

02.033

**Rapporto
della Commissione della politica estera del Consiglio
degli Stati sulle opzioni della politica d'integrazione
della Svizzera**

del 18 marzo 2002

Onorevoli presidente e consiglieri,

La Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati vi presenta il suo rapporto sulle opzioni della politica d'integrazione della Svizzera. Vi propone di prendere atto del presente rapporto e di adottare le sue raccomandazioni.

18 marzo 2002

In nome della Commissione
della politica estera del Consiglio degli Stati:

Il presidente, Maximilian Reimann

Rapporto

1

Introduzione

Nel corso del 2001, la Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati ha proceduto a una serie di audizioni sulla politica europea della Svizzera. Intendeva in tal modo avere una visione generale sulle opzioni della Svizzera in vista delle prossime tappe della sua integrazione e mettere in evidenza le loro ripercussioni nei diversi settori politici. La Commissione intendeva inoltre dare una base fattiva a un dibattito svolto in parte a livello emozionale. Voleva infine passare in rassegna le diverse varianti di riforma interna da attuare nei diversi settori politici al fine di avvicinarci ulteriormente all'Unione europea.

La Commissione ha dedicato quattro sedute ad audizioni sui sei temi seguenti: "Economia" (11 e 12 gennaio), "Federalismo", "Diritti popolari e democrazia diretta" (17 e 18 maggio), "Politica estera e politica di sicurezza", "Sicurezza interna" (20 e 21 agosto), "Politica sociale", "Direzione dello Stato" (18 e 19 ottobre). Gli esperti invitati a esprimersi operano nel settore scientifico, economico e nell'Amministrazione federale. La Commissione ha inoltre sentito esperti svizzeri ed esteri su questioni specifiche di portata generale.¹

Ogni tema è stato affrontato prendendo in considerazione tre opzioni: la via bilaterale, l'adesione allo Spazio economico europeo e l'adesione all'Unione europea. Una quarta opzione sarebbe la formula dell'associazione. Questa variante è stata integrata nelle riflessioni della Commissione solo nel corso dei lavori, su domanda dei fautori di questo modello.

Il presente rapporto descrive dapprima le opzioni previste (n. 2) e procede quindi a una valutazione globale delle opportunità e dei rischi che ogni opzione comporta, tenendo conto dei dibattiti che si sono svolti all'interno della Commissione (n. 3). Il rapporto propone in seguito una presentazione sintetica dei diversi settori politici in base alle analisi sentite durante le audizioni (n. 4). Infine, la Commissione presenta le sue conclusioni e raccomandazioni sull'ulteriore procedura da seguire (n. 5).

L'opzione della via solitaria (Alleingang) non è stata affrontata dalla Commissione. Vi sono tuttavia argomenti a suo favore. La Svizzera è membro di numerose organizzazioni internazionali che offrono ai piccoli Stati una grande certezza del diritto. L'esistenza di queste strutture statali di portata mondiale – come ad esempio l'Ufficio internazionale del lavoro, l'Organizzazione mondiale del commercio, le agenzie di sviluppo dell'ONU, le organizzazioni specializzate come l'Unione internazionale delle telecomunicazioni o le norme tecniche e i trattati internazionali – consente anche ai piccoli Paesi di realizzare scambi adeguati e concreti con altri Stati in settori specifici, senza dover aderire a un grande gruppo continentale. In compenso, il Paese che segue la via solitaria ha lo svantaggio di non avere voce in capitolo di fronte ai gruppi di Stati forti; inoltre questo atteggiamento è mal visto e può rappresentare una debolezza nella politica estera.

¹ Un elenco completo degli esperti e delle loro relazioni si trova nell'allegato 1.

La Commissione ringrazia i servizi interessati dell'amministrazione, in particolare l'Ufficio dell'integrazione del DFAE e del DFE, per il sostegno fornito nei suoi lavori. I riassunti sinottici dei diversi temi che le sono stati messi a disposizione sono stati particolarmente utili.

2 Descrizione delle opzioni considerate

2.1 La via bilaterale

La via bilaterale corrisponde alla politica svolta attualmente dal Consiglio federale. La Svizzera cerca di avvicinarsi all'Unione europea (UE) mediante una serie di accordi settoriali. Sette di questi accordi entreranno in vigore prossimamente nei seguenti settori: ricerca, libera circolazione delle persone, appalti pubblici, ostacoli tecnici al commercio, agricoltura, trasporti aerei e trasporti terrestri. Gli accordi settoriali concedono un'apertura reciproca dei mercati nei settori interessati, ma non istituiscono condizioni analoghe a quelle del mercato unico, come nello Spazio economico europeo (SEE). Ad eccezione dell'accordo sui trasporti aerei, si tratta di cosiddetti accordi statici, vale a dire che non prevedono meccanismi che impongono di integrare le evoluzioni della legislazione europea nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE.

Gli accordi bilaterali hanno ripercussioni sui Cantoni nella misura in cui riguardano settori di loro competenza. È ad esempio il caso dell'accordo sugli appalti pubblici, che riguarda anche i Comuni.

L'accordo sulla libera circolazione delle persone riguarda competenze sia dell'UE sia dei suoi Stati membri. Doveva quindi essere ratificato dai 15 Stati membri dell'UE. I sette accordi settoriali sono vincolati sul piano giuridico. Per tale motivo bisogna attendere che il processo di ratifica dell'accordo sulla libera circolazione delle persone sia definitivamente concluso prima che possano entrare in vigore gli altri sei accordi. Questo avverrà probabilmente nel corso del primo semestre del 2002.

Altri negoziati o colloqui sono stati avviati nei settori seguenti: prodotti agricoli trasformati, statistica, ambiente, servizi, formazione e giovani, media, trattamento fiscale delle pensioni dei funzionari dell'UE in Svizzera, frode doganale, imposizione degli interessi, sicurezza interna (Schengen e Dublino). Non c'è alcun nesso giuridico tra questi dossier.

I negoziati nei settori "Prodotti agricoli trasformati", "Statistica", "Ambiente", "Servizi", "Formazione e giovani", "Media" e "Pensioni dei funzionari dell'UE in Svizzera" erano già stati decisi al momento della chiusura dei precedenti negoziati e sono stati oggetto di una dichiarazione comune. I settori "Frode doganale" e "Imposizione degli interessi" sono stati proposti dall'Unione europea, mentre la Svizzera ha chiesto che fosse affrontata la questione della partecipazione della Svizzera all'Accordo di Schengen e alla Convenzione di Dublino.

Tra questi nuovi accordi settoriali, la partecipazione all'area di Schengen e l'accordo sui servizi avrebbero un carattere d'integrazione, vale a dire che presupporrebbero l'adozione sistematica delle evoluzioni della legislazione europea in materia.

2.2

L'adesione allo SEE

Lo SEE, entrato in vigore nel 1994, doveva consentire agli Stati che non erano ancora pronti ad assumersi l'impegno politico di una piena adesione alle Comunità europee di partecipare al mercato unico europeo. È stato negoziato tra gli Stati membri dell'AELS (Svezia, Norvegia, Finlandia, Islanda, Austria, Liechtenstein e Svizzera) da un lato e i 12 Stati membri che contava allora la CE, dall'altro. La Svizzera ha rifiutato di aderire allo SEE il 6 dicembre 1992.

La caratteristica dello SEE è che i Paesi membri adottano le nuove regolamentazioni dell'UE non appena entrano in vigore. Non essendo membri dell'UE, gli Stati dello SEE non partecipano a prendere le decisioni, ma hanno il diritto di esercitare un'influenza sulle decisioni allo stadio della loro preparazione (*decision shaping*), operando nell'ambito di gruppi di lavoro e di comitati di funzionari e di esperti. Lo SEE offre quindi ai suoi membri che non fanno parte dell'UE condizioni analoghe a quelle del mercato unico europeo.

Lo SEE si compone di un pilastro AELS e di un pilastro UE. L'AELS si è dotata di un'autorità di sorveglianza e di una Corte di giustizia per rispecchiare le istituzioni corrispondenti dell'UE. Nel 1995, tre membri dello SEE sono entrati nell'UE (Svezia, Finlandia e Austria) e questo ha modificato l'equilibrio tra i due pilastri. Il pilastro AELS conta ora solo tre Paesi, ovvero Norvegia, Islanda e Liechtenstein, di fronte ai 15 membri dell'UE. Il prossimo allargamento dell'UE accentuerà ulteriormente questo squilibrio.

Dopo la negoziazione dell'Accordo SEE, il Trattato CE ha subito diverse revisioni. Copre ora settori che non erano stati previsti nell'Accordo SEE, come alcuni aspetti di politica sociale, politica dell'ambiente o della cooperazione nel settore della sicurezza interna. La cooperazione tra gli Stati membri dell'UE si attua peraltro sempre più mediante sistemi di regolamentazione flessibili e informali (*soft law*), che si basano su obiettivi e sul coordinamento. Non esistono tuttavia né una base legale né l'obbligo giuridico per la partecipazione dei Paesi del pilastro AELS dello SEE a queste forme di cooperazione.

Lo SEE continua a funzionare bene, ma è caratterizzato dall'asimmetria della sua struttura, che riduce l'influenza relativa del suo pilastro AELS. Ciò nonostante, Norvegia, Islanda e Liechtenstein sono globalmente soddisfatti.

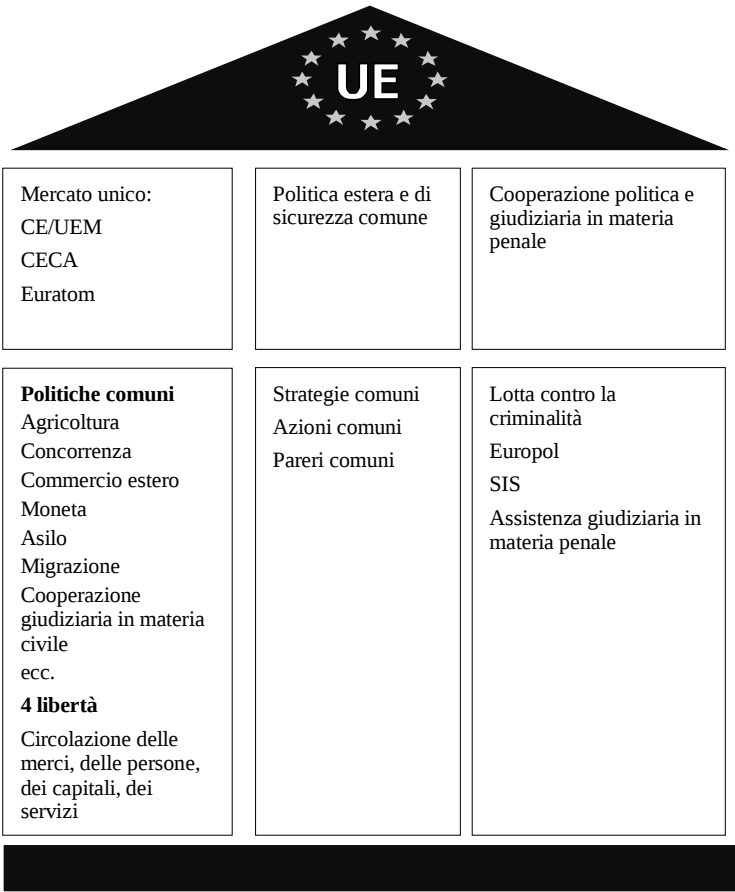
L'Accordo SEE concede espressamente alla Svizzera il diritto di presentare una domanda di adesione, anche se dopo il rifiuto di questa adesione da parte del popolo e dei Cantoni nel 1992, il tema non è più stato affrontato né dalla Svizzera né dall'UE. Ciò nonostante, se l'adesione allo SEE tornasse di nuovo in considerazione, bisognerebbe procedere a negoziati, in particolare nei settori in cui il diritto delle due parti ha avuto uno sviluppo diverso. I negoziati dovrebbero inoltre riguardare i contributi finanziari della Svizzera allo SEE.

