

14.009

Rapporto sulla politica estera 2013

del 15 gennaio 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, per conoscenza, il rapporto sulla politica estera 2013.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

15 gennaio 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il rapporto sulla politica estera 2013 offre un quadro d'insieme della politica estera svizzera nell'anno in rassegna. Nella forma e nella struttura esso è conforme alla decisione del Consiglio federale del 3 maggio 2011, che conferisce al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) il mandato di sottoporgli, ogni anno, un resoconto sulle attività di politica estera condotte dalla Svizzera. Conformemente al postulato della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (06.3417), che chiedeva un compendio di tutti i rapporti concernenti la politica estera pubblicati periodicamente, il presente rapporto è inoltre completato da un allegato sulle attività della Svizzera nel Consiglio d'Europa.

In adempimento della mozione 10.3212 («Chiaro orientamento strategico della politica estera»), nel febbraio del 2012 il Consiglio federale ha adottato il rapporto sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura (Strategia di politica estera 2012–2015). Nel rapporto figurano gli indirizzi strategici seguenti: relazioni con gli Stati confinanti, rapporti con l'Unione europea (UE), stabilità in Europa e nel mondo, partenariati strategici extraeuropei e governance globale. Il rapporto sulla politica estera 2013 è strutturato in funzione di tali priorità ed illustra le modalità con cui nell'anno in rassegna si è provveduto alla loro attuazione.

Stati confinanti

La Svizzera intrattiene con gli Stati confinanti rapporti molto stretti, multilaterali e costruttivi. La grande importanza che attribuisce a Germania, Francia, Italia, Liechtenstein e Austria si è manifestata, come già nell'anno precedente, nelle intense visite diplomatiche, bilaterali e regionali. In tutti gli Stati confinanti – eccetto la Francia – durante l'anno in rassegna si sono tenute le elezioni parlamentari. Ciononostante ci sono stati progressi parziali riguardo a questioni aperte in ambito fiscale e alla politica dei trasporti: in questi settori si dovrà continuare nella ricerca di una soluzione graduale dei problemi. La cooperazione bilaterale con gli Stati confinanti è molto stretta nei settori più vari. La cooperazione in ambito multilaterale è stata rafforzata grazie a una serie di iniziative tematiche, come ad esempio quelle volte al potenziamento della Corte penale internazionale, alla protezione della sfera privata nell'era digitale e all'abolizione in tutto il mondo della pena di morte.

Politica europea

Nell'anno in rassegna i rapporti tra la Svizzera e l'UE sono stati contraddistinti da una dinamica positiva. Nell'ambito di un dialogo tecnico, nella prima metà del 2013 si è riusciti ad abbozzare tre opzioni di soluzione per le questioni istituzionali. Entrambe le parti si sono mostrate desiderose di costruire le basi per relazioni bilaterali stabili e durevoli. Nel luglio 2013 l'UE si è dichiarata disposta a trattare sulla base dell'opzione preferita dal Consiglio federale. Il 18 dicembre 2013 il Consiglio federale ha adottato il mandato negoziale. Con l'elaborazione di una soluzione istituzionale sui generis che tenga conto delle priorità della Svizzera, per

il nostro Paese si prospetta la possibilità di aprire al futuro la via bilaterale. Secondo la sua strategia di medio termine in materia, il Consiglio federale auspica che si ottengano progressi paralleli in diversi dossier così da raggiungere con l'UE una soluzione globale equilibrata.

Stabilità in Europa e nel resto del mondo

Quale Paese ospite di importanti incontri di alto livello nell'ambito degli sforzi diplomatici per risolvere il conflitto siriano e delle trattative per alleviare la crisi attorno al programma nucleare iraniano, la Svizzera ha potuto consolidare il suo prestigio quale sede per trattare importanti questioni di governance. I conflitti violenti in Siria e in Mali hanno impegnato considerevolmente la politica estera della Svizzera, che si è prodigata a fondo in favore di una soluzione del conflitto e di un alleviamento delle sofferenze della popolazione civile. Anche al di fuori delle zone calde della diplomazia, la Svizzera ha messo le sue molteplici attività al servizio della pace, della stabilità e del rafforzamento dello Stato di diritto. Inoltre si è preparata alla presidenza dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), che insieme al rinnovo della via bilaterale rappresenta uno dei punti strategici della politica estera svizzera per il 2014. Nell'ambito della cooperazione internazionale è stata attuata l'applicazione della nuova strategia. Nelle discussioni attorno agli obiettivi di sviluppo e sostenibilità post 2015 la Svizzera ha avuto un importante ruolo di intermediario.

Partenariati strategici e temi globali

In seguito alla decisione di principio del Consiglio federale nel 2005 di approfondire i rapporti con importanti Stati extraeuropei, la Svizzera ha rafforzato considerevolmente la sua presenza globale. Nell'anno in rassegna la Svizzera è così riuscita come primo Paese dell'Europa continentale a stipulare un accordo di libero scambio con la Cina. Ha parimenti approfondito i rapporti con altre regioni emergenti. Inoltre ha stabilito legami con forum regionali in America Latina, in Asia, nella regione del Golfo e in Africa. Di conseguenza la posizione della Svizzera quale ospite di organizzazioni e conferenze internazionali è stata affermata e rafforzata. Grazie alle sue idee innovative, alla sua indipendenza e alla sua grande credibilità, il nostro Paese ha potuto continuare a svolgere un ruolo attivo in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), ad esempio nelle discussioni relative al miglioramento della prassi lavorativa del Consiglio di sicurezza. Anche la possibilità di partecipare per la prima volta al G20 Finanze (G20 Finance Track) si è rivelata preziosa per la Svizzera.

Sostegno ai cittadini svizzeri all'estero e cooperazione internazionale nel settore dei servizi consolari

La domanda di servizi consolari è in continuo aumento. Nell'anno in rassegna il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha sviluppato ulteriori offerte per rispondere alle esigenze degli Svizzeri all'estero. Contemporaneamente sono stati presi provvedimenti per alleggerire il lavoro delle rappresentanze all'estero. Attraverso una cooperazione consolare internazionale si intendono ottenere nuove sinergie. Di fronte al numero crescente di crisi ed emergenze che colpiscono cittadini

svizzeri all'estero, le risorse a disposizione del Centro gestione di crisi sono state aumentate. Il DFAE ha anche incrementato il lavoro di prevenzione. Un progetto di legge federale sulle persone e le istituzioni svizzere all'estero, conclusa la procedura di consultazione, è pendente in Parlamento.

Informazione e comunicazione

Nella società dell'informazione globale, la comunicazione all'estero svolge un ruolo sempre più importante per la tutela degli interessi di un Paese. L'orientamento della comunicazione internazionale è basato sulla strategia che il Consiglio federale ha stabilito per gli anni 2012–2015, in base alla quale la priorità è data alla presentazione dei punti di forza della Svizzera come la formazione, la ricerca e l'innovazione, mentre la comunicazione attorno a temi sensibili avviene soprattutto in caso di bisogno. Nell'anno in rassegna importanti progetti di comunicazione sono stati realizzati soprattutto in Germania, in Austria, a Bruxelles e negli Stati Uniti. Inoltre circa 600 professionisti dei media, specialisti, politici e studenti sono stati invitati a compiere viaggi tematici in Svizzera.

Risorse e rete esterna

Si è continuato con le misure di ottimizzazione della rete esterna decise dal Consiglio federale nell'aprile 2012. Al centro di queste misure c'è un maggiore ricorso a sinergie nella rete esterna nonché una netta concentrazione sui compiti fondamentali delle rappresentanze esterne. La strategia delle ambasciate integrate, già realizzata ad esempio per la rappresentanza in Myanmar, contribuisce anche a rafforzare la coerenza e la visibilità della politica estera svizzera. Il Consiglio federale ha deciso di aprire nel 2014 un'ambasciata in Oman e il DFAE di istituire un consolato generale a Città Ho Chi Minh. A seguito di una mozione trasmessa dal Parlamento, il DFAE ha rinunciato alla programmata chiusura dell'ambasciata in Guatemala. Il Consiglio federale ritiene tuttavia essenziale poter disporre della flessibilità necessaria per adeguare la rete esterna all'evoluzione internazionale in funzione delle risorse accordate a tale scopo dal Parlamento e tenendo conto della strategia di politica estera.

Indice

Compendio	968
1 Politica estera svizzera nel 2013: bilancio e prospettive	972
1.1 Contesto	972
1.2 Linee di sviluppo della politica mondiale nel 2013	973
1.3 Una politica di apertura responsabile	975
1.4 Stati confinanti: soluzione graduale delle questioni aperte	976
1.5 Mandato per il rinnovo della via bilaterale	978
1.6 Contributi alla stabilità: Ginevra palcoscenico della politica mondiale	980
1.7 Ampliamento della presenza globale della Svizzera	983
2 Le attività di politica estera nel 2013	985
2.1 Stati confinanti	985
2.2 Politica europea	988
2.2.1 Unione europea	988
2.2.2 Relazioni con gli altri Stati in Europa e con l'Asia centrale	991
2.3 Stabilità in Europa e nel mondo	993
2.3.1 Consiglio d'Europa e OSCE	993
2.3.2 Sicurezza internazionale	998
2.3.3 Cooperazione internazionale e aiuto umanitario	1001
2.3.4 Promozione della pace, rispetto dei diritti umani e Stato di diritto	1014
2.3.5 Politica finanziaria ed economica internazionale	1024
2.3.6 Diritto internazionale, diritto internazionale umanitario, giustizia penale internazionale e lotta al terrorismo	1029
2.4 Partenariati strategici e temi globali	1032
2.4.1 Partenariati strategici con Paesi extraeuropei	1032
2.4.2 L'ONU e la Ginevra internazionale	1043
2.4.3 Sviluppo sostenibile	1047
2.4.4 Politiche estere settoriali	1049
2.5 Sostegno ai cittadini svizzeri all'estero e cooperazione internazionale nel settore dei servizi consolari	1056
2.6 Informazione e comunicazione	1060
2.7 Risorse e rete esterna	1062
Elenco delle abbreviazioni	1065
Allegato	
Informazioni complementari concernenti il Consiglio d'Europa	1070
Indice dei Paesi	1094

Rapporto

1 **Politica estera svizzera nel 2013: bilancio e prospettive**

1.1 **Contesto**

Nella sua Strategia di politica estera 2012–2015¹ il Consiglio federale ha posto i fondamenti concettuali della politica estera svizzera, derivandoli dalla Costituzione federale. Gli interessi fondamentali della Svizzera che si intendono tutelare con la politica estera sono l'indipendenza, la sicurezza e il benessere del nostro Paese. Tra i valori da incoraggiare parallelamente alla tutela di questi interessi occorre menzionare la riduzione della povertà e delle situazioni di emergenza nel mondo, il rispetto dei diritti umani e la promozione della democrazia, la convivenza pacifica tra i popoli e la salvaguardia delle basi naturali della vita.

