduzione, si concentra sulle attuali relazioni tra la Svizzera e l'UE alla luce del più ampio contesto storico e di politica estera in cui si collocano. Il capitolo 3, come richiesto dal postulato Gruppo dei Verdi dell'8 dicembre 2014, analizza in dettaglio gli accordi bilaterali facendo riferimento ai rilevanti obiettivi dello Stato stabiliti nella Costituzione. Il contesto strategico di riferimento di questa analisi è costituito dalla Strategia di politica estera (SPE) 2020–2023¹⁴ che, basandosi a sua volta sugli obiettivi dello Stato sanciti nella Costituzione, definisce le quattro priorità tematiche seguenti per l'attuale legislatura: pace e sicurezza, prosperità, sostenibilità e digitalizzazione. Il capitolo procede quindi ad illustrare come queste quattro priorità vengono attuate nelle relazioni con l'UE. Il capitolo 4 valuta le opzioni politiche a disposizione della Svizzera nelle sue relazioni con l'UE sulla base di quattro criteri (il grado di partecipazione al mercato interno, la possibilità di cooperare in altri ambiti di interesse, la salvaguardia del margine di manovra politico e la fattibilità sul piano della politica estera). Concretamente, gli approcci possibili alla politica europea sono una relazione di libero scambio, il proseguimento della via bilaterale, l'adesione al SEE e l'adesione all'UE. Infine, nei capitoli 5 e 6, allo scopo di illustrare quali misure intende adottare il Consiglio federale per garantire il proseguimento della via bilaterale e lo sviluppo della cooperazione tra la Svizzera e l'UE, viene fatto il punto della situazione e viene definita una prospettiva futura sulla base dei colloqui esplorativi in corso con l'UE.

2 La politica europea è una politica di difesa degli interessi

2.1 Gli interessi della Svizzera iniziano e terminano in Europa

Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati dalla globalizzazione e da un ordine internazionale liberale che ha portato alla Svizzera prosperità e sicurezza. Pur essendo un Paese di piccole dimensioni sia dal punto di vista geografico che demografico, e pur non disponendo di una quantità significativa di risorse naturali, la Svizzera vanta un'economia forte, una solida capacità di innovazione e uno spiccato orientamento all'esportazione, caratteristiche che la rendono tuttavia dipendente da relazioni internazionali affidabili e basate su regole. In numerosi ambiti di importanza politica – quali l'economia, il commercio, la sicurezza, l'ambiente, la migrazione, l'energia, senza dimenticare i settori del digitale, della salute e della ricerca – sono stati concordati e fissati standard e regole validi a livello internazionale. L'UE e i

¹² Rapporto Europa 2006 del 28 giugno 2006, FF 2006 6223.

¹³ Rapporto del Consiglio federale del 17 settembre 2010 sulla valutazione della politica europea svizzera (in risposta al postulato Markwalder [09.3560] «Politica europea: valutazione, priorità, provvedimenti urgenti e passi futuri verso l'integrazione», FF 2010 6395).

¹⁴ Strategia di politica estera 2020–2023, disponibile su: www.dfae.admin.ch > Politica estera > Strategie e principi fondamentali > Strategia di politica estera.

suoi Stati membri, ma anche altri Paesi europei come la Svizzera, sono stati e continuano ad essere il motore di questi sviluppi. Li accomuna il fatto di essere a favore di un modello statale e di società, così come di un ordine internazionale, che fanno della libertà, dello Stato di diritto e della cooperazione i propri cardini.

Le relazioni con l'UE e i suoi Stati membri hanno assunto un'importanza particolare per la Svizzera, anche perché l'UE è diventata il principale organismo normativo nel contesto regionale e perché definisce le modalità di cooperazione sul continente europeo. Negli anni, gli Stati membri dell'UE hanno trasferito molti poteri alle sue istituzioni e cercano soluzioni comuni in questo contesto. In tal modo, definiscono le regole di quello che è di gran lunga il principale mercato di esportazione della Svizzera: il mercato interno dell'UE. In alcuni settori, le norme stabilite nell'UE diventano standard validi a livello mondiale.

Quanto è importante la Svizzera per l'UE?

Quota del **commercio di beni dell'UE** (2022):

6,0 % (333 mia. euro): 7,3 % delle esportazioni UE e 4,8 % delle importazioni UE

- Quarto partner per importanza per il commercio di beni (dopo USA, Cina, e UK)
- Eccedenza delle esportazioni dell'UE: 43 mia. euro

Quota del **commercio di servizi dell'UE** (2022):

9,0 % (218 mia. euro): 10,7 % delle esportazioni dell'UE e 7,0 % delle importazioni dell'UE

- Terzo partner per importanza per il commercio di servizi (dopo USA e UK)
- Eccedenza delle esportazioni dell'UE: 60 mia. euro

Investimenti diretti svizzeri nell'UE (stock 2021):

614 mia. euro (8,1 % degli investimenti diretti esteri nell'UE, al terzo posto dopo USA e UK)

Investimenti diretti dell'UE in Svizzera (stock 2021):

886 mia. euro (9,5 % del totale degli investimenti diretti dell'UE all'estero, al terzo posto dopo USA e UK)

Cittadini UE residenti in Svizzera (2022): 1,488 mio.
quota sul totale della popolazione residente: 17,0 %

Frontalieri dall'UE (2022): 369 500

Fonte: UST, Eurostat.

(I dati di Eurostat possono differire da quelli pubblicati in Svizzera da Swiss-Implex.)

Da qualche anno il contesto internazionale è interessato da cambiamenti di vasta portata: la globalizzazione sta rallentando e, in alcuni casi, addirittura regredendo. La scena mondiale è caratterizzata dal fenomeno della regionalizzazione e da fratture geopolitiche. L'ordine internazionale liberale è in crisi e ha subito un altro duro colpo a seguito dell'aggressione militare russa contro l'Ucraina. In questo contesto, la stabilità delle relazioni tra la Svizzera e l'UE diventa un fattore sempre più importante. In un mondo multipolare e frammentato, l'UE e i Paesi che ne fanno parte sono i principali partner della Svizzera, una realtà che appare evidente alla luce della situazione geografica, dei forti legami economici, dell'orientamento culturale e dei valori che li accomunano. La Svizzera è un Paese europeo a tutti gli effetti. La sua poli-

tica estera e la sua politica economica esterna, che si contraddistinguono per essere indipendenti hanno dato buoni frutti, e devono mantenere il loro orientamento mondiale. Ma è in Europa che devono rimanere solidamente ancorate. Le attuali tendenze che spingono alla deglobalizzazione e alla regionalizzazione conferiscono un nuovo peso alla geografia.

Non è possibile prevedere fino a che punto le tensioni geopolitiche riusciranno a intaccare i flussi economici globali. Ma la politica europea deve contemplare anche scenari nei quali importanti partner commerciali globali vengono meno. Stiamo già assistendo a un'evoluzione in base alla quale la resilienza delle catene di approvvigionamento sta acquisendo maggior rilevanza rispetto alla loro efficienza. Alla luce di ciò, è imprescindibile che le relazioni con l'UE siano stabili e capaci di evolvere nel tempo, e che in contemporanea si concretizzi un'ulteriore diversificazione dei partner commerciali, come auspicato dal Consiglio federale in linea con la sua strategia di politica economica esterna. Per la Svizzera e l'UE tali relazioni sono di reciproco interesse: con la sua capacità innovativa, solidità economica e stabilità politica, la Svizzera è in grado di contribuire in modo sostanziale alla prosperità e alla sicurezza del continente europeo.

Nel più ampio panorama geopolitico, in quanto Paese neutrale che non aderisce all'UE e alla NATO, la Svizzera non fa parte, sul piano istituzionale, del cosiddetto «centro del potere» europeo. Ma è nel suo interesse che l'Europa possa affermarsi sulla scena internazionale e può sostenerla in veste di partner affidabile, per esempio difendendo in modo coordinato valori quali la libertà, la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti umani, ma anche promuovendo un multilateralismo efficace e la ricerca di soluzioni globali alle sfide globali, come i cambiamenti climatici e le pandemie.

In un mondo meno globale, meno democratico e meno influenzato dagli ideali occidentali, mai come oggi gli interessi svizzeri sono strettamente collegati all'Europa. La Svizzera ha legami particolarmente stretti con gli Stati con i quali confina, da cui proviene più della metà degli 1,5 milioni di cittadini dell'UE che vi risiedono. A loro si sommano i quasi 370 000 frontalieri che attraversano ogni giorno il confine per lavorare in Svizzera. Un terzo degli scambi complessivi di merci della Svizzera e quasi due terzi di quelli con l'UE si svolgono con i Paesi limitrofi, che sono anche tra i più grandi e influenti del continente. Le strette relazioni con l'Europa non si limitano tuttavia solo agli scambi economici, ma riguardano quasi tutti gli ambiti della vita. La Svizzera beneficia di questa vicinanza a tutti i livelli, proprio come l'UE.

2.2 L'UE dà forma all'Europa

2.2.1 Sconvolgimenti geopolitici

Il processo di integrazione europea rappresenta una storica conquista per la pace. Con la protezione militare della NATO e degli Stati Uniti, dopo la Seconda guerra mondiale gli Stati nazionali europei sono riusciti a forgiare una nuova confederazione europea, che ha portato loro prosperità e sicurezza. Dopo secoli di conflitti, l'integrazione europea è diventata un pilastro importante del mantenimento della pace in Europa. Può essere intesa anche come la risposta europea al declino del mondo eurocentrico a cui si è assistito dopo il 1945 e alla globalizzazione.

Dal 1970 si è anche tentato di costruire un ordine di pace paneuropeo con il coinvolgimento della Russia. A questo scopo, sono state negoziate di comune accordo norme di sicurezza europee in seno alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) e all'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), e sono stati istituiti partenariati tra l'UE/la NATO e la Russia, che è stata inoltre ammessa al Consiglio d'Europa. Queste dinamiche hanno raggiunto il loro apice negli anni 1990. I due decenni successivi hanno visto il graduale allontanamento della Russia dall'Europa, crescenti tensioni sull'assetto dello spazio di confine tra l'UE/la NATO e la Russia, e una crisi della sicurezza europea che si è resa sempre più evidente.

L'aggressione militare russa contro l'Ucraina ha fatto crollare gli sforzi intrapresi fino a quel momento per un ordine di pace paneuropeo, cambiandone radicalmente le premesse. La questione della sicurezza è tornata a essere prioritaria, e la Russia è tornata una minaccia da cui difendersi. La corsa agli armamenti, la deterrenza e la prevenzione di un'escalation sono tornate a essere le logiche dominanti. In questo scenario, l'UE si è rivelata un attore geopolitico di spessore e ha dato prova della sua capacità di azione reagendo tempestivamente con pesanti sanzioni alle molteplici violazioni del diritto internazionale commesse dalla Russia. In questo modo, mette il suo potere commerciale al servizio della politica di sicurezza. Sul piano militare, gli Stati Uniti continuano a sostenere l'onere maggiore per la sicurezza dell'Europa – nel caso specifico dell'Ucraina –, ma l'UE sta evolvendo rapidamente anche nei settori della sicurezza e della difesa. Insieme agli Stati Uniti, è l'attore che ha contribuito maggiormente alla sopravvivenza dello Stato ucraino fino a oggi. In parallelo, è tornata a definire la sua politica di allargamento in modo più strategico: quando nell'estate del 2022 ha accordato all'Ucraina e alla Moldavia lo statuto di candidato, ha infatti lanciato un chiaro segnale politico.

Non è dato sapere cosa accadrà in futuro a livello di integrazione europea e mantenimento della pace in Europa. La guerra contro l'Ucraina continuerà ad avere un forte impatto sul continente. La crisi economica multidimensionale che ha colpito l'Europa (energia, inflazione, debito) pone l'UE e i Paesi europei di fronte a un ulteriore stress test di ampia portata e potrebbe rafforzare le tendenze centrifughe

interne. Tuttavia, è anche lecito ipotizzare che nell'attuale scenario di crisi l'Europa riesca a consolidarsi ulteriormente con un'UE rafforzata, ma anche attraverso forme di cooperazione che esulano da quest'ultima. La Comunità politica europea, nata da un'iniziativa francese, è un esempio di queste tendenze in atto. Al suo primo vertice, che si è svolto a Praga nell'ottobre del 2022, hanno partecipato oltre 40 Stati (tra cui la Svizzera).

La Svizzera ha reagito a questo momento di svolta della storia europea come un partner affidabile dell'UE e dell'Europa. Questa scelta si fonda sulla neutralità che la contraddistingue e sulla consapevolezza che un'Europa unita rappresenta un vantaggio anche per la sua sicurezza e la sua prosperità. Viviamo in un'epoca di grande incertezza e di elevata volatilità. Non si prefigura un ordine globale stabile e sono anzi la politica egemonica e la rivalità geopolitica delle grandi potenze a plasmare la scena internazionale. È probabile che si presenteranno nuovi scenari di crisi e che si verificheranno altre fratture a livello geopolitico. La politica estera ed europea del Consiglio federale tengono conto di questi sviluppi.

La dimensione europea della politica estera della Svizzera rimarrà al centro dell'attenzione nei prossimi anni. Il ruolo della Svizzera come partner costruttivo e solidale dell'UE sarà adeguatamente valorizzato. Il Consiglio federale intende ampliare la cooperazione con l'UE e la NATO in ambito di politica estera e di sicurezza. Ciò include un dialogo più intenso sulla sicurezza e la stabilità dell'Europa e la difesa comune delle conquiste dell'ordine internazionale. La Svizzera si impegna a favore di un'Ucraina libera, sovrana e democratica, e considera la ricostruzione del Paese un compito di importanza strategica. Anche la stabilità dei Balcani occidentali rimane una priorità. Il vicinato orientale e meridionale dell'Europa sono regioni prioritarie per la sua cooperazione internazionale. In tutti questi ambiti, l'UE e i suoi Stati membri sono i partner più importanti della Svizzera. Ovviamente, la Svizzera continua a collaborare attivamente anche con altre regioni del mondo e in seno agli organismi internazionali.

Seppur con una forte base europea, la politica estera svizzera rimane indipendente. Il suo profilo presenta caratteristiche e punti di forza specifici, che anche in futuro dovrebbero continuare a plasmarla, offrendo opportunità non solo alla Svizzera ma anche all'Europa. Queste peculiarità sono espressione della cultura politica della Svizzera, in cui politica interna ed estera sono intrecciate in modo particolarmente stretto. Ciò anche è dovuto al fatto che la Svizzera è un Paese europeo senza un passato coloniale che non fa parte dell'UE.

La Svizzera è un promotore credibile ed esperto del dialogo e della pace. Con la Ginevra internazionale mette a disposizione un centro europeo per la comprensione globale. Alla sua neutralità permanente, sancita dal diritto internazionale, è correlata un'estesa solidarietà. In qualità di Paese europeo, la Svizzera si sforza, attraverso una politica estera variabile, per costruire ponti con Stati che vogliono sottrarsi a una nuova logica di blocco, adottando così anche una certa distanza dal cosiddetto Occidente. Il posizionamento a medio termine di questi Stati determinerà in modo decisivo il futuro ordine internazionale. In questo contesto la Svizzera può farsi portavoce dei valori liberali e della costruzione della fiducia. In una politica estera radicata in Europa e al contempo indipendente, continueranno a esserci casi in cui la Svizzera assumerà una posizione o ricorrerà a strumenti diversi rispetto all'UE. Questi casi non vanno intesi come un rifiuto di solidarietà o indifferenza, ma come espressione di diversità nel comune interesse dell'Europa. Con le sue istituzioni politiche, la Svizzera rappresenta come nessun altro Stato la libertà e la stabilità in Europa.

2.2.2 Un attore globale indipendente

Di fronte alle crescenti tensioni tra le grandi potenze e alla tendenza alla polarizzazione, l'UE sta cercando di trovare una propria posizione più indipendente sul piano economico, tecnologico e della politica di sicurezza. In nome dell'«autonomia strategica aperta», l'UE mira inoltre a ottenere un maggiore controllo sulle dipendenze strategiche (p. es. le catene di approvvigionamento), a controllare le ripercussioni delle sovvenzioni estere sul mercato interno e a rafforzare la propria capacità di azione geopolitica. Tutto ciò riflette anche una tendenza dell'UE a dare maggiore spazio alla politica industriale e al protezionismo. Con la sua importanza economica e normativa, e in qualità di principale donatore nel campo della cooperazione internazionale allo sviluppo, l'UE è – insieme a Stati Uniti e Cina – uno degli attori

globali di maggiore rilievo. Insieme, gli Stati membri dell'UE avrebbero anche il peso necessario per far valere i loro valori e interessi sulla scena mondiale. Tuttavia, le diverse posizioni nazionali pongono spesso dei limiti alla politica estera comune dell'UE. Soprattutto per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa, l'UE dispone tuttora di una capacità di intervento limitata e al di fuori dei suoi confini continua a svolgere un ruolo di secondo piano. Nel marzo del 2022 ha adottato la sua «bussola strategica per la sicurezza e la difesa». Attuando le misure in essa descritte, l'UE ambisce a imporsi, in futuro, come un attore più unito ed efficace nei settori della sicurezza e della difesa.

Due delle priorità dell'UE vanno seguite con particolare attenzione in virtù della loro importanza per la Svizzera: la digitalizzazione e il Patto verde europeo (*European Green Deal*). Il 19 febbraio 2020 la Commissione europea ha presentato la sua nuova strategia digitale intitolata «Un'Europa pronta per l'era digitale». L'UE intende far valere maggiormente i suoi ideali socio-politici anche a livello di politica digitale e assumere un ruolo guida nella definizione degli standard globali. Contemporaneamente, l'UE osserva con preoccupazione l'inarrestabile influenza tecnologica della Cina. Per impedire, o quantomeno limitare, le dipendenze future, occorre promuovere in modo mirato la capacità produttiva e di sviluppo nel mercato interno dell'UE, all'insegna della sovranità tecnologica. A ciò si sommano vari pacchetti e progetti normativi, per esempio nel settore dell'intelligenza artificiale o delle piattaforme digitali. Si pone poi la questione delle ripercussioni sulle imprese e sui consumatori in Svizzera (cfr. n. 3.2.7). Il Patto verde europeo del dicembre 2019 è un insieme di iniziative volte a rendere l'Europa il primo continente neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050. Questo obiettivo deve essere raggiunto mediante una trasformazione sostenibile dell'economia che preveda, tra le altre cose, l'uso efficiente delle risorse, la transizione verso un'economia circolare, lo sviluppo di tecnologie ecologiche, il ripristino della biodiversità e la lotta all'inquinamento ambientale. Anche le nuove regolamentazioni derivanti da questo piano d'azione devono essere seguite con attenzione in virtù delle loro possibili conseguenze per la Svizzera (cfr. n. 3.4.1).

2.2.3 Un mercato interno importante, anche per la Svizzera

La Svizzera, in quanto Paese europeo, è legata all'UE sotto molti punti di vista. Con l'UE condivide valori comuni e conduce una politica estera basata su un partenariato di solidarietà. Nelle future relazioni tra la Svizzera e l'UE il mercato interno continuerà a occupare una posizione di primo piano, sia perché la partecipazione settoriale della Svizzera sarà rilevante per la sua economia e il suo mercato del lavoro, sia perché il ruolo del mercato interno si confermerà centrale e, in un mondo frammentato, assumerà sempre più importanza per gli Stati europei. Le sue libertà fondamentali sono sancite nei trattati dell'UE e possono essere modificate solo se vi è unanimità al riguardo. I vantaggi macroeconomici che derivano dal mercato interno sono considerevoli per tutti gli Stati membri, soprattutto in termini di competitività nei confronti di altri attori globali, come gli Stati Uniti e la Cina. Nel contesto della gestione della crisi legata al COVID-19, il mercato interno ha acquisito ulteriore importanza. Il suo buon funzionamento si è rivelato un elemento chiave per la gestione della crisi da parte dell'UE, per esempio quando si è trattato di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e la disponibilità di manodopera. Inoltre, grazie agli aiuti economici di diversi miliardi di euro, il mercato interno svolgerà un ruolo di prim'ordine anche nella gestione delle conseguenze socioeconomiche di lungo termine della pandemia. Infine, lo stress test dell'epidemia di coronavirus nell'UE ha accresciuto la consapevolezza dei rischi di una crescente formazione di blocchi. Nell'ambito della ricerca di un'«autonomia strategica», l'integrità, la competitività e la resilienza del mercato interno assumono quindi un'importanza supplementare anche per ragioni politiche.

L'evoluzione inversa rispetto all'«autonomia strategica» è costituita dagli effetti sempre più evidenti delle normative dell'UE al di là dei confini dell'Unione. Queste due tendenze vanno in parte di pari passo: le misure volte a proteggere il mercato interno dell'UE possono spingere attori esterni all'UE a conformarsi alla linea seguita dall'Unione europea. Per esempio, il fatto che, nel quadro del Patto verde europeo, l'UE applichi un meccanismo di adeguamento delle importazioni di carbonio alle frontiere (cfr. n. 3.4.1) allo scopo di evitare la delocalizzazione di attività economiche in regioni in cui vigono norme più permissive in materia di protezione del clima, favorisce proprio l'inasprimento di tali norme. Una dinamica

simile si osserva in relazione ai tentativi dell'UE di impedire le distorsioni nel mercato interno dovute a sovvenzioni da parte di Stati terzi. In definitiva, tuttavia, sono soprattutto le dimensioni del mercato interno dell'UE a far sì che le sue regole si ripercuotano ormai ben oltre i suoi confini. I fornitori che operano su scala globale difficilmente possono evitarlo. Pertanto, si conformano agli standard in vigore nell'UE anche per attività in altri mercati, poiché le norme europee, spesso più rigide, sono senza dubbio sufficienti. Soprattutto in ambito tecnologico, negli ultimi anni l'UE si è resa conto di poter imporre, grazie al peso del suo mercato interno, standard normativi dall'impatto globale, ad esempio per quel che riguarda la protezione dei dati o la regolamentazione delle piattaforme online internazionali. A questo proposito, c'è da aspettarsi che le grandi piattaforme online applichino le nuove norme dell'UE anche in Svizzera, tra l'altro perché associano spesso la Svizzera allo stesso mercato degli Stati membri dell'UE. Per la Svizzera, situata al centro dell'Europa, l'effetto delle normative dell'UE si fa sentire anche in ambiti che non sono oggetto di accordi di accesso al mercato interno. Le soluzioni istituzionali non avrebbero certo un impatto in questi ambiti. Tuttavia, le modifiche delle normative dell'UE hanno ripercussioni anche per la Svizzera, come avviene per altri Stati terzi.

Sebbene non sia membro dell'UE, grazie agli accordi con quest'ultima la Svizzera può partecipare settorialmente al mercato interno e beneficiare dei vantaggi che ne derivano. Anche l'UE gode degli stessi vantaggi sul mercato svizzero. Grazie alla sua performance economica superiore alla media, la Svizzera ha contribuito alla prosperità del mercato interno. Tuttavia, anche alla luce delle esperienze maturate nel contesto della Brexit e della pandemia di COVID-19, appare evidente che l'UE insiste sempre di più sull'indivisibilità delle quattro libertà fondamentali del mercato interno e sull'applicazione di regole uniformi nei confronti degli Stati terzi, in particolare per quanto concerne la libera circolazione delle persone, il «*level playing field*» (garanzia di condizioni di parità) e la non discriminazione. Tutto ciò ha delle ripercussioni sulla futura forma di partecipazione della Svizzera al mercato interno. La Svizzera ha potuto constatare questo irrigidimento delle posizioni dell'UE durante le discussioni sull'attuazione dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» o anche sul progetto di un accordo istituzionale. Tuttavia, la Svizzera e l'UE hanno optato per un approccio settoriale. La Svizzera si astiene deliberatamente dal godere appieno delle quattro libertà su cui si fonda il mercato interno.

2.2.4 La politica sociale come contrappeso

Nell'UE, come anche in Svizzera, la politica sociale e quella del mercato del lavoro perseguono l'obiettivo di permettere al maggior numero possibile di persone in età lavorativa di svolgere un'attività professionale a condizioni eque e dignitose. Nell'UE, queste politiche competono in primo luogo ai governi nazionali degli Stati membri. Nel corso del processo di integrazione europea, tuttavia, la dimensione sociale dell'UE, che deriva dal concetto di coesione economica, sociale e territoriale stabilito nel trattato istitutivo, ha acquisito un'importanza crescente. L'UE ha gradualmente uniformato le sue norme di diritto del lavoro adottando direttive che coprono tutti i rapporti lavorativi tra datori di lavoro e dipendenti. Nello specifico, si tratta di disposizioni sulla tutela della salute, sulla regolamentazione dell'orario di lavoro e sulla protezione dei salari. Gli Stati membri dell'UE le hanno progressivamente riprese nelle loro rispettive leggi nazionali.