2.3

L'adesione all'UE

Nella sua forma attuale, l'UE è il prodotto di un'evoluzione complessa durata diversi decenni. I sei Stati membri originari sono diventati 15 e l'organizzazione si è dotata di nuovi settori di compiti e di nuove strutture, mediante diverse modifiche dei suoi trattati fondatori.

L'UE si basa su tre pilastri. Il primo raggruppa le tre Comunità europee: l'ex Comunità economica europea (CEE), diventata poi Comunità europea (mercato unico, Unione economica e monetaria), la Comunità europea dell'acciaio e del carbone (CECA) e la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom). Queste tre comunità sovranazionali sono dotate di personalità giuridica. I due altri pilastri dell'UE sono invece semplici sistemi di cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri. Il secondo pilastro riguarda la politica estera e di sicurezza, mentre il terzo concerne la giustizia e gli affari interni. Alcuni aspetti della cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni sono stati trasferiti nel primo pilastro in occasione della revisione del Trattato di Amsterdam, in vigore dal 1999, e sono quindi ora di competenza comunitaria.



Dal 1998, l'UE svolge negoziati con l'Ungheria, la Polonia, la Repubblica Ceca, la Slovenia, l'Estonia e Cipro in vista della loro adesione. Questi negoziati sono stati

estesi, nel febbraio 2002, a Lettonia, Lituania, Slovacchia, Bulgaria, Romania e Malta. Nuovi Stati potrebbero entrare nell'UE a partire dal 2004.

L'Unione uscirà trasformata da questo futuro ampliamento. Di fronte all'aumento del numero dei suoi membri e alle differenze che li separano, l'UE offre agli Stati membri la possibilità di realizzare cooperazioni più strette in settori specifici. Ciò nonostante, smettendo di dedicarsi esclusivamente all'Europa occidentale, si mette nella posizione di rivendicare la rappresentanza degli interessi di tutta l'Europa. È quindi chiamata a svolgere un ruolo nuovo sullo scacchiere politico mondiale.

Dopo la conferenza intergovernativa tenutasi a Nizza nel dicembre 2000, l'UE si occupa anche di questioni importanti concernenti la riforma delle sue istituzioni e della sua sostanza. Tra le questioni affrontate a Nizza figurano l'adozione del principio di sussidiarietà per delimitare le competenze dell'UE e quelle degli Stati membri, lo statuto giuridico della Carta dei diritti fondamentali, la semplificazione dei trattati ai fini di una maggiore chiarezza e trasparenza e il ruolo del parlamento europeo e dei parlamenti nazionali. I lavori su queste questioni sono proseguiti in occasione dei vertici dei capi di Stato di Göteborg (giugno 2001) e di Laeken (dicembre 2001).

In considerazione dei suoi progetti di ampliamento e dei suoi sforzi di riforma, sarebbe sbagliato descrivere l'UE come una costruzione istituzionale fissa. Bisogna al contrario vederla come un processo d'integrazione permanente.

Secondo il Consiglio federale, nel caso della Svizzera i negoziati di adesione sarebbero relativamente brevi perché un importante avvicinamento è già stato compiuto con l'Accordo di libero scambio (ALS) del 1972 ma anche – e soprattutto – con gli accordi settoriali che entreranno in vigore prossimamente. Ciò nonostante, la Svizzera dovrebbe procedere a una serie di riforme interne. Adotterebbe la legislazione europea in vigore e questo implicherebbe, tra l'altro, la partecipazione all'Unione monetaria, l'entrata nel mercato unico e nell'unione doganale, la cooperazione in materia di sicurezza e di diritto nell'area europea e la partecipazione alla politica estera e di sicurezza comune.

Se dovesse aderire all'Unione europea, la Svizzera si integrerebbe totalmente in una comunità di Stati con i quali è legata da lingue, culture e valori comuni. Potrebbe partecipare a pieno diritto all'evoluzione dell'UE e, in compenso, condividerebbe una parte dei suoi poteri decisionali con la Comunità.

L'adesione all'UE costituirebbe indubbiamente un profondo mutamento storico per il nostro Paese. La Svizzera dovrebbe rivedere la sua organizzazione in ampi settori, come il sistema fiscale o la direzione dello Stato. Dovrebbe ridefinire valori come la sovranità, l'indipendenza e la democrazia diretta, che uscirebbero trasformate da un'adesione a un'organizzazione sovranazionale.

2.4 L'associazione sulla base di un accordo quadro

Il termine di "associazione" è utilizzato per descrivere una soluzione istituzionale che riunisce in un accordo quadro tutti gli accordi bilaterali conclusi tra la Svizzera e l'UE. Questo accordo quadro consentirebbe di avviare una procedura progressiva che prenderebbe come punto di partenza gli accordi bilaterali esistenti e integrerebbe tutti i futuri negoziati nella sua linea negoziale. Un'adesione allo SEE potrebbe rientrare in questo quadro. Lo scopo è di fare in modo che le relazioni tra la Svizzera

e l'UE siano per quanto strette ed equilibrate e consentano alla Svizzera di fornire un contributo concreto e continuo alla costruzione europea. La Svizzera avrebbe in tal caso un diritto di partecipazione.

Secondo i suoi fautori, questa procedura consentirebbe di non fissarsi su determinate opzioni, cosa che giudicano infruttuosa, e di progredire nel processo di avvicinamento all'UE senza tuttavia dover prendere una decisione definitiva nell'immediato.

Occorre ancora chiarire se l'UE è interessata a un accordo di associazione con la Svizzera. Questa questione non è mai stata sollevata dalla Svizzera né discussa con l'UE. Secondo la legislazione europea, l'accordo di associazione si caratterizza per il fatto che le due parti si dotano di procedure e di istituzioni comuni. Il contenuto di questo accordo può essere limitato a settori specifici (per es. un'associazione come quella di Schengen). Può inoltre costituire un quadro per tutte le relazioni tra l'UE e un Paese terzo. In questo senso, sarebbe possibile integrare gli accordi attuali e futuri tra la Svizzera e l'UE in un accordo quadro di associazione.

3 Valutazione delle opportunità e dei rischi

3.1 Osservazione preliminare: riforme indispensabili indipendentemente dall'opzione scelta

Per valutare le opportunità e i rischi che le opzioni della politica europea sin qui esaminate comportano, occorre tener conto dei dibattiti in corso sulla riforma delle istituzioni svizzere. Occorre inoltre integrare le riforme imposte in settori specifici da pressioni esterne. Questi fattori caratterizzeranno l'evoluzione politica ed economica dei prossimi anni, qualunque sarà la politica d'integrazione scelta alla fine dalla Svizzera.

- È imperativo riformare la direzione dello Stato. Il crescente bisogno di coordinamento tra i dipartimenti, associato al fatto che le decisioni sono prese con sempre maggiore urgenza, creano una forte pressione. Essa non solo influisce sulle istituzioni (Consiglio federale, Amministrazione e Parlamento), ma ha ripercussioni dirette sugli stessi responsabili delle decisioni e in particolare sui membri del Consiglio federale. Il bisogno di coordinamento aumenterà con la complessità della politica, non da ultimo perché la globalizzazione non consente sempre di separare chiaramente la politica interna dalla politica esterna. A questo proposito, il modo in cui la Svizzera organizza le sue relazioni con l'Unione europea non assume un ruolo essenziale.
- A causa del processo di mondializzazione, i temi di politica estera hanno un impatto crescente sulla politica interna, e inversamente. Questo fenomeno riguarda anche i Cantoni. Sino ad oggi, la partecipazione dei Cantoni alla politica estera non ha funzionato in modo soddisfacente. Bisogna perfezionare l'applicazione della legge sulla partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione, facendo in particolare in modo che i Cantoni intervengano precocemente, se si vuole che siano in grado di assumere adeguatamente i loro diritti di partecipazione nella politica estera in generale e nella politica d'integrazione in particolare.

- Le pressioni esterne contro il segreto bancario aumentano per svariati motivi: oltre al desiderio di comprendere il passato, vi sono soprattutto problemi di concorrenza tra le piazze finanziarie e considerazioni di ordine fiscale. La principale rivendicazione è l'abolizione del segreto bancario negli affari fiscali. Queste pressioni non si allenteranno, qualsiasi sarà la politica europea della Svizzera.
- La globalizzazione obbliga numerosi settori economici ad adeguarsi. Un esempio indicativo è quello dell'agricoltura svizzera, che ha compiuto profonde trasformazioni negli scorsi anni. Rimane tuttavia la necessità di adeguarsi. In questo settore svolgono un ruolo determinante soprattutto le regolamentazioni dell'OMC.

3.2 La via bilaterale

3.2.1 Le opportunità

Sul piano della politica interna, la via bilaterale è attualmente la sola opzione in grado di raggiungere una maggioranza.

Il primo ciclo di negoziati ha portato a soluzioni su misura che tengono conto della situazione particolare della Svizzera. Il risultato è equilibrato nel senso che le due parti hanno fatto concessioni e ottenuto vantaggi su rivendicazioni importanti.

Gli accordi bilaterali comportano un notevole avvicinamento all'UE in tutti i settori di negoziazione e presentano importanti vantaggi per la Svizzera. Gli elementi essenziali dell'identità svizzera rimangono intatti: la democrazia diretta può continuare nella sua forma attuale, il nostro Paese conserva la sua moneta e può continuare a svolgere una politica monetaria ed economica indipendente, il sistema fiscale non cambia. L'autonomia formale del nostro Paese non è toccata.

La Svizzera è in una buona posizione per il prossimo ciclo di negoziati: è assolutamente realistico sperare di raggiungere ancora una volta un risultato equilibrato perché i negoziati riguardano sia temi richiesti dall'UE sia questioni sollevate dalla Svizzera. È inoltre necessario che le due parti abbiano la volontà di ottenere un risultato positivo e siano disposte a fare concessioni.

3.2.2 I rischi

Gli accordi ottenuti sinora dai negoziati bilaterali sono per lo più statici, vale a dire che non si adeguano automaticamente alle evoluzioni del diritto svizzero o europeo. La progressione rapida del processo d'integrazione nell'UE rende rapidamente obsoleti gli accordi. Tra quelli derivati dal primo ciclo di negoziati, l'accordo sui trasporti aerei fa eccezione perché è previsto il suo adeguamento permanente al diritto europeo; altri accordi contengono disposizioni che consentono adeguamenti in alcuni settori.

Inoltre, l'UE dovrà esigere dalla Svizzera che il campo di applicazione di tutti gli accordi bilaterali sia esteso ai nuovi Stati membri in seguito al suo ampliamento all'Est. In virtù del principio della parità di trattamento di tutti i suoi membri, l'UE dovrà chiedere alla Svizzera di sottoscrivere questa esigenza al più tardi alla scaden-

za di un termine transitorio. Da parte sua, la Svizzera non potrebbe sottrarsi a questo obbligo senza rinunciare a tutti e sette gli accordi.

Il nesso giuridico che unisce i primi sette accordi non facilita la loro revisione. È quindi impossibile denunciare uno degli accordi senza mettere in discussione gli altri sei. La flessibilità delle due parti al negoziato è di conseguenza limitata.

L'imminente allargamento dell'UE verso Est implica che la Svizzera dovrà estendere ai nuovi Stati membri l'attuale accordo sulla libera circolazione delle persone, firmando accordi complementari. L'approvazione degli accordi complementari da parte del Parlamento sottostà al referendum facoltativo. Un rifiuto da parte degli elettori rimetterebbe in questione l'attuale accordo sulla libera circolazione, così come tutti gli accordi usciti dal primo ciclo di negoziati. In questo senso gli accordi "statici" del primo pacchetto contengono anche una componente "dinamica" a cui la Svizzera non può sottrarsi senza pesanti conseguenze.

I temi previsti per il secondo ciclo di negoziati riguardano in parte settori nei quali è ancora difficile valutare l'orientamento che prenderà l'UE. È il caso, in particolare, dei settori coperti dall'Accordo di Schengen e dalla Convenzione di Dublino. Contrariamente agli accordi bilaterali, che sono statici, questi accordi sono dinamici e quindi dovranno evolversi, tanto più che l'UE non ha ancora cominciato a sviluppare il suo diritto in questo settore. Bisognerebbe quindi garantire alla Svizzera un diritto di partecipazione adeguato nello sviluppo della legislazione dell'UE. Accordi bilaterali che prevedano l'adozione automatica del diritto comunitario sarebbero difficilmente accettati dalla maggioranza in Svizzera.