Al contempo il Consiglio federale ha fissato i punti fondamentali della sua strategia in materia di politica estera per i prossimi anni. Concretamente si tratta delle quattro priorità strategiche seguenti:

- consolidamento dei rapporti con gli Stati confinanti;
- adeguamento ed approfondimento dei rapporti con l'Unione Europea;
- prosecuzione e adeguamento dell'impegno della Svizzera a favore della stabilità in Europa e nel resto del mondo;
- rafforzamento e diversificazione dei partenariati strategici della Svizzera, insieme all'impegno per migliorare il buon governo e alla promozione della Ginevra internazionale.

Diversamente dagli interessi e valori fondamentali della Svizzera, queste priorità strategiche non sono entità immutabili ma derivano da un'analisi dell'ambiente internazionale e possono pertanto mutare. Per questa ragione l'11 maggio 2011 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) di sottoporgli all'inizio di ogni legislatura un documento strategico che stabilisca e verifichi i punti fondamentali della politica estera.

Nel periodo che intercorre tra tali rapporti quadriennali il Consiglio federale presenta annualmente un rapporto in cui rende conto della sua politica estera nell'anno in rassegna. Una novità rispetto agli anni passati è costituita dal fatto che il presente rapporto contempla anche una parte iniziale che fornisce un bilancio complessivo della politica estera nell'anno in rassegna.

Le pagine che seguono presentano quindi innanzitutto un quadro globale delle linee di sviluppo della politica mondiale durante il 2013. Su questa base segue una descrizione condensata, strutturata secondo le quattro priorità menzionate sopra, della politica estera svizzera. La parte iniziale termina con uno sguardo alle prospettive per il 2014.

¹ Consultabile in Internet all'indirizzo seguente: www.eda.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni sulla politica estera.

Il 2013 ha confermato la tendenza a un cambiamento profondo e a lungo termine dell'ordine mondiale dovuto alla globalizzazione. Nell'anno in rassegna il processo di cambiamento dei rapporti di forza globale è stato però più lento. La crescita economica dei Paesi emergenti e di quelli in sviluppo è stata nel complesso inferiore rispetto agli anni scorsi, mentre i Paesi industrializzati hanno avuto una leggera ripresa. Tuttavia questo non modifica la tendenza generale secondo cui le differenze di sviluppo a livello mondiale diminuiscono, il «Sud globale» registra una forte crescita e sta nascendo un ordine internazionale policentrico. Gli Stati e le regioni non occidentali acquistano importanza economica e politica.

Affrontare insieme sfide globali in un mondo multicentrico è un compito molto impegnativo, come ha mostrato nel 2013 in particolare l'assenza di consenso all'interno della comunità degli Stati nella ricerca di una soluzione politica rapida alla terribile guerra civile in Siria. Anche le trattative per un nuovo accordo sul clima sono un esempio di quanto possa essere difficile la ricerca di compromessi sostenibili e adeguati quando gli interessi e i valori degli Stati più influenti divergono fra di loro. L'impegno più selettivo degli USA quale potenza garante dell'ordine mondiale e la reticenza degli Stati emergenti ad assumersi la responsabilità internazionale generano deficit di leadership.

Ma il 2013 ha anche mostrato che il cambiamento dell'ordine mondiale non deve necessariamente essere contraddistinto da un'incapacità di agire. L'accordo provvisorio di Ginevra sul programma nucleare iraniano ha costituito un importante successo per la diplomazia. Si tratta ora di sfruttare lo slancio diplomatico per ottenere progressi durevoli in questo dossier. Per quanto concerne la Siria, le potenze mondiali si sono accordate per distruggere l'arsenale chimico siriano e tenere – sempre in Svizzera – una conferenza di pace all'inizio del 2014. L'approvazione del Pacchetto di Bali per un'ulteriore liberalizzazione del commercio mondiale ha rappresentato un grande successo per la diplomazia commerciale multilaterale. Questo accordo si prefigge di rafforzare la credibilità dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e di dare nuovi impulsi al commercio mondiale. Anche l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) si è dimostrata pienamente in grado di agire in questioni importanti. Ad esempio, nell'aprile 2013 il Consiglio di sicurezza ha dato il consenso a una missione di stabilizzazione multidimensionale in Mali. Un altro esempio positivo è l'innovativo Trattato sul commercio delle armi (TCA) che nel corso dello stesso mese è stato approvato dall'Assemblea generale dell'ONU.

La globalizzazione ha portato a un rafforzamento della società civile e dell'individuo, rafforzamento che nel 2013 si è manifestato in numerosi movimenti di protesta ad esempio in Turchia, in Brasile, in Ucraina e in Thailandia. Come in precedenza la «Primavera araba», anche questi movimenti di protesta, sorti in varie parti del mondo, sono originati da motivazioni diverse. Li accomuna tuttavia in particolare la richiesta di maggiore partecipazione e di un miglioramento della governance e delle condizioni politiche ed economiche: in altre parole la richiesta di libertà e di prospettive per il futuro.

Le controversie su spionaggio e sorveglianza nell'era digitale, scatenate dalle rivelazioni dell'ex collaboratore dei servizi segreti statunitensi Edward Snowden, hanno avuto diverse ripercussioni sulle relazioni internazionali: hanno generato diffidenza tra gli alleati occidentali, acuitizzato le tensioni tra la Casa Bianca e il Cremlino e

provocato dibattiti nazionali sul controspionaggio e sono state l'occasione per intensificare gli sforzi multilaterali per rafforzare la protezione della sfera privata in ambito cibernetico.

Dal 2011 il fenomeno del terrorismo transnazionale è tornato a essere un punto nevralgico. La rivoluzione in Libia e la guerra civile in Mali hanno favorito il rafforzarsi di gruppi terroristici e di attori legati alla criminalità organizzata nella regione del Sahel e in Nord Africa. Le attività di estremisti sono in aumento anche in Siria e in Iraq. A differenza della prima Al-Qaida di Bin Laden, il terrorismo transnazionale odierno è organizzato a livello regionale più che globale. Interessi e persone occidentali continuano tuttavia a costituire possibili obiettivi, come attesta ad esempio la sanguinosa presa di ostaggi del gennaio 2013 in un impianto per l'estrazione del gas in Algeria.

Nel 2013 il contesto europeo della Svizzera è stato determinato dalla crisi del debito e da quella dell'euro. Complessivamente la crisi è stata meno virulenta degli anni scorsi, fatto che trova riscontro in una relativa stabilità dei mercati finanziari. Il superamento efficace e durevole della crisi del debito dipende tuttavia dal successo che potranno avere le previste riforme (consolidamento delle finanze dello Stato, riforme del mercato del lavoro e altre riforme strutturali) nei singoli Stati e su scala europea. La crisi del debito continua ad avere gravi conseguenze, come ad esempio l'alto tasso di disoccupazione – specialmente giovanile – in alcuni Stati meridionali dell'UE. Da una parte il dispositivo di crisi dell'UE ha portato a un'intensificazione dell'integrazione europea, dall'altra si osservano però anche tendenze a una frammentazione politica all'interno dell'UE nonché il rafforzarsi in tutta Europa dei movimenti euroscettici. Il dibattito sul futuro politico dell'Europa è quindi lungi dall'essere concluso. Al riguardo occorre però anche rilevare che il mercato interno quale fondamento dell'UE non viene messo in discussione.

Il 2013 ha mostrato ancora una volta che in materia di politica estera l'UE ha un effetto stabilizzante sullo spazio limitrofo soprattutto mediante la sua politica di espansione. L'accordo tra la Serbia e il Kosovo siglato nell'aprile 2013 con la mediazione di Bruxelles ha aperto prospettive per un'integrazione regionale nell'area occidentale dei Balcani e un ulteriore avvicinamento all'UE. Per contro la politica estera dell'unione è tradizionalmente confrontata con maggiori difficoltà laddove essa non può o non vuole offrire prospettive di adesione. L'avvicinamento degli Stati ai confini orientali si è così dimostrato difficile, anche a causa dell'opposizione della Russia. Il terzo vertice del partenariato orientale del novembre 2013 è stato contrassegnato dalla decisione dell'Ucraina di non firmare l'accordo di associazione e libero scambio con l'UE. Anche nei rapporti con i suoi vicini meridionali l'UE continua ad avere difficoltà a imporre la sua influenza. Il ruolo dell'UE è invece stato decisivo per raggiungere l'accordo provvisorio sul programma nucleare iraniano al quale si è accennato più sopra.

Nel 2013 gli Stati ai confini meridionali dell'Europa hanno continuato a essere al centro della politica mondiale, ma anche focolai di conflitto in altre parti del mondo hanno suscitato molta attenzione. In particolare si è nuovamente acuitizzato il conflitto attorno al programma nucleare e missilistico nordcoreano. Il confronto viepiù surriscaldato in materia di sovranità nel Mar Cinese orientale e meridionale ha mostrato con chiarezza che nell'area del Pacifico vi è un considerevole potenziale di conflitto dovuto a cambiamenti di potere, conflitti territoriali irrisolti e budget militari in rapida crescita. Tuttavia, anche nell'anno in rassegna l'attenzione dell'opi-

nione pubblica mondiale e della diplomazia internazionale si è concentrata soprattutto sugli sviluppi nel Medio Oriente.

L'esito della guerra civile in Siria e le sue conseguenze sulla regione rimangono incerti. L'Egitto e altri Stati arabi come Yemen, Tunisia e Libia lottano per la coesione al loro interno dopo il crollo dei rispettivi regimi di lunga data. I contrasti tra Sciiti e Sunniti, in continuo aumento nella regione, minacciano di diventare un'altra linea di rottura.

Nello stesso tempo nell'anno in rassegna si sono aperte nuove possibilità per la diplomazia in Medio Oriente. Grazie ai notevoli sforzi degli USA – specialmente del ministro degli esteri John Kerry – sono ripresi i colloqui di pace tra Israele e i Palestinesi. Il cambiamento dell'estate 2013 ai vertici dell'Iran non solo ha aperto – almeno provvisoriamente – nuove prospettive per risolvere la vertenza sul programma nucleare iraniano ma ha anche fatto nascere la speranza di sforzi più efficaci per la pace in Siria. Gli sviluppi ulteriori concernenti Iran e Siria saranno quindi importantissimi per il futuro della regione e di riflesso anche per la sicurezza dell'Europa e della Svizzera.