La Svizzera, dal canto suo, si impegna da anni per garantire la massima apertura e flessibilità possibile del mercato del lavoro e, al contempo, una protezione sociale mirata. Le sfide attuali vengono costantemente esaminate e, se opportuno, il diritto svizzero è sottoposto a modifiche d'intesa con le parti sociali. Il sistema svizzero si basa su un forte partenariato sociale, fatto anche di un intenso dialogo a vari livelli, che permette alla Svizzera di individuare soluzioni ad hoc per i singoli settori. Questo approccio si è dimostrato vincente poiché, quando occorre, consente di rispondere in modo specifico a problemi concreti che emergono nel contesto svizzero. Per questi motivi, la Svizzera – a differenza degli Stati membri dell'UE e del SEE – non ha adottato in linea di principio la prassi che fa parte delle politiche orizzontali di accompagnamento al diritto dell'UE, sebbene gli obiettivi della politica del mercato del lavoro vadano in una direzione analoga a quella degli obiettivi dell'UE in materia di politica sociale. Anche gli accordi settoriali conclusi tra la Svizzera e l'UE non prevedono l'inclusione della Svizzera nel

pilastro europeo dei diritti sociali. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)¹⁵ coordina i sistemi di sicurezza sociale tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE in base agli sviluppi del pertinente diritto dell'UE, senza però prevedere un'armonizzazione delle normative nazionali in materia.

2.3 La via bilaterale

2.3.1 Dal libero scambio alla partecipazione al mercato interno

A seconda della sua situazione storica, istituzionale e sociale, ogni Stato europeo ha una propria prospettiva sull'integrazione europea. Questo vale anche per la Svizzera. Per la Svizzera, la dimensione economica è stata sin dall'inizio al centro delle riflessioni. Con la fondazione dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) come alternativa alla Comunità europea (CE), nel 1960 la Svizzera è diventata, insieme ad Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Regno Unito e Svezia, un motore trainante del libero scambio e della cooperazione europea. Già all'epoca, partecipare al processo di integrazione politica della CE non era un'opzione praticabile, anche in ragione della neutralità. Tuttavia, poiché i principali Stati confinanti erano membri della CE, l'AELS poteva garantire alla Svizzera solo un accesso molto limitato ai suoi mercati di esportazione più importanti. Il primo quadro normativo rilevante nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE risale già al 1972 e consisteva in un accordo di libero scambio¹⁶. Dopo che, a metà degli anni 1980, con l'Atto unico europeo l'UE si è posta l'obiettivo di creare un proprio mercato interno entro il 1992, è diventato chiaro che, preso singolarmente, un accordo di libero scambio con l'UE non sarebbe più stato sufficiente. Per assicurarsi l'accesso al mercato interno, i Paesi membri dell'AELS hanno negoziato con quelli dell'UE il SEE, che garantisce a Islanda, Liechtenstein e Norvegia ampi diritti di partecipazione. Austria, Finlandia e Svezia hanno invece deciso di aderire all'UE.

2.3.2 Messa a punto di due pacchetti

1999 – Accordi bilaterali I

- Libera circolazione delle persone
- Ostacoli tecnici al commercio
- Appalti pubblici
- Agricoltura
- Ricerca
- Trasporto aereo
- Trasporti terrestri

Con il referendum del 6 dicembre 1992, Popolo e Cantoni respingono l'adesione della Svizzera al SEE. Segue una fase di incertezza sulla direzione futura delle relazioni tra Svizzera e UE. Nel 1999 e nel 2004 il Consiglio federale riesce a concludere due pacchetti di accordi bilaterali con l'UE. Il primo (Bilaterali I), prevede sostanzialmente la partecipazione ad alcuni settori del mercato interno dell'UE e l'associazione ai programmi quadro dell'UE in materia di ricerca e innovazione. Con il secondo (Bilaterali II), vengono contemplati anche gli ambiti della sicurezza, della migrazione, della fiscalità del risparmio, dell'ambiente e della statistica.

Il primo pacchetto e l'accordo di associazione a Schengen¹⁷/Dublino¹⁸ del secondo pacchetto hanno ricevuto una legittimazione democratica diretta tramite referendum. Inoltre, nel 2006, accettando la legge sulla cooperazione con l'Europa dell'Est¹⁹, il Popolo approva le basi giuridiche di un contributo svizzero volto a ridurre le disparità economiche e sociali nei nuovi Stati membri dell'UE (contributo all'allargamento). La cosiddetta via bilaterale consiste oggi in una fitta rete di oltre cento accordi con l'UE, che coprono quasi tutti gli ambiti della politica estera svizzera e costituiscono le fondamenta di un partenariato di primaria importanza e reciprocamente vantaggioso.

¹⁵ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RS **0.142.112.681**.

¹⁶ Accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea, RS **0.632.401**.

¹⁷ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, RS **0.362.31**.

¹⁸ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera, RS **0.142.392.68**.

¹⁹ Legge federale del 24 marzo 2006 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, RS **974.1**.

Quella che inizialmente era prevista come soluzione transitoria, si è trasformata in una forma di partecipazione al processo di integrazione europea per certi versi unica nel suo genere, che tiene conto delle esigenze e dei punti di forza della Svizzera nei suoi rapporti con l'UE. La via bilaterale offre alla Svizzera sia l'equilibrio ottimale tra la partecipazione settoriale al mercato interno dell'UE e la cooperazione con l'UE in determinati ambiti di reciproco interesse, sia la possibilità di mantenere il maggior margine di manovra politico possibile. Negli ultimi vent'anni, il Consiglio federale ha ripetutamente sottoposto a valutazione il funzionamento della via bilaterale, nell'ottica di raggiungere gli obiettivi di politica europea della Svizzera. Dal canto suo, l'UE auspica da tempo cambiamenti, basati su un'armonizzazione giuridica, del funzionamento degli accordi bilaterali, in particolare quelli che riguardano la partecipazione al mercato interno dell'UE.

2004 – Accordi bilaterali II

- Schengen/Dublino
- Fiscalità del risparmio
- Lotta contro la frode
- Prodotti agricoli trasformati
- MEDIA (Europa creativa)
- Ambiente
- Statistica
- Pensioni
- Educazione / formazione professionale / gioventù

2.3.3 La difficile ricerca di una soluzione istituzionale

Nel 2010 la Svizzera e l'UE iniziano a valutare la possibilità di concludere un accordo quadro istituzionale, in seguito oggetto di negoziati. L'idea viene dalla Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati, dove è stata oggetto di discussioni dal marzo del 2002. Le aspettative dell'UE a livello istituzionale vanno oltre la semplice definizione di un quadro di riferimento e riguardano in particolare lo sviluppo e il recepimento del diritto dell'UE, come anche l'interpretazione giuridica, la vigilanza e la composizione delle controversie. I negoziati tra la Svizzera e l'UE prendono il via nel maggio del 2014 e l'UE li dichiara conclusi alla fine del 2018. Nonostante i progressi compiuti in vari settori, non si riesce a giungere a una soluzione negoziale su determinate questioni di fondo, in particolar modo l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALCP). Il Consiglio federale rinuncia pertanto ad accettare e a parafare il progetto di accordo come risultato comune dei negoziati. In seguito ad ampie consultazioni sul piano della politica interna, in una lettera del 7 giugno 2019 il Consiglio federale comunica alla Commissione europea che tre aspetti necessitano di essere chiariti in maniera concreta, ovvero la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini dell'UE²⁰, le misure di accompagnamento e gli aiuti di Stato. Nonostante l'impegno profuso da entrambe le delegazioni, le trattative successive non sfociano in un'intesa. Dopo aver consultato i Cantoni e le Commissioni della politica estera dell'Assemblea federale, nella sua seduta del 26 maggio 2021 il Consiglio federale sottopone l'esito delle trattative a una valutazione complessiva, giungendo alla conclusione che per due questioni ancora aperte (direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE e misure di accompagnamento) continuano a sussistere divergenze sostanziali tra la Svizzera e l'UE. Il Consiglio federale decide pertanto di non firmare l'accordo istituzionale e pone fine ai negoziati²¹.

3 La via bilaterale: un bilancio intermedio

Prima di confrontare, nel capitolo 4, l'approccio della via bilaterale con gli altri strumenti di politica europea di cui dispone la Svizzera nelle sue relazioni con l'UE, di seguito viene presentato un bilancio intermedio della cooperazione bilaterale attuale. Gli obiettivi principali, e quindi il metro di valutazione, della

²⁰ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU) L158 del 30 aprile 2004, p. 77.

²¹ Il Rapporto riguardante i negoziati per un accordo quadro istituzionale tra la Svizzera e l'UE descrive in modo dettagliato l'andamento delle trattative e contiene una valutazione del loro esito. Disponibile su: www.dfae.admin.ch > Politica europea della Svizzera > Visione d'insieme > Accordo istituzionale.

politica europea della Svizzera rimangono la partecipazione ottimale al mercato interno dell'UE e la cooperazione in determinati settori, mantenendo il più ampio margine di manovra politico possibile.

Nelle pagine seguenti verranno illustrati sinteticamente gli accordi in essere tra la Svizzera e l'UE e ne sarà fornita una valutazione²², effettuata tenendo conto degli obiettivi dello Stato sanciti dalla Costituzione federale (art. 2 Cost.):

- tutela della libertà e dei diritti del Popolo e salvaguardia dell'indipendenza e della sicurezza del Paese (n. 3.1 Indipendenza);
- promozione della prosperità comune (n. 3.2 Prosperità);
- mantenimento della sicurezza e impegno per un ordine internazionale giusto e pacifico (n. 3.3 Pace e sicurezza);
- promozione di uno sviluppo sostenibile e impegno per la conservazione duratura delle basi naturali della vita (n. 3.4 Sostenibilità).

La Strategia di politica estera (SPE) 2020–2023 funge da ulteriore quadro di orientamento strategico. Le quattro priorità tematiche definite per la presente legislatura – pace e sicurezza, prosperità, sostenibilità, digitalizzazione – si basano a loro volta sulle disposizioni della Costituzione federale. Di seguito si mostrerà in che modo queste quattro priorità tematiche e gli obiettivi della SPE vengono perseguiti nelle relazioni con l'UE. A differenza degli altri tre assi prioritari della SPE, alla digitalizzazione non sarà dedicata una sezione specifica perché finora la cooperazione bilaterale tra la Svizzera e l'UE ha messo in primo piano da un lato gli scambi commerciali di beni e servizi e dall'altro gli accordi di cooperazione (in particolare nel settore della ricerca e dell'innovazione). Tuttavia, poiché in futuro la questione della digitalizzazione è destinata a diventare sempre più importante, le possibili ripercussioni degli sviluppi a livello europeo e le possibilità di cooperazione saranno esaminate in un sottocapitolo separato (cfr. n. 3.2.7).

3.1 Indipendenza

La preservazione dell'indipendenza svizzera, già perseguita dalle Costituzioni federali del 1848 e del 1874, mirava originariamente a sancire in maniera formale l'autonomia di una Svizzera democratica in un'Europa instabile e dominata da potenti monarchie e a garantire l'indipendenza dello Stato nei confronti della Chiesa nel contesto delle relazioni confessionali interne²³. Il contesto in cui si colloca la Costituzione federale del 1999, invece, è caratterizzato da una crescente e quasi istituzionalizzata interdipendenza tra gli Stati europei²⁴. Perciò, non si trattava tanto di ribadire ancora una volta sul piano formale l'indipendenza della Svizzera, quanto di garantire che potesse continuare a mantenere la propria autonomia all'interno della comunità internazionale, conservando il più ampio margine di manovra politico possibile. La Svizzera cerca di assicurarsi pari diritti e identiche condizioni di partenza rispetto ai propri partner, nonché l'opportunità di esercitare tali diritti all'interno delle istituzioni a cui aderisce di sua spontanea volontà. Imponendo alla Confederazione e ai Cantoni di rispettare il diritto internazionale e riconoscendo al contempo la possibilità di aderire a organizzazioni sopranazionali, la Costituzione federale del 1999 conferisce all'obiettivo dell'indipendenza un nuovo orientamento adeguato alle esigenze e alle sfide del mondo contemporaneo.

Per preservare la propria autonomia nell'attuale contesto internazionale la Svizzera deve pertanto assicurarsi il maggior margine di manovra politico possibile. Garantire questo spazio di manovra richiede un delicato equilibrio tra il mantenimento di una posizione autonoma e lo sviluppo della cooperazione fondata su accordi internazionali. Essere pienamente indipendenti significherebbe non avere obblighi formali nei confronti di terzi, il che porrebbe tuttavia dei limiti alle possibilità di cooperazione internazionale necessarie per salvaguardare gli interessi svizzeri in un contesto sempre più caratterizzato dall'interdipendenza. Viceversa, se da un lato la cooperazione basata su accordi internazionali offre numerose opportunità di difendere gli interessi della Svizzera, dall'altro limita o addirittura esclude l'autonomia.

²² Una disamina dettagliata degli accordi bilaterali si trova anche nella pubblicazione del DFAE dedicata agli Accordi bilaterali Svizzera–UE che viene aggiornata regolarmente ed è disponibile su: www.dfae.admin.ch > Politica estera > Politica europea.

²³ FF 1873 II 967 (disponibile in tedesco e in francese)

²⁴ FF 1997 I pagg. 62 e 600

Garantire questo equilibrio è particolarmente importante nei rapporti tra la Svizzera e l'UE. La Svizzera, che intrattiene relazioni molto intense con l'UE, ha tutto l'interesse ad allineare il proprio diritto a quello dell'UE in alcuni settori economici, in particolare per avere accesso al mercato interno. In questo modo può ridurre al minimo le divergenze giuridiche con il suo partner commerciale più importante e assicurare la competitività e l'attrattiva della piazza economica svizzera.

Gli accordi conclusi con l'UE nell'ambito della via bilaterale consentono un accesso reciproco al mercato fondato sull'armonizzazione del diritto svizzero con quello dell'UE, nonché una stretta collaborazione in determinati settori. La conclusione di tali accordi è quindi molto importante, anche se essi limitano in una certa misura l'autonomia della Svizzera. Garantendo un accesso settoriale al mercato interno dell'UE e una stretta cooperazione in altri ambiti, gli accordi creano un contesto stabile, prevedibile e vincolante per le relazioni tra la Svizzera e l'UE, all'interno del quale la Svizzera opera su un piano di parità con i suoi partner dell'UE. Nei settori in cui non ha concluso un accordo specifico, la Svizzera è libera di decidere se recepire o meno le normative UE trasponendole nel proprio diritto interno (adeguamento autonomo). Sebbene questa forma di recepimento del diritto dell'UE possa contribuire a evitare divergenze normative, non è riconosciuta dall'UE e non garantisce l'accesso al mercato interno.

In ogni sistema giuridico le disposizioni legali devono essere regolarmente aggiornate. Se le relazioni bilaterali tra la Svizzera e l'UE sono regolate da un accordo che fa riferimento al diritto dell'UE, l'accordo deve essere continuamente adeguato alla sua evoluzione al fine di preservare il quadro giuridico armonizzato ed evitare l'emergere di nuove divergenze. Già nel 1999 il Consiglio federale aveva sottolineato il fatto che se non si fosse tenuto regolarmente conto dell'evoluzione del diritto europeo negli ambiti coperti dagli accordi settoriali, le divergenze tra le regole svizzere e quelle europee avrebbero ostacolato la buona applicazione degli accordi in questione²⁵. Gli accordi stipulati tra la Svizzera e l'UE sono in genere accordi statici (ad eccezione, in particolare, degli accordi di associazione a Schengen e a Dublino). In linea di principio, l'integrazione di nuovi atti giuridici dell'UE negli accordi avviene tramite una decisione del comitato misto dell'accordo in questione. I comitati misti sono organi paritari della Svizzera e dell'UE. Le loro decisioni restano soggette alle procedure svizzere di approvazione dei trattati internazionali. A seconda dei casi, ciò include l'approvazione da parte dell'Assemblea federale e, se necessario, una votazione popolare sulla base di un referendum. Viene così preservata l'autonomia formale della Svizzera.

Un quadro giuridico armonizzato solleva anche la questione della sua interpretazione e applicazione uniforme. Le autorità svizzere garantiscono autonomamente un'interpretazione e un'applicazione uniforme delle norme comuni derivanti dagli accordi tra la Svizzera e l'UE. Alcuni accordi prevedono esplicitamente che le autorità e i tribunali svizzeri tengano conto, nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto dell'UE recepito nel diritto nazionale, della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) precedente alla firma dell'accordo in questione. Nella sua prassi, il Tribunale federale tende tuttavia a prendere in considerazione anche la giurisprudenza della CGUE successiva alla conclusione degli accordi, al fine di assicurare la coerenza²⁶. Anche in assenza di un obbligo internazionale in caso di esecuzione autonoma, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale il diritto svizzero che è stato autonomamente adattato al diritto dell'UE deve essere interpretato e applicato in conformità con la giurisprudenza della CGUE e dei tribunali dell'UE in caso di dubbio, indipendentemente dal fatto che le sentenze siano state emesse prima o dopo l'inizio dell'esecuzione autonoma²⁷. L'obiettivo di questo approccio è lo sviluppo parallelo del diritto.

La via bilaterale così come si presenta attualmente, pur garantendo il rispetto dell'ordinamento giuridico svizzero e delle sue istituzioni, porta con sé alcune sfide che limitano il margine di manovra della Svizzera. In particolare, non esistono regole del gioco comuni applicabili nel caso in cui una parte rifiuti di aggiornare un accordo o le parti siano in disaccordo sul recepimento del diritto dell'UE oppure in merito all'interpretazione o all'applicazione di un accordo. La Svizzera non ha inoltre alcuna garanzia che le contromisure dell'UE rimangano proporzionate in caso di controversie irrisolte, altro aspetto che riduce

²⁵ FF 1999 5092, pag. 5121

²⁶ DTF 139 II 393, c. 4.1.1

²⁷ DTF 129 III 335, c. 6

il suo margine di manovra. I vantaggi e gli svantaggi comparativi delle alternative istituzionali esistenti per la Svizzera dovrebbero pertanto essere esaminati in modo più approfondito.

3.2 Prosperità

La prosperità della Svizzera, definita dall'articolo 2 Cost. come obiettivo dello Stato, si fonda su uno sviluppo economico sostenibile che garantisce il progresso sociale e un elevato livello di benessere. La Confederazione e i Cantoni assicurano al settore privato (art. 94 Cost.) condizioni quadro favorevoli che rafforzano la competitività, la capacità innovativa e l'attrattiva della piazza economica svizzera²⁸. La Svizzera crea queste condizioni quadro soprattutto attraverso una politica autonoma nei settori finanziario, monetario, dell'economia estera e della crescita. Le regolamentazioni statali (incluso il sistema fiscale) non devono scoraggiare l'attività economica e l'iniziativa personale²⁹. Tutti questi fattori sono a loro volta influenzati dagli sviluppi della politica estera a cui è necessario reagire. La Svizzera si adopera per garantire giuridicamente un accesso ai mercati internazionali il più ampio possibile e per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare ed energetico. In quanto Paese orientato all'esportazione si impegna anche per un ordine economico globale resiliente, in modo da salvaguardare i propri interessi economici all'estero (art. 54 e 101 Cost.). Al contempo, il progresso economico è sostenibile e socialmente accettabile solo se non viene realizzato a spese di singoli cittadini o gruppi sociali. A tale scopo lo Stato prende misure di tutela e compensazione volte ad assicurare il rispetto di determinati standard economici e sociali, per esempio nel settore della protezione dei lavoratori (art. 110 Cost.), della sicurezza sociale (art. 41 Cost.) o dell'uguaglianza tra uomo e donna (art. 8 Cost.).

3.2.1 Importanza della partecipazione al mercato interno dell'UE

Il commercio internazionale consente di distribuire i processi produttivi a livello globale. Di conseguenza, una parte considerevole degli scambi commerciali riguarda ora prodotti intermedi piuttosto che prodotti finiti. Ecco perché per il successo dell'industria di esportazione non è determinante solo l'accesso ai mercati esteri di sbocco, bensì anche la possibilità di importare dall'estero materie prime e semilavorati. Grazie al processo di digitalizzazione, anche lo scambio di servizi sta diventando sempre più importante. Con la sua economia altamente interconnessa, la Svizzera trae profitto dalla divisione internazionale del lavoro. Le imprese svizzere possono concentrarsi su attività ad alta intensità di valore aggiunto acquistando i fattori di produzione fuori dai confini nazionali. La performance economica della Svizzera dipende inoltre in misura crescente sia dal commercio internazionale di beni e servizi che dagli investimenti transfrontalieri. Per esempio, la quota delle esportazioni svizzere sul prodotto interno lordo è aumentata notevolmente negli ultimi anni. I partner commerciali della Svizzera sono abbastanza diversificati a livello globale, ma gli Stati membri dell'UE hanno un ruolo decisamente preponderante. Il 51 per cento degli scambi di beni e servizi ha luogo con Paesi dell'UE³⁰. Il volume degli scambi commerciali tra Svizzera e UE è circa tre volte e mezzo quello tra la Svizzera e il suo secondo partner commerciale in ordine di importanza, gli Stati Uniti, e quasi dieci volte più grande di quello con il suo terzo partner commerciale, la Cina. In altri termini, il volume degli scambi con i Paesi limitrofi rappresenta poco meno di un terzo del volume complessivo degli scambi di beni della Svizzera. Più della metà delle merci importate dall'UE viene successivamente lavorata in Svizzera. Un peggioramento della posizione degli attori economici svizzeri rispetto ai loro concorrenti nell'UE rimane quindi un rischio permanente. Anche per l'UE le relazioni economiche con la Svizzera sono importanti, nonostante rappresentino una quota minore degli scambi di beni e servizi a causa della diversa dimensione economica. Tuttavia, queste relazioni sono particolarmente significative per le regioni confinanti. Dopo gli Stati Uniti e la Cina, nel 2021 la Svizzera è stata il terzo partner commerciale estero del Land tedesco del Baden-Württemberg,

²⁸ Rapporto del Consiglio federale sulla politica di crescita 2016–2019 (in tedesco e in francese). Disponibile su: www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Sviluppi strutturali e crescita > Crescita.

²⁹ Rapporto del DEFR «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik» (solo in tedesco). Disponibile su: www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Sviluppi strutturali e crescita > Crescita.

³⁰ La Svizzera e l'Unione europea in cifre. Disponibile su: www.dfae.admin.ch > Storia delle relazioni Svizzera-UE > Politica europea della Svizzera > Servizi e pubblicazioni > La Svizzera e l'UE in cifre.

davanti alla Francia. Sempre nel 2021, per il Land austriaco del Tirolo la Svizzera è stata addirittura il secondo partner commerciale estero per quanto riguarda lo scambio di merci.

In diversi campi gli accordi settoriali tra la Svizzera e l'UE creano condizioni equivalenti a quelle del mercato interno. La partecipazione reciproca al mercato su base settoriale è stata in particolare introdotta dal pacchetto dei Bilaterali I. Si tratta per lo più di veri e propri accordi sul mercato interno che prevedono l'armonizzazione o il riconoscimento reciproco delle normative di entrambe le parti e che promuovono la cooperazione tra le autorità al fine di eliminare ostacoli amministrativi inutili e ridondanti per le imprese. In questo campo rientrano l'ALC, l'Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio (MRA, *Mutual Recognition Agreement*)³¹, l'Accordo sugli appalti pubblici,³² l'Accordo sui trasporti terrestri³³ e quello sul trasporto aereo³⁴, nonché l'Accordo agricolo³⁵. Ma anche l'Accordo di ricerca³⁶ si colloca tra gli accordi economicamente più significativi del primo pacchetto dei bilaterali. I Bilaterali I hanno ampiamente contribuito alla performance economica superiore alla media della Svizzera dal 2000 in poi. Da una parte hanno facilitato la vendita di prodotti svizzeri destinati all'esportazione, mentre dall'altra l'accesso a manodopera qualificata nell'ambito dell'ALC ha permesso alle imprese svizzere di soddisfare questa domanda aggiuntiva.

L'importanza economica dei Bilaterali I per la Svizzera è oggetto di diverse analisi, che nel complesso tracciano chiaramente un bilancio positivo. Nel 2015 la SECO ha commissionato due studi scientifici per esaminare le conseguenze dell'eventuale abolizione di questo pacchetto di accordi³⁷. La limitazione dell'immigrazione mediante contingenti ridurrebbe l'offerta di lavoro e farebbe aumentare i costi per l'assunzione di manodopera. Senza gli Accordi bilaterali I si creerebbero inoltre nuove barriere commerciali tra la Svizzera e l'UE. La competitività della Svizzera diminuirebbe e ciò ridurrebbe anche la concorrenza interna provocando una diminuzione complessiva del prodotto interno lordo svizzero compresa tra 460 e 630 miliardi di franchi entro il 2035³⁸.