Un altro rischio è dovuto al fatto che i precedenti successi della Svizzera potrebbero essere considerati rinnovabili a discrezione. Il fatto di essere riusciti sinora a preservare il fulcro dell'identità svizzera non garantisce in alcun modo la ripetizione di questi successi in futuro. In alcuni settori, come il segreto bancario, le pressioni esterne sono diventate molto più forti. La via bilaterale non pone la Svizzera al riparo dalle grandi attese delle parti contraenti.

Un negoziato bilaterale è un processo estremamente lungo e oneroso. Tra il 6 dicembre 1992, data in cui ha preso avvio il processo bilaterale in seguito al rifiuto dello SEE, e l'entrata in vigore probabile degli accordi bilaterali verso la metà del 2002, è passato quasi un decennio. Le Comunità europee, con le quali hanno avuto luogo i primi colloqui, erano un'istituzione completamente diversa dall'UE, che è ora l'interlocutore della Svizzera.

Anche se la Svizzera ha strette relazioni economiche con l'UE e numerose convergenze politiche e culturali con i suoi Stati membri, la sua influenza sul processo decisionale dell'UE è trascurabile, mentre le decisioni prese dall'UE hanno spesso forti ripercussioni sugli eventi politici ed economici del nostro Paese. Anche se l'autonomia della Svizzera persiste sul piano formale, è fortemente limitata sul piano materiale. L'intensificazione delle relazioni bilaterali nell'ambito degli accordi esistenti e a seguito dei nuovi negoziati non modificherà questo squilibrio.

3.3 L'adesione allo SEE

3.3.1 Le opportunità

L'adesione allo SEE consentirebbe alla Svizzera di partecipare a pieno titolo al mercato unico europeo. Essa assumerebbe gli obblighi economici, ma non tutti gli obblighi politici di un'adesione all'UE. Il fatto di beneficiare delle quattro libertà del mercato unico comporterebbe una crescita economica quantificabile.

L'Accordo SEE è dinamico. La nuova legislazione concernente lo SEE sarebbe integrata in permanenza nel diritto svizzero. La Svizzera avrebbe il diritto di influire sulla sua elaborazione allo stadio preparatorio (*decision shaping*), partecipando ai lavori degli esperti.

In generale, il sistema d'influenza sulle decisioni funziona bene: i rappresentanti degli Stati dell'AELS membri dello SEE sono unanimi nell'affermare che non sono mai stati costretti ad adottare una disposizione per essi totalmente inaccettabile.

Le riforme da realizzare in Svizzera per aderire allo SEE sarebbero minime. I diritti politici sarebbero mantenuti, per quanto non interessino direttamente il settore di applicazione dello SEE. Istituzioni come il sistema fiscale potrebbero essere conservate. La Svizzera potrebbe proseguire la sua "politica di nicchia" e sfruttare i vantaggi di una politica economica indipendente. Le ingerenze nelle competenze dei Cantoni sarebbero meno importanti che in caso di adesione all'UE.

L'adesione della Svizzera rafforzerebbe il pilastro AELS dello SEE. I tre Stati che costituiscono attualmente questo pilastro contano complessivamente meno di cinque milioni di abitanti. Con la Svizzera, questo numero raggiungerebbe i dodici milioni. Inoltre, l'aumento da tre a quattro del numero di Paesi membri faciliterebbe le procedure interne e la ripartizione del lavoro all'interno del pilastro AELS dello SEE.

L'Accordo SEE contiene, nell'articolo 128, una disposizione che conferisce espressamente alla Svizzera il diritto di presentare la sua candidatura di adesione allo SEE. Non si dovrebbero quindi svolgere negoziati sul principio.

3.3.2 I rischi

In primo luogo lo SEE è asimmetrico: il pilastro AELS riunisce meno di cinque milioni di abitanti (dodici milioni con la Svizzera), di fronte ai 370 milioni di abitanti rappresentati dal pilastro UE. Il futuro ampliamento all'Est accentuerà questa asimmetria, dal momento che l'UE potrebbe vedere la sua popolazione aumentare di altri 100 milioni di abitanti. In secondo luogo, il diritto di influire sulle decisioni allo stadio preparatorio (*decision shaping*) potrebbe compensare solo parzialmente la mancanza del diritto di voto; consentirebbe però indubbiamente di difendere meglio gli interessi della Svizzera rispetto alla prassi attuale che consiste nell'applicare la regolamentazione in modo autonomo a posteriori.

Dopo che i Paesi hanno fatto uso del loro diritto di partecipazione, bisogna considerare imperativa l'attuazione nelle legislazioni nazionali dei Paesi membri delle nuove disposizioni dell'UE applicabili allo SEE, a meno che uno di essi utilizzi il suo diritto di veto. Il veto è uno strumento più potente del diritto di partecipazione, ma il suo utilizzo avrebbe l'effetto di eliminare dallo SEE il settore interessato dalla direttiva rifiutata. Come contromisura, l'UE potrebbe denunciare tutto l'accordo o parte

di esso. La minaccia del veto dovrebbe tuttavia spingere l'UE a far valere una soluzione pragmatica. Finora non è mai accaduto che una direttiva dell'UE non sia stata ripresa dagli Stati membri del pilastro AELS dello SEE.

A causa delle loro deboli risorse di personale – rispetto ai Paesi dell'UE – i Paesi membri del pilastro AELS dello SEE hanno difficoltà a partecipare costantemente al processo d'influenza delle decisioni. Questo processo è inoltre molto complicato e manca a volte di trasparenza per quanto concerne lo svolgimento delle sedute di lavoro. Di conseguenza, gli Stati membri del pilastro AELS dello SEE non possono sempre fare totalmente uso del loro diritto di partecipazione, situazione che giudicano insoddisfacente.

I Paesi del pilastro AELS dello SEE sono tenuti a parlare con una sola voce di fronte all'UE. Nonostante numerose convergenze di vedute, i Paesi membri del pilastro AELS hanno ancora pareri divergenti sulle priorità della politica economica e questo può pregiudicare alcuni negoziati.

Lo SEE copre unicamente il mercato unico europeo. Le regolamentazioni speciali definite in accordi bilaterali (trasporti terrestri, circolazione delle persone) dovrebbero essere rinegoziate sulla base dell'acquis comunitario. Altri settori nei quali la Svizzera o l'UE auspicano una maggiore cooperazione, come la giustizia e gli affari interni, la frode doganale o l'imposizione degli interessi, non vi rientrano. Bisognerebbe quindi continuare a discuterne nell'ambito di faticosi negoziati bilaterali.

Dopo l'adozione dell'Accordo SEE all'inizio degli anni Novanta, l'UE ha avuto un'espansione molto forte e si è attribuita numerosi nuovi settori di cooperazione. Questi ultimi sono spesso trattati in strutture più informali che non offrono la base legale per la partecipazione dei Paesi membri del pilastro AELS dello SEE, anche se i settori sono rilevanti per il mercato unico. La possibilità di rivedere l'Accordo SEE è attualmente in fase di studio.

3.4 L'adesione all'UE

3.4.1 Le opportunità

Situata nel cuore dell'Europa, la Svizzera è strettamente legata all'UE da valori concordanti, da culture e lingue comuni, da un'interdipendenza economica. Aderendo all'UE, la Svizzera raggiungerebbe ufficialmente una comunità economica e giuridica che incarna valori a cui è già molto vicina.

In qualità di membro dell'UE, la Svizzera potrebbe partecipare a pieno diritto all'elaborazione della politica comunitaria. Potrebbe costituire coalizioni variabili con altri membri a seconda dei settori interessati. Già attualmente, la politica dell'UE ha un influsso significativo sulla Svizzera senza che essa possa partecipare alle decisioni. Lo dimostra chiaramente il dibattito sul segreto bancario. Se fosse stata membro dell'UE, la Svizzera avrebbe potuto partecipare all'elaborazione della decisione di Santa Maria da Feira oppure, in virtù del principio dell'unanimità, farla fallire. In questo senso l'adesione all'UE potrebbe essere definita come un guadagno di sovranità materiale.

I vantaggi economici a lungo termine attesi dall'adesione potrebbero compensare gli inconvenienti subiti nel corso dei primi anni.

L'adesione all'UE non metterebbe in discussione la neutralità nel senso del diritto internazionale pubblico. Le disposizioni dell'UE che disciplinano i processi decisionali nei settori del diritto della neutralità prevedono il principio dell'unanimità, il che significa che ogni Stato membro ha un diritto di veto.

L'UE si è posta l'obiettivo di avvicinarsi ai cittadini, di essere più "conviviale" e di rafforzare la sua base democratica. La Svizzera potrebbe far valere i propri interessi in occasione di questi lavori e, grazie alla sua esperienza in materia di federalismo e di democrazia diretta, fornire un contributo sostanziale a questa evoluzione.

3.4.2 I rischi

Dopo il netto rifiuto dell'iniziativa "Sì all'Europa!", l'apertura dei negoziati in vista dell'adesione all'UE non avrebbe attualmente legittimità democratica. È difficile valutare quando questo tema potrà essere nuovamente affrontato e come si presenterà a quel punto l'UE.

L'adesione all'UE comporterebbe una perdita di sovranità formale, dal momento che la Svizzera condividerebbe con gli altri Stati membri le sue competenze materiali nei settori comunitari. Questa perdita di sovranità potrebbe essere compensata solo in parte con il diritto di partecipazione dei delegati svizzeri negli organi dell'UE. Inoltre, non si esclude che il rafforzamento della politica di sicurezza e di difesa dell'UE obblighi a lungo termine a ridefinire la neutralità.

L'adesione della Svizzera all'UE renderebbe necessaria una "ristrutturazione" del sistema svizzero in settori politici importanti come la democrazia diretta, il federalismo, la direzione dello Stato e la politica economica esterna.

La democrazia diretta potrebbe essere applicata solo in misura limitata nei settori sottoposti alla competenza comunitaria. La Svizzera avrebbe ancora una certa libertà d'azione, senza tuttavia poter emanare leggi contrarie alla legislazione comunitaria.

Bisognerebbe rivedere la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni. La ripartizione delle competenze con l'UE avrebbe l'effetto di ridurre le competenze dei Cantoni nelle stesse proporzioni. L'adesione all'UE non sgraverebbe però i Cantoni perché essi dovrebbero assumere compiti di esecuzione supplementari.

L'adesione all'UE obbligherebbe a portare l'IVA al 15 per cento. L'onere supplementare risultante potrebbe essere compensato solo mediante una ristrutturazione totale del sistema fiscale.

All'interno dell'UE, la Svizzera rientrerebbe nei contribuenti netti, vale a dire nei Paesi che versano all'Unione maggiori contributi di quanti aiuti ricevano. Allo stato attuale, la Svizzera verserebbe circa quattro miliardi di franchi all'UE.

La Svizzera perderebbe i vantaggi competitivi di cui gode attualmente grazie all'indipendenza della sua politica economica.

Sarebbe possibile negoziare bilateralmente accordi speciali tenendo conto dei bisogni specifici della Svizzera solo nell'ambito di regolamentazioni transitorie di durata limitata. In effetti, in applicazione del principio della parità di trattamento dei suoi membri, l'UE sarebbe costretta ad abolire i vantaggi negoziati bilateralmente dalla Svizzera. Ne sarebbero interessati, ad esempio, le disposizioni più favorevoli all'am-

biente rispetto alla legislazione comunitaria contenute nell'accordo sui trasporti terrestri e diversi vantaggi ottenuti dalla Svizzera nel settore della libera circolazione delle persone.

L'adesione all'UE comporterebbe anche l'adesione all'Unione monetaria. L'adozione dell'euro può essere giudicata come uno svantaggio in sé, ma il rischio risiederebbe nel fatto che la Svizzera non potrebbe più svolgere una politica monetaria ed economica indipendente. Anche i tassi d'interesse dovrebbero essere allineati. Il bonus attuale dei tassi d'interesse andrebbe ampiamente perso.