1.3 Una politica di apertura responsabile

Nel confronto internazionale, nell'anno in rassegna la Svizzera ha ben figurato sotto molti punti di vista. Tale successo è dovuto a molteplici fattori, uno dei quali consiste nelle linee di politica estera orientate a un'apertura responsabile che il Consiglio federale ha tratteggiato nella sua Strategia di politica estera del 2012. La Svizzera è un Paese globalizzato in maniera nettamente superiore alla media, e da ciò la sua economia, orientata all'esportazione, trae molto profitto. Per questo è nell'interesse della Svizzera impegnarsi attivamente per un contesto stabile, per sistemi di approvvigionamento efficienti e senza intoppi e per un ordine internazionale pacifico e liberale con Stati e società liberi.

Non facendo parte né dell'UE né della NATO, la Svizzera nell'ordine internazionale in continuo cambiamento è collocata tra i centri di potere, anche se ha una posizione consolidata all'interno del sistema dei valori occidentali e in seno all'Europa. I suoi partner principali sono l'UE e gli Stati che ne fanno parte, ma il nostro Paese intreccia anche rapporti con Stati che appartengono a regioni in crescita. L'Europa e le regioni in crescita sono i pilastri centrali della strategia di politica estera. Un simile posizionamento offre ampi spazi di azione e la possibilità di acquisire di volta in volta i partner alla cooperazione più adeguati. Una siffatta politica estera autonoma e indipendente richiede un impegno particolare.

L'universalità dei rapporti in quanto principio tradizionale della politica estera svizzera assume un'importanza sempre maggiore in un ordine internazionale policentrico. Anche in futuro sarà tuttavia necessario stabilire priorità in ambito di rete esterna. Nel 2013 la Svizzera ha aperto un'ambasciata a Doha. Il Consiglio federale ha deciso di aprire un'ambasciata in Oman. Inoltre il DFAE ha deciso di aprire un consolato generale a Città Ho Chi Minh. La decisione di chiudere l'ambasciata in Guatemala è stata annullata in seguito a una mozione della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale adottata dal Parlamento (12.3991 Mantenimento dell'ambasciata svizzera in Guatemala). Il Consiglio federale ritiene tuttavia essenziale poter disporre della flessibilità necessaria per adeguare la rete esterna

all'evoluzione internazionale in funzione delle risorse accordate a tale scopo dal Parlamento e tenendo conto della strategia di politica estera.

Come auspicato si è potuto potenziare il ricorso a sinergie nella rete esterna. Sono così stati allestiti 12 centri consolari regionali. Sono anche state raccolte le prime – positive – esperienze con le ambasciate integrate, in cui sono riuniti i diversi servizi di tutela degli interessi, servizi consolari e programmi di collaborazione internazionale. Inoltre in futuro la Svizzera prevede di ricorrere in modo puntuale a un uso degli edifici in comune con ambasciate di Stati partner (co-locazione), ad esempio con i Paesi Bassi in Oman.

Per quanto concerne la rotta della politica estera svizzera, l'analisi degli sviluppi della politica mondiale nel 2013 conferma la validità della strategia intrapresa dal Consiglio federale nel 2012. La Svizzera deve rafforzare le sue relazioni in Europa e nel mondo ed è nel suo interesse contribuire alla stabilità nel contesto europeo, nonché nei Paesi confinanti con l'Europa e in altri Stati del mondo.

A questo proposito il bilancio della politica estera svizzera nel 2013 è positivo. È particolarmente significativo che si siano sbloccate le relazioni bilaterali con l'UE. È altrettanto positivo che nell'anno in rassegna Ginevra sia nuovamente stata un palcoscenico al centro della politica mondiale e che la Svizzera abbia ospitato importanti trattative su Siria e Iran, mettendo così in evidenza il suo impegno per la stabilità. La conclusione di un accordo di libero scambio con la Cina mostra in modo emblematico l'efficace consolidamento della dimensione globale della politica estera svizzera. Nelle relazioni con gli Stati vicini non si è però registrato un risultato altrettanto rilevante, tuttavia si sono ottenuti progressi nell'approccio ad alcune questioni ancora aperte.

Guardando al 2014, l'approfondimento delle relazioni con gli Stati vicini continua a essere un obiettivo rilevante del Consiglio federale. È particolarmente importante il rinnovo della via bilaterale con l'UE. Con la presidenza dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) la Svizzera vuole inoltre mostrare il suo impegno e le sue capacità nel contribuire a stabilità e sicurezza nel proprio contesto strategico. Infine il Consiglio federale ambisce anche a rafforzare attraverso contatti al più alto livello i partenariati strategici con Stati quali Corea del Sud, Giappone e Russia. L'organizzazione delle visite diplomatiche ne terrà conto.

1.4 Stati confinanti: soluzione graduale delle questioni aperte

La Svizzera è strettamente legata agli Stati confinanti. Circa il 70 per cento degli scambi bilaterali di beni tra la Svizzera e l'UE avviene con Germania, Francia, Italia ed Austria. Il volume commerciale della Svizzera con il Baden-Württemberg corrisponde all'incirca a quello con gli USA e supera quello complessivo registrato con Cina, Russia, Brasile, India e Sudafrica, mentre il volume commerciale con le regioni di confine italiane supera quello con la Cina. Il fatto che Germania meridionale e Italia settentrionale, due delle regioni più competitive d'Europa, confinino con la Svizzera contribuisce notevolmente al successo economico del nostro Paese.

Il 60 per cento dei cittadini dell'UE residenti in Svizzera proviene dagli Stati confinanti. A questo si aggiungono i 277 000 frontalieri che ogni giorno entrano in Svizzera per lavorare. Le agglomerazioni ai due lati del nostro confine intrecciano rap-

porti reciproci sempre più stretti. L'importanza degli Stati confinanti è promossa anche dal fatto che Germania, Francia, Italia e Austria sono importanti membri dell'UE. I primi tre fanno parte anche del G8, e la Francia è anche membro permanente del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Come già negli anni precedenti anche nel 2013 la grande importanza degli Stati confinanti si è manifestata nello scambio intenso, bilaterale e regionale, di visite diplomatiche. Come consueto le relazioni con l'Austria e con il Liechtenstein sono state caratterizzate da fiducia reciproca e si sono svolte senza intoppi. Anche con gli altri vicini la Svizzera intrattiene rapporti intensi, variati e costruttivi, sebbene ci sia ancora una serie di questioni irrisolte relative al fisco e alla mobilità. Si tratta di questioni complesse che potranno trovare una soluzione soltanto dando prova di pazienza, tenacia e disponibilità al compromesso. Siccome nel 2013 in tutti gli Stati confinanti tranne la Francia si sono svolte le elezioni parlamentari, alcuni dei dossier sono avanzati meno energicamente del previsto.

Ciononostante si registrano alcuni progressi, illustrati in dettaglio nella parte del presente rapporto dedicata ai rendiconti. A tal proposito è significativo il fatto che in ambito fiscale si sia potuto inaugurare un dialogo di più ampio respiro con la Francia. Nel novembre 2013 è inoltre ripreso il dialogo in materia fiscale e finanziaria con il nuovo Governo italiano ed entrambe le parti si stanno impegnando per ottenere rapidamente un risultato. Con Berlino, in seguito alla bocciatura della convenzione sull'imposizione alla fonte da parte del Parlamento tedesco, si è potuta regolare per mezzo di uno scambio epistolare la questione specifica inerente all'accesso degli istituti finanziari svizzeri al mercato tedesco. Una soluzione esaustiva delle vertenze fiscali con gli Stati confinanti dipende anche dall'esito delle discussioni in proposito all'interno dell'OCSE e dell'UE.

Sul fronte dei trasporti, nel 2013 il Parlamento svizzero ha approvato l'accordo con la Germania riguardo all'aeroporto di Zurigo-Kloten. Gli ulteriori sviluppi di questo dossier dipenderanno anche dalla posizione che assumerà il nuovo Governo tedesco. Per quanto concerne l'adeguamento in tempi brevi dell'infrastruttura ferroviaria tra la Svizzera e l'Italia alle esigenze della Nuova ferrovia transalpina (NFTA), sono attualmente in corso colloqui. La stretta collaborazione con l'Italia auspicata dal Consiglio federale in prospettiva dell'Esposizione universale di Milano del 2015 apre alla possibilità di conseguire progressi anche in questo campo.

In diversi settori la cooperazione bilaterale della Svizzera con gli Stati confinanti è molto stretta. A tal proposito è utile un riferimento alla collaborazione in materia di energia e in materia di polizia. Con Italia e Francia quest'ultima è stata potenziata nel corso dell'anno in rassegna. Si riscontra un ampio consenso anche riguardo alla collaborazione multilaterale. Ad esempio, in coordinazione con il Liechtenstein la Svizzera ha lanciato una dichiarazione volta a rafforzare la Corte penale internazionale, che è stata firmata da 24 ministri nel settembre 2013. Inoltre, insieme a Germania, Austria e Liechtenstein, il nostro Paese ha sottoposto al Consiglio dei diritti dell'uomo un'iniziativa per proteggere la sfera privata nell'era digitale. Come già nel 2012, tutti gli Stati confinanti hanno sottoscritto su iniziativa della Svizzera un appello per l'abolizione della pena di morte; tale appello sarà rinnovato nel 2014. Inoltre si sta delineando un'intensa cooperazione per quanto concerne l'elaborazione e l'applicazione di una strategia macroregionale nello spazio alpino. Nell'autunno 2013, nel corso di una conferenza delle regioni e degli Stati alpini a Grenoble, la Svizzera ha sottoscritto una dichiarazione politica a favore di una siffatta strategia.

Per il 2014 la Svizzera auspica di incontrare possibilmente i vertici di tutti gli Stati confinanti. Perciò le relazioni bilaterali devono diventare ancora più dinamiche e la ricerca di risposte costruttive a questioni tuttora in sospeso deve ricevere nuovi impulsi. La presidenza svizzera dell'OSCE aprirà la porta a ulteriori possibilità di cooperazione. Inoltre, per il 2014 la Svizzera aspira a uno scambio con Germania, Liechtenstein e Austria riguardo all'incentivazione della formazione professionale duale. È significativo, e di buon auspicio per la Svizzera, che nella seconda metà dell'anno la presidenza dell'UE sarà attribuita all'Italia, Stato confinante e amico.

1.5 Mandato per il rinnovo della via bilaterale

Nel corso dell'anno in rassegna le relazioni tra la Svizzera e l'UE sono state caratterizzate da una dinamica positiva. Le proposte costruttive dell'estate 2012 da parte della Svizzera, volte al chiarimento di questioni istituzionali, e gli intensi contatti diplomatici con Bruxelles e con le capitali europee che ne sono seguiti hanno fatto sì che regnasse un clima di fiducia tra i due partner. Dopo che negli anni passati l'UE si era sempre espressa in maniera critica riguardo alla via bilaterale, dalla fine del 2012 ha manifestato la disponibilità a un suo rinnovo. La Svizzera può assicurare a lungo termine l'approccio bilaterale se riuscirà a ottenere un consenso con l'UE per la creazione di un quadro istituzionale bilaterale in materia di accessi al mercato.