Interdipendenza transfrontaliera

Per le regioni di confine della Svizzera, gli accordi tra la Svizzera e l'UE sono particolarmente importanti. In queste aree gli scambi con l'estero sono molto intensi sotto vari aspetti e le agevolazioni relative alla partecipazione al mercato e alla mobilità, nonché le forme di cooperazione concordate con l'UE nel quadro della via bilaterale, hanno un forte impatto. L'importanza dei singoli accordi specifici per le regioni di confine varia però notevolmente. In primo piano vi è l'ALC perché i pendolari transfrontalieri rappresentano un'alta percentuale del numero totale di occupati in Svizzera e soprattutto nei Cantoni di confine. Quasi tutti i pendolari transfrontalieri provengono da un Paese confinante. L'associazione a Schengen ha inoltre ulteriormente semplificato il pendolarismo attraverso i confini nazionali. Ciò ha fatto sì che soprattutto le regioni urbane nelle zone di frontiera abbiano vissuto un forte fenomeno di agglomerazione negli ultimi anni. Intorno a Ginevra e a Basilea, ma anche in Ticino, hanno preso forma veri e propri spazi di vita ed economici bi- o tri-nazionali. Nel caso degli altri accordi, l'impatto sulle regioni di confine è meno chiaro. I benefici degli importanti accordi nel settore del commercio di beni (come l'Accordo di libero scambio, l'MRA o l'Accordo agricolo) variano notevolmente a seconda della struttura economica delle singole regioni della Svizzera e in generale non emerge un'importanza particolare di questi accordi per le zone di confine nel loro complesso.

La cooperazione transfrontaliera fa esplicitamente parte dell'SPE 2020–2023. La Confederazione coinvolge i Cantoni nella cooperazione transfrontaliera e li sostiene nei negoziati con gli Stati confinanti e nella regolamentazione di questioni specifiche. Nel farlo, agisce nell'ambito dei propri poteri e tenendo conto delle com-

³¹ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, RS **0.946.526.81**.

³² Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici, RS **0.172.052.68**.

³³ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e passeggeri su strada e per ferrovia, RS **0.740.72**.

³⁴ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo, RS **0.748.127.192.68**.

³⁵ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli, RS **0.916.026.81**.

³⁶ Accordo del 21 giugno 1999 sulla cooperazione scientifica e tecnologica tra la Confederazione Svizzera e le Comunità europee (con allegati e atto finale), RS **0.420.513.1** (accordo di ricerca originale del pacchetto dei Bilaterali I scaduto il 31 dicembre 2002, a cui hanno fatto seguito vari accordi successivi).

³⁷ Rapporto della SECO «Impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I». Disponibile su: www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche con l'UE > Importanza economica dei Bilaterali I. (Il rapporto si basa su due studi degli istituti di ricerca BAKBASEL ed Ecoplan).

³⁸ Ibid., pagg. 18 e 33.

petenze dei Cantoni, che in questo ambito sono molto ampie. I regolari dialoghi politici che la Confederazione conduce con gli Stati confinanti sono uno strumento importante. Come già accennato, la cooperazione transfrontaliera si basa sulla via bilaterale tra la Svizzera e l'UE ed i suoi Stati membri, ma riguarda anche ambiti che non sono direttamente coperti dagli accordi tra la Svizzera e l'UE, in particolare la tassazione transfrontaliera dei pendolari, la salute, l'ambiente, l'energia e la cooperazione transfrontaliera di polizia (ad eccezione delle disposizioni della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen). La cooperazione transfrontaliera è quindi un meccanismo complesso e articolato.

3.2.2 Scambio di merci

- Accordo di libero scambio del 1972, incl. il protocollo 2 rivisto nel 2004 (prodotti agricoli trasformati)
- Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio (MRA) del 1999
- Accordo sul commercio di prodotti agricoli del 1999, incl. l'accordo veterinario
- Accordo sugli appalti pubblici del 1999
- Accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganali del 2009

La Svizzera dispone di un Accordo di libero scambio con l'UE dal 1972. Il partenariato nell'ambito di questo Accordo costituisce la base delle intense relazioni commerciali tra la Svizzera e l'UE. Eliminando interamente i dazi doganali per i prodotti industriali e instaurando un regime d'accesso preferenziale al mercato per i prodotti agricoli trasformati, l'Accordo di libero scambio agevola la circolazione di merci. Altri accordi dei Bilaterali I e dei Bilaterali II completano le disposizioni di questo Accordo introducendo un'apertura reciproca, progressiva e controllata dei mercati per determinati prodotti agricoli. Con la revisione, nel 2004, del protocollo n. 2 all'Accordo di libero scambio³⁹, le disposizioni sul commercio di prodotti agricoli trasformati (cioccolato, caffè, prodotti da forno, salse ecc.) sono state completamente rielaborate⁴⁰. Al momento dell'importazione di determinati prodotti agricoli trasformati, la Svizzera può compensare con i dazi doganali la differenza tra il prezzo interno e il prezzo più basso nell'UE delle materie prime agricole utilizzate. I prodotti agricoli trasformati svizzeri possono essere esportati nell'UE in franchigia doganale. La Svizzera e l'UE adeguano periodicamente i prezzi di riferimento per la determinazione dei dazi all'importazione conformemente al protocollo n. 2; l'ultimo adeguamento è stato effettuato il 1° ottobre 2022.

L'Accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganali⁴¹, che ha sostituito l'Accordo sul trasporto di merci del 1990, disciplina i controlli e le formalità doganali nell'ambito della circolazione delle merci. Sulla base di questo Accordo, la Svizzera e l'UE formano uno spazio di sicurezza doganale comune di cui dal 2017 fa parte anche la Norvegia⁴². L'Accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganali armonizza le misure di sicurezza doganali e ne consente l'applicazione congiunta nei confronti di Paesi terzi. Nel commercio con l'UE, le imprese svizzere non devono dunque più affrontare onerosi ostacoli in termini di tempo e denaro, come le dichiarazioni anticipate o i controlli di sicurezza aggiuntivi. Con il codice doganale comunitario, l'UE ha introdotto, tra le altre cose, alcune innovazioni nell'ambito delle misure doganali di sicurezza che hanno un impatto diretto sull'Accordo; è stato quindi necessario aggiornarlo. La decisione numero 1/2021⁴³ del comitato misto Svizzera-UE sull'adeguamento del capitolo III e degli allegati I e II viene applicata provvisoriamente dal 15 marzo 2021 ed è entrata in vigore il 1° ottobre 2022, dopo il completamento delle procedure di approvazione interne.

³⁹ Protocollo n. 2 del 22 luglio 1972 riguardante taluni prodotti agricoli trasformati, RS **0.632.401.2**.

⁴⁰ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea che modifica l'accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea per quanto concerne le disposizioni che si applicano ai prodotti agricoli trasformati, RS **0.632.401.23**.

⁴¹ Accordo del 25 giugno 2009 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza, RS **0.631.242.05**.

⁴² Accordo del 12 novembre 2015 tra la Confederazione Svizzera e il Regno di Norvegia riguardante le misure doganali di sicurezza, RS **0.632.315.982**. Protocollo 10 sulla semplificazione dei controlli e delle formalità in materia di trasporto merci dell'accordo sullo Spazio economico europeo, GU L 1 del 3.1.1994, pag. 168.

⁴³ RU **2021** 250

Le relazioni tra la Svizzera e l'UE nell'ambito dello scambio di merci vanno ben oltre le semplici concessioni doganali. Gli accordi bilaterali riducono sia i dazi, limitando le barriere tariffarie al commercio, sia le barriere non tariffarie, cioè ostacoli tecnici. L'MRA serve a questo scopo. Per esempio, in mancanza di questo Accordo un'impresa industriale svizzera intenzionata a esportare macchinari nell'UE dovrebbe produrre due versioni del macchinario, una conforme alle normative svizzere e una a quelle dell'UE. Dovrebbe inoltre far testare e certificare due volte lo stesso prodotto. Grazie all'MRA, questa costosa duplicazione delle procedure viene eliminata. I soli costi aggiuntivi dovuti alle valutazioni di conformità supplementari sono stimati in media tra lo 0,5 e l'1 per cento del valore di un prodotto. Le agevolazioni associate all'MRA possono essere significative, soprattutto per le imprese che negli ultimi anni sono state esposte a una forte pressione sui margini di profitto a causa della forza del franco svizzero sui mercati di esportazione nell'UE. La riduzione delle barriere all'importazione implica anche maggiore concorrenza sul mercato svizzero e, di conseguenza, prezzi più bassi e una più ampia scelta di prodotti per i consumatori. Dal 2008 l'MRA è stato regolarmente sviluppato e completato con nuove tipologie di prodotti. In termini di valore, copre oggi circa due terzi dello scambio di beni industriali tra la Svizzera e l'UE, per un volume di esportazioni di 90 miliardi di franchi e un volume di importazioni di 75 miliardi di franchi (2021)⁴⁴.

Per approfittare pienamente dei vantaggi offerti dall'MRA è necessario che ai singoli prodotti si applichino norme identiche o equivalenti in Svizzera e nell'UE. Di fatto, questo significa che la Svizzera si adegua all'UE nella regolamentazione dei prodotti. Se la normativa all'interno dell'UE (e in Svizzera) cambia, è necessario aggiornare l'MRA. Benché questi aggiornamenti periodici siano in realtà atti puramente tecnici, l'UE li ha ripetutamente inseriti in un contesto politico, bloccandoli. Ciò è successo per esempio nel 2016-2017, a seguito dell'introduzione dell'articolo 121a della Costituzione federale (controllo dell'immigrazione). Attualmente l'aggiornamento dell'MRA nel settore dei dispositivi medici è in sospenso. L'UE ha subordinato questo aggiornamento all'accordo istituzionale, con la conseguenza che dal 26 maggio 2021 le agevolazioni dell'MRA nell'ambito del commercio di dispositivi medici e l'integrazione della Svizzera nel sistema di sorveglianza del mercato dell'UE sono sospesi.

Un altro accordo di accesso al mercato interno, l'Accordo agricolo (accordo veterinario incluso), facilita il commercio di prodotti agricoli tra la Svizzera e l'UE mediante la riduzione delle barriere commerciali di natura tariffaria (p. es. concessioni doganali) e non tariffaria (p. es. il riconoscimento reciproco delle prescrizioni relative ai prodotti). Senza l'Accordo agricolo, nei settori dei prodotti fitosanitari, dei mangimi, delle sementi, dell'agricoltura biologica, dei prodotti ortofrutticoli e in ambito veterinario dovrebbero essere reintrodotti i controlli alle frontiere e le certificazioni, il che comporterebbe un aumento significativo dei costi e dei prezzi al dettaglio e ridurrebbe la competitività internazionale dei produttori svizzeri. Senza un accordo che regoli la cooperazione in materia di igiene alimentare, controllo delle epidemie e protezione delle piante, oltre ai maggiori oneri dovuti ai controlli ci sarebbero inoltre più rischi per la sicurezza dei consumatori. Come nel caso dell'MRA, attualmente, gli aggiornamenti di alcuni allegati sono parzialmente bloccati dall'UE. Senza tali aggiornamenti l'accordo non garantisce il riconoscimento dell'equivalenza delle basi giuridiche. A medio termine, ciò potrebbe far sorgere problemi e ostacoli tecnici al commercio bilaterale (p. es. la reintroduzione dei certificati e dei controlli alle frontiere sulle esportazioni).

Nel settore alimentare, la Svizzera sta lavorando per estendere l'Accordo agricolo all'intera catena alimentare. L'obiettivo è creare un unico spazio giuridico nell'ambito della legislazione alimentare e veterinaria e ridurre il più possibile le barriere non tariffarie al commercio. A tale scopo è prevista la partecipazione della Svizzera all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), al Sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi (RASFF) e all'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO). Siccome il campo di applicazione dell'Accordo agricolo avrebbe dovuto essere esteso ai prodotti alimentari, l'UE ha subordinato la conclusione dei negoziati in questo settore alla risoluzione delle questioni istituzionali. Pertanto, i negoziati sono bloccati dal 2018.

⁴⁴ Statistica sull'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio, MRA) – 2021. Disponibile su: www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Ostacoli tecnici al commercio > Accordi sul reciproco riconoscimento (Mutual Recognition Agreements - MRA) > MRA Svizzera – UE.

Infine, l'Accordo bilaterale tra la Svizzera e l'UE nel settore degli appalti pubblici estende l'accordo multilaterale dell'OMC⁴⁵ ad altri settori e livelli di governo. Al di sopra di un certo importo minimo (le cosiddette soglie) per singolo appalto, si applicano principi vincolanti come la non discriminazione e la trasparenza delle procedure di aggiudicazione. Per i fornitori svizzeri l'accesso al mercato degli appalti dell'UE è importante già solo in termini di volume (2500 mia. di euro all'anno circa). A beneficiare dell'Accordo non è solo l'industria svizzera, ma anche il settore dei servizi, per esempio attraverso i contratti stipulati all'interno dell'UE con gli studi di ingegneria e architettura.

3.2.3 Scambio di servizi

- Accordo sulle assicurazioni del 1989
- Accordo sul trasporto aereo del 1999
- Accordo sui trasporti terrestri del 1999

A differenza degli scambi di merci, gli scambi di servizi con l'UE non sono regolamentati in modo esaustivo. Da un lato non esistono obblighi generali analoghi a quelli contenuti in altri accordi di libero scambio firmati dalla Svizzera e, dall'altro, solo alcuni (ma importanti) settori sono coperti da accordi bilaterali. L'ALC copre la prestazione transfrontaliera di servizi da parte di persone fisiche per un massimo di novanta giorni per anno civile (cfr. n. 3.2.4) ed esistono accordi dedicati alle assicurazioni e al traffico aereo e terrestre. Dopo la firma del pacchetto dei Bilaterali I, la Svizzera e l'UE avevano concordato di avviare negoziati per una liberalizzazione generale degli scambi di servizi nel quadro di un accordo sul mercato interno. A fronte, tuttavia, dell'elevato numero di questioni aperte e della complessità del dossier, nel 2003 le parti negoziali hanno deciso consensualmente di sospendere i colloqui. Tra le questioni aperte figurava in particolare l'approccio auspicato dall'UE, che chiedeva un recepimento generale dell'acquis dell'UE da parte della Svizzera, comprese le politiche orizzontali. A causa di questa complessa situazione, nel 2010 il Consiglio federale ha deciso di non riattivare i negoziati.

L'Accordo sulle assicurazioni del 1989⁴⁶, relativamente datato e limitato, è l'unico accordo con l'UE nel settore dei servizi finanziari, importante per la Svizzera. Facilita l'insediamento delle compagnie assicurative svizzere all'interno dell'UE e viceversa, ma non concede alcuna libertà effettiva di fornire servizi, vale a dire che le aziende non sono autorizzate a operare in maniera transfrontaliera. È inoltre limitato alle attività di assicurazione diretta contro i danni (p. es. assicurazione della mobilia domestica, dei veicoli a motore o di responsabilità civile). Data l'importanza dell'UE per il settore finanziario svizzero, in passato l'opportunità di stipulare un accordo globale sui servizi finanziari è stata più volte presa in considerazione. Nel 2014 il Consiglio federale ha dato mandato di avviare colloqui esplorativi con l'UE. Al momento, tuttavia, non persegue più questo obiettivo e la Svizzera cerca di individuare soluzioni praticabili per accedere al mercato dell'UE e degli Stati membri dell'UE, per esempio tramite il riconoscimento dell'equivalenza, laddove ciò sia economicamente praticabile. In questi casi la Commissione europea riconosce l'equivalenza della regolamentazione e della vigilanza di un Paese terzo con la legislazione dell'UE in singoli settori e l'accesso al mercato per determinati segmenti di servizi. Finora la Svizzera ha ottenuto alcune equivalenze, mentre altre, molto importanti, non sono state riconosciute. L'accesso al mercato interno dell'UE può comunque essere garantito solo parzialmente dal riconoscimento dell'equivalenza, che resta, in ultima analisi, una decisione unilaterale della Commissione europea. Talvolta, quest'ultima può attribuirle, nonostante la sua natura tecnica, una valenza politica. Nel dicembre del 2017, per esempio, la Commissione ha concesso la cosiddetta «equivalenza borsistica» – il riconoscimento ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento sui mercati degli strumenti finanziari (*Markets in Financial Instruments Regulation*, MiFIR⁴⁷) – alla Svizzera solo a tempo determinato e nel giugno del 2019 l'ha annullata senza alcun fondamento oggettivo, facendola dipendere dagli sviluppi dei negoziati allora in corso sull'accordo istituzionale. In vista dei nuovi sviluppi della regolamentazione dei mercati finanziari

⁴⁵ Accordo riveduto del 15 aprile 1994 sugli appalti pubblici, RS 0.632.231.422.

⁴⁶ Accordo del 10 ottobre 1989 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea concernente l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, RS 0.961.1.

⁴⁷ Regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, GU L 173 del 12.6.2014, pag. 84.

dell'UE, le sfide fondamentali del dossier dei servizi finanziari sono preservare il parziale accesso al mercato transfrontaliero per i fornitori di servizi svizzeri e impedire la deliberata chiusura del mercato finanziario dell'UE attraverso le nuove norme. Un'opzione proposta all'unanimità dal settore bancario svizzero è il cosiddetto approccio specifico per istituto. Questo approccio creerebbe un regime di autorizzazione che consentirebbe alle banche svizzere di fornire servizi transfrontalieri all'interno dell'UE nel rispetto, garantito individualmente da ogni singola banca, della legislazione dell'UE pertinente per l'istituto bancario in questione.

L'Accordo sul trasporto aereo garantisce l'inserimento della Svizzera nel mercato europeo liberalizzato dell'aviazione. In linea di principio, la Svizzera adotta le norme sul traffico aereo che si applicano anche nell'UE e svolge un ruolo attivo nella definizione di queste disposizioni. L'Accordo sul trasporto aereo conferisce alle compagnie aeree svizzere tutti i diritti di traffico nell'UE (ad eccezione del cabotaggio, ossia del diritto di effettuare voli nazionali all'interno di uno Stato membro dell'UE). Le compagnie aeree sono libere di scegliere le destinazioni e di fissare le tariffe. Contemporaneamente, l'apertura del mercato del trasporto aereo svizzero alle compagnie aeree dell'UE ha fatto sì che i consumatori potessero usufruire di prezzi tendenzialmente più bassi e di collegamenti aerei aggiuntivi e migliori con l'estero. Buoni collegamenti con l'Europa sono essenziali per la Svizzera. Nel 2021, negli aeroporti svizzeri sono decollati e atterrati 19,7 milioni di passeggeri (nel 2019, prima della pandemia erano 58,6 milioni). Nello stesso anno l'UE è stata la destinazione o il punto di partenza del 65 per cento dei passeggeri. La Svizzera continua a partecipare ai lavori dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA), responsabile dell'armonizzazione delle norme di sicurezza aerea. Queste norme consentono di garantire un elevato livello di sicurezza nell'aviazione civile e fissano requisiti uniformi per le aziende. Le compagnie svizzere non hanno quindi bisogno di ottenere un'ulteriore autorizzazione da parte dell'UE, dopo un'autorizzazione conforme alle norme EASA ottenuta in Svizzera; lo stesso vale per gli aeromobili prodotti in Svizzera.

L'Accordo sui trasporti terrestri liberalizza il mercato dei trasporti stradali e ferroviari per la circolazione transfrontaliera di persone e merci tra la Svizzera e l'UE. Nel caso del traffico di merci l'apertura ha riguardato solo il trasporto su rotaia. Non è consentito il piccolo cabotaggio, ossia il trasporto di merci e passeggeri da parte di aziende straniere all'interno della Svizzera o di uno Stato membro dell'UE. A differenza dell'UE, nel settore ferroviario la Svizzera ha liberalizzato solo il trasporto di merci. Le imprese ferroviarie dell'UE possono offrire servizi di trasporto internazionale di passeggeri (tra cui treni notturni) solo in collaborazione con un'impresa ferroviaria svizzera. Con questo accordo l'UE ha anche accettato l'introduzione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), riconoscendo così la politica svizzera di trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia. La quota del traffico ferroviario nel settore della circolazione di merci transalpina è di circa il 75 per cento⁴⁸; un valore molto alto rispetto a quello, per esempio, del Brennero. Con la costruzione della Nuova ferrovia transalpina (NFTA), costata circa 23 miliardi di franchi, la Svizzera ha aumentato notevolmente le sue capacità di trasporto merci ecologico e ha facilitato gli scambi con il mercato interno dell'UE.

3.2.4 Libera circolazione delle persone e prestazione di servizi

- Accordo sulla libera circolazione delle persone del 1999

Dal 1° giugno 2002 l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) ha permesso di introdurre gradualmente la libera circolazione delle persone tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE. L'Accordo consente ai cittadini svizzeri di vivere, lavorare e studiare in qualsiasi Stato dell'UE a determinate condizioni; lo stesso vale per i cittadini dell'UE in Svizzera. Oltre al diritto di libera circolazione, l'ALC disciplina anche il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali e il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Prevede inoltre la libera prestazione transfrontaliera di servizi da parte di persone fisiche per un massimo di novanta giorni per anno civile. Al fine di prevenire infrazioni alle condizioni

⁴⁸ UFT Centro di competenza per i dati sul traffico merci (2022), Traffico merci transalpino attraverso la Svizzera. Indicatori 2020 e interpretazione dell'evoluzione (in tedesco).

lavorative e salariali svizzere, il 1° giugno 2004 sono entrate in vigore apposite misure di accompagnamento che vengono continuamente ottimizzate. Queste misure tutelano le condizioni salariali e lavorative vigenti in Svizzera e garantiscono pari condizioni di concorrenza per le imprese nazionali e straniere. La libera circolazione delle persone procura alle aziende svizzere una grande flessibilità nel reclutamento del personale. La forza lavoro necessaria proveniente dall'UE può essere assunta in modo semplice, rapido e senza pesantezze burocratiche. Ciò aumenta in modo significativo la produttività e quindi la competitività internazionale delle aziende, contribuendo a rafforzare la piazza economica svizzera. Attualmente, mentre la percentuale di svizzeri in età pensionabile continua a crescere, la Svizzera deve far fronte a un'agguerrita concorrenza internazionale per l'acquisizione di professionisti altamente qualificati e specializzati. Per questo motivo il reclutamento di personale, in particolare dall'UE, continua a rimanere importante. Anche l'impiego temporaneo di lavoratori meno qualificati provenienti dall'UE è fondamentale per alcuni settori, per esempio quello agricolo. Il fatto che la libera circolazione delle persone contribuisca in modo significativo a soddisfare la domanda del mercato del lavoro in maniera flessibile e in linea con le esigenze delle imprese ha avuto una conferma in ambito sanitario durante la crisi dovuta alla pandemia di COVID-19. A loro volta, i cittadini e le imprese svizzere traggono vantaggio dall'accesso ai mercati dell'UE. Alla fine del 2021 quasi tre quinti di tutti gli Svizzeri all'estero (poco meno di mezzo milione di persone), vivevano in Paesi dell'UE o dell'AELS⁴⁹.

Nel complesso, l'immigrazione in Svizzera negli ultimi anni è stata fortemente determinata dalla domanda di manodopera e il contesto economico è stato dunque il fattore più importante, soprattutto per gli arrivi dall'UE. La forte crescita economica del Paese, in particolare negli anni 2004-2008 e 2010-2013, è stata accompagnata da un aumento significativo dell'immigrazione. Dal 2013 l'immigrazione netta in relazione alla popolazione residente permanente straniera proveniente dagli Stati UE/AELS si è dimezzata, passando da 60 000 a 34 000 persone in media dal 2016 al 2021. Nel 2022, come conseguenza della ripresa economica dopo la pandemia di COVID-19 e di determinati effetti di recupero, si è osservato un netto aumento. Poiché l'immigrazione in Svizzera nel contesto della libera circolazione delle persone dipende principalmente dalle esigenze dell'economia, il numero di persone provenienti dal territorio dell'UE rimane complessivamente alto. Finora, i vari studi dedicati all'argomento non hanno individuato alcun effetto di sostituzione sul mercato del lavoro dovuto all'immigrazione. Per quanto riguarda l'occupazione di frontalieri, si notano differenze regionali. Negli ultimi dieci anni, la presenza di frontalieri ha contribuito in modo significativo all'evoluzione dell'occupazione nelle aree di confine. Il Ticino e la regione del lago Lemano, in particolare, hanno registrato una crescita occupazionale nel complesso forte e superiore alla media. Nel Canton Ticino i frontalieri rappresentano una percentuale relativamente alta tra gli occupati (poco meno del 30 %), eppure la disoccupazione (registrata e non registrata) è diminuita negli ultimi dieci anni e si sta avvicinando alla media svizzera. In confronto, l'andamento della disoccupazione nella regione del lago Lemano e nell'arco giurassiano è stato meno positivo, per cui è molto difficile distinguere le cause congiunturali dalle possibili influenze dell'occupazione frontaliera⁵⁰. Poiché i frontalieri percepiscono mediamente salari più bassi rispetto alla popolazione residente, nelle aree di confine ciò incide sull'andamento dei salari. Anche tenendo conto di fattori oggettivi rilevanti, le differenze salariali non spiegabili tra frontalieri e residenti non sono insignificanti, soprattutto in Ticino e nell'Arco giurassiano, e tra il 2010 e il 2018 si attestano tra il 4 e il 12 per cento⁵¹.