3.5 L'associazione

L'associazione è una variante della via bilaterale mediante la quale gli accordi esistenti sono iscritti in un quadro istituzionale globale dove possono integrarsi anche i negoziati in corso. Se un progetto di adesione allo SEE dovesse entrare in questo quadro globale, l'associazione sarebbe una variante dell'opzione di adesione allo SEE.

Le opportunità e i rischi dell'associazione sono di principio gli stessi di quelli della via bilaterale o dell'adesione allo SEE. In ogni caso, questa istituzionalizzazione avrebbe il vantaggio di obbligare le due parti a impegnarsi in permanenza a favore dell'avvicinamento. È tuttavia difficile valutare se questo provvedimento avrebbe unicamente un valore simbolico o se consentirebbe alla Svizzera di rafforzare la sua partecipazione. La possibilità di un'associazione non è mai stata discussa con l'UE.

3.6 Sintesi e valutazione

La via bilaterale preserva al meglio la sovranità e la libertà delle decisioni formali della Svizzera. Questo vale perlomeno fintanto che gli accordi bilaterali sono statici, ovvero non si adeguano automaticamente alle evoluzioni della legislazione europea. Ciò nonostante, la dinamica del diritto e della politica comunitari provoca sovente vincoli materiali che la Svizzera adotta a posteriori, senza aver potuto partecipare alla loro elaborazione. Inoltre, la via bilaterale ha un prezzo: alcuni accordi bilaterali hanno potuto essere raggiunti solo mediante controprestazioni che non sarebbe necessario fornire se la Svizzera fosse membro dello SEE o dell'UE.

Gli eventi verificatisi in vista del secondo ciclo di negoziati mettono in evidenza i limiti di questa opzione: mentre i primi accordi bilaterali riguardavano settori giuridici statici, già ampiamente stabiliti all'interno dell'UE, il secondo ciclo riguarda settori politici (imposizione degli interessi, segreto bancario, Accordo di Schengen e Convenzione di Dublino) che sono in piena evoluzione. Anche se è politicamente possibile concludere accordi bilaterali in questi settori, bisognerà o attendere la conclusione della loro evoluzione all'interno dell'UE prima di stipulare un futuro accordo o fare in modo che la Svizzera ottenga la garanzia di avere un diritto di codedizione o almeno un diritto di partecipazione al processo decisionale. I primi accordi bilaterali presentano inoltre l'inconveniente di essere stati vincolati tra di essi per rispondere alle esigenze dell'UE. La denuncia di uno solo di questi accordi comporta automaticamente l'abrogazione degli altri sei. Per tale motivo è difficile adeguare gli accordi singolarmente.

Due vantaggi importanti vanno messi a fronte di questi inconvenienti. In primo luogo, la via bilaterale, contrariamente all'adesione all'UE, non obbliga la Svizzera a ridefinire i suoi diritti politici e le sue istituzioni, né a seguire le evoluzioni del diritto comunitario: questo aspetto riguarda in particolare il sistema di governo, i diritti politici e la democrazia diretta, così come il sistema fiscale. In secondo luogo, la Svizzera può continuare a svolgere la sua politica ("politica di nicchia") in diversi settori, ciò che gli osservatori considerano difficile in caso di adesione all'UE nelle circostanze attuali; questo aspetto riguarda la politica economica e monetaria, la politica agricola e la politica dei trasporti.

Se si impegnasse in una specie di *associazione con l'UE*, la Svizzera potrebbe eventualmente beneficiare del vantaggio importante, rispetto alla via bilaterale, di un diritto di codecisione o d'influenza sulle decisioni in determinati settori. Non è tuttavia ancora chiaro come questa associazione potrebbe presentarsi e se l'UE sarebbe favorevole a questa soluzione.

Rispetto alla via bilaterale, lo *SEE* presenta il vantaggio che la Svizzera potrebbe partecipare al futuro sviluppo del diritto comunitario e influenzare le decisioni allo stadio della loro preparazione. L'Accordo SEE copre le quattro libertà del mercato unico. Preserva inoltre i due grandi vantaggi della via bilaterale nella misura in cui la Svizzera non avrebbe l'obbligo di ridefinire le sue strutture politiche e potrebbe continuare a praticare la sua "politica di nicchia" senza restrizioni. In compenso, non bisogna perdere di vista che il rapporto tra il pilastro AELS e il pilastro comunitario in seno allo SEE rimarrebbe molto asimmetrico anche con la partecipazione della Svizzera (ca. 12 mio di abitanti per il primo contro 370 mio di abitanti per il secondo) e che gli Stati dell'AELS devono parlare con una sola voce. Dopo l'adesione all'UE della Svezia, della Finlandia e dell'Austria, lo SEE, che era stato concepito nel contesto della guerra fredda, ha perso la sua importanza economica e politica per l'UE.

L'*adesione della Svizzera all'UE* le conferirebbe diritti di partecipazione e di codecisione illimitati che possono andare sino a un diritto di veto parziale. Presuppone tuttavia la condivisione della sua sovranità con gli Stati dell'UE. La Svizzera parteciperebbe a pieno titolo allo sviluppo dell'UE, delle sue istituzioni, delle sue politiche e del suo diritto. L'adesione elimina gli altri svantaggi legati alle opzioni della via bilaterale e dell'adesione allo SEE, vale a dire l'obbligo di fornire le controprestazioni richieste per la conclusione di accordi specifici, l'asimmetria AELS/UE, l'obbligo di parlare con una sola voce. In compenso, l'adesione all'UE obbligherebbe la Svizzera, come illustrato in precedenza, a ridefinire il suo sistema e le impedirebbe di perseguire la sua "politica di nicchia" in molti settori.

Attualmente, la via bilaterale costituisce l'unica tra le opzioni considerate che sia stata oggetto di veri negoziati tra la Svizzera e l'Unione europea. Ciò nonostante, questo non significa che l'UE rifiuti le altre opzioni possibili: le audizioni effettuate su questo argomento, e in particolare i colloqui che hanno avuto luogo con un rappresentante della Commissione europea, hanno in effetti dimostrato che i rappresentanti dell'UE non sono contrari a priori ad altre forme di cooperazione e che sono perfettamente disposti a esaminare con pragmatismo qualsiasi proposta che la Svizzera intende sottoporre loro.

4 Audizioni: presentazione sintetica di singoli temi

4.1 Introduzione

Il presente capitolo propone un riassunto dell'analisi dei principali settori politici presentati nel corso delle audizioni. La Commissione ha passato in rassegna le principali questioni ancora in sospeso che caratterizzeranno il dibattito sulla politica europea della Svizzera nel corso dei prossimi anni.

4.2 Economia

4.2.1 Ripercussioni economiche

Adesione all'UE	Il costo dell'adeguamento è elevato, soprattutto a causa del contributo netto che la Svizzera dovrebbe versare. A breve termine la crescita economica rallenta; a lungo termine si accelera sotto l'effetto di altri vantaggi.
SEE	Lo SEE consente di accedere al mercato unico senza limitazioni e ha un impatto positivo.
Accordi bilaterali	Il primo pacchetto di accordi risponde alle principali richieste dell'economia; una volta entrato in vigore avrà effetti positivi. Nel prossimo ciclo di negoziati, la Svizzera cercherà di ottenere ulteriori miglioramenti.

Tra le conseguenze economiche di un'adesione della Svizzera all'UE, occorre menzionare il contributo netto di circa quattro miliardi di franchi che la Svizzera dovrebbe versare, l'aumento dell'IVA al 15 per cento, l'abbandono di una politica monetaria indipendente e l'adozione della politica estera, agricola e sociale comunitaria. A breve termine, questi elementi sfavorirebbero la piazza economica svizzera e rallenterebbero la crescita economica.

Questi svantaggi sarebbero compensati tra l'altro dai vantaggi dovuti alla ripresa della legislazione comunitaria sulla fiscalità delle imprese, in particolare della direttiva sulle società madri e le affiliate, alla riduzione dell'imposta sul reddito e all'aumento dei redditi di capitali, all'aumento del volume di attività, al miglioramento della competitività sotto la pressione della concorrenza e, nel settore degli scambi di merci, alla soppressione di tutti i controlli e formalità alle frontiere. È tuttavia impossibile dire con certezza quando queste conseguenze positive compenseranno il costo negativo iniziale né quale sarà la loro ampiezza alla fine, dal momento che le cifre variano secondo i calcoli.

In caso di adesione all'UE, la piazza finanziaria svizzera, che costituisce una parte importante dell'economia del nostro Paese, dovrebbe subire svantaggi. Indipendentemente dalla variante scelta, il settore finanziario è però tuttavia già ora sottoposto alle pressioni dell'UE e di altri partner economici per quanto concerne il segreto bancario. È quindi impossibile fare pronostici a lungo termine.

Per le imprese di esportazione, le tre opzioni sono pressoché equivalenti, nella misura in cui queste imprese hanno in ogni caso bisogno di un potenziale di crescita all'estero. Ciò nonostante, accoglierebbero positivamente una conclusione rapida del secondo ciclo di negoziati bilaterali.

4.2.2 **Imposta sul valore aggiunto**

Adesione all'UE	In caso di adesione all'UE, bisogna aumentare l'aliquota dell'IVA al 15 per cento. Le aliquote ridotte non possono essere inferiori al 5 per cento.
SEE	Il sistema fiscale non è interessato dallo SEE.
Accordi bilaterali	Gli accordi bilaterali con l'UE non hanno ripercussioni sull'IVA. Al momento attuale sembra che un ulteriore avvicinamento all'UE non avrà ripercussioni in questo settore.

Attualmente, l'aliquota dell'IVA è del 7,6 per cento con aliquote ridotte al 2,3 per cento (beni d'uso corrente) e al 3,5 per cento (alloggio). L'aumento dell'IVA obbligherebbe a ristrutturare il sistema fiscale svizzero.

Già oggi si delinea la possibilità di un aumento dell'IVA per garantire il finanziamento delle istituzioni sociali. Anche il contributo della Svizzera al budget comunitario potrebbe essere finanziato con l'IVA. Ciò nonostante, l'aumento dell'aliquota dell'IVA porterebbe alla Confederazione importanti introiti supplementari, che bisognerebbe compensare in un modo o nell'altro. Si potrebbero abbassare le imposte dirette, sia a livello federale sia a livello cantonale. Bisognerebbe quindi rivedere completamente la ripartizione degli introiti fiscali.

Il trasferimento dell'onere fiscale delle imposte dirette alle imposte indirette avrebbe conseguenze sociali dal momento che l'IVA, che è un'imposta sul consumo, è indipendente dal reddito mentre la fiscalità diretta, che segue un sistema di progressione, è più pesante per gli alti redditi che non per i bassi.

4.2.3 **Politica monetaria**

Adesione all'UE	La Svizzera aderisce all'Unione monetaria europea e adotta l'euro come moneta. Il franco svizzero viene abbandonato.
SEE	Il franco rimane. Lo SEE è interessato dalla partecipazione al mercato unico nella misura in cui l'euro ne è la principale moneta.
Accordi bilaterali	Il franco rimane. A causa degli stretti legami economici tra la Svizzera e l'UE, l'euro assumerà un'importanza crescente in quanto moneta ufficiale secondaria o parallela.

L'adozione dell'euro avrebbe il vantaggio di porre termine alle variazioni di prezzo dovute alle fluttuazioni dei tassi di cambio. Inoltre, l'Unione monetaria comporterebbe uno sviluppo delle relazioni commerciali che avrebbe un impatto positivo sull'economia. Questo impatto non può essere quantificato con precisione. Secondo stime della Banca nazionale, potrebbe rappresentare circa lo 0,25 per cento del prodotto interno lordo.

Aderendo all'Unione monetaria europea, la Svizzera abbandonerebbe la sua politica monetaria indipendente. Non potrebbe più utilizzare i tassi di cambio come strumento di stabilizzazione.