Tali questioni istituzionali riguardano le modalità di recepimento del diritto europeo negli ambiti del mercato interno dell'UE coperti dagli accordi bilaterali, la vigilanza sull'applicazione degli accordi, l'interpretazione di questi ultimi e la composizione delle controversie. L'auspicata semplificazione di un tessuto di accordi bilaterali che è andato sempre più complicandosi ha lo scopo di assicurare l'omogeneità giuridica ed è nel fondamentale interesse della Svizzera.

Nell'ambito di un dialogo tecnico tra Berna e Bruxelles, avvenuto nella prima metà del 2013, è stato possibile accordarsi su tre opzioni di soluzione per le questioni istituzionali. Dopo un'analisi approfondita, il Consiglio federale ha concluso che l'opzione che non richiede la creazione di nuove istituzioni, bensì prevede una collaborazione giudiziaria con la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), sia quella che consideri al meglio gli interessi della Svizzera. Tale opzione permette infatti alla Svizzera di non essere sottoposta a nessuna autorità di vigilanza né a un tribunale sovranazionale. La Svizzera e l'UE potranno così, laddove lo ritengano necessario, sottoporre alla CGUE le questioni riguardo all'interpretazione del diritto europeo che fanno parte di un accordo bilaterale. L'appiannamento delle divergenze resterà però una questione politica e in quanto tale prerogativa del comitato misto, che sarà chiamato a trovare una soluzione comune tenendo conto dell'interpretazione vincolante della CGUE. La Svizzera manterrebbe così la libertà d'azione politica di non seguire un'interpretazione della CGUE, rischiando tutt'al più di dover affrontare misure compensative. Contemporaneamente con questa opzione assicurerà la maggior certezza del diritto per la sua economia.

Nel luglio 2013 l'UE si è dichiarata disposta a trattare sulla base dell'opzione preferita dal Consiglio federale. Di conseguenza le due parti hanno eseguito consultazioni interne sui rispettivi mandati negoziali. Al riguardo il Consiglio federale ha da un lato illustrato i limiti che non è disposto a oltrepassare nel corso delle trattative, dall'altro ha esposto la sua strategia a medio termine per il rinnovo della via bilaterale, secondo cui la Svizzera aspira a progressi paralleli con l'UE nei diversi dossier.

Le risposte giunte dalle Commissioni della politica estera del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale e dai Cantoni hanno confermato il mandato negoziale con l'UE sul piano istituzionale e consentito di fare ulteriori precisazioni.

Il 18 dicembre 2013 il Consiglio federale ha approvato il mandato. Le trattative possono così iniziare non appena l'UE avrà da parte sua approvato il proprio mandato. Dal punto di vista del Consiglio federale vi sono possibilità concrete di giungere a una soluzione complessiva equilibrata. Ambedue le parti hanno un prioritario interesse ad avere relazioni stabili. Per la Svizzera l'UE è il principale partner commerciale. Per i due terzi il suo commercio esterno avviene con Stati dell'UE. Viceversa la Svizzera è un partner importante dell'UE: è la settima economia più importante dello spazio UE/AELS, il secondo investitore nell'UE e il quarto partner commerciale dell'UE. Il commercio tra la Svizzera e l'UE produce più di un miliardo di franchi per giorno lavorativo.

Con il rinnovo della via bilaterale, anche in futuro la Svizzera potrà conciliare benessere e indipendenza in quanto valori fondamentali sanciti nella Costituzione federale. La Svizzera potrà sottoscrivere nuovi accordi di accesso al mercato. Parimenti potrà assicurare che gli accordi di accesso al mercato esistenti vengano attuati e adeguati a nuovi sviluppi del diritto. Ciò è fondamentale per l'accesso al mercato e la sicurezza giuridica dell'economia svizzera. Nello stesso tempo il quadro istituzionale previsto non avrà conseguenze sul sistema politico della Svizzera e non verrà toccato il diritto di referendum. Non ci saranno automatismi nel recepimento del diritto europeo.

Il 2014 sarà un anno chiave per la Svizzera in vista dell'impostazione della politica europea. Se nel 2013 si è riusciti a sbloccare i rapporti con l'UE, ora si tratta di assicurare a lungo termine la via bilaterale. Se non si riuscisse a rinnovare tale approccio bilaterale, a medio termine esso rischia di erodersi. In questo dossier un arresto equivale a un passo indietro. Proprio nella politica europea una politica estera di apertura responsabile riveste pertanto un'importanza centrale per la Svizzera.

Tuttavia il futuro della via bilaterale non dipende solo da un'intesa nelle questioni istituzionali. Altrettanto determinanti saranno gli esiti delle previste votazioni popolari riguardo alla libera circolazione delle persone. La Svizzera potrà rinnovare e consolidare l'approccio bilaterale soltanto se la libera circolazione delle persone con l'UE non viene messa in discussione. La mobilità della popolazione attiva è infatti una libertà fondamentale nel mercato interno e una colonna portante della via bilaterale.

La libera circolazione delle persone ha contribuito in larga misura alla prosperità dell'economia svizzera negli ultimi anni. L'evoluzione demografica degli scorsi anni è quindi anche espressione del successo elvetico. Il Consiglio federale si impegnerà affinché la Svizzera possa consolidare tale successo. Un cambiamento di rotta nella politica delle migrazioni e in quella europea non sarebbe una risposta adeguata alle sfide generate dalla libera circolazione delle persone. Si tratta piuttosto di combattere con decisione gli abusi e, se necessario, procedere a miglioramenti mirati nelle infrastrutture, nei trasporti e nel mercato degli alloggi. Nel 2014 più che mai, politica interna ed estera dovranno essere considerate un tutt'uno nelle discussioni attorno alla libera circolazione delle persone.

1.6

Contributi alla stabilità: Ginevra palcoscenico della politica mondiale

Anche nella promozione a livello internazionale del buon nome della Svizzera quale promotrice di pace, sicurezza e sviluppo i fattori interni ed esterni vanno di pari passo. La sua sensibilità alle soluzioni vicine ai cittadini e ai meccanismi di divisione del potere, la sua forza innovativa e l'affidabilità sul piano politico consentono alla Svizzera di contribuire in modo efficace e credibile alla stabilità in Europa e nel mondo. Contemporaneamente, grazie alla sua indipendenza sul piano internazionale, la Svizzera può assumere il ruolo di intermediaria. Con la decisione presa nel 2011/12 di aumentare i crediti quadro per il promovimento civile della pace e della cooperazione internazionale, il nostro Paese ha mandato un segnale forte di appoggio alla politica di impegno responsabile e solidale per la stabilità internazionale. Questo aspetto è diventato ancor più significativo quando molti degli Stati in preda alla crisi dei debiti hanno operato tagli in questi ambiti.

Il ruolo particolare che la Svizzera è in grado di assumere nella diplomazia di pace internazionale si è manifestato nell'anno in rassegna soprattutto nell'intenso utilizzo di Ginevra quale sede di importanti trattative della politica mondiale. Si sono avuti ad esempio numerosi incontri di delegazioni di alto livello russe e americane per definire una reazione all'impiego delle armi chimiche in Siria e per preparare una conferenza sulla Siria (Ginevra II). Sempre a Ginevra si sono svolte le trattative – che hanno ottenuto un'ampia eco internazionale – tra gli E3/UE+3² e l'Iran, da cui è scaturito in novembre 2013 l'accordo provvisorio sul programma nucleare iraniano cui si è già accennato.

Con il suo impegno quale Stato ospite discreto e professionale la Svizzera è riuscita a consolidare la fama della Ginevra internazionale come sede di discussione per questioni inerenti alla governance globale. Tale tendenza corrisponde a quanto previsto nel rapporto sul rafforzamento della competitività della Ginevra internazionale, elaborato nella prima metà del 2013 dal Consiglio federale insieme al Cantone e alla Città di Ginevra³. I buoni servizi offerti dal nostro Paese gli permettono inoltre in molti casi di instaurare contatti con importanti pubblici ufficiali internazionali. Ad esempio nell'ottobre 2013 il Capo del DFAE ha incontrato per consultazioni politiche l'alta rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza Catherine Ashton a margine della sua partecipazione a Ginevra alle trattative con l'Iran. In quell'occasione sono stati presi accordi per istituzionalizzare a livello ministeriale il dialogo tra il DFAE e il Servizio europeo per l'azione esterna. A livello dei segretari di Stato, la Svizzera mantiene stretti contatti con Washington riguardo al suo ruolo di rappresentante degli interessi statunitensi in Iran. I buoni contatti della Svizzera con tutti i governi coinvolti, e la sua politica delle sanzioni differenziate verso l'Iran, hanno fatto sì che le trattative nucleari si svolgessero a Ginevra.

Nell'anno in rassegna la guerra civile in Siria è stata un tema centrale non soltanto per l'agenda della sicurezza internazionale ma anche per la politica estera svizzera.

² Con questa espressione si indicano Francia, Regno Unito e Germania, l'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nonché Cina, Russia e Stati Uniti.

³ Il rapporto, intitolato «La Genève internationale et son avenir», è consultabile in francese in Internet all'indirizzo seguente: www.eda.admin.ch > Temi > Organizzazioni internazionali > La Svizzera quale Stato ospite e di sede.

Con un impegno globale la Svizzera ha cercato di contribuire a una soluzione del conflitto e ha partecipato agli sforzi per alleviare le incommensurabili sofferenze della popolazione civile. Accanto agli appelli per una soluzione politica, la Svizzera ha sostenuto l'Inviato speciale dell'ONU e della Lega Araba nel corso della preparazione della conferenza per la Siria. Inoltre, dal 2011 ha impiegato complessivamente 55 milioni di franchi svizzeri per aiuti umanitari destinati alla popolazione in Siria e ai profughi siriani negli Stati vicini. La Svizzera si è parimenti impegnata per contrastare l'impunità in Siria: in una lettera, sottoscritta anche da altri 57 Stati, nel gennaio 2013 ha esortato il Consiglio di sicurezza dell'ONU a deferire la Siria alla Corte penale internazionale. All'origine di questo passo c'è la convinzione che senza giustizia non possano esserci pace e riconciliazione durature in Siria. Per quanto concerne la questione delle armi chimiche, il Laboratorio Spiez ha partecipato alla valutazione delle prove della commissione d'inchiesta dell'ONU. La Svizzera ha inoltre aiutato finanziariamente l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPAC) nella distruzione dell'arsenale chimico siriano.