Le cifre lo dimostrano: la Svizzera contribuisce in maniera significativa alla libera circolazione delle persone in Europa e l'accesso reciproco al mercato del lavoro garantito dall'ALC viene sfruttato da un numero significativamente maggiore di cittadini UE in Svizzera che di cittadini svizzeri nell'UE. La Svizzera rimane attrattiva non solo per le oltre 200 000 persone provenienti dall'UE che arrivano ogni anno per soggiorni di breve durata e che sono tenute a registrarsi: anche il numero dei frontalieri è cresciuto del 140 per cento negli ultimi due decenni, raggiungendo recentemente un totale di circa 350 000 persone, pari al 7 per cento circa di tutti gli occupati in Svizzera. Nel 2019 l'8 per cento dei cittadini degli Stati membri dell'UE che svolgevano un'attività lavorativa al di fuori del proprio Paese d'origine nell'area

⁴⁹ Comunicato stampa dell'UST del 7 aprile 2022, Svizzeri all'estero nel 2021.

⁵⁰ Rapporto della SECO del 25 giugno 2021 «17. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU» (disponibile in tedesco e in francese).

⁵¹ Ibid.

UE/AELS viveva in Svizzera. La Svizzera si colloca così al quarto posto in termini assoluti dopo Germania, Spagna e Italia⁵². A metà del 2022 vivevano sul territorio svizzero circa 1,5 milioni di cittadini degli Stati membri dell'UE⁵³. Rispetto dimensioni del Paese, la Svizzera contribuisce in misura significativa ai movimenti migratori all'interno del continente europeo.

Per quanto riguarda l'Iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», accettata dal Popolo e dai Cantoni il 9 febbraio 2014, l'Assemblea federale ha approvato, tenendo conto del testo costituzionale nel suo complesso e degli interessi di politica interna ed estera, un'attuazione dell'articolo 121a Cost. conforme all'ALC. A tale scopo il Parlamento ha definito diverse misure volte a migliorare l'utilizzo della forza lavoro residente nel Paese e a controllare così indirettamente l'immigrazione. Dal 1° luglio 2018 è per esempio in vigore l'obbligo di notifica dei posti di lavoro vacanti (art. 21a LIG) per le tipologie professionali in cui il tasso di disoccupazione raggiunge o supera una determinata soglia. Nel maggio del 2019 il Consiglio federale ha inoltre deciso di adottare un pacchetto di misure per promuovere lo sfruttamento del potenziale di manodopera residente in Svizzera. Sette misure mirano a garantire la competitività dei lavoratori più anziani, ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro dei lavoratori in cerca di un impiego difficili da collocare e a migliorare l'inserimento lavorativo degli stranieri che vivono in Svizzera. Le persone di età superiore ai 60 anni che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione e che, nonostante grandi sforzi, non trovano più alcun impiego hanno diritto a una prestazione transitoria per garantire il loro sostentamento fino al raggiungimento del pensionamento ordinario. Il 27 settembre 2020 gli aventi diritto di voto si sono espressi sull'iniziativa popolare «Per un'immigrazione moderata (iniziativa per la limitazione)». L'iniziativa chiedeva al Consiglio federale di negoziare la cessazione, entro un anno, dell'ALC, o, qualora i negoziati avessero avuto esito negativo, di denunciarlo unilateralmente. L'iniziativa è stata respinta con il 61,7 per cento dei voti.

L'ALC, in vigore da vent'anni, è per entrambe le parti contraenti un accordo chiave del pacchetto dei Bilaterali I. Se da un lato offre all'economia svizzera l'opportunità di reclutare la manodopera necessaria, dall'altro garantisce ai cittadini dell'UE l'accesso a un mercato del lavoro diversificato. La graduale introduzione della libera circolazione delle persone ha portato a una maggiore mobilità in Europa, permettendo, a determinate condizioni, ai cittadini della Svizzera e degli Stati membri dell'UE di vivere, lavorare o studiare sul territorio dell'altra parte contraente. Grazie alle disposizioni sul riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, l'accesso al mercato del lavoro e l'esercizio delle professioni regolamentate all'interno dell'UE e della Svizzera sono garantiti e notevolmente semplificati. Il coordinamento dei diversi sistemi di sicurezza sociale garantisce una copertura assicurativa transfrontaliera ed evita le assicurazioni multiple. Il mantenimento di relazioni regolamentate, sancite dall'ALC, è vantaggioso per entrambe le parti e rimane una priorità per la Svizzera. Il comitato misto Svizzera-UE previsto dall'ALC resta l'organo fondamentale nel settore della libera circolazione delle persone. Nell'ambito di questo comitato vengono regolarmente discussi temi sui quali esistono divergenze di opinione tra la Svizzera e l'UE in merito alla compatibilità dell'ALC. Negli anni è stato possibile appianare alcune divergenze, mentre altre permangono ancora oggi.

3.2.5 Condizioni quadro fiscali

- Accordo sullo scambio automatico di informazioni (SAI) a fini fiscali del 2015
- Accordo sulla lotta contro la frode del 2004

Condizioni quadro fiscali vantaggiose, stabili e prevedibili sono importanti per la politica economica e la competitività della Svizzera. Per le aziende svizzere è essenziale che la politica fiscale tenga conto degli sviluppi internazionali. L'attuazione degli standard dell'OCSE per lo scambio automatico di informazioni a fini fiscali (SAI) con l'UE tramite l'Accordo sullo scambio automatico di informazioni⁵⁴ contribuisce a raggiungere questo obiettivo. A causa della revisione dello standard SAI a livello OCSE, l'ac-

⁵² Ibid.

⁵³ Comunicato stampa della SEM del 18 agosto 2022, Statistica sugli stranieri 1° semestre 2022.

⁵⁴ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sullo scambio automatico di informazioni finanziarie per migliorare l'adempimento fiscale internazionale, RS 0.641.926.81.

cordo con l'UE dovrà essere adeguato. Nel settore della fiscalità indiretta la Svizzera partecipa alla lotta internazionale al contrabbando e ad altri crimini nell'ambito dell'Accordo bilaterale antifrode⁵⁵ con l'UE, applicato provvisoriamente dal 2009. Nel settore della fiscalità delle imprese non è invece stato concluso alcun accordo bilaterale (ad eccezione di alcuni rimandi nell'accordo SAI). Tuttavia, nel 2014 la Svizzera e gli Stati membri dell'UE hanno raggiunto un'intesa⁵⁶ su alcune misure che sono state attuate in Svizzera tramite la legge federale concernente la riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS (RFFA)⁵⁷. Il gruppo Codice di condotta (tassazione delle imprese) dell'UE esamina regolarmente la tassazione delle imprese negli Stati membri dell'UE e nei Paesi terzi. Il fatto che a volte l'UE si discosta dalle norme fiscali concordate a livello internazionale e applica le sue norme anche a Paesi terzi (applicazione extraterritoriale) rappresenta una difficoltà per la Svizzera.

3.2.6 Educazione, ricerca e innovazione

- Accordo quadro di cooperazione scientifica e tecnica del 1986
- Accordo di ricerca del 1999 (con accordi successivi del 2004, 2007 e 2014)
- Accordo sull'istruzione del 2010

Con le sue istituzioni di formazione e di ricerca, le sue università di alto livello e le sue aziende innovative e aperte al mondo, la Svizzera è un partner prezioso per il polo europeo dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione. La cooperazione europea nel campo della ricerca e dell'innovazione (R&I) è di grande importanza anche per la Svizzera. Dopo il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica, i Programmi quadro per la ricerca e l'innovazione dell'UE sono la principale fonte di finanziamento pubblico e, complessivamente, lo strumento più importante per la cooperazione internazionale della Svizzera in materia di R&I. L'associazione ai programmi dell'UE consente agli attori svizzeri della ricerca e dell'innovazione di sottoporre i loro progetti direttamente alla Commissione europea e di partecipare alla competizione internazionale per ottenere interessanti contratti di sovvenzione. Altrettanto importanti sono la collaborazione e la possibilità di instaurare contatti con i partner europei, nonché la direzione di progetti a livello internazionale. La partecipazione ai progetti dei programmi quadro dell'UE ha avuto un effetto positivo duraturo testimoniato da un aumento del fatturato delle imprese partecipanti e dalla creazione di nuove imprese⁵⁸. Infine, un'associazione consente di definire il contenuto del programma e di partecipare alla progettazione strategica dello Spazio europeo della ricerca (SER).

Con la conclusione, nel 1986, dell'Accordo quadro di cooperazione scientifica e tecnica⁵⁹ e, nel 1999, dell'Accordo sulla ricerca, la Svizzera ha posto le basi per la sua partecipazione ai programmi quadro dell'UE. La partecipazione della Svizzera come Stato associato è stata possibile a partire dal 6° Programma quadro, nel 2004, ed è stata temporaneamente interrotta dall'UE per motivi politici nel 2014, in seguito all'adozione dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa». Nel periodo 2014-2016 la Svizzera ha potuto partecipare con questo statuto solo a una parte del programma. Per il resto, il Consiglio federale ha messo a disposizione dei ricercatori svizzeri fondi sostitutivi nel quadro di un finanziamento diretto di alcune parti dei progetti gestite dalla Svizzera. Tra il 2017 e il 2020, in seguito alla ratifica del Protocollo relativo alla Croazia, la Svizzera ha potuto partecipare a pieno titolo all'ottava generazione di programmi (Orizzonte 2020) e ai programmi e progetti associati (Euratom, ITER). Alla conclusione di questo programma, nel 2020, si è adoperata per continuare a partecipare anche alla successiva generazione di programmi. Il pacchetto Orizzonte (2021-2027) comprende il programma Orizzonte Europa, il programma Euratom, l'infrastruttura di ricerca ITER e il programma Europa digitale (DEP). Con l'approvazione delle risorse finanziarie necessarie, pari a 6,15 miliardi di franchi, e l'ado-

⁵⁵ Accordo del 26 ottobre 2004 di cooperazione fra la Confederazione Svizzera, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altro, per lottare contro la frode e ogni altra attività illecita che leda i loro interessi finanziari, RS **0.351.926.81**. (L'accordo non è al momento in vigore perché l'Irlanda non lo ha ancora ratificato. Trattandosi di una «convenzione mista», richiede l'approvazione e la ratifica non soltanto dell'UE ma anche dei singoli Stati membri. Viene applicato provvisoriamente nei confronti dell'UE e di diversi Stati membri dell'UE.)

⁵⁶ Dichiarazione congiunta del 14 ottobre 2014. Disponibile su: www.sif.admin.ch > Relazioni bilaterali > Paesi > Unione Europea (UE) > La Svizzera e gli Stati membri dell'UE firmano una dichiarazione comune concernente la fiscalità delle imprese.

⁵⁷ Legge federale del 28 settembre concernente la riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS, RU **2019 2395**.

⁵⁸ SEFRI (2019): «Auswirkungen der Beteiligung der Schweiz an den europäischen Forschungsrahmenprogrammen» (disponibile in tedesco, francese e inglese).

⁵⁹ Accordo quadro dell'8 gennaio 1986 di cooperazione scientifica e tecnica tra la Confederazione Svizzera e le Comunità europee, RS **0.420.518**.

zione del mandato negoziale, sono stati fatti tutti i preparativi necessari per avviare immediatamente i colloqui con l'UE sull'associazione della Svizzera al pacchetto Orizzonte.

Nel campo della formazione, l'attenzione è rivolta a Erasmus+, il programma dell'UE per la promozione dell'istruzione e della formazione professionale, della gioventù e dello sport. Dal 2011, l'Accordo sull'istruzione⁶⁰ stipulato con l'UE nel 2010 ha permesso alla Svizzera di partecipare a pieno titolo ai programmi dell'UE in materia di istruzione, formazione professionale e gioventù del periodo 2007-2013. L'accordo ha garantito ai cittadini svizzeri la parità di accesso a tutti i progetti di mobilità e cooperazione. Anche in questo caso, l'adozione dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» ha avuto un impatto: la Svizzera non ha potuto partecipare come Stato associato a Erasmus+ nel periodo 2014-2020. Dal 2014 la «soluzione svizzera» ha garantito la certezza del diritto e la possibilità di pianificazione agli attori svizzeri nel campo della formazione. L'Assemblea federale ha approvato lo stanziamento dei fondi necessari per proseguire questa forma di partecipazione nell'ambito del messaggio sulla promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione 2021-2024⁶¹. All'inizio del 2021 il Consiglio federale ha inoltre adottato un mandato negoziale per l'associazione a Erasmus+ (2021-2027).

Finora l'UE ha bloccato l'avvio dei colloqui sull'associazione della Svizzera al pacchetto Orizzonte e a Erasmus+ subordinandoli al chiarimento delle questioni istituzionali. La questione dell'associazione della Svizzera a questi programmi continua a essere inserita nel contesto delle relazioni reciproche complessive dall'UE, che ha anche formulato una richiesta concreta: lo sblocco del secondo contributo svizzero. La Svizzera rifiuta questa condizione, argomentando che non esiste un nesso materiale o giuridico tra il secondo contributo e i programmi di cooperazione e che questi ultimi non danno nessun accesso al mercato interno. Alla Svizzera dovrebbero quindi essere riconosciute le stesse opportunità di associazione che l'UE concede ad altri Paesi terzi. Nonostante lo sblocco del secondo contributo, l'UE non ha cambiato la sua posizione in merito all'associazione a programmi dell'UE come Orizzonte Europa ed Erasmus+. Secondo la Commissione europea, ciò deve avvenire tramite la conclusione di un accordo specifico (*Specific Agreement*) che regola la partecipazione di un Paese a tutti i programmi dell'UE. La Svizzera è pronta ad avviare i negoziati per un simile *Specific Agreement*.

La Svizzera ha partecipato attivamente allo sviluppo del settore spaziale europeo fin dai suoi inizi. È un membro fondatore dell'Agenzia spaziale europea (ESA), istituita nel 1975, e, nel quadro della sua piena partecipazione all'ESA, ha sempre sostenuto i programmi europei di navigazione satellitare Galileo ed EGNOS. Dal 2008 l'UE ha assunto la responsabilità generale di questi programmi. La Svizzera ha pertanto concluso un accordo di cooperazione a tempo indeterminato con l'UE relativo alla partecipazione ai programmi, che viene applicato provvisoriamente dal 1° gennaio 2014. L'accordo prevede, tra le altre cose, che la Svizzera faccia parte degli organi direttivi dei programmi (senza diritto di voto). La Svizzera aderirà inoltre all'agenzia europea per i programmi di navigazione satellitare (rinominata da maggio 2021 Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale [EUSPA]) con sede a Praga e avrà accesso al Servizio pubblico regolamentato (*Public Regulated Service*, PRS) criptato di Galileo, che è molto importante soprattutto per gli utenti autorizzati dallo Stato nel campo delle applicazioni sensibili (p. es. nel settore della sicurezza). Tuttavia, anche in questo ambito l'UE fa dipendere dalla conclusione di un accordo istituzionale sia la firma dell'Accordo sull'adesione della Svizzera all'Agenzia, sia l'adozione di un mandato negoziale relativo al PRS.

Alla fine di gennaio 2022, il Consiglio federale si è fissato l'obiettivo della partecipazione della Svizzera a Copernicus, il programma di osservazione della Terra dell'UE, per il periodo 2021-2027. Copernicus offre un'ampia gamma di geoinformazioni, per esempio nel campo del monitoraggio ambientale. L'associazione al programma consentirebbe alla Svizzera di avere voce in capitolo, le garantirebbe il libero accesso ai dati a lungo termine e permetterebbe all'industria nazionale di partecipare alle gare di appalto. La mozione Romano del 3 dicembre 2018, accolta dall'Assemblea federale⁶², chiede al Consiglio federale di fare tutti i passi necessari per assicurare la partecipazione della Svizzera al programma

⁶⁰ Accordo del 15 febbraio 2010 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea, che stabilisce le modalità e le condizioni di partecipazione della Confederazione Svizzera al programma «Gioventù in azione» e al programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente (2007–2013) (con all.), RS 0.402.268.1.

⁶¹ FF 2020 3295

⁶² 18.4131 «La Svizzera partecipi al programma Copernicus».

Copernicus. Anche l'associazione a Copernicus sarà probabilmente inserita dall'UE nel contesto generale delle relazioni bilaterali.

3.2.7 Digitalizzazione

La Svizzera intende sfruttare il potenziale delle nuove tecnologie nel settore digitale, garantendo al contempo la tutela dei diritti individuali. L'accesso ai mercati esteri e a servizi e tecnologie digitali altamente sviluppati è di estrema importanza per le aziende e per i consumatori svizzeri. Nell'ambito dei programmi quadro di ricerca e innovazione dell'UE (cfr. n. 3.2.6), dal 2004 la Svizzera collabora intensamente con l'UE nel settore digitale in tutti gli aspetti della ricerca, dell'innovazione e dello sviluppo. Dal punto di vista dell'accesso al mercato, il Gruppo di coordinamento interdipartimentale politica digitale dell'UE analizza regolarmente gli sviluppi delle iniziative dell'UE in questo ambito, tra cui quelle previste dalla nuova strategia «Un'Europa pronta per l'era digitale» (cfr. n. 2.2.2), e il loro impatto sulla Svizzera. Nel 2019, 2021 e, da ultimo, nel 2023, il Gruppo di coordinamento ha sottoposto un rapporto al Consiglio federale⁶³. L'analisi più recente sulla strategia digitale dell'UE ha rilevato che il pacchetto di proposte legislative, piani d'azione e iniziative è di vasta portata e che la Svizzera, in quanto piazza economica e polo dell'innovazione e della ricerca, risente delle conseguenze normative in vari ambiti. Inoltre, sullo sfondo degli sforzi fatti dall'UE per rafforzare l'autonomia strategica, sta diventando evidente che i Paesi terzi saranno sempre più esclusi dai lavori previsti, soprattutto nei settori tecnologici sensibili (p. es. informatica quantistica, cibersicurezza, intelligenza artificiale). In generale, ciononostante, l'analisi non ha individuato alcuna necessità di intervento immediato da parte della Svizzera sulla base della politica digitale dell'UE. La Svizzera vuole tuttavia ampliare ulteriormente la collaborazione con l'UE per individuare e perseguire interessi comuni nell'ambito della politica digitale.

3.2.8 Protezione dei dati

Nell'ambito della protezione dei dati, dal 25 agosto 2000 l'UE ha riconosciuto l'adeguatezza delle norme svizzere con una decisione che rimarrà in vigore finché non sarà abrogata, modificata o sospesa dalla Commissione europea. La Commissione sta attualmente sottoponendo la legislazione svizzera e quella degli altri Stati per i quali esiste un'analogia decisionale di adeguatezza a una prima valutazione nel quadro del Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR)⁶⁴. Finora al Consiglio federale non è stato comunicato che la legge svizzera non soddisfi le condizioni del GDPR. La nuova legge federale sulla protezione dei dati⁶⁵, che è stata adottata il 25 settembre 2020 ed entrerà in vigore, insieme alle relative ordinanze, il 1° settembre 2023, consentirà di allineare gli standard svizzeri a quelli dell'UE. Tuttavia, come per qualsiasi riconoscimento di equivalenza, si tratta di una decisione unilaterale che rientra nella competenza esclusiva dell'UE e che può quindi essere annullata, modificata o sospesa se l'UE ritiene che non siano più soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 45 paragrafo 2 del GDPR. In tal caso, la Commissione dovrebbe avviare consultazioni con la Svizzera ai sensi del paragrafo 6 dello stesso articolo allo scopo di porre rimedio alla situazione. La decisione di adeguatezza garantisce la libera circolazione dei dati personali. I responsabili del trattamento dei dati nei Paesi dell'UE non sono pertanto tenuti a fornire garanzie aggiuntive di protezione dei dati personali prima di trasferirli in Svizzera ed evitano così possibili costi supplementari e conflitti commerciali. Senza la libera circolazione dei dati, alcuni attori economici stranieri potrebbero decidere di lasciare il mercato svizzero poiché il flusso transfrontaliero di dati, elemento essenziale in un'economia digitalizzata, risulterebbe più difficile. Ciò riguarderebbe gli operatori economici con sede nell'UE e nei Paesi terzi che dispongono di una decisione di adeguatezza dell'UE, in particolare Regno Unito e Giappone.

⁶³ Comunicato stampa dell'UFCOM del 18 aprile 2023 «Politica digitale dell'UE: analisi degli effetti sulla Svizzera».

⁶⁴ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1.

⁶⁵ FF 2020 6695 (non ancora in vigore)

3.2.9 Contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'UE

Per garantire la sua prosperità a lungo termine, la Svizzera dipende da un'Europa sicura, stabile e fiorente. Lo sviluppo economico e sociale degli Stati membri dell'UE giova anche alla Svizzera. Una crescita sostenibile negli Stati membri dell'UE significa maggiore benessere per entrambe le parti, salvaguardia dei posti di lavoro in Svizzera e nuove prospettive per la popolazione locale. Il Consiglio federale, riconoscendo nel 2004 che l'allargamento a est dell'UE costituiva un ulteriore importante passo verso la stabilità del continente, ha proposto di continuare a sostenere i Paesi dell'Europa centrale e orientale anche dopo l'adesione all'UE. Dal 2007 la Svizzera concorre dunque, tramite il contributo all'allargamento, a ridurre le disparità economiche e sociali nell'UE. Nel 2019 i progetti legati al contributo all'allargamento sono giunti a termine in 12 dei 13 Stati partner; in Croazia, l'attuazione continuerà fino al 2024.

Tuttavia, la coesione in Europa deve ancora affrontare sfide notevoli e in parte nuove. La crisi finanziaria scoppiata nel 2008 e la successiva crisi economica e del debito pubblico, soprattutto nell'Eurozona, hanno colpito duramente molti Paesi dell'Europa meridionale, ma anche centrale e sud-orientale, aggravando ulteriormente le disparità economiche e sociali all'interno dell'UE e di alcuni Stati membri. A ciò si sono aggiunti i movimenti migratori di proporzioni straordinarie culminati nel biennio 2015-2016, che hanno messo a dura prova le capacità di accoglienza di numerosi Stati membri. Di fronte a queste sfide e alle crisi attuali, l'UE continua a sostenere la coesione europea destinandovi risorse significative. Anche gli Stati AELS/SEE contribuiscono a questi sforzi attraverso i meccanismi finanziari dell'AELS e della Norvegia.

Anche la Svizzera ha interesse a contribuire al rafforzamento della coesione in Europa. Il 3 dicembre 2019 l'Assemblea federale ha approvato il secondo contributo svizzero a favore di alcuni Stati membri dell'UE, che prevede lo stanziamento di un importo totale di 1302 milioni di franchi sotto forma di due crediti quadro (coesione e migrazione)⁶⁶. Il Parlamento ha tuttavia deciso di introdurre nei decreti federali sui crediti quadro una disposizione secondo cui non dovevano essere «contratti impegni sulla base del credito quadro se e fintanto che l'UE [avesse adottato] provvedimenti discriminatori nei confronti della Svizzera». Questa condizione ha inizialmente bloccato l'attuazione del contributo. Il 26 maggio 2021, contestualmente alla sua decisione di porre fine ai negoziati sull'accordo istituzionale con l'UE, il Consiglio federale ha dichiarato di voler proseguire la via bilaterale. L'agenda di politica europea prevedeva anche che il secondo contributo svizzero venisse sbloccato rapidamente e senza l'imposizione di condizioni formali a livello di politica europea (cfr. n. 5). Il 30 settembre 2021 il Parlamento ha approvato lo sblocco dei fondi. Il memorandum d'intesa (MoU) sul secondo contributo svizzero, giuridicamente non vincolante, è stato firmato dalla Svizzera e dall'UE il 30 giugno 2022. Questo documento getta le basi per l'attuazione del contributo e costituisce quindi il quadro di riferimento per la stipula dei necessari accordi bilaterali di attuazione con i Paesi partner. Gli accordi bilaterali di attuazione nell'ambito della coesione tra Svizzera e Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Malta, Polonia, Romania e Ungheria sono stati approvati dal Consiglio federale il 31 agosto 2022 e gli accordi bilaterali di attuazione nell'ambito della migrazione con Cipro e Grecia il 23 settembre 2022. Questi accordi sono stati firmati fino alla fine del 2022. L'accordo di attuazione con la Lituania è stato firmato nel maggio 2023, mentre la firma degli accordi di attuazione con la Lettonia e la Repubblica Ceca è prevista per giugno 2023. I negoziati sugli accordi di attuazione sono attualmente in corso con Slovacchia e Slovenia (ambito della coesione) e con l'Italia (ambito della migrazione) e dovrebbero concludersi a breve.