Il tasso di cambio tra il franco e l'euro è generalmente stabile, senza che il franco sia legato all'euro. Il franco continua ad approfittare della sua posizione di moneta indipendente. Di conseguenza, rispetto ad altri Paesi il settore finanziario svizzero contribuisce fortemente al valore aggiunto.

In questi ultimi anni, il franco svizzero è stato globalmente più stabile delle monete della zona euro. Con l'allargamento a Est, nei prossimi anni l'UE accoglierà Paesi economicamente più deboli, che beneficeranno tuttavia di termini di transizione a volte molto lunghi prima di aderire all'Unione monetaria. Questa situazione dovrebbe rafforzare il franco in quanto moneta indipendente. Se il franco dovesse diventare un valore rifugio, la pressione al rialzo che subirebbe potrebbe diventare problematica e avere conseguenze negative per le imprese di esportazione.

Non tutti gli Stati membri dell'UE hanno adottato l'euro. La Svizzera potrebbe aderire all'UE senza aderire all'Unione monetaria? Gli esperti interrogati hanno risposto negativamente, perché sembra che l'UE non sia disposta a concedere eccezioni ai nuovi membri.

4.2.4 Segreto bancario

Adesione all'UE	Il segreto bancario deve essere adeguato alle disposizioni comunitarie e di conseguenza viene indebolito. In particolare deve essere ampliato il campo di applicazione dell'assistenza amministrativa e giudiziaria.
SEE	Lo SEE non contempla regolamentazioni concernenti il segreto bancario. La Svizzera è tuttavia oggetto di pressioni fiscali, visti gli sforzi dell'UE per lottare contro la frode fiscale.
Accordi bilaterali	Le pressioni dell'UE sulla Svizzera sono molto forti. Il segreto bancario non era compreso nel primo pacchetto di accordi e non è di principio negoziabile. Alcuni adeguamenti nel settore della cooperazione giudiziaria saranno tuttavia inevitabili.

Con le decisioni prese durante il vertice di Santa Maria da Feira nel giugno 2000, l'UE ha espresso la volontà politica di abolire il segreto bancario nei confronti delle autorità fiscali allo scadere di un termine di transizione di otto anni e di allestire un sistema generale di scambio di informazioni. L'Unione intende in tal modo evitare che il risparmio sfugga all'imposizione nel suo Paese di origine grazie a collocazioni all'estero. Questo sistema includerà le piazze finanziarie esterne all'UE. La Svizzera è quindi direttamente interessata.

Rimane da sapere se l'UE si dichiarerà soddisfatta delle misure "equivalenti" proposte dalla Svizzera (riscossione di un'imposta alla fonte e restituzione degli importi corrispondenti agli Stati membri) o se continuerà a voler includere la Svizzera nel suo sistema di scambio di informazioni.

Circa la metà dell'attività di gestione patrimoniale effettuata dagli istituti finanziari svizzeri riguarda averi di investitori esteri. L'attrattiva della piazza finanziaria svizzera è dovuta alla stabilità del franco svizzero, alla performance e al servizio degli intermediari finanziari così come al segreto bancario. È impossibile valutare con

precisione la parte che il segreto bancario rappresenta in questi vantaggi, ma è probabilmente importante. Di conseguenza, se la differenza tra la Svizzera e l'estero nella protezione della discrezione dovesse diminuire, la piazza finanziaria svizzera diventerebbe meno interessante per alcune categorie di investitori. In tal caso vi sarebbero conseguenze per tutta l'economia che è impossibile quantificare.

Non si sa ancora se l'UE avrà già allestito il suo sistema di scambio di informazioni al momento di un'eventuale adesione della Svizzera. In caso negativo, la Svizzera, se fosse membro dell'UE, potrebbe far fallire questo progetto in virtù del principio dell'unanimità.

Nel secondo ciclo di negoziati bilaterali il segreto bancario sarà interessato dai dossier riguardanti l'imposizione degli interessi, l'Accordo di Schengen e i servizi. Darebbe inoltre luogo a pressioni in caso di eventuali negoziati di adesione allo SEE. Le diverse opzioni hanno quindi ripercussioni meno differenziate di quanto si poteva supporre prima delle decisioni di Santa Maria da Feira.

4.2.5 Tassi d'interessi

Adesione all'UE	I tassi d'interesse aumentano per raggiungere il livello dell'UE.
SEE	Il bonus attuale dei tassi d'interesse di circa 1,5 per cento dovrebbe rimanere invariato.
Accordi bilaterali	Il bonus attuale dei tassi d'interesse di circa 1,5 per cento dovrebbe rimanere invariato.

La convergenza dei tassi d'interesse all'interno dell'UE è una conseguenza dell'Unione monetaria. Se la Svizzera dovesse aderire all'Unione monetaria, le prospettive di rivalutazione del franco, che hanno contribuito a far diminuire i tassi d'interesse, cesserebbero di esistere. Le audizioni non hanno consentito di determinare in modo conclusivo se il bonus dei tassi d'interesse rimarrebbe invariato o meno. Una parte degli esperti ha tuttavia sostenuto che in caso di adesione all'UE dovrebbe sussistere uno scarto dello 0,25 per cento circa, dal momento che in Svizzera c'è una grande stabilità sociale e politica e il rischio d'inflazione è debole. Anche il segreto bancario incide a questo proposito.

4.2.6 Controlli doganali

Adesione all'UE	L'integrazione nell'unione doganale comporta la soppressione dei dazi doganali e dei controlli nei confronti degli Stati membri dell'UE.
SEE	Lo SEE non è un'unione doganale: i dazi e i controlli doganali sono mantenuti al loro livello attuale.
Accordi bilaterali	I controlli delle merci rimangono al loro livello attuale.

L'adesione all'UE comporterebbe la soppressione dei dazi doganali all'importazione nell'UE, ciò che sarebbe positivo per le imprese svizzere che esportano. Inversamente, vi sarebbe una diminuzione del ricavo dei dazi doganali sulle importazioni

provenienti dall'UE. I soli dazi doganali che esistono ancora tra la Svizzera e l'UE riguardano quasi esclusivamente il settore agricolo. La soppressione delle formalità doganali consentirebbe di risparmiare.

La tariffa doganale comunitaria è poco più elevata di quella della Svizzera. La sua adozione avrebbe quindi poche ripercussioni sugli scambi con i Paesi terzi. La Svizzera beneficerebbe degli accordi di libero scambio che l'UE ha concluso e concluderà con numerosi Paesi, tranne nel caso in cui avesse già concluso accordi di questo tipo con i Paesi interessati.

4.2.7 Politica agricola

Adesione all'UE	La politica agricola comunitaria è adottata integralmente.
SEE	Le disposizioni in materia sono adeguate in permanenza nell'ambito del mercato unico.
Accordi bilaterali	Il primo pacchetto comprende un accordo sull'agricoltura. I prodotti agricoli trasformati fanno parte del prossimo ciclo di negoziati.

In caso di adesione all'UE, i prezzi dei prodotti agricoli diminuirebbero fortemente; questo ribasso riguarderebbe sia i redditi dei produttori sia i prezzi al consumo. Bisognerebbe ridurre i sussidi o sostituirli con altri strumenti della politica agricola comune. I pagamenti diretti associati a condizioni ecologiche rimarrebbero possibili, ma non potrebbero più compensare totalmente le perdite di guadagno. Sarebbe pensabile e possibile trovare soluzioni particolari per le regioni di montagna e le regioni periferiche (cfr. Austria e Scandinavia).

L'apertura totale dei mercati offrirebbe sbocchi all'agricoltura e all'industria agroalimentare svizzere per i loro prodotti di alta gamma ("prodotti di nicchia"). Gli ostacoli non doganali agli scambi, come i controlli alle frontiere, i controlli veterinari eccetera sarebbero soppressi. La protezione delle denominazioni di origine è una priorità sia per l'UE sia per la Svizzera.

Il settore dell'agricoltura è retto sempre più dalle regole dell'OMC, che si applicano alla Svizzera indipendentemente dalla sua politica europea. Di conseguenza, la pressione sul settore agricolo continuerà ad aumentare, tanto più che l'accordo bilaterale sull'agricoltura contiene una clausola evolutiva.

4.3 Federalismo

Interrogata sulle possibili conseguenze di un'adesione all'UE per i Cantoni, la Conferenza dei governi cantonali (CdC) ha presentato un rapporto completo dal titolo: "I Cantoni di fronte alla sfida dell'adesione all'Unione europea. Rapporto del gruppo di lavoro Europa – Riforme dei Cantoni".

Per ragioni metodologiche, il presente capitolo esamina dapprima la struttura federalistica della Svizzera in quanto tale prima di affrontare la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni.

4.3.1 **Struttura federalistica**

Adesione all'UE	Non vi sono ripercussioni dirette. Il Trattato di Nizza riconosce espressamente le unità che compongono gli Stati federali.
SEE	Non vi sono ripercussioni dirette.
Accordi bilaterali	Non vi sono ripercussioni dirette.

Nessuna delle tre opzioni studiate mette in discussione la struttura federalistica della Svizzera sul piano formale. Ciò nonostante, qualunque sia la procedura d'integrazione scelta, occorre tener conto del fatto che l'UE diventa un quarto livello decisionale che si aggiunge ai tre livelli esistenti (Confederazione, Cantoni e Comuni). Bisogna garantire che i Cantoni possano continuare a partecipare alla politica estera. In ogni caso, i Cantoni devono in parte accorciare e semplificare i loro processi decisionali.

Nel corso delle audizioni è stato suggerito di esaminare la possibilità di creare altre istituzioni, oltre alla Conferenza dei governi cantonali (CdC). Il Consiglio degli Stati rappresenta l'elemento federativo del Parlamento, ma non i Cantoni. Questo punto potrebbe eventualmente essere perfezionato mediante gli strumenti offerti dalla legge sulla partecipazione dei Cantoni. In passato, il rapporto tra i pareri delle conferenze dei capi di dipartimento cantonali e quelli della CdC non è sempre stato chiaro, tanto più che i pareri erano spesso divergenti. Nel dicembre 2001, l'assemblea plenaria della CdC ha adottato un regolamento quadro concernente il metodo di lavoro dei Cantoni e delle conferenze dei capi di dipartimento cantonali nell'ambito della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni.

I piccoli Cantoni non hanno in genere le risorse di personale necessarie per seguire da vicino le questioni concernenti la politica d'integrazione. Un altro problema riguarda l'estrema brevità dei termini disponibili per consultare i Cantoni in alcuni casi. Durante un'audizione è stato proposto di esaminare le possibilità di rafforzare la cooperazione regionale tra Cantoni per facilitare la soluzione di questo problema pratico.

4.3.2 **Ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni**

Adesione all'UE	Nei settori sottoposti al diritto comunitario i Cantoni perdono competenze. Devono applicare la legislazione europea sotto il controllo della Confederazione.
SEE	La ripartizione dei compiti è parzialmente colpita, ad esempio nei settori dei servizi e della circolazione delle persone.
Accordi bilaterali	Il primo pacchetto di accordi vincola in parte anche i Cantoni. Il secondo ciclo di negoziati riguarda anche temi che sono di competenza cantonale.

In caso di adesione, i Cantoni perderebbero competenze nei settori di competenza dell'UE. I settori interessati sono in particolare la lotta contro la criminalità, il movimento economico, la pianificazione del territorio, la prevenzione sanitaria, la

Accordi bilaterali L'iniziativa e il referendum sono possibili secondo le modalità attualmente in vigore.

La politica doganale e commerciale, la politica agricola e la politica in materia di concorrenza sono competenze esclusivamente comunitarie; in caso di adesione all'UE sarebbero quindi esercitate congiuntamente. Le possibilità di modulazione al momento dell'attuazione sono limitate. Gli strumenti della democrazia diretta possono rimanere in uso, ma solo a condizione di non portare a risultati non conformi al diritto comunitario e solo per sfruttare i margini di manovra lasciati dal diritto comunitario. Si può supporre che l'UE cercherà di estendere ulteriormente le sue competenze nel corso dei prossimi anni, con nuove ripercussioni sulla democrazia diretta in Svizzera.