Nel corso dell'anno in rassegna la Svizzera si è anche impegnata su larga scala negli sforzi di pace in Mali. Questo Stato dell'Africa occidentale è da decenni un Paese prioritario per la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). Basandosi su questi contatti, negli scorsi anni la Svizzera ha partecipato anche ad attività di mediazione. Ha inoltre finanziato l'invio di osservatori per i diritti umani. Insieme a 30 altri Stati partecipa alla Missione di stabilizzazione multidimensionale integrata dell'ONU (MINUSMA).

Anche al di fuori delle zone calde della diplomazia la Svizzera ha messo le sue molteplici attività al servizio di pace e sicurezza. Questo impegno è spiegato dettagliatamente nella parte del presente rapporto dedicata ai rendiconti. A titolo esemplificativo possono essere qui menzionati gli sforzi per una riforma istituzionale del Consiglio d'Europa e della Corte europea dei diritti dell'uomo, le iniziative per rivitalizzare le discussioni internazionali sul disarmo, l'elaborazione di una strategia per abolire la pena di morte e di linee guida per la protezione dei diritti umani, la presidenza svizzera del comitato di coordinamento del *Voluntary Principles on Security and Human Rights* insieme all'industria delle materie prime, l'impegno per rafforzare il diritto internazionale umanitario nel contesto del 150° anniversario della fondazione del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), i lavori per restituire i valori patrimoniali di persone politicamente esposte ottenuti illegalmente e, nella lotta al terrorismo, il rifiuto di pagare riscatti in caso di rapimento.

A causa della globalizzazione anche la cooperazione internazionale della Svizzera ha subito forti mutamenti. Nuovi Stati donatori provenienti dal Sud, che non si orientano agli standard dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), svolgono un ruolo di rilievo. Acquistano importanza anche attori dell'economia civile e privata. Le sfide globali vengono sempre più spesso affrontate sul piano internazionale e in misura crescente su piattaforme specializzate. La DSC e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) hanno tenuto conto di questi cambiamenti dotandosi di una strategia unitaria per la cooperazione internazionale 2013–2016 e attuando una riorganizzazione volta a creare valide premesse per l'applicazione di tale strategia.

Nell'ambito della cooperazione internazionale la Svizzera è sempre più impegnata in contesti fragili, ad esempio nell'Africa occidentale, nel Corno d'Africa, in Nepal e ad Haiti. Il rafforzamento dei programmi nelle zone di conflitto è volto ad affrontare in misura maggiore le cause di tali conflitti. In questo contesto la lotta alla povertà

permane un compito fondamentale della cooperazione internazionale, che può così anche dare un contributo di rilievo alla stabilità. Il punto di contatto tra cooperazione bilaterale e cooperazione multilaterale è costituito dai programmi globali con cui la DSC affronta gli ostacoli allo sviluppo a livello mondiale, quali ad esempio la crisi idrica, l'insicurezza alimentare, la migrazione illegale e i mutamenti climatici.

Sul piano concettuale la Svizzera partecipa attivamente e con un ruolo di intermedia-ria alle discussioni concernenti un programma universale per lo sviluppo sostenibile dopo il 2015. Una delle difficoltà nella definizione del nuovo catalogo degli obiettivi globali consiste nel conciliare gli obiettivi ambientali con quelli legati allo sviluppo. Per quanto concerne i contenuti la Svizzera si è impegnata affinché fosse elaborato un obiettivo autonomo relativo all'acqua. Non solo l'acqua è una chiave sempre più importante nella lotta alla povertà ma può anche essere all'origine di conflitti. Nello stesso tempo il tema idrico crea punti di contatto che favoriscono dialogo e cooperazione. Negli ultimi anni la Svizzera si è costruita vaste competenze e una buona reputazione in questo campo, sia nella collaborazione allo sviluppo che per quanto concerne la diplomazia dell'acqua. Nel 2014, con l'elaborazione di una strategia di politica estera sull'acqua il DFAE intende creare le premesse per estendere ulteriormente tale impegno.

Analogamente a quanto accaduto nell'anno in rassegna, anche nel 2014 la Svizzera intende impegnarsi in vario modo per la pace, la sicurezza e la stabilità. Una priorità sarà data dalla presidenza dell'OSCE. Per la Svizzera si tratta di un compito impegnativo. L'OSCE, con sede a Vienna, e di cui fanno parte 57 Stati, è la più grande organizzazione per la sicurezza regionale. I cambiamenti e le polarizzazioni nell'ordine internazionale cui si è accennato in precedenza si manifestano anche all'interno dell'OSCE.

Non da ultimo per questa ragione la presidenza è però anche un'opportunità per il nostro Paese che, grazie all'autonomia della sua politica estera, potrà essere considerato un intermediario credibile all'interno dell'OSCE. Come forum di dialogo e cooperazione l'OSCE ha un grande potenziale per mitigare le tensioni tra Oriente ed Occidente e rafforzare i legami tra la regione euroatlantica e quella eurasiatica, così da consolidare la comunità di sicurezza. Assumendone la presidenza, la Svizzera sostiene l'Organizzazione nei suoi compiti esigenti ed evidenzia nel contempo il proprio senso di responsabilità e la volontà di contribuire efficacemente alla sicurezza negli ambiti strategici che la concernono. Nel corso dell'anno in rassegna il nostro Paese si è preparato assiduamente alla presidenza e assumerà questo ruolo con molta volontà creativa e tenacia uniti a un approccio pragmatico e realista.

In questo ambito la Svizzera intende favorire sicurezza e stabilità, contribuire al miglioramento delle condizioni di vita delle persone che vivono nello spazio OSCE e rafforzare la capacità di azione dell'Organizzazione. A tale scopo ha stabilito una serie di priorità che ha presentato al Consiglio permanente a Vienna nell'estate 2013 e in occasione del Consiglio dei ministri a Kiev nel dicembre del 2013. Queste priorità sono illustrate in dettaglio nella parte del presente rapporto dedicata ai rendiconti. Tra i momenti culminanti dell'anno di presidenza svizzera occorre menzionare le due conferenze internazionali dedicate alla lotta al terrorismo e alla difesa dei diritti umani, l'Assemblea parlamentare dell'OSCE che avrà luogo a Ginevra nell'ottobre del 2014 e l'incontro del Consiglio dei ministri del dicembre 2014 a Basilea.

Per il futuro la Svizzera intende rafforzare il coinvolgimento dei giovani nella politica estera. Nel corso della sua presidenza dell'OSCE realizzerà così un progetto che permetterà a giovani provenienti dai 57 Stati dell'OSCE di elaborare un piano d'azione giovanile e sottoporlo al Consiglio dei ministri a Basilea. Con questo progetto si intende rafforzare la comprensione della politica per le aspettative e le esigenze delle generazioni future, ma si vogliono anche avvicinare i giovani all'OSCE e sensibilizzarli alle correlazioni esistenti su ampia scala tra pace e sicurezza. Anche per i giovani svizzeri si auspica un incremento del dialogo su pace e sicurezza. Nel 2014 la commemorazione dello scoppio della prima guerra mondiale, avvenuto 100 anni fa, potrà costituire un ulteriore stimolo in tal senso; in particolare, l'anniversario sarà l'occasione per ricordare che la pace, anche in Europa, non è un valore acquisito una volta per tutte, bensì una conquista che occorre continuamente costruire insieme.

1.7 **Ampliamento della presenza globale della Svizzera**

Anche la presenza della Svizzera nelle regioni emergenti è un tema che richiede grande attenzione. Con la sua forza economica, il suo posizionamento autonomo in politica estera e il suo atteggiamento coerente in contesti multilaterali il nostro Paese è un interlocutore che ha qualcosa da offrire. In seguito alla decisione di principio del Consiglio federale del 2005 di approfondire i rapporti con importanti Stati extraeuropei, la Svizzera ha rafforzato notevolmente la sua presenza globale. A livello bilaterale ciò avviene ad esempio attraverso accordi di libero scambio e dialoghi istituzionalizzati concernenti politica, economia, finanze e diritti umani. Inoltre la Svizzera si coinvolge sempre più in forum regionali multilaterali extraeuropei.

Nell'anno in rassegna la Svizzera è riuscita come primo Stato dell'Europa continentale a concludere un accordo di libero scambio con la Cina. Gli stretti rapporti bilaterali con la Cina sono evidenziati anche dal fatto che cinque Consiglieri federali, tra cui il Presidente della Confederazione, si sono recati in Cina e che la Svizzera è stata il primo Paese europeo visitato dal nuovo primo ministro cinese Li Keqiang. Inoltre in novembre si è svolto la dodicesima edizione del dialogo bilaterale sui diritti umani. Grazie a un viaggio del Capo del DFAE in Australia, Nuova Zelanda e Vanuatu, la Svizzera ha anche consolidato le relazioni con il Sud del Pacifico. Infine, a Nuova Delhi ha partecipato per la prima volta alla riunione dei ministri degli affari esteri degli Incontri Asia–Europa (ASEM) di cui fanno parte 30 Stati europei e 19 asiatici.

Gli USA continuano a essere un partner commerciale fondamentale per la Svizzera. Si sviluppano importanti campi di collaborazione anche sul piano diplomatico, ad esempio riguardo all'Iran, al conflitto in Medio Oriente o al *Global Counterterrorism Forum* (GCTF). Le relazioni bilaterali sono quindi buone e strette. Non sono tuttavia mancate tensioni per quanto riguarda la controversia fiscale e i sospetti di attività di spionaggio statunitensi in Svizzera in relazione alle rivelazioni di Edward Snowden. La dichiarazione comune di Svizzera e USA del 29 agosto 2013 consente alle banche svizzere di risolvere la controversia fiscale sulla base dell'ordinamento giuridico vigente. Nel corso dell'anno in rassegna Svizzera e USA hanno anche sottoscritto un accordo bilaterale su FATCA, una legge extraterritoriale degli USA che si prefigge di assicurare la conformità fiscale dei cittadini statunitensi.

Come illustrato nella parte del rapporto dedicata ai rendiconti, la Svizzera è riuscita ad approfondire le relazioni con una serie di altri Stati, ad esempio con la Russia, la Turchia, Israele, il Marocco, gli Emirati Arabi Uniti, la Thailandia, il Cile, il Perù e la Colombia. Dal novembre 2013 ha lo statuto di osservatore presso l'Alleanza del Pacifico, fondata nel 2012, che comprende gli ultimi tre Stati menzionati e il Messico. Inoltre la Svizzera ha rafforzato i rapporti con il Consiglio di Cooperazione del Golfo e con parecchi forum regionali africani. Nel 2014 si intensificheranno gli sforzi per approfondire i rapporti con importanti Stati extraeuropei. Sono già in programma una visita di Stato da parte della Corea del Sud e viaggi del Presidente della Confederazione in Russia, in Giappone e in Brasile.