3.2.10 Cooperazione transfrontaliera

La Svizzera partecipa ai programmi transfrontalieri Interreg dell'UE dal 1990. Dal 2008 questi programmi rientrano nell'ambito della Nuova politica regionale (NPR). La Svizzera è coinvolta in quattro programmi transfrontalieri (Reno alpino-Lago di Costanza-Alto Reno, Francia-Svizzera, Italia-Svizzera, Reno superiore), due programmi transnazionali (Spazio alpino, Europa nord-occidentale) e quattro programmi interregionali (Interreg Europe, URBACT, ESPON, Interact). Per quanto riguarda l'UE, i programmi In-

⁶⁶ FF 2020 719 e 721

terreg sono parte integrante della politica di coesione e sono finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). La partecipazione svizzera è sostenuta congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni nel quadro della NPR. Per Interreg VI 2021–2027, la Confederazione mette a disposizione ben 56 milioni di franchi e i Cantoni versano contributi quantomeno equivalenti destinati a vari programmi. I finanziamenti della Confederazione e dei Cantoni confluiscono direttamente nei programmi e non passano dal bilancio dell'UE. I partner svizzeri (con poche eccezioni) non ricevono finanziamenti dall'UE. Interreg svolge un'importante funzione catalizzatrice nelle regioni di confine ed è uno strumento utilizzato per realizzare progetti concreti. Negli ultimi 30 anni, per esempio, sono stati sostenuti più di mille progetti. Diverse valutazioni hanno confermato l'importanza della partecipazione svizzera a Interreg. La cooperazione in questo settore è un esempio positivo di collaborazione di vicinato con l'UE, con gli Stati confinanti e tra le regioni svizzere di confine e le regioni confinanti estere. La Confederazione e i Cantoni partecipano inoltre alla Strategia macroregionale per l'area alpina (EU-SALP) lanciata nel 2015, di cui assumeranno la presidenza per la prima volta nel 2023.

3.3 Pace e sicurezza

La salvaguardia della sicurezza del Paese e l'impegno della Svizzera a favore di un ordine internazionale pacifico e giusto sono obiettivi prioritari dello Stato sanciti dall'articolo 2 della Costituzione federale. La pace, lo Stato di diritto e la sicurezza costituiscono il fondamento della prosperità e dello sviluppo sostenibile. La politica di sicurezza della Svizzera si basa su un'analisi delle minacce che coincide in larga misura con quella dell'UE e della maggior parte degli Stati membri dell'UE. Grazie alla vicinanza geografica, agli stretti legami economici e sociali e all'appartenenza alla stessa comunità di valori, la Svizzera e l'UE perseguono obiettivi di politica estera e di sicurezza simili in molti settori. Di conseguenza, l'UE è per la Svizzera un partner naturale.

Per garantire la sicurezza interna del Paese non si può rinunciare alla cooperazione transfrontaliera con l'UE e i suoi Stati membri. Gli accordi di associazione a Schengen e a Dublino sono fondamentali per la Svizzera. L'idea alla base dell'accordo di Schengen segue una logica semplice: per creare uno spazio di libera circolazione è necessario intensificare la cooperazione tra le autorità di polizia, svolgere controlli efficaci alle frontiere esterne dello spazio Schengen, assumersi in modo coordinato la responsabilità per i richiedenti asilo (sistema di Dublino) e trovare soluzioni comuni per la gestione dei flussi migratori. Nel 2018 il Consiglio federale ha stilato in un rapporto dettagliato un bilancio positivo degli accordi di associazione⁶⁷. Quanto esposto in quella sede rimane sostanzialmente valido.

3.3.1 Cooperazione nell'ambito della politica estera e di sicurezza

- Accordo di cooperazione con l'Agenzia europea per la difesa del 2012

La Svizzera e l'UE collaborano nell'ambito della politica estera e di sicurezza e si sostengono reciprocamente, quando opportuno, assumendo posizioni o avviando iniziative comuni, per esempio all'ONU. Allo scopo di scambiare informazioni, individuare possibili ambiti di cooperazione ed eventualmente allineare le loro politiche, tengono regolari dialoghi tematici e geografici. Al contempo, la Svizzera persegue consapevolmente una propria politica estera e di sicurezza. Ciò le offre alcune opportunità in determinati contesti, come l'assunzione di mandati in qualità di potenza protettrice o di altri compiti importanti nell'ambito dei suoi buoni uffici. La coesistenza di un'azione congiunta con l'UE e del perseguimento di una politica autonoma si riflette, per esempio, nel campo delle sanzioni: la Svizzera non ha alcun obbligo politico o legale di aderire alle misure restrittive dell'UE. Basandosi sulla legge sugli embarghi⁶⁸, il Consiglio federale decide caso per caso, tenendo conto di tutti gli interessi della Svizzera, in particolare quelli di politica estera, di politica economica esterna e di natura giuridica. Nella maggior

⁶⁷ Rapporto del Consiglio federale del 21 febbraio 2018 in adempimento del postulato 15.3896 del Gruppo socialista «Conseguenze economiche e finanziarie dell'associazione della Svizzera a Schengen» (rapporto Schengen). Disponibile su: www.dfae.admin.ch > Rapporti > Schengen/Dublino.

⁶⁸ Legge federale del 22 marzo 2002 sull'applicazione di sanzioni internazionali (legge sugli embarghi, LEmb), RS 946.231.

parte dei casi, la Svizzera appoggia in tutto o in parte le sanzioni dell'UE, come è avvenuto di recente con le misure restrittive, straordinarie sul piano della portata e della sostanza, contro la Russia e la Bielorussia in seguito all'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina. La guerra in Ucraina, ossia in una regione confinante con diversi Stati membri dell'UE, mette in discussione l'architettura di sicurezza europea e probabilmente implicherà che la politica di sicurezza dell'UE assuma un'importanza molto maggiore in futuro.

Nel settore della cooperazione allo sviluppo la collaborazione tra la Svizzera e l'UE è consolidata. In numerose regioni del mondo, per esempio nei Balcani occidentali o in Africa, la Svizzera è impegnata a fianco dell'UE nei campi della formazione professionale, dei sistemi sanitari, del buongoverno democratico e in numerosi altri settori. In vari contesti, la Svizzera e gli Stati membri dell'UE pianificano i progetti in maniera coordinata per evitare doppioni e massimizzare l'efficacia della cooperazione. La Svizzera è inoltre apprezzata come partner nei contesti fragili, dove a volte ha una presenza sul campo, al contrario degli Stati membri dell'UE. Negli organismi multilaterali le posizioni svizzere coincidono ampiamente con quelle dell'UE e dei suoi Stati membri, per esempio per quanto riguarda l'Agenda 2030 dell'ONU o il finanziamento dello sviluppo e la protezione del clima.

Negli ultimi anni l'UE ha introdotto importanti riforme che puntano a rafforzare la sua politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). Iniziative come la Cooperazione strutturata permanente (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO), il Fondo europeo per la difesa, la creazione di una nuova Direzione generale per l'industria della difesa e lo spazio e l'introduzione di nuovi strumenti di politica in materia d'armamento, dimostrano la volontà politica di rafforzare le capacità di difesa dell'UE. La Svizzera ha partecipato alle missioni di promozione della pace dell'UE fin dall'avvio della PSDC. Attualmente prende parte alla missione civile EULEX Kosovo e alla EUCAP Sahel Mali, oltre che a diverse missioni di osservazione elettorale e alla missione militare EUFOR Althea in Bosnia e Erzegovina. Ha inoltre messo un esperto a disposizione del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). Questa cooperazione è nell'interesse di entrambe le parti. Da un lato la Svizzera può contare sulle strutture dell'UE per la promozione della pace e della stabilità e approfittare della sua presenza in regioni che, dal punto di vista della politica di pace e di sicurezza, sono importanti anche per la Svizzera, mentre dall'altro l'UE può beneficiare delle competenze svizzere. Inviando personale specializzato, la Svizzera si adopera per rafforzare lo Stato di diritto, riformare gli apparati giudiziari e di polizia e coinvolgere la società civile nei processi di riforma dello Stato.

Inoltre, la Svizzera partecipa in modo selettivo ad altri programmi della politica di sicurezza e della difesa dell'UE. Nel 2012 ha concluso un accordo⁶⁹ di cooperazione non vincolante con l'Agenzia europea per la difesa (EDA). La cooperazione con l'EDA si concentra principalmente sulla ricerca e lo sviluppo (attraverso gruppi di lavoro e progetti), sulla difesa in caso di ciberattacchi e sulla partecipazione ad attività di formazione e di addestramento, tra cui in particolare un programma di esercitazioni per gli equipaggi di elicotteri. In futuro l'EDA svolgerà probabilmente un ruolo significativo nell'implementazione delle iniziative dell'UE appena citate. Un accordo di cooperazione come quello firmato dalla Svizzera è anche in parte un prerequisito per la partecipazione di Paesi terzi a progetti avviati nel quadro della PESCO. La Svizzera intende partecipare ad un progetto PESCO volto a migliorare le esercitazioni condotte nel settore della lotta contro i ciberattacchi (*Cyber Ranges Federation*). I relativi chiarimenti sono attualmente in corso.

⁶⁹ Accordo di cooperazione in materia di armamenti (Framework for cooperation) del 16 marzo 2012 tra l'Agenzia europea per la difesa e il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport della Confederazione svizzera.

3.3.2 Giustizia e affari interni

- Accordo di associazione a Schengen del 2004
- Accordo di associazione a Dublino del 2004
- Accordo tra la Svizzera ed Europol del 2004
- Accordo tra la Svizzera ed Eurojust del 2008
- Accordo sulla partecipazione all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo del 2014
- Protocollo Eurodac relativo all'Accordo di associazione a Dublino del 2019
- Accordo sulla cooperazione Prüm del 2019

Nessun ambito della politica europea della Svizzera è più tangibile nella vita quotidiana dell'associazione a Schengen. Ormai la possibilità di attraversare con facilità, in qualsiasi punto e momento, i confini con gli Stati limitrofi viene data quasi per scontata. La libertà di viaggiare è in effetti strettamente legata alla partecipazione al mercato interno dell'UE (libera circolazione delle persone). Se venisse meno l'associazione a Schengen le ripercussioni sul prodotto interno lordo della Svizzera sarebbero pesanti, tanto che nel 2030 il prodotto interno lordo potrebbe registrare una flessione fino al 3,7%⁷⁰. Anche la cooperazione nell'ambito della politica comune in materia di visti (soggiorni di breve durata) riveste una grande importanza: oggi chi visita l'Europa può entrare in Svizzera con il visto Schengen senza aver bisogno di un visto separato, un vantaggio considerevole per l'industria del turismo e per chi è in viaggio di affari. Il fatto che le frontiere interne siano aperte non significa però che siano diventate obsolete. I controlli doganali e di polizia restano in linea di principio consentiti su tutto il territorio svizzero. Inoltre, i controlli sistematici sulle persone possono essere temporaneamente utilizzati in casi eccezionali, per esempio in caso di grave minaccia alla sicurezza interna o alla salute pubblica, come è avvenuto durante la pandemia di COVID-19 nella primavera del 2020. Quando i confini nazionali sono inaspettatamente tornati a essere confini tra società, famiglie e coppie, ci si è di nuovo resi conto di quanto una vita fuori dall'area Schengen sia diventata ormai inimmaginabile. Al contempo, la crisi di COVID-19 ha dimostrato il valore dell'accordo di associazione: i diritti di partecipazione a Schengen hanno infatti garantito l'accesso ai dispositivi di gestione delle crisi dell'UE. Inoltre, l'associazione a Schengen ha fornito la base giuridica per collaborare e partecipare tempestivamente al sistema dell'UE per la realizzazione di un certificato digitale COVID. Sulla base di quest'associazione, la Svizzera è inoltre coinvolta nel dispositivo di gestione delle crisi dell'UE nel contesto della guerra in Ucraina e, di conseguenza, ha partecipato ai meccanismi di coordinamento messi in atto dall'UE per le questioni relative agli effetti della guerra.

La conquista della libertà di movimento va di pari passo con un'intensa cooperazione nel campo della sicurezza. L'associazione a Schengen svolge un ruolo centrale nella cooperazione in materia di polizia, soprattutto grazie al Sistema d'informazione Schengen (SIS), che viene costantemente ottimizzato. In questo modo i dati per la ricerca di oggetti o persone sono disponibili ovunque in pochi minuti, con un conseguente aumento dell'efficienza delle autorità nazionali. Grazie al SIS, le autorità svizzere ottengono ogni due ore un riscontro alle loro ricerche. Per compensare la perdita dell'accesso al SIS e ad altri strumenti Schengen, la Svizzera dovrebbe adottare misure alternative, con costi che potrebbero raggiungere i 500 milioni di franchi l'anno⁷¹. Ma anche così non si riuscirebbe a colmare completamente le lacune nello scambio di informazioni con tutti gli altri Stati Schengen, a loro volta interessati alla partecipazione della Svizzera.

Altrettanto cruciale per il funzionamento dello spazio Schengen è la gestione delle sue frontiere esterne. In questo compito, gli Stati si aiutano vicendevolmente e offrono un particolare sostegno soprattutto a quelli che si trovano sulle principali rotte migratorie. Fino al 2020 la Svizzera ha contribuito con 138 milioni di franchi al Fondo sicurezza interna dell'UE (ISF) e ha ricevuto 20 milioni di franchi per i propri progetti. Al fondo sostitutivo (BMVI), che prevede contributi più elevati e la cui conclusione è prevista per il 2027, la Svizzera parteciperà con un importo netto di circa 250 milioni di franchi. Con tale fondo di solidarietà si mira a gestire in modo più efficace le frontiere europee, a vantaggio di tutti gli Stati

⁷⁰ Rapporto Schengen, pag. 63 e segg.

⁷¹ *ibid.*, pag. 110.

Schengen. La Svizzera finanzia inoltre l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) e mette a sua disposizione esperti che attualmente prestano circa 1500 giorni di intervento all'anno.

Sono imminenti due importanti novità alle frontiere esterne: nel 2023 verrà introdotto un sistema di ingressi e uscite (EES) a livello di spazio Schengen per registrare i cittadini di Paesi terzi e la durata dei loro soggiorni. È inoltre prevista l'introduzione di un Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS), simile all'ESTA statunitense. A partire dalla metà del 2024 si prevede di collegare i due sistemi appena menzionati al SIS, VIS e alla banca di dati biometrici dell'UE Eurodac; in tal modo la sicurezza all'interno dello spazio Schengen sarà ulteriormente rafforzata. Con un'unica richiesta, un'autorità nazionale autorizzata sarà in grado di effettuare ricerche in tutti i sistemi contemporaneamente.

Se la cooperazione avviene nell'ambito dell'adesione a Schengen, allora la Svizzera è coinvolta e può evitare lacune nel suo dispositivo di sicurezza. Nel caso di ulteriori sviluppi al di fuori di Schengen, dovrà invece cercare di concludere accordi bilaterali specifici, come è avvenuto di recente in relazione alla cooperazione Prüm e all'accesso a Eurodac da parte delle autorità di perseguimento penale⁷². Inoltre, la Svizzera sta cercando di concludere un accordo per lo scambio di dati sui passeggeri di aerei. Oltre a Schengen, dal 2004 e dal 2008 sono inoltre in vigore accordi con Europol, l'Ufficio europeo di polizia⁷³, e Eurojust⁷⁴, l'Unità di cooperazione giudiziaria dell'UE.

Quando si parla di migrazione tutti gli Stati europei devono affrontare le stesse sfide. Queste includono le immigrazioni irregolari e le reti di trafficanti, la gestione dei confini, delle procedure di asilo efficaci e una politica di integrazione che goda di un ampio consenso a livello nazionale. Attraverso l'Accordo di associazione a Dublino, la Svizzera partecipa al sistema dell'UE che definisce i criteri di determinazione della competenza per l'esame di una domanda d'asilo. Il sistema di Dublino garantisce che una domanda di asilo venga esaminata da un unico Stato e che la responsabilità di tale controllo non venga trasferita da uno Stato all'altro senza coordinamento. Se la Svizzera non aderisse a Dublino, i richiedenti l'asilo potrebbero avviare una seconda procedura di asilo in Svizzera dopo aver ricevuto una decisione di non entrata nel merito in uno Stato dell'UE, e i costi aggiuntivi annuali per la Svizzera sarebbero dell'ordine di centinaia di milioni di franchi⁷⁵.

È incontestabile che il sistema europeo di migrazione e asilo, di cui Dublino è un pilastro fondamentale, non risponde più alle esigenze odierne. Non offre infatti soluzioni né per far fronte all'elevato numero di migranti né agli oneri sproporzionati che gravano sugli Stati alle frontiere esterne. Nel 2020 la Commissione europea ha intrapreso di rilanciare la riforma in stallo con un pacchetto di proposte di regolamento. Il suo principio fondante, ovvero sia un meccanismo di solidarietà per una ripartizione più equa dei richiedenti l'asilo e dei costi associati alla loro accoglienza all'interno dell'UE, non è stato proposto come ulteriore sviluppo dell'associazione a Dublino e non è quindi giuridicamente vincolante per la Svizzera nella sua versione attuale. Anche l'Agenzia europea per l'asilo (EUAA), che è succeduta all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) nel 2022, non fa parte del sistema di Dublino. Dal 2016 la Svizzera contribuisce volontariamente all'EASO attraverso finanziamenti e consulenza sulla base di un accordo bilaterale⁷⁶ e, dal 2022, partecipa alle attività dell'EUAA.

Il fatto che l'ambito politico in cui la Svizzera è maggiormente integrata nella cooperazione europea sia proprio quello della giustizia e degli affari interni è, a prima vista, singolare. A ben vedere, infatti, la salvaguardia della sicurezza interna è una priorità dell'autonomia nazionale. È anche vero che le attività criminali non conoscono confini e possono essere contrastate solo attraverso un intenso coordinamento a livello internazionale. È per questo motivo che lo spazio Schengen è un sistema in evoluzione, che deve poter contare su un notevole grado di certezza del diritto e di standard uniformi in tutti gli Stati membri. A tal fine la soluzione più opportuna per tutti gli Stati (anche quelli associati) è il recepimento dinamico del diritto. In compenso, i diritti di partecipazione concessi alla Svizzera a livello europeo le

⁷² Messaggio del 5 marzo 2021 relativo all'approvazione dell'Accordo sulla cooperazione transfrontaliera (cooperazione Prüm), del Protocollo Eurodac tra la Svizzera e l'UE, dell'Accordo con gli Stati Uniti sulla prevenzione e la lotta ai reati gravi e alla loro trasposizione (modifica del Codice penale, della legge sui profili del DNA, della legge sull'asilo e della legge sugli stranieri e la loro integrazione) nonché a un credito d'impegno per l'attuazione del programma Prüm Plus, FF 2021 738.

⁷³ Accordo del 24 settembre 2004 tra la Confederazione svizzera e l'Ufficio europeo di polizia, RS 0.362.2.

⁷⁴ Accordo del 27 novembre 2008 tra la Svizzera e l'Eurojust, RS 0.351.6.

⁷⁵ Rapporto Schengen, pag. 113.

⁷⁶ Accordo del 10 giugno 2014 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sulle modalità di partecipazione della Svizzera all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, RS 0.142.392.681.

consentono di esercitare un'influenza negli organi in cui vengono prese le decisioni importanti. E visto che, in linea di principio, nell'ambito di Schengen si è impegnata non solo a condividere ma anche a definire norme e standard, la Svizzera può ampliare il proprio margine di manovra politico e consolidare la propria sovranità. Dalla firma degli accordi di associazione alla fine del 2004 sono stati notificati più di 400 sviluppi giuridici. Oltre a numerose disposizioni tecniche, sono stati presentati all'Assemblea federale anche circa 50 sviluppi dell'acquis. Solo in tre casi è stato indetto un referendum. Di recente, nel 2022, il 71,5 per cento dei votanti e la totalità dei Cantoni hanno espresso il proprio parere favorevole in merito alla partecipazione della Svizzera a Frontex e, quindi, anche a Schengen.

Negli ultimi anni, a livello dell'UE, l'acquis di Schengen è stato oggetto di numerose innovazioni e dell'attuazione di progetti ambiziosi, tra cui l'interconnessione dei nuovi sistemi informatici o il nuovo mandato di Frontex menzionati in precedenza. Al contempo, però, le riforme nel settore della migrazione sono in stallo per questioni politiche. Poche altre questioni provocano altrettante divisioni tra gli Stati membri dell'UE. Diversi Stati membri insistono sui controlli alle frontiere interne a causa dei movimenti migratori nell'area Schengen. Inoltre, i sistemi di asilo degli Stati alle frontiere esterne stanno raggiungendo i propri limiti, a volte a scapito della protezione dei diritti umani. Le proposte più recenti per superare queste sfide sono attualmente in fase di negoziazione a Bruxelles, con la partecipazione della Svizzera, che continuerà a collaborare nell'ambito della rete Schengen/Dublino e delle agenzie competenti dell'UE affinché una gestione efficiente delle frontiere garantisca una buona protezione dei confini esterni. In qualità di membro associato, adempirà alla sua responsabilità di plasmare attivamente lo spazio comune. Per trovare soluzioni costruttive nel proprio interesse, continuerà a lavorare su un piano di parità con gli Stati membri dell'UE nei numerosi organismi Schengen – dal livello di esperti fino a quello ministeriale – in cui esercita i suoi diritti di partecipazione.

3.4 Sostenibilità

L'impegno della Svizzera a favore dello sviluppo sostenibile e della conservazione duratura delle risorse naturali è sancito nell'articolo secondo della Costituzione federale. La crescita economica necessaria per la prosperità e la sicurezza può mettere a dura prova l'ambiente. Con l'aumento della popolazione e della mobilità sorgono anche alcuni problemi. La Svizzera si impegna quindi per uno sviluppo sostenibile, in linea con il suo obiettivo costituzionale. L'utilizzo sostenibile delle risorse naturali e la protezione della biodiversità sono temi fondamentali per la Svizzera, tanto quanto gli sforzi congiunti a livello internazionale per contrastare il cambiamento climatico. Oltre alla tutela dell'ambiente, il concetto di sostenibilità deve essere esteso anche al contesto della tutela della salute pubblica e del patrimonio culturale. Durante la pandemia di COVID-19 la Svizzera e l'UE hanno collaborato intensamente. Il coinvolgimento della Svizzera nel dispositivo di crisi dell'UE e lo stretto coordinamento delle misure con l'UE sono stati fattori essenziali nella lotta contro la pandemia, soprattutto nel contesto dell'intenso scambio nelle regioni di confine. La Svizzera non può affrontare da sola simili sfide. Il partenariato con l'UE in materia di sostenibilità risulta vantaggioso per entrambe le parti.

3.4.1 Ambiente, clima ed energia

- Accordo in materia ambientale del 2004
- Accordo sul collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra del 2017

L'UE si considera una pioniera della politica internazionale in materia di ambiente, clima ed energia, e si è impegnata a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. La realizzazione di questo obiettivo richiede un cambiamento a livello sociale ed economico nell'UE, che deve essere raggiunto con il Patto verde europeo (n. 2.2.2). La Svizzera persegue una politica ambientale, climatica ed energetica indipendente, che tuttavia si basa essenzialmente sugli stessi principi e persegue obiettivi equivalenti. Il 28

agosto 2019 il Consiglio federale ha infatti deciso che la Svizzera non dovrà più emettere gas a effetto serra a partire dal 2050. Per garantire un livello equivalente di tutela dell'ambiente ed evitare distorsioni della concorrenza nei confronti dei principali partner commerciali all'interno dell'UE, in una serie di settori la Svizzera allinea entro certi limiti la propria legislazione alle norme dell'UE relative alla protezione ambientale (p. es. parziale allineamento del diritto in materia di prodotti chimici, regolamentazioni nel campo del riciclaggio, delle emissioni di inquinanti atmosferici, dell'inquinamento fonico, dell'acqua ecc.). Tuttavia la Svizzera deve affrontare sfide supplementari, in particolare per quanto riguarda alcuni ostacoli all'accesso al mercato legati alla creazione di nuovi regolamenti dell'UE e alla revisione di quelli esistenti in virtù del Patto verde europeo. Basti pensare, per esempio, al meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) che sarà introdotto nell'ottobre 2023 (fase di prova) per evitare la delocalizzazione delle emissioni di CO₂ in Paesi con minori ambizioni di protezione del clima («*carbon leakage*»). A causa delle strette relazioni commerciali bilaterali, anche la Svizzera è influenzata da un CBAM dell'UE, sebbene venga applicata un'esenzione per le merci di origine Svizzera per via dell'interconnessione dei sistemi di scambio di quote di emissioni. In adempimento del postulato della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (CPE-CN) del 25 agosto 2020⁷⁷, il Consiglio federale sta attualmente chiarendo quali sarebbero gli effetti di un CBAM sulla Svizzera e quali sono le opzioni disponibili.