Nei settori coperti dallo SEE e dagli accordi bilaterali, l'iniziativa e il referendum rimangono applicabili come prima. Già oggi sono limitati nei loro effetti se contravengono a impegni internazionali della Svizzera. Se la Svizzera fosse membro dello SEE, sarebbe impossibile emanare testi di legge contrari all'Accordo SEE, così come non è possibile adottare leggi contrarie agli accordi bilaterali in vigore.

4.4.2 Altri settori

Adesione all'UE	Gli Stati membri hanno margini di manovra variabili per applicare le direttive nel diritto nazionale. L'iniziativa e il referendum sono possibili, senza però poter escludere qualche restrizione materiale.
SEE	L'iniziativa e il referendum sono possibili secondo le modalità in vigore attualmente, per quanto non riguardino settori coperti dal diritto SEE.
Accordi bilaterali	L'iniziativa e il referendum sono possibili secondo le modalità attualmente in vigore.

In molti settori politici (tra cui la libera circolazione delle persone, la libera circolazione dei servizi e dei capitali, l'asilo, l'immigrazione, la politica sociale, l'ambiente), le competenze comunitarie affiancano le competenze degli Stati membri. Gli Stati membri hanno quindi una grande libertà d'azione per quanto riguarda l'attuazione del diritto comunitario. Ciò nonostante, questa attuazione non deve essere contraria al diritto comunitario. L'iniziativa e il referendum rimarrebbero possibili e continuerebbero a presentare un interesse.

Le questioni inerenti all'educazione, alla formazione professionale, alla sanità pubblica e alla cultura rimangono di competenza degli Stati membri. Le politiche sono coordinate o eventualmente organizzate nell'ambito della cooperazione intergovernativa. L'iniziativa e il referendum sarebbero possibili secondo le modalità attualmente in vigore e continuerebbero a presentare un interesse.

Nel corso delle audizioni è stato ricordato che gli Stati membri sono coscienti del deficit di democrazia di cui soffre l'UE. Il Trattato di Nizza cerca di tenerne conto, presentando la prospettiva di una maggiore integrazione dei cittadini e della società civile nel processo decisionale. Rimane da sapere se i provvedimenti che saranno presi in questo senso riusciranno ad attenuare l'attuale malessere.

4.4.3 Diritto di voto

Adesione all'UE	In tutti gli Stati membri i cittadini dell'UE hanno il diritto elettorale e il diritto di presentarsi alle elezioni comunali così come all'elezione al Parlamento europeo.
SEE	Il diritto di voto non è interessato.
Accordi bilaterali	Il diritto di voto non è interessato.

In caso di adesione all'UE, i cittadini dell'UE domiciliati in Svizzera avrebbero il diritto elettorale e il diritto di presentare la loro candidatura alle elezioni comunali, ma non quello di voto. Il diritto di presentarsi alle elezioni comunali può essere limitato in determinate circostanze. Lo stesso varrebbe per i cittadini svizzeri domiciliati nei Paesi dell'UE. Inoltre, tutti i cittadini dell'UE domiciliati in un Paese dell'UE hanno il diritto elettorale e il diritto di presentarsi all'elezione al Parlamento europeo.

4.5 Giustizia e affari interni

4.5.1 Diritti fondamentali

Adesione all'UE	La Svizzera può fornire il suo contributo allo sviluppo della Carta dei diritti fondamentali e dei rapporti tra la Carta e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Partecipa a pieno diritto alla politica comunitaria nel settore dei diritti dell'uomo.
SEE	Eventuali ripercussioni indirette sulla politica svolta nei confronti di Stati terzi nel settore dei diritti dell'uomo.
Accordi bilaterali	Nessuna ripercussione.

Il rafforzamento della cooperazione in materia di polizia e dell'assistenza giudiziaria impone di migliorare la protezione dei diritti fondamentali nell'UE, creando una situazione di concorrenza con il Consiglio d'Europa. Se fosse membro dell'UE, la Svizzera potrebbe partecipare direttamente a questa evoluzione.

Allo stato attuale delle relazioni, l'UE attende dai suoi partner dello SEE che condividano la sua politica in materia di diritti dell'uomo. Se fosse membro dell'UE, la Svizzera potrebbe esercitare un'influenza su questa politica e, inversamente, sarebbe vincolata al coordinamento dell'UE.

4.5.2 Politica in materia di visti

Adesione all'UE	Soppressione dei controlli alla frontiera, integrazione nell'area di Schengen. La Svizzera partecipa alla politica dell'UE in materia di visti ed entra nella rete di cooperazione dei consoli dell'UE.
SEE	Nessuna ripercussione.

Accordi bilaterali	Nessuna ripercussione a seguito del primo ciclo di negoziati. In caso di associazione all'area di Schengen, adozione della politica comunitaria in materia di visti e riconoscimento reciproco dei visti.
--------------------	---

L'entrata della Svizzera nell'area di Schengen sarebbe interessante per il settore svizzero del turismo e per i viaggiatori d'affari. Attualmente, le persone che vengono da altri continenti hanno generalmente bisogno di un visto per l'area di Schengen e di un visto separato per la Svizzera. Ne consegue che un numero non trascurabile di turisti e di viaggiatori d'affari sono spinti a evitare la Svizzera quando viaggiano in Europa. La Svizzera concede la facilitazione di riconoscere il visto di Schengen per i cittadini di alcuni Stati, ciò che costituisce una perdita di sovranità.

La partecipazione alla politica comunitaria in materia di visti sarebbe interessante per ragioni di politica di sicurezza. I consolati dei Paesi dell'UE lavorano in stretta collaborazione in ogni Paese e scambiano informazioni sui documenti falsificati, i passaporti eccetera.

In caso di adesione all'UE, la Svizzera non potrebbe più praticare una politica indipendente in materia di visti; nella prassi, la sua politica è molto simile a quella dell'UE. Inoltre, la Svizzera potrebbe contribuire direttamente alla politica dell'UE in materia di visti e alle misure prese in questo settore.

Anche in caso di soluzione bilaterale, vale a dire di associazione all'area di Schengen, bisognerebbe riprendere totalmente la politica comunitaria in materia di visti (compreso il visto unico), dal momento che il controllo delle persone alle frontiere sarebbe abolito. Il controllo delle merci alle frontiere sarebbe mantenuto. Inoltre, la Svizzera non avrebbe le stesse possibilità di partecipazione di cui disporrebbe se fosse membro dell'UE (*decision shaping* invece di *decision making*).

4.5.3 **Politica in materia di migrazione**

Adesione all'UE	Partecipazione all'elaborazione di una politica di migrazione comune.
SEE	Nessuna partecipazione formale all'elaborazione di una politica di migrazione comune.
Accordi bilaterali	Nessuna partecipazione formale all'elaborazione di una politica di migrazione comune.

Se fosse membro dell'UE, la Svizzera potrebbe partecipare pienamente all'elaborazione e allo sviluppo della politica europea in materia di migrazione, che è ancora allo stadio embrionale. Dal momento che la politica in materia di migrazione supera l'acquis di Schengen, è improbabile che la Svizzera possa parteciparvi per via bilaterale.

Anche se questo settore è di competenza comunitaria dopo il Trattato di Amsterdam, tutte le decisioni in materia di migrazione, di visti e di asilo rimangono sottoposti al principio dell'unanimità. Questo lungo termine di transizione è stato scelto a causa della delicatezza della materia. La decisione di integrare questo settore nel primo pilastro sarà riveduta nel 2004. Anche la nuova decisione sarà sottoposta al princi-

pio dell'unanimità. In caso negativo, la regolamentazione transitoria rimarrà in vigore.

4.5.4 Politica in materia di asilo

Adesione all'UE	Partecipazione all'elaborazione di un sistema di asilo europeo.
SEE	Nessuna ripercussione.
Accordi bilaterali	Nessuna ripercussione a seguito del primo ciclo. Secondo ciclo: negoziati per ottenere una partecipazione parziale all'elaborazione delle regole di competenza concernenti le domande di asilo presentate (Convenzione di Dublino) così come ai relativi scambi di dati (EURODAC).

Per i richiedenti l'asilo, che possono depositare una sola domanda d'asilo in tutta l'UE, la Svizzera è attualmente la sola possibilità alternativa per entrare nell'Europa occidentale. Se aderisse all'UE, la Svizzera potrebbe integrarsi totalmente nel sistema di asilo europeo e partecipare all'elaborazione della politica comunitaria in materia.

La politica comunitaria che si estende ai settori connessi all'asilo comprende in particolare la concessione della protezione temporanea: essa consente di accordare un diritto di soggiorno temporaneo ai rifugiati sfollati in massa a seguito di eventi bellici. Prevede inoltre la ripartizione tra tutti gli Stati membri degli oneri sostenuti dagli Stati che accolgono i rifugiati. Il Fondo europeo per i rifugiati è il primo strumento istituito per garantire la perequazione di questi oneri. I provvedimenti autonomi consentiranno alla Svizzera di compensare solo in misura molto limitata gli svantaggi che dovrà subire in questo settore a causa della sua non appartenenza all'UE.

È possibile ottenere un'associazione alla Convenzione di Dublino (Paese di primo asilo) per via bilaterale. Il Consiglio federale ha dato un mandato di negoziazione in questo senso. Tale soluzione consentirebbe perlomeno alla Svizzera di non rimanere isolata, senza tuttavia essere integrata nella politica europea in materia di asilo (definizione dello status di rifugiato, armonizzazione delle procedure di asilo, Fondo europeo per i rifugiati ecc.).

4.5.5 Cooperazione in materia di polizia

Adesione all'UE	Partecipazione alla cooperazione in materia di sicurezza interna (Schengen) e a Europol: accesso diretto alle informazioni, funzionari svizzeri nell'ambito di Europol, partecipazione ai gruppi di analisi, partecipazione alla futura accademia di polizia europea e alla task force dei responsabili dei servizi di polizia europei.
SEE	Nessuna ripercussione.
Accordi bilaterali	Nessuna ripercussione a seguito del primo ciclo. Secondo ciclo: negoziazione di un'associazione a Schengen e a Europol, rafforzamento della cooperazione in materia di polizia.

La partecipazione al sistema europeo di sicurezza interna contribuisce all'efficacia della protezione contro la criminalità organizzata e il terrorismo internazionale, oggi più che mai. Se fosse membro dell'UE, la Svizzera sarebbe totalmente integrata nella rete d'informazione che lega gli Stati membri.

Un'associazione all'area di Schengen consentirebbe alla Svizzera di partecipare alla cooperazione operativa in materia di polizia e agli scambi di informazioni (in particolare al sistema SIS). Esiste già un accordo di cooperazione con Europol. L'adesione all'UE porterebbe vantaggi supplementari, come l'accesso alla cooperazione strategica (task force dei responsabili dei servizi di polizia europei) e, nell'ambito di Europol, la partecipazione ai gruppi di analisi e la possibilità di avere funzionari all'intero di Europol (e non semplici agenti di collegamento, senza accesso diretto alle informazioni). La cooperazione bilaterale in materia di polizia dovrebbe essere rafforzata a causa della soppressione delle frontiere interne. Gli esperti interrogati pensano che ne deriverebbe un netto miglioramento della sicurezza.

4.5.6 Assistenza giudiziaria

Adesione all'UE	Partecipazione alla politica comunitaria in materia di assistenza giudiziaria. Partecipazione a Eurojust.
SEE	Nessuna ripercussione.
Accordi bilaterali	Nessuna ripercussione a seguito del primo ciclo. Secondo ciclo: adozione delle disposizioni di Schengen concernenti l'assistenza giudiziaria, compresa l'extradizione, eventuale partecipazione a Eurojust (non compresa in Schengen).

Gli Stati membri hanno rafforzato il loro sistema di assistenza giudiziaria partendo dagli strumenti sviluppati in questo settore dal Consiglio d'Europa. Una parte delle regole pertinenti è considerata come un'evoluzione dell'acquis di Schengen e, a questo proposito, dovrebbe essere ripresa in caso di associazione. Rimane da sapere come si presenterebbe l'assistenza giudiziaria nel settore fiscale.