Infine il bilancio dell'impegno per una migliore governance globale mostra che la Svizzera, anche sul piano multilaterale, non è un piccolo Stato. Grazie alle sue idee innovative, alla sua indipendenza unita al ricorso a una rete di alleanze a geometria variabile e alla sua grande credibilità, la Svizzera ha potuto svolgere presso l'ONU un ruolo attivo ed esercitare un certo potere organizzativo. Un esempio di attualità è il suo ruolo di coordinatrice e ispiratrice del gruppo «Accountability, Coherence, Transparency (ACT)», costituitosi nel maggio 2013, nel quale la Svizzera – insieme a più di venti altri Stati – lotta per migliorare, rendendoli più pragmatici, i metodi di lavoro del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

La Svizzera si è anche impegnata in maniera forte ed efficace all'interno del Consiglio dei diritti dell'uomo, fondato nel 2006 dietro sua iniziativa. Il Consiglio ha ad esempio approvato mediante consenso una risoluzione lanciata dalla Svizzera e dai suoi Stati partner concernente il rispetto dei diritti umani durante le manifestazioni pacifiche. Il nostro Paese si è anche impegnata con successo per ottenere il rientro di Israele nel Consiglio dei diritti dell'uomo, in seno al quale per la prima volta farà parte del gruppo «Europa occidentale e altri». Il secondo mandato della Svizzera al Consiglio dei diritti dell'uomo è terminato nel 2013; si candiderà per un ulteriore mandato per gli anni 2016–18.

Su invito della Russia, nel 2013 la Svizzera ha potuto partecipare per la prima volta all'incontro dei ministri delle finanze del G20 e agli intensi lavori di preparazione. Questa partecipazione si è dimostrata preziosa. Tuttavia nel 2014, sotto la presidenza australiana del G20, la Svizzera non potrà partecipare al *Finance Track*. Sarà però probabilmente invitata a singoli seminari a livello tecnico. Allo stesso modo continuerà a segnalare ai futuri presidenti del G20 il desiderio di mettere a disposizione le sue competenze al *Finance Track*. Come organo di governance globale il G20 non gode della stessa legittimità dell'ONU, ma rispecchia i cambiamenti degli equilibri internazionali ed è una piattaforma il cui lavoro viene anche a toccare gli interessi concreti della Svizzera.

Il cambiamento globale, che nell'anno in rassegna si è manifestato in molti modi, influirà anche nel 2014 sulla politica estera svizzera. La sfida principale continuerà a essere quella di riuscire ad affrontare questo processo con le risorse a disposizione e nel contempo approfondire le relazioni con gli Stati confinanti e con l'UE.

2

Le attività di politica estera nel 2013

2.1

Stati confinanti

La cura delle relazioni con gli Stati confinanti è un punto strategico della politica estera svizzera, ragione per cui sono stati portati avanti intensi contatti bilaterali e regionali ad alto livello, incentrati sulle soluzioni da trovare alle questioni aperte e su ambiti di cooperazione concreti.

L'11 luglio 2013 è stata siglata con la *Francia* dai due Ministri delle finanze una convenzione bilaterale in materia di imposte sulle successioni (cfr. n. 2.3.5). La Svizzera e la Francia hanno concordato di discutere su varie questioni fiscali di comune interesse nell'ambito di un ampio dialogo. Il 5 novembre 2013 sono stati avviati colloqui in tal senso. Al contempo, i due Paesi si adoperano per trovare soluzioni attuabili per gli aspetti fiscali all'EuroAirport di Basilea-Mulhouse. Dopo colloqui di carattere tecnico, in novembre sono state discusse possibili soluzioni a livello di segretari di Stato/segretari generali dei ministeri degli esteri. Per attuare l'*Accord de méthode*, concluso nel 2012, sulla questione del diritto del lavoro applicabile nel settore svizzero dell'EuroAirport, Svizzera e Francia hanno allestito i documenti necessari (tra cui il complemento al contratto di lavoro, il disciplinamento per il tramite dell'organo di mediazione, l'accordo concernente la procedura in caso di licenziamenti di massa). Il 13 novembre 2013 il Consiglio federale li ha approvati, autorizzandone lo scambio tra le autorità competenti. La collaborazione transfrontaliera tra le forze doganali e di polizia è stata rafforzata grazie alla firma di un protocollo addizionale all'«Accord de Paris» a livello di ministri della giustizia/ministri dell'interno. La Svizzera ha contribuito attivamente alla Conferenza delle regioni e degli Stati alpini, organizzata dalla Francia in ottobre a Grenoble, e ha cofirmato una dichiarazione politica in favore di una strategia macroregionale nella regione alpina. In quanto Paese alpino, la Svizzera (Cantoni e Confederazione) vorrebbe svolgere un ruolo attivo nello stabilire e attuare la strategia macroregionale, apportandovi in particolare i propri punti di forza nei settori dell'innovazione, dell'energia e dei trasporti. La Francia e la Svizzera hanno inoltre convenuto di rafforzare la cooperazione nel settore della ricerca e dell'innovazione, in particolare mediante la nuova piattaforma del Forum dell'innovazione Francia-Svizzera, lanciato a Losanna all'inizio di giugno del 2013. Attualmente, la Francia è il terzo più importante partner della Svizzera in questo ambito. Vi sono numerose cooperazioni concrete, come il «Human Brain Project» del Politecnico federale di Losanna, che vanno ulteriormente sviluppate.

Nelle relazioni con la *Germania*, alcuni dossier sono stati affrontati in maniera piuttosto limitata a causa delle elezioni per il *Bundestag*: mentre da parte svizzera il Parlamento ha approvato l'accordo sulle ripercussioni dell'esercizio dell'aeroporto di Zurigo sul territorio della Repubblica federale di Germania⁴, in Germania la procedura di approvazione parlamentare è rimasta ferma in seguito all'anno elettorale. Dopo che nel 2012 il *Bundesrat* tedesco ha bocciato la convenzione sull'imposizione alla fonte, grazie allo scambio epistolare tra la Svizzera e la Germania per semplificare l'attività transfrontaliera in ambito finanziario è stato possibile disciplinare la questione concernente l'accesso dei nostri istituti finanziari al mercato tedesco. In dicembre sono inoltre ripresi colloqui approfonditi su questioni fiscali.

4 FF 2013 469

È stata altresì intensificata la cooperazione bilaterale su temi inerenti alla politica estera. Considerato il ruolo significativo che la Germania ricopre nei Balcani occidentali, uno scambio regolare su temi concernenti tale regione ha avuto luogo in particolare in vista della presidenza svizzera dell'OSCE (cfr. n. 2.3.1). Il nostro Paese collabora strettamente con la Germania anche nel contesto dell'ONU: nell'anno in rassegna, in seno al Consiglio dei diritti dell'uomo è stata lanciata un'iniziativa volta a rafforzare la protezione della sfera privata.

Dopo le elezioni parlamentari e la formazione di un nuovo Governo in *Italia*, il 28 novembre sono stati ripresi i contatti sulle questioni finanziarie e fiscali a livello di segretari di Stato. Per procedere più rapidamente a livello tecnico sono stati costituiti gruppi di lavoro sui vari temi da discutere. L'accordo bilaterale riveduto in materia di polizia, firmato in autunno dal Capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e dal suo omologo italiano consente di porre su una nuova base la cooperazione in quel settore tra la Svizzera e l'Italia. All'inizio del 2014 i Ministri dei trasporti della Svizzera e dell'Italia firmeranno un piano di attuazione e di finanziamento concreto per le opere di ampliamento dei raccordi meridionali alla NFTA (cfr. n. 2.4.4). L'Italia è un partner strategico per la Svizzera in ambito energetico, motivo per cui si sono svolti contatti a intervalli regolari al massimo livello su questioni energetiche e nello specifico su questioni inerenti al gasdotto transadriatico (GTA). È stato possibile porre su una nuova base la collaborazione dei Ministri degli esteri: grazie alla firma di un quadro di cooperazione da parte di entrambi i Ministri degli esteri in gennaio è ora possibile una collaborazione mirata e fruttifera. Parimenti, in gennaio si è svolto a Roma il primo Forum Svizzera-Italia organizzato dall'Ambasciata di Svizzera assieme a partner italiani, con il quale è stata creata una piattaforma per lo scambio tra *opinion leader* di ambienti politici, economici e giornalistici sulle questioni delle relazioni tra Svizzera e Italia. Le prime superfici per i padiglioni nazionali all'Esposizione universale 2015 a Milano sono stati consegnati il 16 dicembre sul terreno dell'Expo. La Svizzera ha partecipato all'evento, ricevendo la sua superficie.

Con l'*Austria* è stato possibile raccogliere prime esperienze nell'attuazione della convenzione del 13 aprile 2012⁵ concernente la collaborazione in ambito di fiscalità e di mercati finanziari, entrata in vigore il 1° gennaio 2013, in particolare riguardo all'imposta alla fonte. In ambito energetico la Svizzera e l'Austria si sono rilasciate reciprocamente, mediante scambio di note, la concessione per la prima centrale austro-svizzera, che sfrutterà la forza idrica del fiume Inn. L'Austria rimane un partner importante per il nostro Paese nella cooperazione consolare. Oltre alle già concordate rappresentanze in materia di visti Schengen in nove Stati, nell'anno in rassegna sono stati conclusi accordi di rappresentanze per il rilascio di visti Schengen a Nicosia (Cipro) e Skopje (Macedonia) (cfr. n. 2.5). Come ha altresì mostrato la Conferenza di Grenoble sulla strategia nella regione alpina, l'Austria è un partner fondamentale per la Svizzera nelle cooperazione in ambito alpino. Con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile globale delle regioni di montagna, il 13 novembre 2013 la Svizzera (DSC) e l'Austria (ADA, *Austrian Development Agency*) hanno firmato un pertinente accordo di cooperazione. Nel settore della cultura, in occasione dei colloqui culturali bilaterali di ottobre, è stato possibile adottare una convenzione grazie alla quale sarà possibile l'utilizzo congiunto all'estero della rete delle biblioteche austriache. Pubblicazioni svizzere ed eventi letterari di autori svizzeri andran-

⁵ RS 0.672.916.33

no così ad arricchire queste biblioteche, contribuendo ad accrescere il grado di notorietà della letteratura del nostro Paese.

Dopo le elezioni parlamentari (*Landtag*), il 27 marzo 2013 nel *Principato del Liechtenstein* si è insediato un nuovo Governo, il cui capo, Adrian Hasler, accompagnato dalla ministra degli esteri Aurelia Frick, è stato ricevuto l'11 aprile 2013 a Berna per la sua prima visita all'estero dal Presidente della Confederazione e dal Capo del DFAE. Vi hanno fatto seguito ulteriori contatti in dossier chiave, ad esempio in occasione della prima visita di Adrian Hasler in qualità di ministro delle finanze al Capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF). Il 2013 è stato altresì contrassegnato dai novant'anni del Trattato di unione doganale⁶ che costituisce la base dello spazio economico e monetario comune tra Svizzera e Liechtenstein. Su invito della Ministra degli esteri, durante una cerimonia è stato reso merito all'importanza di questo trattato per le relazioni bilaterali e lo sviluppo economico della regione.