Le modalità di partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) sono disciplinate da un apposito accordo concluso nel 2004⁷⁸. La Svizzera ha grande interesse a partecipare al rilevamento e allo scambio di dati ambientali comparabili per una moltitudine di settori della politica ambientale (biodiversità ed ecosistemi, acqua, foreste, clima, salute umana e ambiente, aria, emissioni foniche, sostanze chimiche, suolo, economia circolare e sfruttamento delle risorse, rifiuti, sostenibilità ecc.) tramite la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (EIONET). La Svizzera collabora inoltre a progetti di ricerca. In qualità di membro a pieno titolo dell'AEA, partecipa integralmente ai suoi lavori e gode di un accesso diretto a tutti i dati e le informazioni raccolti e diramati tramite la rete EIONET; in cambio, i dati e le informazioni della Svizzera appaiono nelle pertinenti pubblicazioni dell'AEA.

Un altro accordo serve a collegare i sistemi di scambio di quote di emissioni (accordo SSQE)⁷⁹. Entrato in vigore il 1° gennaio 2020, è il primo accordo internazionale al mondo che collega i sistemi di scambio di quote di emissioni e include anche il settore dell'aviazione. Questo collegamento consente di trasferire automaticamente i diritti di emissione tra i registri del commercio di quote di emissioni della Svizzera e dell'UE, in modo che ciascuna parte possa conteggiare i diritti di emissione dell'altra. Questo meccanismo è il requisito che la Svizzera ha dovuto soddisfare per essere esentata da un CBAM dell'UE. L'accordo SSQE è soggetto ai cambiamenti della politica climatica dell'UE, di conseguenza il sistema SSQE svizzero deve essere continuamente rivisto, e, se necessario, adattato.

Inoltre, diversi accordi settoriali tra la Svizzera e l'UE contengono disposizioni che riguardano o influenzano la politica ambientale. L'Accordo sui trasporti terrestri ha garantito il riconoscimento a livello europeo della politica svizzera di trasferimento del traffico merci su rotaia. L'MRA contiene invece un capitolo sui biocidi, rivisto nel 2015, tramite il quale i vari Stati membri dell'UE e la Svizzera possono riconoscere reciprocamente le autorizzazioni dei biocidi, favorendo il commercio e armonizzando i livelli di protezione. Inoltre, dal 1° gennaio 2022 è in vigore in Svizzera un'ordinanza sul commercio di legno equipollente a un analogo regolamento UE⁸⁰. Quest'ordinanza, che ha l'obiettivo di porre fine al disboscamento illegale, prevede un obbligo di diligenza e la garanzia di tracciabilità. Il riconoscimento reciproco eliminerebbe le barriere al commercio tra l'UE e la Svizzera, ma finora l'UE non si è dimostrata disposta ad avviare colloqui in quest'ambito.

Per quanto riguarda l'energia, la Svizzera è integrata fisicamente ma non giuridicamente nel mercato europeo dell'energia elettrica e del gas. L'attacco della Russia all'Ucraina e le misure politiche adottate

⁷⁷ 20.3933 «Incentivi fiscali per un commercio internazionale sostenibile»

⁷⁸ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sulla partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea dell'ambiente e alla rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (EIONET), RS **0.814.092.681**.

⁷⁹ Accordo del 23 novembre 2017 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sul collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, RS **0.814.011.268**.

⁸⁰ Ordinanza del 12 maggio 2021 sulla messa in commercio del legno e dei prodotti da esso derivati, RS **814.021**.

in questo contesto hanno portato a forti distorsioni sui mercati energetici, incidendo in particolare sul prezzo, temporaneamente sensibilmente aumentato, del gas e dell'elettricità. Grazie alla creazione di terminali di gas naturale liquefatto, al minor consumo di gas dovuto ai prezzi elevati (soprattutto nell'industria) e agli obiettivi di risparmio di gas, l'UE è stata in grado di ridurre in modo significativo la sua dipendenza dal gas proveniente dalla Russia. In Svizzera non esistono impianti di stoccaggio stagionale di gas per soddisfare la domanda invernale. Sebbene questa materia prima sia meno importante nell'approvvigionamento energetico svizzero rispetto a quello di molti Stati membri dell'UE, non è una fonte energetica trascurabile e rappresenta circa il 15% del consumo totale di energia. Per questo motivo, la Svizzera ha adottato le proprie misure per aumentare la propria resilienza per quanto concerne la sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità e gas e, per quest'ultimo, si è posta un obiettivo di risparmio del 15% per il semestre invernale, in uno spirito di solidarietà con l'UE. Ulteriori misure normative sono in fase di elaborazione nell'UE.

L'UE sviluppa costantemente il proprio mercato interno dell'energia elettrica e, senza un accordo istituzionale, non è disposta a concludere un accordo sull'elettricità con la Svizzera. Un tale accordo garantirebbe la piena partecipazione al mercato. In sua assenza, la Svizzera sarà sempre più esclusa dalle piattaforme di scambio europee e trattata come un Paese terzo, nonostante l'intenso commercio di energia elettrica. Gli effetti negativi risultano particolarmente evidenti per quanto riguarda la stabilità della rete e la perdita di ricavi, che ammonterebbe a centinaia di milioni di franchi. L'esclusione dal mercato si tradurrebbe anche in flussi di energia elettrica non pianificati che attraversano la Svizzera e mettono in pericolo la stabilità della sua rete. Per mitigare il problema, Swissgrid, la società svizzera di rete, punta ad accordi tecnici con i gestori delle reti di trasporto dell'UE; l'accordo con l'Italia e i suoi vicini è stato concluso, mentre un altro con un gruppo più ampio di Paesi dell'Europa centro-occidentale sta lentamente progredendo.

3.4.2 Sanità pubblica e prevenzione delle catastrofi

- Accordo amministrativo nel campo dell'aiuto umanitario e della protezione della popolazione del 2017

Nel settore della sanità, il mutamento delle condizioni di vita e di lavoro, l'aumento della mobilità dei beneficiari e dei fornitori di prestazioni, la maggiore complessità delle tecniche mediche e i pericoli di pandemie globali espongono i sistemi sanitari nazionali a sfide sempre maggiori, come è chiaramente emerso durante la pandemia di COVID-19. Ogni Stato membro dell'UE è competente per l'organizzazione del proprio sistema sanitario nazionale. Tuttavia, negli ultimi anni l'UE ha ampliato notevolmente il suo programma sanitario istituendo varie agenzie e autorità specializzate, in particolare l'Agenzia europea per i medicinali (EMA), il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (CEPCM) e l'Agenzia per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie (HERA). Durante la pandemia di COVID-19 la Svizzera è stata inclusa nel dispositivo di crisi dell'UE, una partecipazione tuttavia limitata a questa situazione straordinaria.

Un accordo con l'UE nel settore sanitario coinvolgerebbe pienamente la Svizzera nella lotta contro le minacce sanitarie transfrontaliere e garantirebbe una collaborazione regolamentata nel settore sanitario. I negoziati per un accordo in questo ambito sono sostanzialmente a buon punto. L'accordo mira principalmente a disciplinare la partecipazione della Svizzera al nuovo dispositivo dell'UE per rispondere alle crisi sanitarie transfrontaliere, al programma sanitario pluriennale dell'UE (EU4Health) e al CEPCM. Con la pandemia di COVID-19, la Svizzera e l'UE hanno compreso l'importanza di una cooperazione a livello tecnico consolidata contrattualmente da un accordo. Lo scambio di conoscenze ed esperienze, nonché il coordinamento dei provvedimenti sanitari di confine sono molto importanti per le regioni di frontiera, soprattutto in caso di pandemia. Sebbene si tratti principalmente di un accordo di cooperazione, l'UE ha bloccato la conclusione dei negoziati, adducendo come motivo le questioni istituzionali in sospeso.

A prescindere da ciò, nel 2017 la Svizzera e l'UE hanno firmato uno scambio di lettere⁸¹ sulla cooperazione scientifica e tecnica tra l'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA) e l'autorità corrispondente in Svizzera. Dal 2015 esiste inoltre uno scambio istituzionalizzato tra l'Agenzia europea per i medicinali (EMA) e l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic) sulla qualità e l'efficacia dei medicinali autorizzati in Svizzera o nell'UE. L'accordo corrispondente⁸² si basa su una precedente collaborazione durante la pandemia di H1N1 degli anni 2009-2010 e l'MRA. Da settembre 2017 esiste un ulteriore accordo di cooperazione⁸³ tra l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT), che permette di scambiare informazioni sulla diffusione ed i rischi delle nuove droghe e sui metodi di prevenzione.

Le pandemie, come quella di COVID-19, e le catastrofi naturali, ambientali e di origine antropica hanno spesso ripercussioni che vanno oltre i confini nazionali e rappresentano rischi considerevoli per la Svizzera, non da ultimo a causa dell'estesa urbanizzazione e dell'elevata densità di utilizzo del territorio. Per prevenire le catastrofi, la Svizzera considera fondamentali lo scambio di informazioni e il coordinamento con gli Stati confinanti, motivo per cui ha concluso vari accordi con diversi Paesi europei. Inoltre, nel 2017 la Svizzera ha stipulato con l'UE un accordo per migliorare lo scambio di informazioni nel settore dell'aiuto umanitario e della protezione civile. È prassi sempre più consolidata che gli Stati europei si coordinino attraverso il meccanismo di protezione civile dell'UE (*EU Civil Protection Mechanism*» UCPM) che comprende tre aree d'azione, ovverossia la prevenzione, la preparazione e la gestione delle crisi. Vi partecipano anche Paesi terzi come Albania, Bosnia e Erzegovina, Islanda, Macedonia del Nord, Montenegro, Norvegia, Serbia e Turchia, che versano una quota annuale e in cambio ricevono l'accesso completo ai servizi del meccanismo. Nel contesto della gestione della crisi di COVID-19, l'UCPM si è dimostrato un valido strumento di protezione collettiva, svolgendo un ruolo chiave in particolare nell'organizzazione dei voli di rimpatrio dell'UE. Anche per la Svizzera le riunioni quotidiane di coordinamento consolare dell'UCPM, alle quali ha potuto partecipare ad interim grazie a una decisione dell'UE, si sono rivelate un importante strumento di supporto per le sue attività di rimpatrio. Uno studio del Politecnico federale di Zurigo, pubblicato per conto dell'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP)⁸⁴, illustra i numerosi vantaggi diretti della partecipazione della Svizzera all'UCPM. Oltre al pieno accesso a tutti i servizi di supporto e alle capacità dell'UCPM, lo studio indica in particolare l'opportunità per la Svizzera di sviluppare ulteriormente le sue capacità nel campo della riduzione del rischio di catastrofi, grazie a una più stretta cooperazione a livello dell'UE e a una maggiore esperienza operativa in situazioni di crisi concrete. Sulla base dei risultati di questo studio e delle esperienze positive acquisite nella gestione della crisi di COVID-19, il Consiglio federale analizzerà quali possano essere i vantaggi di una partecipazione della Svizzera all'UCPM.

3.4.3 Cultura e statistica

- Accordo MEDIA del 2004 (con accordo successivo del 2007)
- Accordo sulla cooperazione nel settore statistico del 2004

La diversità culturale si sviluppa laddove vi sono libertà e opportunità di scambio tra artisti, e con la partecipazione della popolazione. La promozione pubblica della cultura e gli accordi internazionali intendono creare condizioni quadro adatte a questo sviluppo. Il panorama culturale svizzero, relativamente piccolo e diversificato a livello linguistico-regionale, cresce soprattutto grazie allo scambio con l'estero. In virtù della sua posizione geografica e della sua storia, la Svizzera è strettamente legata ad altre tre regioni culturali e linguistiche europee. Il mercato svizzero è spesso troppo piccolo perché gli

⁸¹ Lettera dell'ECHA alla Svizzera del 19 dicembre 2017 e lettera della Svizzera all'ECHA del 22 dicembre 2017. Disponibile su: www.dfae.admin.ch > Politica estera > Politica europea > Politica europea della Svizzera > Accordi bilaterali > Visione generale > Accordi bilaterali e cooperazioni a partire dal 2004 > Sicurezza dei prodotti chimici / REACH.

⁸² Convenzione sullo scambio di informazioni del 9 e 10 luglio 2015. Disponibile su: www.swissmedic.ch > Chi siamo > Collaborazione internazionale > Collaborazione bilaterale con autorità partner > Convenzioni sullo scambio di informazioni > Unione europea.

⁸³ Accordo di cooperazione tra l'OEDT e l'UFSP del 12 settembre 2017. Disponibile su: www.dfae.admin.ch > Politica estera > Politica europea > Politica europea della Svizzera > Accordi bilaterali > Visione generale > Accordi bilaterali e cooperazioni a partire dal 2004 > Cooperazione nel settore delle droghe e delle tossicodipendenze.

⁸⁴ Center for Security Studies (CSS), PF Zurigo (2021): «An Evaluation of Switzerland becoming a Participating State of the European Union Civil Protection Mechanism».

artisti locali possano ottenere un successo durevole, quindi si affidano a collaborazioni internazionali per raggiungere un pubblico più vasto e ampliare le loro opportunità di finanziamento. L'UE è la principale istituzione di promozione culturale transfrontaliera in Europa ed è quindi anche un partner importante per la politica culturale internazionale della Svizzera, che ha partecipato al programma di finanziamento cinematografico MEDIA dell'UE dal 2006 al 2013⁸⁵. I colloqui informali relativi a un'associazione al programma Europa creativa (2014-2020) erano stati temporaneamente sospesi dall'UE in seguito all'adozione dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» nel febbraio 2014, ma sono poi ripresi in un secondo momento⁸⁶. Tuttavia, i negoziati non si sono conclusi perché ostacolati da questioni aperte quali l'armonizzazione con la direttiva sui servizi di media audiovisivi (direttiva SMA) richiesta dall'UE⁸⁷ e la mancanza di un accordo istituzionale. Perciò, nel 2014 la Svizzera ha adottato misure sostitutive a livello nazionale⁸⁸. Come indicato nel messaggio sulla cultura 2021–2024, il Consiglio federale vaglierà l'opportunità di partecipare all'attuale programma (2021-2027). A causa dei ritardi accumulati è però necessario chiarire se la partecipazione al programma in corso sia ancora realistica. L'Accordo di cooperazione statistica, entrato in vigore nel 2007⁸⁹, getta le basi per l'armonizzazione delle statistiche tra la Svizzera e l'UE, in particolare in settori economicamente rilevanti come i conti nazionali, i trasporti, il turismo, il commercio estero e l'agricoltura. Questa collaborazione consente alla Svizzera di figurare nelle pubblicazioni dell'Ufficio statistico dell'UE (Eurostat) e di acquisire maggiore visibilità a livello internazionale, accanto ai Paesi dell'UE e del SEE. Il bilancio della collaborazione ultradecennale con l'UE in ambito statistico nel quadro dell'accordo bilaterale è positivo. Negli ultimi anni, le esperienze maturate in questo contesto sono confluite in numerose statistiche svizzere, che ora presentano un contenuto informativo maggiore, sono più dettagliate, sono disponibili più rapidamente, soddisfano requisiti di qualità più elevati e consentono raffronti con i partner europei. Un risultato di cui si avvantaggiano anche i numerosi utenti delle statistiche nel mondo politico, economico e della società civile in Svizzera. È molto improbabile che questi progressi sarebbero stati compiuti senza l'effetto incentivante dell'accordo e, soprattutto, senza la cooperazione con il Sistema statistico europeo (SSE).

4 Valutazione delle opzioni della Svizzera in materia di politica europea

Il capitolo precedente ha stilato un bilancio sul bilateralismo che la Svizzera persegue nelle sue relazioni con l'UE. Questa retrospettiva viene ora completata con un'analisi delle prospettive future, incentrata sugli approcci che potrebbero essere presi in considerazione nella politica europea. I tre postulati presentati al Consiglio nazionale nel giugno del 2021, dopo la conclusione dei negoziati su un accordo istituzionale (cfr. n. 1), chiedono tutti un esame delle possibili opzioni (o strumenti) della Svizzera in materia di politica europea. Due dei postulati menzionano esplicitamente alcune di queste opzioni, in particolare la rinuncia alla via bilaterale e quindi il passaggio allo statuto di Paese terzo, la continuazione della via bilaterale (eventualmente senza aggiornare gli accordi), l'adesione al SEE e l'adesione all'UE. Nelle sue prese di posizione, il Consiglio federale ha dichiarato la propria disponibilità a effettuare tale esame.

Le opzioni elencate corrispondono a grandi linee a quelle già analizzate in dettaglio nel rapporto sulla politica europea del 2010. All'epoca consistevano nel proseguimento della via bilaterale (con o senza nuovi accordi), nella creazione di un quadro istituzionale, nell'adesione al SEE e nell'adesione all'UE

⁸⁵ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea nel settore audiovisivo che stabilisce modalità e condizioni della partecipazione della Confederazione Svizzera ai programmi comunitari MEDIA Plus e MEDIA Formazione (con allegati e atto finale), RS **0.784.405.226.8**. (Accordo MEDIA originario dei Bilateral II, scaduto il 31 dicembre 2006, poi accordo successivo del 2007).

⁸⁶ Messaggio del 26 febbraio 2020 concernente la promozione della cultura negli anni 2021–2024 (Messaggio sulla cultura 2021–2024), FF **2020 2813**.

⁸⁷ Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), GU L 95 del 15.4.2010, pag. 1.

⁸⁸ Ordinanza del DFI del 21 aprile 2016 sulla promozione della presenza internazionale della cinematografia svizzera e sulle misure compensative MEDIA, RS **443.122**.

⁸⁹ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sulla cooperazione nel settore statistico, RS **0.431.026.81**.

(con o senza esenzione). Il rapporto sulla politica europea del 2006 (Rapporto Europa 2006) contemplava anche altri due strumenti: l'associazione bilaterale e l'adesione all'Unione doganale dell'UE. Oggi queste due opzioni sono meno rilevanti e non richiedono un esame attento. A differenza del 2006 e del 2010, occorre tuttavia considerare anche la possibilità di mantenere con l'UE solamente un rapporto di libero scambio, come richiesto dai due postulati. Dal 2015 il Consiglio federale ha analizzato in dettaglio un tale scenario in un rapporto separato⁹⁰.

La Svizzera può quindi orientare la sua politica europea verso quattro prospettive fondamentali: accontentarsi semplicemente del libero scambio, proseguire sulla via bilaterale, aderire al SEE o aderire all'UE.

Ma cosa accade se la Svizzera decide di proseguire sulla via bilaterale senza tuttavia accettare gli adeguamenti istituzionali auspicati dall'UE? A prima vista, questa sembra essere un'opzione che consente di mantenere lo status quo: in assenza di un intervento da parte della Svizzera, i rapporti rimangono invariati, soprattutto perché gli accordi bilaterali sono validi a tempo indeterminato. L'UE ha però chiarito che se non si giungerà ad una soluzione istituzionale, ridurrà progressivamente l'attuale grado di partecipazione al mercato interno. Di conseguenza, la via bilaterale si sgretolerebbe a poco a poco, la partecipazione al mercato verrebbe ridotta e le cooperazioni cesserebbero. Il risultato non sarebbe quindi il permanere dello status quo ma un accesso al mercato interno sempre più limitato, una diminuzione delle collaborazioni e un'accresciuta incertezza del diritto. Ecco perché un tale approccio rappresenta una cattiva opzione per il Consiglio federale.

4.1 Criteri di valutazione

Come menzionato nell'introduzione del presente rapporto, gli obiettivi della politica europea derivano dagli obiettivi dello Stato, definiti nell'articolo relativo allo scopo della Costituzione federale (art. 2 Cost.). I quattro strumenti summenzionati devono essere valutati alla luce di questi obiettivi. Tuttavia, le principali difficoltà diventano subito evidenti. Non esistono infatti opzioni che consentano di raggiungere completamente ogni singolo obiettivo dello Stato. Al contrario, danno luogo a conflitti di obiettivi. Una maggiore cooperazione o coinvolgimento con l'UE può contribuire, a seconda delle circostanze, a raggiungere meglio alcuni degli obiettivi sanciti dall'articolo 2 della Costituzione, in particolare la prosperità comune, ma anche la sicurezza del Paese o lo sviluppo sostenibile. Un legame più stretto con l'UE può invece ridurre il margine di manovra formale della Svizzera relativo a obiettivi dello Stato come la tutela della libertà e dei diritti del Popolo. Individualmente, i singoli obiettivi spingono la politica europea in direzioni diverse.

In questa situazione complessa, gli obiettivi principali della politica europea della Svizzera restano una partecipazione ottimale al mercato interno dell'UE e la cooperazione con l'UE in determinati settori di interesse, mantenendo al contempo il più ampio margine di manovra politico possibile. È quindi necessario trovare un equilibrio nelle relazioni con l'UE che tenga conto di tutti gli obiettivi formulati nell'articolo relativo allo scopo della Costituzione. In definitiva, conviene scegliere l'opzione di politica europea che, nel contesto attuale, garantisce di ottenere il miglior risultato possibile a lungo termine per l'insieme degli obiettivi dello Stato. I tre criteri seguenti, che derivano dall'obiettivo principale in materia di politica europea (cfr. n. 1), sono determinanti per la relativa valutazione delle opzioni. In primo luogo, qual è il grado e l'estensione della partecipazione al mercato interno, che tipo di accesso hanno le imprese svizzere a questo mercato? In secondo luogo, di quali ulteriori possibilità di cooperazione con l'UE dispone la Svizzera per realizzare gli obiettivi menzionati nell'articolo relativo allo scopo della Costituzione, per esempio nell'ambito della sicurezza, della migrazione e dell'asilo (Schengen/Dublino), o attraverso la partecipazione a programmi dell'UE? In terzo luogo, a quali condizioni è possibile mantenere il margine di manovra politico della Svizzera? A questi tre criteri se ne aggiunge inevitabilmente un quarto: la fattibilità sul piano della politica estera (già introdotto nel rapporto sulla politica europea del 2006). Il

⁹⁰ Rapporto del Consiglio federale del giugno 2015 in risposta al postulato Keller-Sutter [13.4022] «Un accordo di libero scambio con l'UE al posto degli accordi bilaterali».

successo di un determinato modello dipende ovviamente anche dal fatto che l'UE, in quanto partner, trovi dei vantaggi in una collaborazione con la Svizzera su queste basi.

4.1.1 Grado di partecipazione al mercato interno

Il primo criterio riguarda un fattore da sempre fondamentale per il successo della Svizzera, ossia scambi economici con l'estero il più possibile liberi da ostacoli. Le imprese svizzere, che dispongono solo di un piccolo mercato interno e spesso sono altamente specializzate, dipendono più di altre da un accesso ai mercati esteri giuridicamente garantito e il più ampio possibile. Una partecipazione completa al mercato interno dell'UE non è necessariamente l'obiettivo ideale, poiché in alcuni settori il mantenimento di una regolamentazione indipendente può essere più vantaggioso per la Svizzera dal punto di vista economico o politico.

Gli scambi economici tra due o più economie avvengono in linea di massima più liberamente quanto più forte è l'integrazione economica formale tra di esse. Di solito, si distinguono diversi livelli di integrazione economica, anche se non sempre è possibile separarli nettamente.

- Libero scambio: i dazi doganali tra le parti sono aboliti, come anche le restrizioni quantitative al commercio e le misure di effetto equivalente (spesso con limitazioni ed eccezioni, p. es. per i prodotti agricoli). Sovente sono previste anche regole supplementari in settori importanti, per esempio la proprietà intellettuale o la concorrenza, e viene migliorato l'accesso al mercato dei servizi.
- Unione doganale: oltre all'abolizione dei dazi interni, le parti concordano un dazio esterno comune.
- Mercato comune: vengono ampiamente eliminati non solo gli ostacoli tariffari (dazi doganali e contingenti tariffari), ma anche gli ostacoli non tariffari al commercio (p. es. tecnici). Oltre alle merci (beni e servizi), anche i fattori di produzione (lavoro e capitale) circolano liberamente. Ciò richiede l'armonizzazione del diritto e/o il riconoscimento reciproco delle diverse norme giuridiche.
- Unione economica: alcune parti della politica economica vengono uniformate, per esempio la politica agricola.
- Unione monetaria: le parti rinunciano alla propria valuta nazionale e introducono una moneta comune.