In qualità di membro dell'UE, la Svizzera potrebbe partecipare direttamente alla politica comunitaria in materia di assistenza giudiziaria. Questo settore è sottoposto alla regola dell'unanimità. Sarebbe peraltro più facile concludere alleanze con Stati che hanno una convergenza di vedute all'interno dell'UE. La via bilaterale avrebbe principalmente lo svantaggio che le modalità di partecipazione sarebbero diverse, in particolare per la definizione del futuro acquis comunitario.

4.5.7 Lotta contro la droga

Adesione all'UE	Cooperazione nella lotta contro la criminalità legata alla droga, partecipazione all'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze.
SEE	Nessuna ripercussione.
Accordi bilaterali	Nessuna ripercussione a seguito del primo ciclo. Secondo ciclo: cooperazione nella lotta contro la criminalità legata alla droga, tra l'altro via Europol.

In qualità di membro dell'UE, la Svizzera potrebbe influire sulla strategia europea di lotta contro la droga. Con la via bilaterale, la cooperazione si limiterebbe probabilmente a Europol. Una partecipazione all'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze non è all'ordine del giorno delle discussioni.

4.6 Politica estera e di sicurezza

4.6.1 Politica estera comune

Adesione all'UE	Partecipazione alla PESC secondo le disposizioni del Trattato UE. La Svizzera trae vantaggio dalla maggiore influenza dell'UE nelle relazioni internazionali, sia sul piano politico sia su quello commerciale.
SEE	L'Accordo SEE non copre il settore della politica estera. Ciò nonostante, prevede un dialogo politico istituzionalizzato UE-SEE (la cui portata pratica è estremamente limitata).
Accordi bilaterali	La Svizzera intrattiene, su una base ad hoc, un dialogo politico informale con la presidenza dell'UE. Partecipa inoltre alla Conferenza europea in qualità di "membro designato".

Anche se l'Accordo SEE non copre il settore della politica estera, l'UE offre agli Stati del pilastro AELS dello SEE la possibilità di sostenere le sue dichiarazioni in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC) e si attende a questo proposito anche un certo sostegno.

L'adesione all'UE non dovrebbe porre problemi particolari, dal momento che gli obiettivi della politica estera svizzera e quelli della PESC coincidono già ora in molti punti.

4.6.2 Politica di sicurezza comune

Adesione all'UE	Partecipazione alla PESD secondo le disposizioni del Trattato UE. Possibilità di partecipare su una base ugualitaria agli aspetti civili e militari delle future missioni di gestione delle crisi dell'UE.
SEE	L'Accordo SEE non copre il settore della politica di sicurezza.
Accordi bilaterali	Dal momento che l'UE è aperto alla cooperazione con Stati terzi in materia di PESD, la Svizzera può proporre un contributo agli aspetti civili e/o militari delle future missioni di gestione delle crisi.

Tutti gli Stati membri dell'UE, che facciano parte o meno di un'alleanza militare, partecipano alle decisioni in materia di politica di sicurezza e di difesa (PESD) su base ugualitaria (eccetto la Danimarca: uno degli *opting-out* di cui questo Stato beneficia dopo il suo voto negativo sul Trattato di Maastricht concerne la politica di sicurezza e di difesa).

4.6.3

Questioni relative alla neutralità

Adesione all'UE	Attualmente, uno Stato neutrale può aderire all'UE così come si presenta oggi senza rinunciare alla sua neutralità.
SEE	Lo SEE non concerne le questioni inerenti alla neutralità. Nel caso in cui l'UE adotti sanzioni economiche nei confronti di uno Stato terzo, può tuttavia essere spinta a esercitare una certa pressione sugli Stati del pilastro AELS dello SEE affinché vi si associno.
Accordi bilaterali	La pressione che l'UE potrebbe essere spinta a esercitare in caso di adozione di sanzioni nei confronti di uno Stato terzo è probabilmente meno forte che nel caso dell'adesione allo SEE.

Nei due casi in cui l'UE ha imposto sanzioni non militari nei confronti di uno Stato terzo senza una corrispondente risoluzione dell'ONU (ex Jugoslavia nel 1998 [senza embargo aereo e embargo sul petrolio] e Myanmar nel 2000), la Svizzera le ha riprese autonomamente. Il diritto della neutralità non impone di principio obblighi nel settore economico.

In materia di politica estera e di sicurezza dell'UE, le decisioni sono prese generalmente all'unanimità. A seconda dei casi, la possibilità di opporre un veto – che giuridicamente esiste sempre in caso di decisione all'unanimità – potrebbe tuttavia essere limitata nei fatti dal principio di reciproca solidarietà che sta alla base delle attività degli Stati membri dell'UE.

Lo sviluppo della PESD riguarda per il momento solo la gestione delle crisi e non la difesa territoriale. Se l'UE deciderà di lanciare un'operazione di gestione delle crisi, ogni Stato membro sarà libero di partecipare o meno a questa operazione.

Anche se attualmente non è in discussione il tema di una difesa comune, un simile sviluppo non può essere totalmente escluso a lungo termine. Se del caso, questa decisione dovrebbe essere presa all'unanimità dal Consiglio europeo e approvata da tutti gli Stati membri in base alle loro esigenze costituzionali. La Svizzera dovrebbe in tal caso confrontare i vantaggi offerti dalla politica di neutralità con quelli offerti dal nuovo dispositivo di sicurezza europea e definire la sua posizione di conseguenza. La neutralità non costituisce uno *scopo* in sé, ma un *mezzo* per garantire la sicurezza e l'indipendenza del Paese.

4.7

Politica sociale

4.7.1

Diritto sociale

Adesione all'UE	La Svizzera riprende tutte le disposizioni dell'UE.
SEE	La Svizzera riprende tutte le disposizioni dell'UE.
Accordi bilaterali	Finora, i negoziati bilaterali non hanno ripercussioni in questo settore.

Nel sistema del mercato unico europeo, il diritto sociale fa parte delle cosiddette politiche di accompagnamento, che sostengono la realizzazione delle quattro libertà

(libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali). Il diritto sociale comunitario comprende i seguenti settori legislativi: sanità e sicurezza sul posto di lavoro, diritto al lavoro in senso stretto, parità tra donna e uomo. Le disposizioni comunitarie in materia sono state totalmente integrate nello SEE, mentre sono rimaste totalmente escluse dagli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE.

Sul piano materiale, il diritto sociale comunitario non presenta differenze fondamentali con il diritto svizzero. In questi ultimi anni, la legislazione svizzera si è evoluta per avvicinarsi alle disposizioni comunitarie in numerosi settori (legge sulla parità dei sessi; Swisslex, con modifiche del CO e adozione della legge sulla partecipazione; ordinanze concernenti l'applicazione delle leggi sul lavoro e sull'assicurazione contro gli infortuni).

Le principali eccezioni a questa convergenza sono le disposizioni in vigore nell'UE concernenti il congedo maternità e il congedo parentale, così come il tempo di lavoro. Il congedo maternità accordato dalla legislazione svizzera (8 settimane) è nettamente più breve di quello previsto dalla legislazione europea (14 settimane); inoltre, la legislazione svizzera non garantisce il pagamento del salario. Non esiste in Svizzera il diritto al congedo parentale. La legge sul lavoro, in fase di revisione, prevede ancora una durata settimanale del lavoro massima che varia da 45 a 50 ore, a cui si aggiungono le ore supplementari, mentre la legislazione europea parte da una media di 48 ore, comprese le ore supplementari. Vi sono inoltre differenze nella regolamentazione del lavoro notturno.

Dal profilo strutturale, vi sono importanti differenze che, in caso di adesione all'UE o allo SEE, obbligherebbero a procedere ad adeguamenti. I settori della sicurezza sul posto di lavoro e della protezione della salute sul posto di lavoro sono ad esempio considerati globalmente e regolati dalle stesse direttive nell'UE, mentre in Svizzera sono ripartiti tra la legge sul lavoro e la legge sull'assicurazione contro gli infortuni. Inoltre, le disposizioni comunitarie sono applicabili in tutti i settori di attività, mentre in Svizzera il campo d'applicazione delle disposizioni pertinenti, in particolare della legge sul lavoro, prevedono eccezioni, come ad esempio l'agricoltura.

In generale, le regole comunitarie sono più dettagliate delle disposizioni in vigore in Svizzera, ciò che imporrebbe una serie di adeguamenti minori, generalmente di ordine tecnico.

Le disposizioni sulla parità tra donne e uomini sono ampiamente convergenti. Il divieto di discriminazione ha invece un significato più ampio nell'UE nella misura in cui comprende esplicitamente le discriminazioni fondate sulla razza, la religione, un handicap, l'età e l'orientamento sessuale.

4.7.2 Sicurezza sociale

Adesione all'UE	La Svizzera riprende le disposizioni dell'UE.
SEE	La Svizzera riprende le disposizioni dell'UE.
Accordi bilaterali	L'accordo sulla libera circolazione delle persone integra ampiamente la Svizzera nel sistema in vigore nell'UE. L'accordo sui servizi che fa parte del secondo ciclo di negoziati farà avanzare l'integrazione.

La differenza tra le tre opzioni studiate è abbastanza trascurabile perché la Svizzera adotterà praticamente tutto il sistema europeo di sicurezza sociale non appena l'accordo sulla libera circolazione delle persone sarà entrato in vigore. Questo accordo prevede la partecipazione della Svizzera allo sviluppo delle disposizioni in materia.

Le assicurazioni sociali fanno parte dei settori politici coordinati, che lasciano quindi agli Stati membri il loro margine di manovra. Di conseguenza, l'armonizzazione procede lentamente.

La revisione in corso della legge sulla previdenza professionale (LPP) consentirà di eliminare le differenze che rimangono. Il caso dell'assicurazione maternità non è disciplinato.

4.8 Direzione dello Stato

4.8.1 Riforma del governo

Adesione all'UE Con i suoi sette membri, il governo non ha un effettivo sufficiente per rappresentare adeguatamente la Svizzera alle riunioni del Consiglio d'Europa.

SEE All'interno dello SEE, la Svizzera esercita un'influenza allo stadio della preparazione delle decisioni da parte dei funzionari, e questo aumenta l'influenza dell'amministrazione.

Accordi bilaterali Il contenuto del primo e del secondo pacchetto di accordi bilaterali richiede un intenso coordinamento.

È indispensabile procedere alla riforma del governo, qualunque sia la futura politica d'integrazione europea della Svizzera. Questa necessità deriva tra l'altro dal processo di globalizzazione, che impone di intensificare il coordinamento sia nelle relazioni interne sia in quelle esterne.

Nell'UE, l'organizzazione del governo è compito degli Stati membri. Ciò nonostante, la loro struttura deve consentire loro di assumere correttamente gli obblighi di membri dell'UE. In caso di adesione, la Svizzera dovrebbe aumentare il numero dei suoi ministri perché un governo composto di soli sette membri non sarebbe in grado di partecipare alle circa cento riunioni del Consiglio dei ministri nelle sue diverse composizioni e continuare ad assumere i suoi obblighi all'interno del Paese. L'adesione all'UE rafforzerebbe la posizione politica del Consiglio federale, dal momento che le decisioni prese all'interno del Consiglio dei ministri hanno un valore vincolante sul piano politico e giuridico.

Bisognerebbe inoltre rafforzare la posizione della presidente o del presidente della Confederazione. Le istituzioni comunitarie stabiliscono una chiara distinzione tra i ministri, da un lato, e i capi di Stato e di governo, dall'altro. Questo fatto potrebbe porre in una posizione ambigua un rappresentante svizzero che esercita le due funzioni. Inoltre, la persona interessata potrebbe assumere questo doppio compito solo con grandi difficoltà. Infine, la continuità della rappresentanza della Svizzera verso l'esterno potrebbe essere pregiudicata dal fatto che il capo di Stato cambia ogni anno.