La *cooperazione regionale transfrontaliera* riveste un'importanza particolare nelle relazioni con i nostri vicini. La Confederazione vi si impegna assieme ai Cantoni di frontiera, fra l'altro anche nei programmi transfrontalieri INTERREG, realizzati nell'ambito della Nuova politica regionale. Oltre a ciò, la Svizzera si adopera ad esempio presso l'Italia affinché possa essere realizzata l'infrastruttura di trasporto progettata tra il Ticino e Milano in vista di Expo 2015. All'inizio del 2013, nell'agglomerato di Ginevra è stato possibile garantire il finanziamento del collegamento Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) da entrambi i lati del confine. Nella regione del Reno superiore, la Fondazione svizzera per la cultura Pro Helvetia ha lanciato un programma volto a promuovere la cooperazione in questo ambito tra l'Alsazia, il Baden-Württemberg e la Svizzera nordoccidentale (Programma «TRIPTIC»).

Oltre che in questi settori di cooperazione bilaterale e regionale, la Svizzera lavora a stretto contatto con gli Stati limitrofi anche nelle questioni multilaterali. Per i preparativi della presidenza svizzera dell'OSCE (cfr. n. 2.3.1), si sono svolte con essi consultazioni a scadenze regolari. Gli Stati confinanti si impegnano inoltre nell'iniziativa per l'abolizione della pena di morte, lanciata dal nostro Paese in occasione dell'incontro quadripartito dei Ministri degli esteri dei Paesi di lingua tedesca. Quanto alle questioni internazionali d'attualità, in particolare la situazione nel Vicino Oriente, in Siria, Iran e Mali, hanno avuto luogo continui colloqui con i nostri vicini (cfr. n. 2.3.4).

Fatta eccezione per il Liechtenstein, tutti gli Stati confinanti sono autorevoli Paesi membri dell'Unione europea. Le relazioni bilaterali con questi Stati vengono influenzate direttamente dai nostri rapporti con l'UE. La Svizzera discute costantemente della sua relazione con l'UE, anche e soprattutto di questioni istituzionali (cfr. n. 2.2.1). Prima dell'applicazione della clausola di salvaguardia, anche questo argomento è stato al centro dell'attenzione degli Stati limitrofi.

2.2 Politica europea

2.2.1 Unione europea

Evoluzione in seno all'UE e implicazioni per la Svizzera

La crisi dell'eurozona ha occupato gli organi direttivi dell'UE anche nel corso del 2013. Dopo che nel settembre 2012 la Banca centrale europea (BCE) aveva annunciato che era disposta ad acquistare illimitatamente obbligazioni di Stato emesse dai Paesi sostenuti dal Meccanismo europeo di stabilità (MES), i mercati finanziari hanno tuttavia ritrovato una certa tranquillità. Questo clima di fiducia si è ulteriormente rafforzato nel luglio 2013, quando la BCE ha comunicato che avrebbe mantenuto il tasso di riferimento a livelli bassi ancora a lungo. Gli effetti della distensione si sono fatti sentire anche in Svizzera: il corso di cambio del franco rispetto all'euro è rimasto stabile situandosi al di sopra del tasso minimo fissato dalla Banca nazionale svizzera nel settembre 2011. È in questo contesto che l'Unione europea ha continuato a lavorare a favore dell'integrazione economica: ha istituito il MES e ha raggiunto alcune tappe importanti verso un'unione delle banche (in particolare mediante l'istituzione del meccanismo unico di vigilanza che dovrebbe essere operativo a partire dal 2014).

Nonostante questi segnali positivi, non si può ancora affermare che l'eurozona abbia superato la crisi. Nei Paesi colpiti regna tuttora un clima di incertezza politica, mentre le banche europee continuano a dover contare sui provvedimenti eccezionali della BCE. Da questo punto di vista la Svizzera è anch'essa confrontata con una situazione di forte crisi: l'industria di esportazione risente degli effetti di una domanda europea debole, la spinta all'apprezzamento del franco può rafforzarsi da un momento all'altro e gli attori finanziari svizzeri sono confrontati con il rischio di nuovi ostacoli all'accesso al mercato (cfr. n. 2.3.5).

Oltre a proseguire sulla via dell'integrazione economica, nel 2013 l'UE ha effettuato il settimo allargamento geografico accogliendo, il 1° luglio, la Croazia quale 28° membro. Questa adesione conferma l'immutata attrattiva dell'Unione europea e le buone possibilità dei Paesi candidati di essere accettati. Gli effetti dovrebbero essere positivi sui Balcani occidentali, soprattutto in termini di stabilità e cooperazione regionale. La Svizzera, che ospita un'importante comunità croata (oltre 30 000 persone), sarà anch'essa confrontata con le conseguenze dell'allargamento. In particolare dovrà negoziare l'estensione della libera circolazione al nuovo Paese membro.

Per quanto concerne gli altri Paesi candidati, nel 2014 inizieranno le trattative per l'adesione con la Serbia, che nell'aprile 2013 ha firmato un accordo per normalizzare le relazioni con il Kosovo. Sono invece sospesi i negoziati con l'Islanda, dopo che nelle elezioni dell'aprile 2013 hanno trionfato partiti tradizionalmente contrari all'adesione. Quanto alla Turchia i negoziati erano a un punto fermo dal 2010, ma sono stati ripresi nel novembre 2013. Avanzano le trattative con il Montenegro, senza tuttavia far segnare progressi degni di nota. Per quanto concerne la Macedonia, l'UE sta conducendo un dialogo ad alto livello sull'adesione prima di avviare le trattative vere e proprie. L'Albania e la Bosnia ed Erzegovina devono invece soddisfare varie condizioni prima di ottenere ufficialmente lo statuto di candidato all'adesione. Con il Kosovo – che non è ancora stato riconosciuto da tutti gli Stati membri dell'UE – sono in corso trattative per un accordo di stabilizzazione e associazione.

Da ultimo vanno menzionati anche importanti sviluppi nelle relazioni di vicinato dell'UE. Nei Paesi a Sud, l'UE non è riuscita ad assumere un ruolo determinante per risolvere le crisi che attanagliano il Nord Africa e la Siria. Nel corso del 2013 i flussi migratori innescati da questi rivolgimenti hanno di nuovo posto sia l'UE che la Svizzera – anch'essa membro dello spazio Schengen – di fronte a grandi difficoltà. A Est, gli sforzi profusi dall'UE per intensificare le relazioni con i Paesi del Partenariato orientale non hanno dispiegato gli effetti sperati. Benché abbia consentito la parafatura di un accordo di associazione e libero scambio con la Georgia e la Moldavia, il vertice del Partenariato orientale tenutosi nel novembre 2013 a Vilnius ha infatti deluso per non aver condotto a un risultato analogo con l'Ucraina e l'Armenia, ostacolando i processi in corso fra questi due Paesi e l'UE.

A fronte di questi progressi compiuti nell'integrazione del continente, vi sono tuttora tensioni interne dovute al proposito di alcuni Stati membri di riesaminare la distribuzione dei compiti fra l'UE e i singoli Stati. Le divergenze concernono soprattutto la Gran Bretagna, il cui Governo ha dichiarato di voler indire entro il 2017 una votazione sull'appartenenza del Paese all'UE, ma anche ad esempio i Paesi Bassi. Nel complesso, le elezioni europee del maggio 2014 si svolgeranno probabilmente in un clima contrassegnato da un crescente euroscetticismo.

Evoluzione delle relazioni Svizzera/UE

Nel 2013 le relazioni fra la Svizzera e l'UE, che rimane di gran lunga il nostro principale partner economico e commerciale, hanno registrato un nuovo slancio in seguito alla ripresa dei colloqui sulle questioni istituzionali.

Il Consiglio federale ha ribadito più volte che la via bilaterale rappresenta attualmente il miglior strumento di politica europea per salvaguardare gli interessi della Svizzera: soltanto in questo modo è possibile garantire il benessere del Paese e tutelarne nel contempo l'indipendenza. Per la Svizzera è quindi essenziale non soltanto portare avanti gli attuali accordi con l'UE, ma anche preservare e sviluppare ulteriormente la via bilaterale. In particolare occorre rivedere l'assetto istituzionale delle relazioni bilaterali in merito all'accesso al mercato interno dell'UE al fine di disciplinare il recepimento della normative UE, la vigilanza sull'applicazione degli accordi, l'interpretazione degli accordi e la composizione delle controversie. Grazie a questi meccanismi, la Svizzera avrà la possibilità di concludere nuovi accordi di accesso al mercato. Analogamente, per la Svizzera, e soprattutto per i suoi attori economici, è importante sviluppare meccanismi istituzionali che le consentano di adeguarsi rapidamente all'ulteriore sviluppo del patrimonio normativo comunitario e che garantiscano un'interpretazione uniforme degli accordi in relazione all'accesso al mercato. Sarà in tal modo possibile evitare un'erosione graduale dell'accesso al mercato, che nelle condizioni attuali sarebbe invece ineluttabile. Un deterioramento su questo fronte comporterebbe fra l'altro l'impossibilità di adeguare gli accordi vigenti agli sviluppi in corso. Secondo il Consiglio federale la risoluzione delle questioni istituzionali comporterà una maggior certezza del diritto che si ripercuoterà positivamente, in ultima istanza, anche sui consumatori e le imprese svizzere. Un chiarimento del quadro istituzionale contribuirà altresì a migliorare in generale le relazioni fra la Svizzera e l'UE.

Nonostante entrambe le Parti abbiano interesse a risolvere le questioni istituzionali, le divergenze di opinioni sull'assetto concreto hanno sino ad oggi ostacolato il dialogo fra la Svizzera e l'UE.

Allo scopo di sbloccare la situazione e di evitare la fine della via bilaterale, nel giugno 2012 il Consiglio federale ha sottoposto all'UE delle proposte, che alti funzionari della Svizzera e dell'UE hanno successivamente discusso a livello tecnico. I colloqui si sono svolti nella primavera del 2013 e hanno consentito di individuare opzioni condivise che possono fungere da base per i futuri negoziati istituzionali. Il 21 agosto 2013 il Consiglio federale ha quindi adottato una bozza di mandato negoziale sulle questioni istituzionali, che ha successivamente sottoposto per consultazione alle Commissioni della politica estera dell'Assemblea federale e ai Cantoni. Tenendo conto dei pareri pervenuti, il 18 dicembre 2013 il Consiglio federale ha definito un mandato negoziale fondato su una delle opzioni vagliate.