4.1.2 Possibilità di cooperazione

Il grado di partecipazione al mercato interno deve essere completato da un secondo criterio che copra altri ambiti di (potenziale) cooperazione, che vanno oltre la più stretta interdipendenza economica. Tali ambiti sono, per esempio, la giustizia e la polizia, l'istruzione e la ricerca, l'ambiente e il clima o la cultura. Un'opzione adeguata in materia di politica europea dovrebbe consentire alla Svizzera di avviare cooperazioni con l'UE in altri settori di interesse e, quindi, di rafforzare per esempio la sua sicurezza, la sua forza innovativa e la sua efficienza in termini di sviluppo sostenibile.

4.1.3 Margine di manovra politico

Altrettanto importante è il terzo criterio, quello del margine di manovra politico. Grazie agli strumenti della democrazia diretta, in Svizzera più che altrove gran parte delle competenze decisionali politiche sono direttamente nelle mani dei cittadini. Lo spiccato principio federalistico attribuisce inoltre ampie competenze statali ai Cantoni e ai Comuni, e di conseguenza anche a più ampia portata dei cittadini. Il margine di manovra politico della Svizzera deve essere mantenuto, proprio perché spesso si tratta direttamente del margine di manovra politico del singolo cittadino. È essenziale che le soluzioni elaborate con l'UE tengano conto delle strutture istituzionali della Svizzera, come la democrazia diretta e il federalismo.

Ma in cosa consiste questo margine di manovra politico? In ultima analisi, si misura dal modo in cui consente di tutelare efficacemente gli interessi della Svizzera. In definitiva, non è solo l'autonomia formale, ossia la possibilità di scegliere tra determinate opzioni senza obblighi verso terzi, a essere decisiva, ma anche l'effettivo potere di influenza, quindi la possibilità di scegliere e realizzare realmente opzioni auspiccate e concrete e di influenzare direttamente la definizione delle norme applicabili. Questi due concetti mirano in parte alla stessa cosa. Ma nella realtà globalizzata ed estremamente interconnessa spesso non è così. In contesti di forte interdipendenza, un effettivo margine di manovra che consenta di difendere in modo efficace i propri interessi è garantito spesso solo dalla cooperazione con altri attori – il che, almeno per quanto riguarda gli obblighi contrattuali, implica una certa limitazione dell'autonomia formale. In conclusione, per mantenere un elevato margine di manovra effettivo è necessario un buon equilibrio tra autonomia formale, cooperazione internazionale e reali diritti di partecipazione.

Per la Svizzera, ciò vale in particolare nei confronti dell'UE. Il margine di manovra necessario per perseguire obiettivi come la prosperità economica, la sicurezza o la protezione dell'ambiente non dipende tanto dalla conservazione di un'autonomia formale, quanto dalla cooperazione (regolamentata da accordi o informale) con la sua vicina più prossima. Inoltre, l'autonomia formale della Svizzera deve essere relativizzata rispetto al potere normativo di cui dispone l'UE grazie alle sue dimensioni e all'importanza del suo mercato (cfr. n. 2.1). Anche in assenza di relativi accordi di diritto internazionale, è spesso ovvio o addirittura inevitabile che la Svizzera, per motivi economici o di altro tipo, mantenga il proprio diritto compatibile con quello dell'UE (adeguamento autonomo), a meno che non vi siano particolari ragioni contrarie. Ciò crea una certa congruenza di interessi nei confronti del resto del mondo. Le possibilità di sviluppo di una legislazione nazionale completamente indipendente (autonomia formale) sono dunque molto limitate.

L'effettiva limitazione dell'autonomia formale attraverso la cooperazione internazionale dipende inoltre in modo determinante dai meccanismi istituzionali dei relativi trattati internazionali. Il recepimento degli sviluppi del diritto dell'UE, per esempio, avviene in modo automatico, dinamico o statico? La Svizzera dispone dei diritti di partecipazione o di codecisione nell'ambito dello sviluppo del diritto dell'UE? Le eventuali conseguenze del mancato recepimento di alcuni sviluppi del diritto dell'UE nei rilevanti accordi con l'UE sono all'occorrenza accettabili per la Svizzera?

4.1.4 Fattibilità sul piano della politica estera

Per stipulare un accordo è necessario il consenso di tutte le parti coinvolte. È difficile capire in anticipo se una determinata opzione sia fattibile in termini di politica estera e quindi davvero realistica. Tuttavia, alcuni aspetti possono essere a favore o contro di essa. Per esempio, tanto più un'opzione di politica europea si basa su un modello predefinito già noto all'UE, tanto più è probabile che sia fattibile e quindi accettabile per l'UE. Tali modelli predefiniti sarebbero in particolare l'adesione al SEE e l'adesione all'UE. Entrambe le possibilità sono definite in accordi multilaterali, ed entrambe rappresentano opportunità di cooperazione e integrazione che altri Stati hanno perseguito prima della Svizzera. Inoltre, negli ultimi anni è diventato sempre più evidente che per l'UE l'integrità del mercato interno e la garanzia di un «*level playing field*» sono presupposti sine qua non che devono valere per tutte le relazioni con i Paesi terzi e devono essere regolamentati in modo più o meno dettagliato a seconda del grado di coinvolgimento.

Ma alla fine è soprattutto un aspetto a essere decisivo: non solo la Svizzera, ma anche l'UE deve vedere più vantaggi che svantaggi in una determinata opzione. Come la Svizzera, anche l'UE esaminerà ogni possibile accordo per verificare se non esistono alternative più vantaggiose e realizzabili. La sua valutazione non è necessariamente immutabile. Sviluppi ed eventi che non hanno direttamente nulla a che vedere con le relazioni tra la Svizzera e l'UE cambiano la prospettiva di quest'ultima nei confronti della Svizzera, come è emerso di recente per esempio alla luce della Brexit. L'UE, inoltre, non è un blocco monolitico, ma un'associazione di 27 Stati, ognuno dei quali ha le proprie relazioni con la Svizzera e interessi specifici nei suoi confronti. E infine, l'UE non decide indipendentemente dalla Svizzera quello

che deve o non deve essere preso in considerazione nelle relazioni reciproche, ma interagendo con essa.

Le relazioni tra la Svizzera e l'UE sono indubbiamente caratterizzate dalla chiara preponderanza economica, politica e demografica di quest'ultima. Tuttavia, anche la Svizzera è importante per l'UE: è fondamentale come partner commerciale, come investitore, come Paese che accoglie lavoratori dell'UE, come piazza scientifica, come Paese di transito e anche come nazione saldamente ancorata ai valori europei. I limiti della fattibilità sul piano della politica estera non sono quindi fissi. Questi limiti saranno piuttosto il risultato del dialogo e dei negoziati tra la Svizzera e l'UE.

4.2 Le quattro opzioni

Sulla base dei criteri elencati, vengono di seguito esaminate più in dettaglio le quattro opzioni fondamentali summenzionate: il modello di libero scambio, il proseguimento della via bilaterale, l'adesione al SEE e l'adesione all'UE. Queste considerazioni si basano sulle valutazioni dei citati rapporti del Consiglio federale e le integrano.

4.2.1 Libero scambio

Grado di partecipazione al mercato interno: nello scenario di libero scambio la Svizzera ridurrebbe le sue relazioni con l'UE a un livello di interdipendenza economica inferiore, basato essenzialmente sull'eliminazione degli ostacoli tariffari al commercio (dazi, quote). Tutte le facilitazioni di accesso al mercato interno, fondate sull'armonizzazione del diritto, sarebbero eliminate. Di conseguenza, le imprese industriali, per esempio, dovrebbero affrontare nuovi ostacoli tecnici (non tariffari) al commercio e quindi costi supplementari e svantaggi competitivi. Nel settore agricolo e in quello veterinario, i controlli e una cooperazione meno stretta aumenterebbero i costi e indebolirebbero la sicurezza dei consumatori. Molti fornitori di prestazioni non potrebbero più operare a livello transfrontaliero o avrebbero difficoltà a farlo. Questi ostacoli aggiuntivi non solo provocherebbero un aumento dei costi per gli esportatori svizzeri, ma anche prezzi più elevati e una minore varietà di prodotti per i consumatori. Poiché invece dell'ALC verrebbe applicato il diritto nazionale, le aziende svizzere non potrebbero più reclutare liberamente lavoratori provenienti dall'UE e i cittadini svizzeri sarebbero svantaggiati rispetto a quelli dell'UE nella ricerca di un lavoro all'interno dell'UE.

Gli scambi economici tra la Svizzera e l'UE si baserebbero essenzialmente solo su un accordo di libero scambio, che potrebbe essere quello esistente oppure un accordo di libero scambio modernizzato. Negli ultimi anni nel dibattito politico interno svizzero è emersa più volte la questione della possibilità di ampliare o sostituire questo accordo, che risale al 1972. Si ritiene che un accordo di libero scambio «globale» (o «moderno») possa rimpiazzare in modo valido, contrariamente al vecchio accordo, la partecipazione settoriale al mercato interno attuale tra la Svizzera e l'UE. Nel quadro di un accordo globale di libero scambio, la Svizzera cercherebbe di ottenere tutte le facilitazioni degli scambi economici realizzabili anche senza dover armonizzare il diritto.

Tuttavia, un attento esame della situazione iniziale mostra che, oltre alle norme già in vigore a livello di libero scambio, si potrebbero introdurre probabilmente solo agevolazioni supplementari di poco conto. Il potenziale maggiore è nel settore agricolo, dove esistono ancora sostanziali ostacoli tariffari al commercio tra la Svizzera e l'UE. Al contempo, esiste tuttavia una forte resistenza politica interna contro la liberalizzazione di questo settore. Alcuni miglioramenti potrebbero essere apportati anche al commercio dei servizi, ma si raggiungerebbero rapidamente i limiti di quello che si può realizzare senza un'armonizzazione giuridica. In considerazione degli intensi scambi economici e della stretta interdipendenza tra la Svizzera e l'UE, gli interessi economici svizzeri non possono essere adeguatamente tutelati solo con il libero scambio. L'accordo sugli scambi e la cooperazione⁹¹, stipulato il 30 dicembre 2020 tra l'UE e il Regno Unito, non modifica questa conclusione.

⁹¹ Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, GU L 444 del 31.12.2020, p. 14.

Possibilità di cooperazione: nello scenario di libero scambio, inoltre, l'associazione a Schengen/Dubliino sarebbe difficilmente possibile poiché l'UE la fa dipendere dall'accordo sulla libera circolazione delle persone. Ciò avrebbe gravi conseguenze nell'ambito della sicurezza interna e della cooperazione transfrontaliera, nel settore dell'asilo e nella lotta alla migrazione irregolare⁹². Teoricamente, diverse altre cooperazioni esistenti potrebbero essere proseguite ed eventualmente ampliate anche in un rapporto di libero scambio. Tuttavia, ci si deve attendere che l'UE imponga condizioni politiche. Un'attenzione particolare va riservata al futuro della collaborazione nel campo della ricerca, un importante ambito di cooperazione. Il fatto che l'UE sia fundamentalmente disposta a cooperare nella ricerca anche in un rapporto di libero scambio viene dimostrato, tra le altre cose, dal citato accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito. Ma l'auspicata partecipazione del Regno Unito ai programmi dell'UE come Orizzonte Europa e Copernicus non ha potuto ancora essere attuata e pertanto non è stata garantita con la conclusione dell'accordo.

Margine di manovra politico: con l'approccio fondato sul libero scambio e la rinuncia alla partecipazione al mercato interno, la Svizzera otterrebbe sì un'autonomia formale, ma, data l'importanza del mercato interno dell'UE, per venire incontro agli interessi fondamentali della sua piazza economica anche in futuro dovrebbe allinearsi alla normativa dell'UE in molti settori. L'adeguamento autonomo, già oggi fondamentale, assumerebbe ancora più importanza. Allo stesso modo, in Svizzera potrebbe aumentare la pressione per estendere l'attuale sistema di autorizzazione unilaterale dei prodotti dell'UE (principio «Cassis de Dijon»). Anche senza la libera circolazione delle persone, la Svizzera dovrebbe inoltre consentire un ampio accesso al suo mercato del lavoro ai cittadini dell'UE, per permettere all'economia svizzera di continuare a reclutare la forza lavoro necessaria. Tutte queste misure sarebbero unilaterali: non ci sarebbe alcun diritto di reciprocità, ossia nessun riconoscimento, negli stessi termini, da parte dell'UE di beni, servizi e lavoratori svizzeri. Infine, il margine di manovra politico, che si basa sulla cooperazione e sulla partecipazione, e quindi l'effettiva difesa degli interessi svizzeri, sarebbe chiaramente limitato rispetto agli altri modelli.

Fattibilità sul piano della politica estera: un rapporto di libero scambio fa effettivamente parte dei modelli esistenti nell'ambito della politica estera. Occorre tuttavia considerare quali sono le richieste dell'UE per avviare eventuali negoziati su un nuovo accordo di libero scambio. Anche in questo caso si può fare riferimento all'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'UE e il Regno Unito. Nei relativi negoziati, l'UE ha chiesto e ottenuto l'inserimento di impegni orizzontali per garantire la parità di condizioni («*level playing field*») in materia di aiuti di Stato, protezione dell'ambiente e del clima, diritti sociali e dei lavoratori e trasparenza fiscale, in una misura finora insolita per un rapporto di libero scambio. Ciò include anche la possibilità di misure di esecuzione e di compensazione come la reintroduzione di dazi o addirittura la sospensione dell'accordo. Se l'UE dovesse insistere su obblighi simili nei confronti della Svizzera, ciò ridurrebbe ulteriormente i vantaggi di questo modello e il futuro margine di manovra politico.

⁹² Rapporto del Consiglio federale del 7 giugno 2013 in adempimento del postulato Hans Fehr [10.3857] del 1° ottobre 2010. Conseguenze dell'obbligo di conformarsi a Schengen, p. 5465 segg.; Rapporto Schengen, p. 111 seg.

- **Grado di partecipazione al mercato interno:** l'approccio di libero scambio corrisponde al più basso dei livelli di integrazione economica sopra descritti. In questo modo non si tiene sufficientemente conto delle esigenze dell'economia svizzera.
- **Possibilità di cooperazione:** importanti cooperazioni per la Svizzera potrebbero essere più difficili da raggiungere, in particolare Schengen/Dublino.
- **Margine di manovra politico:** l'autonomia formale è relativamente ampia nello scenario di libero scambio. Tuttavia, a causa dei vincoli economici, la Svizzera potrebbe trasformare l'autonomia formale in un effettivo margine di manovra solo in misura limitata. Ciò non compenserebbe gli svantaggi (accesso limitato al mercato interno, cooperazioni limitate).
- **Fattibilità sul piano della politica estera:** l'approccio di libero scambio è tanto più attuabile quanto più la Svizzera è disposta a soddisfare eventuali richieste dell'UE sull'adozione di norme orizzontali.

4.2.2 Proseguimento della via bilaterale

Grado di partecipazione al mercato interno: la via bilaterale ha permesso alla Svizzera e all'UE di costruire un mercato comune in alcuni settori e quindi, proprio in questi settori, di andare oltre il livello limitato di un accordo di libero scambio. In molti ambiti è stato perciò possibile creare condizioni simili al mercato interno, paragonabili a quelle previste dall'Accordo SEE. Restano tuttavia ancora esclusi ambiti significativi. Il grado di coinvolgimento è basso per esempio nel settore dei servizi, che svolge un importante ruolo negli scambi economici tra la Svizzera e l'UE. Ma anche in altri ambiti esiste un notevole potenziale di sviluppo. Negli ultimi anni la Svizzera ha negoziato con l'UE nuovi accordi di accesso al mercato interno nei settori dell'elettricità e della sicurezza alimentare. Secondo il Consiglio federale sono settori in cui i vantaggi di ulteriori disposizioni contrattuali con l'UE superano gli svantaggi. Ma in base agli sviluppi del mercato interno dell'UE e degli interessi degli attori economici svizzeri coinvolti, anche in altri settori potrebbe avere senso concludere nuovi accordi.

Possibilità di cooperazione: nel complesso, con la via bilaterale la Svizzera ha potuto partecipare, in passato, a tutte le cooperazioni per lei fondamentali. Tuttavia, anche questo ambito presenta un potenziale di sviluppo, per esempio in vista di un accordo sulla salute. Attualmente la priorità è chiaramente il rinnovo della piena associazione al programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione (Orizzonte Europa) e ai programmi e alle iniziative correlati. Per mantenere la sua posizione di primo piano nel settore della ricerca e dell'innovazione, la Svizzera trarrebbe vantaggio dalla partecipazione a questo programma di cooperazione di prim'ordine a livello mondiale.

Margine di manovra politico: nell'approccio bilaterale l'integrazione prevista dagli accordi si limita a determinati ambiti settoriali in cui la Svizzera ha interessi di rilievo. Altrimenti è garantita l'autonomia formale. A ciò si aggiunge il carattere sostanzialmente statico degli accordi (ad eccezione dell'associazione a Schengen/Dublino) e, per quanto riguarda la loro interpretazione e applicazione, la struttura dei due pilastri per cui ogni parte attua gli accordi in modo autonomo e in assenza di autorità di controllo e giudiziarie trasversali. In questo modo il margine di manovra politico della Svizzera è garantito. In pratica, tuttavia, la Svizzera segue generalmente i pertinenti sviluppi del diritto dell'UE nei settori coperti dagli accordi poiché è nel suo interesse mantenerli aggiornati e funzionali. Nei casi eccezionali in cui non è interessata a recepire il diritto dell'UE, le conseguenze che ne derivano sono state finora gestibili. In compenso, la via bilaterale consente alla Svizzera di partecipare solo in modo limitato all'elaborazione della legislazione dell'UE. Anche il meccanismo di composizione delle controversie attraverso i comitati misti, previsto nell'ambito dell'approccio bilaterale, ha un'efficacia limitata.

Nella discussione sull'introduzione di meccanismi istituzionali – ossia il recepimento dinamico del diritto e la composizione giuridica delle controversie – che l'UE pone come condizione per il proseguimento della via bilaterale (cfr. più sotto), la questione del mantenimento del margine di manovra politico è rilevante. Per la valutazione del "bilancio di sovranità" sarà determinante capire, tra le altre cose, in che

misura gli ambiti di interesse essenziali della Svizzera potranno essere esclusi dal recepimento dinamico, i diritti di partecipazione rafforzati e le conseguenze di un mancato recepimento contenute entro limiti chiaramente circoscritti e proporzionati.

Fattibilità sul piano della politica estera: settoriale significa selettivo, ma la scelta dei temi è stata naturalmente concordata. La Svizzera e l'UE hanno sempre deciso di comune accordo sul contenuto della via bilaterale. La Svizzera è riuscita a promuovere le sue esigenze quando, in cambio, ha accettato quelle dell'UE. Questo cosiddetto «parallelismo» continuerebbe a caratterizzare la via bilaterale anche in futuro (mentre non si incontrerebbero le stesse difficoltà con l'adesione al SEE o all'UE). La posizione dell'UE, che non vuole più affrontare nello stesso modo le esigenze reciproche, ha invece gravi conseguenze. Durante i negoziati sull'accordo istituzionale, l'UE ha dichiarato di non voler più concludere nuovi accordi di accesso al mercato interno con la Svizzera finché non sarà introdotta una regolamentazione istituzionale soddisfacente. Nel dicembre 2018 ha inoltre annunciato di voler aggiornare gli accordi esistenti solo in via opzionale, laddove ciò sia nel suo interesse preponderante. Anche dopo la fine dei negoziati sull'accordo istituzionale, l'UE ha mantenuto in linea di principio questa posizione e ha deciso di far dipendere la propria disponibilità a proseguire una cooperazione sostanziale con la Svizzera da quattro condizioni: il recepimento dinamico del diritto, un meccanismo di composizione giuridica delle controversie, la regolamentazione delle condizioni di parità («*level playing field*») relativa agli aiuti di Stato e il versamento regolare di un contributo di coesione. Senza una soluzione a queste questioni il livello di cooperazione raggiunto verrebbe progressivamente ridotto, anche se in modo non sistematico e lento. A breve termine si creerebbero ostacoli in alcuni ambiti, come si può già constatare nel in quello dei dispositivi medici a causa del mancato aggiornamento del MRA. A lungo termine, tuttavia, l'UE minaccia di minare completamente le fondamenta della via bilaterale. La Svizzera può proseguire la via bilaterale solo se anche l'UE è disposta a farlo. Il più grande fattore di incertezza è diventata però proprio la fattibilità sul piano della politica estera.

- **Grado di partecipazione al mercato interno:** oltre al libero scambio, tra la Svizzera e l'UE esiste un mercato comune settoriale grazie all'armonizzazione del diritto. Nonostante alcune lacune, le esigenze dell'economia svizzera sono sostanzialmente soddisfatte.
- **Possibilità di cooperazione:** la via bilaterale consente di partecipare a determinate cooperazioni, in particolare Schengen e Dublino.
- **Margine di manovra politico:** il margine di manovra politico rimane sufficientemente ampio, anche se nella pratica la Svizzera deve spesso orientarsi al diritto dell'UE senza poter contribuire a plasmarlo in modo determinante. Eventuali meccanismi istituzionali dovrebbero essere concepiti in modo tale da garantire un adeguato margine di manovra.
- **Fattibilità sul piano della politica estera:** la disponibilità dell'UE a proseguire la via bilaterale dipende in particolare dalla possibilità di trovare soluzioni alle questioni istituzionali.

4.2.3 Adesione al SEE

Grado di partecipazione al mercato interno / possibilità di cooperazione: dal punto di vista dei contenuti, l'adesione al SEE si distinguerebbe dalla via bilaterale soprattutto per il fatto che la maggior parte del diritto applicabile nel mercato interno dell'UE si applicherebbe anche alla Svizzera. Questo approccio non sarebbe quindi più «settoriale», poiché la maggior parte dei settori sarebbe coperta, in particolare il settore dei servizi. Il mercato comune tra la Svizzera e l'UE (e naturalmente gli altri tre Stati del SEE) sarebbe chiaramente più completo e stabile, anche se mancherebbero alcuni settori talvolta sensibili per la Svizzera, come l'agricoltura. Al di là del mercato comune, la Svizzera potrebbe continuare a essere associata a Schengen/Dublino e partecipare più facilmente a tutti i programmi dell'UE (invece di partecipare a programmi specifici, come avviene in linea di principio con la via bilaterale).

Margine di manovra politico: l'ampiezza e il carattere multilaterale del SEE significano, d'altra parte, che la Svizzera parteciperebbe all'integrazione europea attraverso uno strumento chiaramente meno flessibile del presente. A seconda delle circostanze, sarebbe più difficile o quasi impossibile ottenere soluzioni su misura per la Svizzera, che sarebbe inoltre integrata al mercato interno dell'UE anche in ambiti a cui forse preferirebbe non partecipare. In caso di un'adesione al SEE sarebbero escluse l'Unione doganale o l'Unione economica e monetaria dell'UE, il che garantirebbe un corrispondente margine di manovra in questi settori. La Svizzera potrebbe continuare a perseguire la propria politica economica esterna e concludere accordi di libero scambio indipendentemente dall'UE. Inoltre, non dovrebbe adottare l'euro e potrebbe continuare a perseguire una politica monetaria indipendente. Le politiche strutturali, congiunturali, fiscali e di crescita della Svizzera sarebbero influenzate solo in misura limitata dagli obblighi del SEE. Ciò non toglie che la Svizzera dovrebbe adottare la maggior parte dell'acquis del mercato interno e dei suoi sviluppi, che comprende anche tutti i settori orizzontali del «*level playing field*» come, per esempio, la disciplina degli aiuti di Stato. (Ad eccezione del Liechtenstein, agli Stati dell'AELS/SEE non sono state accordate concessioni o deroghe.) L'unica possibilità sarebbe il rifiuto collettivo (ossia da parte di tutti gli Stati AELS/SEE) di un atto normativo, che però difficilmente costituirebbe un'opzione realistica. Tali obblighi di ampia portata potrebbero essere compensati se, in quanto membro del SEE, uno Stato avesse anche ampi diritti di partecipazione per quanto riguarda l'elaborazione, l'adozione, l'implementazione e la gestione degli atti giuridici pertinenti. In effetti, sono previste possibilità di partecipazione per gli Stati AELS/SEE in termini di consultazioni, coinvolgimento in organi della Commissione europea e altro, senza tuttavia avere il diritto di voto. L'accordo SEE è quindi caratterizzato da una certa disparità di trattamento delle parti contraenti.

Fattibilità sul piano della politica estera: a differenza dei due strumenti precedenti, l'adesione al SEE è una procedura che non dipende solo dalla Svizzera e dall'UE. Entrato in vigore nel 1994, il SEE integra i tre Stati AELS, Islanda, Liechtenstein (dal 1995) e Norvegia, nel mercato interno dell'UE. Il SEE è in una certa misura un modello predefinito ed è in linea di principio aperto a nuovi Stati membri. L'adesione della Svizzera, che avrebbe dovuto essere un membro fondatore e che aveva contribuito alla definizione dell'accordo SEE, dovrebbe essere ancora oggi realizzabile in termini di politica estera, qualora lo volesse.