In Svizzera, l'amministrazione svolge un ruolo molto importante. Nel corso delle audizioni è stato sostenuto che sono di fatto i dipartimenti ad assumere la direzione politica degli affari. Bisognerebbe rafforzare la posizione dirigente del Consiglio federale in qualità di istituzione. Le strutture attuali non sono adatte alla partecipazione a un'organizzazione sovranazionale come l'UE. Hanno già mostrato alcuni limiti nel corso dei negoziati bilaterali a causa dell'intenso coordinamento richiesto. Queste riflessioni sono valide anche nel caso di adesione allo SEE.

Nello SEE, gli Stati non membri dell'UE influiscono sulle decisioni allo stadio della loro preparazione da parte degli esperti o dei funzionari (*decision shaping*). L'influenza dell'amministrazione aumenterebbe.

La riforma del governo è iniziata. Il relativo messaggio è stato approvato dal Consiglio federale nel dicembre del 2001.

4.8.2 Ruolo del Parlamento

Adesione all'UE	Il Parlamento si dota di una commissione permanente incaricata degli affari europei.
SEE	Il Parlamento partecipa ai processi decisionali secondo le modalità di partecipazione attualmente in vigore.
Accordi bilaterali	Il Parlamento partecipa ai processi decisionali secondo le modalità di partecipazione attualmente in vigore.

In caso di adesione all'UE, bisognerebbe istituire una commissione permanente incaricata degli affari europei. A prescindere da questo, gli strumenti esistenti per garantire la partecipazione del Parlamento alla politica estera sono di principio sufficienti per le tre opzioni studiate e dovrebbero essere rafforzati dalla nuova legge sul Parlamento.

L'Assemblea federale ha una posizione istituzionale forte: è competente della legislazione e delle finanze della Confederazione ed elegge il Governo. In Svizzera, la separazione dei poteri è praticata con grande rigore, ciò che rafforza la posizione del legislativo. L'avvicinamento all'UE andrebbe invece verso un rafforzamento dell'Esecutivo, perché è a questo livello che devono essere prese numerose decisioni. In compenso il Parlamento potrebbe fissare anticipatamente il margine di manovra del Consiglio federale.

Per il Parlamento svizzero, che è un'organizzazione di milizia, la maggiore partecipazione alla politica estera rappresenta un aumento del lavoro che potrebbe diventare insostenibile. Questa situazione vale nelle tre opzioni studiate, dal momento che il Parlamento dovrà occuparsi sempre più di questioni relative alla politica europea.

5 Conclusioni e raccomandazioni sull'ulteriore procedura da seguire

Le audizioni hanno consentito alla Commissione di avere una visione d'insieme sulle questioni in sospeso che caratterizzeranno il dibattito europeo in Svizzera nel corso dei prossimi anni. Tenuto conto della diversità e della complessità dei temi,

era impossibile studiarli nei dettagli. La Commissione ritiene quindi che l'Assemblea federale e il Consiglio federale dovranno approfondire e proseguire il lavoro.

La Commissione ritiene che bisogna portare avanti l'avvicinamento all'Unione europea. Tenuto conto, tra l'altro, del risultato ottenuto dall'iniziativa "Sì all'Europa!" il 4 marzo 2001, la via bilaterale è attualmente l'opzione più facile da adottare e l'unica in grado di ottenere una maggioranza. La Commissione ritiene che è impossibile, senza pressioni economiche o politiche, trovare a breve scadenza una maggioranza favorevole all'adesione allo SEE o all'UE.

I pareri dei membri della Commissione divergono sulla via da intraprendere a lunga scadenza, anche se sono d'accordo sul fatto che nessuna decisione s'impone a breve o media scadenza a favore dell'una o dell'altra opzione. Una parte dei membri della Commissione sostiene l'obiettivo del Consiglio federale di aderire all'UE in un'ottica a lungo termine. La maggioranza della Commissione ritiene che questa decisione deve aver luogo successivamente, quando le relazioni tra la Svizzera e l'UE e gli sviluppi in seno all'UE saranno noti. Ciò nonostante, alcuni ritengono che sia attualmente preferibile, in un'ottica a lungo termine, optare per l'adesione allo SEE o proseguire la via bilaterale. La Commissione ha quindi scelto di non raccomandare la "via maestra" per la politica d'integrazione a lungo termine.

L'evoluzione politica ed economica della Svizzera e dell'UE, così come le ripercussioni dell'allargamento a Est dell'UE svolgeranno un ruolo determinante nella formazione dell'opinione in Svizzera. È importante che il processo di formazione dell'opinione possa svolgersi in un clima di discussione fattiva.

La Commissione propone quindi di rivolgere le seguenti raccomandazioni al Consiglio federale:

- Tenuto conto del contesto politico ed economico, il Consiglio federale è invitato a proseguire la via delle relazioni bilaterali con l'UE nel corso dei prossimi anni. Dovrà in particolare, nei dossier di negoziazione che prevedono la ripresa automatica della legislazione comunitaria, precisare i motivi e i vantaggi di questo automatismo e le possibilità di partecipazione offerte alla Svizzera.
- Il Consiglio federale è invitato a esporre quali sono le riforme che devono essere intraprese, indipendentemente dalla via scelta per l'integrazione europea, per far fronte allo sviluppo delle relazioni tra la Svizzera e l'UE e a valutare queste riforme in funzione delle priorità materiali e cronologiche.
- Il Consiglio federale è invitato ad approfondire e a far progredire, su basi fattive, il dibattito concernente le implicazioni e le ripercussioni delle diverse opzioni d'integrazione, coinvolgendo il Parlamento e ampie cerchie della società civile.

Elenco degli esperti

Relatore	Data	Tema
Ager Hans Bundesrat, ÖVP, Tirolo	19.10.2001	<i>Esperienze dell'Austria nell'UE</i>
Ambühl Michael Ambasciatore, Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE	21.08.2001	<i>Panoramica sullo stato dei colloqui Svizzera-UE</i>
Amstutz Max Presidente del Consiglio di amministrazione, Société Générale de Surveillance	12.01.2001	<i>Aspetti logistici, trasporto di merci, questioni doganali</i>
Aubert Gabriel Professore, Università di Ginevra	18.10.2001	<i>Questioni inerenti al diritto del lavoro</i>
Blankart Franz ex Segretario di Stato	11.01.2001	<i>I limiti dell'integrazione europea</i>
Brombacher Steiner Maria Verena Vicedirettrice, delegata per l'accordo sulla sicurezza sociale, UFAS	18.10.2001	<i>Sicurezza sociale</i>
Buntschu Marc Vicecapo del segretariato dell'Incaricato federale della protezione dei dati	20.08.2001	<i>Polizia / sicurezza ai confini</i>
Buomberger Peter Capo "Economic Research", UBS	12.01.2001	<i>Moneta, Unione monetaria</i>
Ehrenzeller Bernhard Professore, Università di San Gallo	19.10.2001	<i>Direzione dello Stato e riforma della direzione dello Stato</i>
Epiney Astrid Professore, Università di Friburgo	18.05.2001	<i>Prospettive per l'iniziativa popolare e il referendum: necessità di riforma in caso di adesione all'UE</i>
Fischer Judith Capo progetto USIS, DFGP	20.08.2001	<i>Polizia / sicurezza ai confini</i>
Freymond Jean Gruppo di lavoro Svizzera-Europa	18.10.2001	<i>L'opzione "associazione"</i>

Relatore	Data	Tema
Gerber Jean Daniel Direttore UFR, DFGP	20.08.2001	<i>Migrazione e asilo</i>
Goetschel Laurent Responsabile della Fondazione svizzera per la pace	21.08.2001	<i>Politica estera e di sicurezza comune e ripercussioni per la Svizzera</i>
Hauser Heinz Professore, Università di San Gallo, Gruppo di lavoro Svizzera-Europa	20.08.2001	<i>L'opzione SEE</i>
Jametti Greiner Monique Vicedirettrice, UFG, DFGP	20.08.2001	<i>Cooperazione in materia di giustizia</i>
Jeanrenaud Claude Professore, Università di Neuchâtel	17.05.2001	<i>Implicazioni finanziarie per i Cantoni in caso di avvicinamento all'Europa</i>
Jost Alexander Direttore generale Nestlé Svizzera	12.01.2001	<i>Alcuni aspetti sollevati dall'integrazione europea per l'industria alimentare svizzera</i>
Krayer Georg Presidente Associazione svizzera dei banchieri	12.01.2001	<i>Settore bancario, gestione patrimoniale</i>
Languetin Pierre Gruppo di lavoro Svizzera-Europa	18.10.2001	<i>L'opzione "associazione"</i>
Mader Luzius Vicedirettore, UFG, DFGP	19.10.2001	<i>Direzione dello Stato e riforma della direzione dello Stato</i>
Martinelli Dante Ambasciatore, Missione svizzera presso le Comunità europee	11.01.2001	<i>Il parere della Missione svizzera a Bruxelles</i>
Michel Nicolas Ambasciatore, Direttore DDIP, DFAE	11.01.2001	<i>Le grandi sfide dell'Unione</i>
	21.08.2001	<i>PESC, PESD: questioni concernenti la neutralità</i>
Mohler Markus ex Comandante di polizia, Basilea	20.08.2001	<i>Polizia / Sicurezza ai confini</i>
Murer Erwin Professore, Università di Friburgo	18.10.2001	<i>Tendenze della politica sociale dell'UE e possibili ripercussioni sulla politica sociale della Svizzera</i>
Nigg Josef Consigliere di Stato, Obvaldo	17.05.2001	<i>Lo studio EuRefKa nell'ottica dei Cantoni</i>
Pfisterer Thomas Consigliere agli Stati	17.05.2001	<i>L'UE: una sfida per il federalismo</i>

Relatore	Data	Tema
Ramsauer Rudolf Presidente di direzione economiesuisse	11.01.2001	<i>L'opinione dell'economia svizzera</i>
Rhinow René Professore, Università di Basilea	19.10.2001	<i>Direzione dello Stato e riforma della direzione dello Stato</i>
Scheidegger Hans-Ulrich, Vicedirettore, Settore "Condizioni di lavoro", Seco	18.10.2001	<i>Questioni concernenti il diritto del lavoro</i>
Schips Bernd Professore, capo del servizio di ricerca congiunturale dei PF	11.01.2001	<i>Considerazioni economiche generali</i>
Schneider Johann Niklaus Consigliere nazionale, Gruppo di lavoro Svizzera-Europa	20.08.2001	<i>L'opzione SEE</i>
Schönenberger Peter Consigliere di Stato, San Gallo	17.05.2001	<i>Questioni istituzionali, ruolo della CdC</i>
Schweizer Rainer Professore, Università di San Gallo	17.05.2001	<i>Avvicinamento all'Europa: conseguenze per i compiti dei Cantoni</i>
Schwok René Professore, Istituto europeo, Università di Ginevra	11.01.2001	<i>Analisi del rapporto sull'integrazione</i>
Seiler Hansjörg Libero docente, Università di Berna	18.05.2001	<i>Adesione all'UE e democrazia diretta: è possibile la coesistenza?</i>
Stucky Georg ex Consigliere nazionale, Gruppo di lavoro Svizzera-Europa	20.08.2001	<i>L'opzione SEE</i>
Tanner Fred vicedirettore, Geneva Center for Security Policy, Ginevra	21.08.2001	<i>PESD, Politica europea di sicurezza e di difesa e ripercussioni per la Svizzera</i>
Thürer Daniel Professore, Università di Zurigo	18.05.2001	<i>Il diritto di cittadinanza europeo</i>
Walter Jean-Philippe Sostituto dell'Incaricato federale della protezione dei dati	20.08.2001	<i>Polizia / sicurezza ai confini</i>
Weilharter Engelbert Bundesrat, FPÖ, Steiermark	19.10.2001	<i>Esperienze dell'Austria nell'UE</i>

Relatore	Data	Tema
Widmer Sigmund Gruppo di lavoro Svizzera-Europa	18.10.2001	<i>L'opzione "associazione"</i>
Wild Claude Capo della sezione "Politica e istituzioni", Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE	20.08.2001	<i>Giustizia e interni nell'UE: introduzione</i>
Zepter Bernhard Sostituto del Segretario generale della Commissione europea	17.05.2001	<i>Lo sviluppo dell'Unione europea in vista dell'allargamento</i>