- **Grado di partecipazione al mercato interno:** il SEE prevede un'ampia partecipazione al mercato interno dell'UE. Per l'economia svizzera sussisterebbero solo alcuni ostacoli all'accesso al mercato (agricoltura, confini doganali).
- **Possibilità di cooperazione:** in linea di principio, la Svizzera potrebbe partecipare a tutti i programmi dell'UE.
- **Margine di manovra politico:** il margine di manovra sarebbe più limitato di quanto non lo giustifichino il grado di partecipazione al mercato e di cooperazione. In particolare, i diritti di partecipazione supplementari sono inferiori agli obblighi aggiuntivi.
- **Fattibilità sul piano della politica estera:** l'adesione della Svizzera al SEE dovrebbe essere fattibile sul piano della politica estera, tuttavia non dipende solo dall'UE ma anche dal consenso degli altri Stati membri del SEE.

4.2.4 Adesione all'UE

Grado di partecipazione al mercato interno / possibilità di cooperazione: come Stato membro dell'UE la Svizzera sarebbe pienamente integrata nel mercato interno e in tutte le cooperazioni dell'UE. Tuttavia, un tale grado di coinvolgimento andrebbe al di là di ciò che è necessario per soddisfare le sue esigenze economiche e di altro tipo e, al contempo, per essere un partner affidabile della cooperazione e della comunità dei valori europea. Effettivamente le aziende ma anche i cittadini svizzeri potrebbero beneficiare di tutte le libertà del mercato interno dell'UE, del quale la Svizzera farebbe parte a pieno

titolo, ancor più che nel caso di un'adesione al SEE. Tuttavia, la Svizzera dovrebbe per esempio rinunciare in ampia misura a una politica economica esterna autonoma, e, in futuro, non sarebbe più autorizzata a concludere accordi di libero scambio propri. Dovrebbe adottare la politica agricola dell'UE e aumentare l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto almeno al 15 per cento, ciò che comporterebbe una riorganizzazione del suo intero sistema fiscale. In linea di principio dovrebbe introdurre l'euro, rinunciando così al franco e alla sua politica monetaria autonoma. Inoltre, la Svizzera parteciperebbe alla Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea (PESC) e questo influirebbe sulla sua neutralità in vari modi, anche se in ultima analisi dovrebbe essere compatibile con essa.

Nei negoziati di adesione la Svizzera potrebbe naturalmente cercare di ottenere clausole di esenzione, i cosiddetti opt out. L'opzione più ovvia sarebbe la non partecipazione all'Unione economica e monetaria, ossia il mantenimento del franco. Attualmente, la Danimarca è esente dall'obbligo di adottare l'euro, come anche de facto la Svezia (entrambe, tuttavia, erano membri dell'UE già prima dell'introduzione dell'euro). Anche nel caso della Svizzera, quindi, queste o altre clausole di opt out potrebbero essere accettate. In definitiva, oltre a negoziare periodi transitori potrebbe al massimo chiedere di essere esonerata da una parte molto ridotta dell'acquis dell'UE.

Margine di manovra politico: con l'adesione all'UE la Svizzera potrebbe evitare le disparità di trattamento presenti nel SEE. La sua autonomia formale verrebbe abolita in tutti i settori «comunitarizzati», ma come Stato membro disporrebbe di pieni diritti di codecisione. Potrebbe quindi inviare una rappresentanza al Parlamento europeo, avrebbe un seggio nel Consiglio e fornirebbe un membro alla Commissione europea e un giudice alla CGUE. È tuttavia difficile stimare in che misura questi nuovi diritti di codecisione migliorerebbero effettivamente il margine di manovra politico della Svizzera. Perlomeno, come membro a pieno titolo, avrebbe la possibilità di contribuire all'evoluzione del diritto dell'UE e le sue esigenze potrebbero essere prese in considerazione, almeno per quanto riguarda le questioni fondamentali. Il suo peso come Stato membro non dipenderebbe solo dai diritti di codecisione stabiliti ma anche, in larga misura, dalla sua reale capacità di partecipazione.

Allo stesso tempo, è prevedibile che il tessuto stesso della Svizzera, le sue strutture interne, subirebbero cambiamenti significativi. L'adesione all'UE avrebbe un impatto sul relativo margine di manovra dei vari organi costituzionali e degli attori politici nazionali. L'Esecutivo (federale) tenderebbe a rafforzarsi rispetto al Parlamento, poiché nell'UE gli Stati membri sono rappresentati in larga misura dai loro governi nazionali. Soprattutto il Popolo svizzero e i Cantoni rischierebbero di perdere potere, non tanto in senso formale, quanto attraverso un indebolimento delle loro possibilità di intervento nel campo della politica interna. Anche se i diritti popolari, per esempio, rimarrebbero in linea di massima invariati, il trasferimento di competenze alle istituzioni dell'UE, dovuto all'appartenenza a quest'ultima, ridurrebbe il loro campo di applicazione materiale. Si dovrebbe inoltre eventualmente verificare se in Svizzera sarebbe opportuno procedere ad adeguamenti istituzionali per compensare al meglio il trasferimento di competenze (p. es. coinvolgendo nel miglior modo possibile l'Assemblea federale e i Cantoni nell'esercizio dei diritti di partecipazione e di codecisione da parte del Consiglio federale). Data la straordinaria importanza del federalismo e della democrazia diretta per lo Stato svizzero, è necessario prestare un'attenzione particolare ai potenziali cambiamenti sul piano interno.

Fattibilità sul piano della politica estera: come nel caso del SEE, l'adesione all'UE sarebbe in linea di principio fattibile, poiché la Svizzera dovrebbe soddisfare tutti i criteri di adesione. Tuttavia, a dipendenza del loro numero, le clausole di opt out (p. es. riguardo all'Unione economica e monetaria) eventualmente richieste dalla Svizzera potrebbero avere un impatto più o meno forte sulla fattibilità dell'adesione dal punto di vista della politica estera.

- **Grado di partecipazione al mercato interno:** la Svizzera sarebbe membro a pieno titolo dell'Unione doganale europea, del mercato interno dell'UE e, in assenza di un opt out, dell'Unione economica e monetaria dell'UE. Un tale grado di coinvolgimento andrebbe oltre le esigenze dell'economia svizzera.
- **Possibilità di cooperazione:** in quanto Stato membro dell'UE la Svizzera parteciperebbe a tutte le cooperazioni.
- **Margine di manovra politico:** gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE restringerebbero il margine di manovra a tal punto che nemmeno i nuovi diritti di partecipazione sarebbero in grado di compensare questa perdita di autonomia.
- **Fattibilità sul piano della politica estera:** si presume che l'adesione all'UE sia relativamente facile da ottenere, non è però certo che questo valga anche per le eventuali clausole di opt out auspiccate, per esempio il mantenimento del franco.

4.3 Quale via seguire?

Nei due rapporti sulla politica europea del 2006 e del 2010, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che la via bilaterale sia lo strumento più adeguato a disposizione della Svizzera per organizzare le sue relazioni con l'UE. Con la presente valutazione giunge ancora una volta a questa conclusione. Tra tutte le opzioni, la via bilaterale offre il miglior equilibrio tra le ricadute economiche concrete e il margine di manovra politico. Consente inoltre alla Svizzera di partecipare secondo le sue specificità al processo di integrazione europea e di mostrarsi solidale con i suoi vicini più prossimi e più lontani in Europa. Questo rende la via bilaterale vantaggiosa per entrambe le parti, la Svizzera e l'UE. Le altre opzioni, invece, presentano tutte carenze più o meno gravi. Un semplice rapporto di libero scambio non costituirebbe un assetto stabile per l'economia svizzera, aperta e strettamente interconnessa con il contesto europeo. L'adesione al SEE (e a maggior ragione all'UE) vincolerebbe la Svizzera in modo sproporzionato. In confronto, la via bilaterale è chiaramente l'opzione migliore se si tratta di realizzare lo scopo della Confederazione, sancito dalla Costituzione federale, nella definizione delle relazioni con l'UE.

Tuttavia, la via bilaterale presenta attualmente un punto debole fondamentale. La sua fattibilità sul piano della politica estera è diventata incerta. Mentre i primi tre criteri indicano chiaramente la scelta dell'opzione della via bilaterale, l'adempimento del quarto criterio è meno chiaro poiché l'UE ha subordinato la sua disponibilità a proseguire una sostanziale cooperazione bilaterale a condizioni di natura istituzionale. Non c'è il rischio concreto di una rottura improvvisa, ma senza l'aggiornamento degli accordi di accesso al mercato interno esistenti, senza il rinnovo della partecipazione svizzera ai programmi dell'UE e senza la possibilità di concludere nuovi accordi, la via bilaterale si indebolisce sempre più. A medio termine, esiste effettivamente il rischio che non serva più gli interessi della Svizzera. Questo problema deve essere risolto in un futuro prossimo. Ciò non sarà tuttavia possibile se la Svizzera non terrà conto delle esigenze dell'UE e se l'UE non sarà disposta a cercare soluzioni pragmatiche insieme alla Svizzera.

5 Punto della situazione

Parallelamente alla sua decisione del 26 maggio 2021 di non concludere l'accordo istituzionale, il Consiglio federale ha ribadito l'interesse della Svizzera a proseguire la via bilaterale e ha adottato una serie di misure con l'obiettivo di ridare slancio alle relazioni con l'UE e stabilizzare la cooperazione bilaterale. Queste misure includono lo sblocco rapido del secondo contributo svizzero (cfr. n. 3.2.9) – richiesto dal Consiglio federale l'11 agosto 2021⁹³ e approvato dal Parlamento il 30 settembre 2021 – che dovrebbe

⁹³ Messaggio concernente la modifica dei decreti federali sul secondo contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'UE (sblocco dei crediti quadro «coesione» e «migrazione»), FF 2021 1921.

dare un nuovo impulso alle relazioni con l'UE e consentire di compiere progressi anche in altri dossier. Alla luce di ciò, il 26 maggio 2021 il Consiglio federale ha anche incaricato di analizzare sistematicamente le differenze normative tra la Svizzera e l'UE, in particolare nell'ambito degli accordi di accesso al mercato interno, e di esaminare le possibilità di ridurle, nella misura in cui tale riduzione sia nell'interesse della Svizzera. In questo modo, il Consiglio federale intende eliminare, nei limiti del possibile, le eventuali divergenze concrete nell'applicazione degli accordi di accesso al mercato interno con l'UE, contribuendo così a stabilizzare le relazioni. Il 10 gennaio 2022 il Consiglio federale ha preso atto di un rapporto in merito.

Come ulteriore misura e nuovo strumento centrale di un futuro partenariato, il Consiglio federale ha proposto all'UE l'istituzione di un dialogo politico strutturato destinato a integrare, a livello politico, i formati di discussione già esistenti, ovvero comitati misti e consultazioni tematiche e geografiche. Tale dialogo dovrebbe inoltre coprire, basandosi sugli interessi in gioco, l'intera gamma di argomenti delle relazioni Svizzera-UE: il corpus di trattati bilaterale sugli accordi di accesso al mercato interno e sulla cooperazione, come pure le cooperazioni supplementari in materia di politica estera in settori quali la sicurezza, la digitalizzazione, il clima, la pace e i diritti umani. Nell'ambito di questo dialogo bisognerebbe sia discutere in modo aperto e pragmatico delle differenze politiche nel contesto delle relazioni globali, anche per quanto riguarda l'attuazione degli accordi, sia individuare e plasmare le opportunità di una cooperazione più ampia. In linea di principio, l'UE è disposta a stabilire un dialogo con la Svizzera a livello ministeriale, a condizione che in questo quadro vengano anche affrontate le preoccupazioni dell'UE e dei suoi Stati membri.

A prescindere dall'elevata qualità della cooperazione bilaterale e di politica estera, l'UE continua a insistere, anche dopo il 26 maggio 2021, sul fatto che il funzionamento dell'attuale ordinamento contrattuale tra la Svizzera e l'UE debba essere rinnovato integralmente, sottolineando che si aspetta proposte da parte della Svizzera in quattro ambiti istituzionali: il recepimento dinamico del diritto, la composizione delle controversie, pari condizioni di concorrenza («*level playing field*», soprattutto per quanto riguarda gli aiuti di Stato) e, infine, un contributo svizzero regolare ed equo (cfr. n. 4.2.2). Senza una regolamentazione istituzionale, l'UE non è disposta a concludere nuovi accordi di accesso al mercato interno con la Svizzera e, dal 17 dicembre 2018, si rifiuta di aggiornare quelli esistenti a meno che gli interessi dell'UE siano prevalenti. In risposta, il Consiglio federale ha cominciato a pianificare e, dove era il caso, ad attuare misure di attenuazione volte a mitigare le conseguenze negative di tale situazione. Tra queste figurano, per esempio, le misure di protezione dell'infrastruttura borsistica svizzera – attivate dal Dipartimento federale delle finanze (DFF) nel giugno 2019 in risposta al mancato rinnovo dell'equivalenza borsistica da parte dell'UE (cfr. n. 3.2.3) –, le misure volte a garantire l'approvvigionamento di dispositivi medici a seguito del mancato aggiornamento dell'MRA (cfr. n. 3.2.2) e varie misure transitorie e complementari tese a rafforzare la posizione della Svizzera come polo di ricerca, formazione e innovazione, alla luce della mancata volontà, da parte dell'UE, di avviare colloqui con la Svizzera sull'associazione a Orizzonte Europa, Erasmus+ e altri programmi di cooperazione dell'UE.

Il 23 febbraio 2022 il Consiglio federale ha definito la via da seguire nelle relazioni con l'UE per avviare colloqui esplorativi con la Commissione europea. Ha optato per un ampio approccio «a pacchetto» e ha incaricato la segretaria di Stato del DFAE di esplorarne gli elementi con l'UE per tracciare i margini di possibili negoziati. Questo pacchetto include anche le questioni istituzionali del recepimento dinamico del diritto e della composizione delle controversie. Per quanto riguarda il «*level playing field*», il Consiglio federale è disposto a delineare una regolamentazione degli aiuti di Stato negli accordi in cui risulta rilevante per la Svizzera, in particolare nell'accordo sul trasporto aereo e in un eventuale futuro accordo sull'energia elettrica. A differenza di quanto fatto per l'accordo istituzionale, e sulla base delle esperienze acquisite, il Consiglio federale non prevede un approccio orizzontale alle questioni istituzionali; i meccanismi istituzionali dovranno essere integrati direttamente nei singoli accordi settoriali anziché in un corpus trasversale di accordi, in modo che il loro effetto materiale possa essere regolato con precisione, ove necessario, attraverso clausole di esenzione e di salvaguardia. Ciò concerne in particolare l'ALC, in cui le caratteristiche specifiche della Svizzera in quanto Stato non membro dell'UE hanno un'elevata rilevanza politica interna. La ricerca di soluzioni alle questioni istituzionali sarà fruttuosa solo se si riusciranno a salvaguardare gli interessi fondamentali della Svizzera.

L'approccio «a pacchetto» implica in particolare che la Svizzera e l'UE non vogliono più premere esclusivamente per giungere a soluzioni istituzionali, bensì anche ampliare le relazioni materiali, compresa la partecipazione al mercato interno. Ciò include, in particolare, la conclusione di nuovi accordi settoriali, per esempio nei settori dell'energia elettrica e della sicurezza alimentare. Il Consiglio federale si aspetta inoltre che gli accordi esistenti vengano applicati integralmente e, se necessario, aggiornati in tempi brevi. Occorre poi garantire che la Svizzera concluda nuovi accordi di cooperazione, per esempio nei settori della sanità o della ricerca e della formazione (con relativa associazione ai programmi dell'UE). La base negoziale verrà costruita anche sui risultati dell'analisi delle differenze normative commissionata dal Consiglio federale il 26 maggio 2021, da cui emerge che gli accordi di accesso al mercato interno funzionano bene e che il numero di differenze normative rilevanti da cui scaturiscono tensioni nelle relazioni bilaterali è gestibile. Un ambito che presenta divergenze significative dal punto di vista normativo è quello della libera circolazione delle persone. Una riduzione indipendente e complessiva di questi contrasti non è possibile – anche perché è necessario che le soluzioni siano di interesse reciproco –, ma implica soluzioni negoziate con l'UE. Dalle analisi emerge inoltre che, in caso di accelerazione sulla questione dell'ALC, la Svizzera avrebbe bisogno di salvaguardare le eccezioni e alcuni principi per concretizzare gli obiettivi sovraordinati del Consiglio federale (evitare un'immigrazione che si ripercuota sull'assistenza sociale, non indebolire le condizioni salariali e lavorative, garantire la costituzionalità). Inoltre, la Svizzera si riserverebbe il diritto di adottare misure autonome per prevenire o contrastare eventuali sviluppi negativi.

L'approccio «a pacchetto» – sempre che sia sufficientemente ampio – permetterebbe alla Svizzera e all'UE di trovare più facilmente un equilibrio di interessi vantaggioso per entrambe, come già avvenuto con i due pacchetti precedenti.

6 Stato dei colloqui esplorativi e prospettive

Dalla decisione del Consiglio federale di sondare un approccio «a pacchetto» con l'UE, oltre ai colloqui politici volti a creare un clima di fiducia e a gestire l'agenda e le modalità di lavoro, si sono svolte anche tornate di colloqui esplorativi e tecnici. Il 17 giugno 2022 il Consiglio federale ha deciso di intensificarli. Nelle sue decisioni del 23 novembre 2022 e del 29 marzo 2023 ha espresso soddisfazione per i risultati raggiunti e ha ribadito la propria volontà di portare avanti i colloqui in vista di un mandato negoziale. Al momento della chiusura redazionale del presente rapporto si erano già svolti ulteriori colloqui politici – tra cui l'incontro a Berna del 15 marzo 2023 tra il capo del DFAE e il vicepresidente della Commissione europea –, dieci colloqui esplorativi guidati dalla segretaria di Stato del DFAE e oltre 22 colloqui tecnici incentrati in particolare sui temi della libera circolazione delle persone e degli aiuti di Stato. Questi ultimi sono stati condotti da esperti dei dipartimenti interessati (DEFR, DFGP) sotto la guida del capo della Divisione Europa del DFAE e, in alcuni casi, vi hanno preso parte rappresentanti della Conferenza dei Governi cantonali (CdC). L'ultima tornata di colloqui esplorativi si è svolta il 30 maggio 2023. Nella sua discussione del 29 marzo 2023 il Consiglio federale ha conferito l'incarico di definire gli elementi chiave di un mandato negoziale. In parallelo continueranno a svolgersi colloqui esplorativi per stabilire, insieme alla Commissione europea, una base solida in vista di futuri negoziati.

Quanto segue ha lo scopo di fornire un'istantanea dei settori in cui esiste un'intesa comune e di quelli in cui rimangono questioni in sospeso.

Entrambe le parti concordano sull'idea di un approccio «a pacchetto» con nuovi accordi e la partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE. Vi è una sostanziale unanimità anche sul fatto che gli elementi istituzionali dovrebbero essere sanciti nei singoli accordi settoriali di accesso al mercato interno. Le parti concordano anche sull'obiettivo comune degli accordi bilaterali, ossia la partecipazione settoriale della Svizzera al mercato interno dell'UE e viceversa. Il buon funzionamento di questa partecipazione implica che gli attori in Svizzera e nell'UE siano soggetti alle stesse norme, vale a dire ai pertinenti

sviluppi del diritto dell'UE che la Svizzera si impegnerebbe a recepire in modo dinamico in alcuni settori. Proprio come il diritto svizzero viene interpretato sulla base della giurisprudenza dei tribunali svizzeri, tra cui il Tribunale federale, quello dell'UE è soggetto, nel suo mercato interno, all'interpretazione della CGUE. La Svizzera può accettare questa modalità di funzionamento degli accordi bilaterali di accesso al mercato interno se i suoi interessi essenziali sono protetti mediante adeguate eccezioni e clausole di salvaguardia. Parallelamente all'introduzione del principio del recepimento dinamico del diritto richiesto dall'UE, l'autonomia della legislazione svizzera è garantita dai diritti di partecipazione della Svizzera all'elaborazione delle normative UE pertinenti (*decision-shaping*), da procedure conformi alla Costituzione (tra cui la garanzia di poter ricorrere a un referendum) e dalla possibilità di rifiutare il recepimento di determinate norme («opting-out» con misure compensative proporzionate). In questo caso, le possibili misure di compensazione devono essere proporzionate. Allo stesso modo, entrambe le parti riconoscono la necessità di mantenere tutte le eccezioni previste dagli accordi di accesso al mercato interno esistenti (p. es., nel settore dei trasporti stradali, il divieto di circolare la notte e la domenica e il limite di 40 tonnellate). La delegazione dell'UE rispetta l'approccio svizzero di prevedere eccezioni e principi relativi alla libera circolazione delle persone e si dimostra aperta a consentire l'applicazione di tali eccezioni come disposizioni «sui generis». Queste misure sarebbero quindi esentate da un recepimento dinamico del diritto e non sarebbero soggette alla competenza interpretativa della CGUE in caso di controversie. Vi è inoltre un'intesa reciproca sui principali elementi di composizione delle controversie (ruolo del Comitato misto, proporzionalità delle misure di compensazione, controllo della proporzionalità da parte di un tribunale arbitrale). Entrambe le parti si sono mostrate aperte anche alla conclusione di ulteriori accordi (come quelli di accesso al mercato interno nei settori dell'energia elettrica e della sicurezza alimentare). Infine, le due parti concordano sulla necessità di un'opzione sicura per la partecipazione della Svizzera ai futuri programmi di cooperazione dell'UE e di una continuazione del contributo svizzero.

Il livello di dettaglio dei colloqui varia a seconda dell'ambito tematico. Ci sono aree in cui il campo è stato definito in modo molto approfondito (p. es. quello della libera circolazione delle persone), e ve ne sono altre che sono state discusse solo marginalmente nei colloqui esplorativi, poiché per esse vi erano già altri strumenti di negoziazione (p. es. negli ambiti dell'energia elettrica e della sicurezza alimentare). Nonostante siano state chiarite questioni importanti, rimangono ancora alcuni punti in sospeso che presumibilmente potranno essere risolti soltanto in fase di negoziazione.

In sintesi, si può affermare che un ampio approccio «a pacchetto» – con i suoi elementi concreti e il suo modo differenziato di affrontare le questioni istituzionali – rappresenti un ulteriore sviluppo della via bilaterale che permette di raggiungere un maggiore equilibrio degli interessi. Nell'ambito dell'immigrazione e della protezione dei salari, l'obiettivo dei colloqui in corso è rispondere in modo vincolante alle principali esigenze della Svizzera. Una novità è costituita dal fatto che i programmi di cooperazione dell'UE (p. es. Orizzonte Europa) sono ora tema dei colloqui: la partecipazione dovrebbe essere garantita nell'ambito del pacchetto.

Per garantire il sostegno politico interno, il Consiglio federale ha intensificato il dialogo con i partner istituzionali – Cantoni e Parlamento – nel quadro del dialogo sull'Europa e delle sedute con le Commissioni della politica estera.

Alla fine di agosto del 2022 il Consiglio federale ha inoltre istituito un'organizzazione di progetto guidata dal capo del DFAE allo scopo di rafforzare l'approccio negoziale e comunicativo della Svizzera di fronte all'UE. Questo processo strutturato a livello di politica interna consolida anche il dialogo con i Cantoni, le parti sociali e il settore economico, ed è in grado di coinvolgere tutti i dipartimenti nei loro ambiti di competenza. Ne deriva una maggiore chiarezza sugli interessi politici interni nei singoli settori coperti dall'approccio a pacchetto. Nel corso della sua seduta plenaria del 24 marzo 2023, la CdC ha approvato all'unanimità la nuova valutazione della situazione della politica europea. I Cantoni si sono dichiarati pronti a sostenere il Consiglio federale in nuovi negoziati con l'UE.

Il rapporto di partenariato tra la Svizzera e l'UE merita prospettive, anche perché, in passato, le due parti hanno spesso saputo trovare il modo di superare le loro differenze, come dimostrano i due pacchetti di Bilaterali I e II del 1999 e del 2004. I successi di allora sono stati possibili grazie alla partecipa-

zione dei principali attori svizzeri. Anche oggi, a distanza di circa due decenni, si rendono necessari disponibilità al compromesso, pragmatismo e approcci orientati alla ricerca di soluzioni. Il Consiglio federale mira a trovare una soluzione praticabile in termini di politica interna ed estera. Il suo obiettivo sovraordinato rimane invariato: consolidare e sviluppare ulteriormente la via bilaterale tra la Svizzera e l'UE, e tutelarla in modo duraturo.