L'opzione scelta non contempla alcun tipo di nuova istituzione (né autorità di vigilanza né tribunali) né si ripercuote sulle competenze degli attuali comitati misti. Entrambe le Parti avranno la possibilità, in caso di divergenze riguardo all'interpretazione di disposizioni dell'UE contenute in accordi di accesso al mercato, di chiedere una perizia alla CGUE. In tal modo si garantisce un'interpretazione e un'applicazione uniformi del diritto. Allo stesso tempo, i conflitti continueranno a essere risolti a livello politico, poiché il comitato misto dovrà trovare soluzioni accettabili per entrambe le Parti tenendo conto dell'interpretazione vincolante della CGUE. Se non si giungerà a un'intesa, potranno essere adottate adeguate misure di compensazione sino alla sospensione parziale o totale dell'accordo in questione.

Per il Consiglio federale le trattative istituzionali sono parte di una strategia a medio termine, che comprende tutti i dossier di politica europea attualmente aperti. I nuovi impulsi dati dai colloqui istituzionali nel corso del 2013 hanno pertanto contribuito a stimolare il dialogo fra la Svizzera e l'UE su altri temi importanti. In particolare sono stati conclusi un accordo in materia di concorrenza e un accordo di partecipazione al programma Galileo ed EGNOS [GNSS]⁷. Sono stati avviati i negoziati sulla partecipazione della Svizzera ai programmi europei in materia di ricerca e innovazione (Horizon 2020), formazione e giovani, nonché media in vista dell'applicazione provvisoria di tali accordi a partire dal 1° gennaio 2014. Sono inoltre proseguiti i negoziati su un accordo concernente la partecipazione della Svizzera a un sistema europeo per lo scambio di certificati di emissione di CO₂ (ETS).

È stato firmato un accordo sulla partecipazione della Svizzera all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) (cfr. n. 2.4.4). Benché non siano ancora state appianate tutte le divergenze, nel corso del 2013 hanno ritrovato un certo slancio anche i negoziati in ambito energetico. In particolare la Svizzera e l'UE hanno adottato un documento comune che fungerà da base per giungere in tempi brevi alla conclusione di un accordo. Nonostante questi progressi, la soluzione delle questioni istituzionali rimane di importanza centrale per la conclusione delle diverse trattative in corso, per assicurare l'accesso della Svizzera al mercato interno europeo e per garantire il successo dei futuri negoziati con l'UE.

In ambito fiscale si è intensificato il dialogo sull'imposizione delle imprese. Avviato nel 2012, questo dialogo si concentra su determinati regimi fiscali Svizzeri che l'UE considera discriminatori, ma anche sui provvedimenti fiscali in vigore negli Stati dell'UE e che si ripercuotono sulla Svizzera. La Svizzera si adopera per trovare rapidamente una soluzione accettata a livello internazionale che tuteli nel contempo la competitività della sua piazza economica come pure le risorse della Confedera-

7 FF 2013 3295

zione e dei Cantoni. È in questo contesto che deve essere vista la riforma III dell'imposizione delle imprese. Quanto alla fiscalità del risparmio, il Consiglio federale ha anch'esso adottato un disegno di mandato negoziale dopo che, nel maggio 2013, il Consiglio Ecofin aveva varato un mandato per rilanciare i negoziati per un accordo sulla fiscalità del risparmio Svizzera–UE. Il disegno prevede di vincolare la revisione dell'Accordo a una serie di garanzie in relazione all'accesso al mercato (in particolare MIFID II).

Per quanto concerne la libera circolazione delle persone, nell'aprile 2013 il Consiglio federale ha deciso di prolungare l'applicazione della clausola di salvaguardia prevista nell'Accordo sulla libera circolazione (ALC)⁸ ai permessi di dimora B dei cittadini degli otto Stati membri che sono entrati a far parte dell'UE nel 2004, e di estenderla ai permessi di dimora B dei cittadini di tutti gli altri Stati ai quali è potenzialmente applicabile⁹. Nonostante vi siano ancora divergenze di opinione fra la Svizzera e l'UE sulla compatibilità della decisione del Consiglio federale con l'ALC, le critiche delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri sono state meno veementi dell'anno precedente poiché questa volta tutti gli Stati dell'UE sono stati trattati allo stesso modo. È stata inoltre negoziata un'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione in seguito all'adesione della Croazia. Come aveva già fatto per la Romania e la Bulgaria nel 2007, il Consiglio federale ha deciso di stanziare anche a favore della Croazia un contributo per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE. L'importo di 45 milioni di franchi sarà sottoposto all'approvazione del Parlamento federale nel corso del 2014¹⁰.

Le intense attività avviate nel 2013 per consolidare e rinnovare la via bilaterale saranno portate avanti anche nel 2014. Lo scopo è salvaguardare le conquiste fatte sino ad oggi (in particolare l'Accordo sulla libera circolazione delle persone e gli Accordi connessi) e garantire, mediante un nuovo quadro istituzionale che consenta di concludere i negoziati in corso, il mantenimento di questo strumento della politica europea.

2.2.2 Relazioni con gli altri Stati in Europa e con l'Asia centrale

Europa occidentale e centrale

La Svizzera ha approfittato regolarmente dei suoi contatti con gli Stati dell'Europa occidentale e centrale per presentare la sua posizione rispetto alla politica europea e per discutere della sua imminente presidenza dell'OSCE. Ha altresì intensificato la collaborazione soprattutto con il Belgio, i Paesi Bassi, la Danimarca e la Finlandia su questioni amministrative quali la gestione di rappresentanze o possibili sinergie nell'ambito delle infrastrutture. Quanto al settore consolare, è stata ulteriormente ampliata la rappresentanza reciproca in relazione al rilascio di visti Schengen con il Belgio, i Paesi Bassi, la Norvegia, la Svezia e la Slovenia (cfr. n. 2.5). Si sono inoltre svolti colloqui sulla cooperazione regionale con i Paesi del gruppo di Visegrad, ossia Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria. Hanno avuto luogo incontri ufficiali con i Ministri degli esteri dell'Irlanda e della Lituania, in quanto Paesi alla

⁸ RS **0.142.112.681**

⁹ RU **2013** 1247

¹⁰ Cfr in merito: www.erweiterungsbeitrag.admin.ch > Paesi.

presidenza dell'UE, nonché con l'Estonia, la Finlandia, la Lettonia, i Paesi Bassi, la Norvegia, la Polonia, la Svezia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia e la Spagna. Il Presidente della Confederazione ha ricevuto il suo omologo finlandese Sauli Niinistö nell'ambito di una visita di Stato a Berna.

Nel mese di aprile, il forte aumento dell'immigrazione dai Paesi dell'UE ha indotto il Consiglio federale ad estendere a tutti gli Stati dell'UE la clausola di salvaguardia prevista per i permessi B, che nel 2012 era applicata unicamente ai Paesi dell'UE dell'Europa centrale¹¹. Le reazioni dei Paesi interessati sono state contenute.

Anche nell'anno in rassegna le relazioni con gli Stati dell'Europa centrale sono state caratterizzate dal contributo svizzero all'allargamento. Gran parte dei progetti è in corso di attuazione. Nell'ambito del programma di cooperazione sono stati avviati diversi partenariati diretti fra istituzioni svizzere e organizzazioni nei Paesi beneficiari (cfr. n. 2.3.3).

Europa sudorientale

I Paesi dei Balcani occidentali (Croazia, Bosnia ed Erzegovina, Serbia, Montenegro, Kosovo, Macedonia e Albania) rimangono regioni prioritarie della politica estera svizzera. Visti gli stretti legami personali – quasi 400 000 persone nate nei Balcani occidentali vivono attualmente nel nostro Paese – per la Svizzera è importante che in queste regioni vi siano pace, stabilità e prosperità economica.

Durante l'anno in rassegna, la cooperazione bilaterale con la Serbia è stata caratterizzata dai preparativi della presidenza svizzera dell'OSCE per il 2014, che nell'anno successivo passerà alla Serbia. Di conseguenza si sono regolarmente svolte consultazioni fra i due Paesi (cfr. n. 2.3.1).

La Svizzera ha partecipato all'intervento per il mantenimento della pace nell'ambito della KFOR in Kosovo inviando sul posto sino a 220 militari (SWISSCOY). Questo contingente può essere superato al massimo di 80 unità e non oltre i dodici mesi. Due squadre svizzere di collegamento e osservazione composte al massimo di 20 militari e di sei esperti di armi leggere e munizioni stazionano inoltre in Bosnia ed Erzegovina nell'ambito della missione di stabilizzazione EUFOR ALTHEA. Queste missioni comportano altresì un accresciuto impegno a favore della cooperazione per la transizione con i Paesi dei Balcani occidentali e a favore dei partenariati in materia di migrazione con la Bosnia ed Erzegovina, la Serbia e il Kosovo. In Kosovo si sono svolte per la prima volta elezioni a livello locale, cui ha partecipato la minoranza serba. La Svizzera ha contribuito a finanziarne lo svolgimento (cfr. n. 2.3.4).

Il 1° luglio la Croazia è diventata il 28° membro dell'Unione europea. Il 1° settembre 2013 è entrato in vigore l'Accordo di stabilizzazione e associazione con la Serbia, dopo che l'anno precedente le era stato conferito lo statuto di candidato. In vista della presidenza greca dell'UE nel 2014, in settembre il Capo del DFAE ha incontrato il Ministro degli esteri greco ai margini dell'Assemblea generale dell'ONU.

In questi ultimi anni la Svizzera ha lavorato in modo mirato per migliorare le relazioni bilaterali con la Turchia. Consultazioni regolari ad alto livello – ad esempio l'incontro dei due Ministri degli esteri nell'ottobre 2013 a Berna – hanno consentito

¹¹ RU 2013 1247

di affrontare con continuità e in modo costruttivo temi anche controversi, fra cui questioni inerenti ai diritti umani. La Svizzera ha fornito un contributo sostanziale nel soccorso ai profughi siriani su suolo turco mediante l'invio di personale tecnico e supportando organizzazioni internazionali di assistenza.

Europa dell'Est e Asia centrale

Il Consiglio federale è riuscito ad approfondire ulteriormente i rapporti con la Russia. La Svizzera è infatti stata invitata all'incontro dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle banche centrali che si è svolto durante la presidenza russa del G20 (cfr. n. 2.3.5). Tutti i dipartimenti hanno avuto contatti istituzionalizzati ad alto livello. Sono stati ratificati un accordo sulla cooperazione scientifica e tecnologica e una convenzione sul riconoscimento reciproco dei marchi apposti sugli orologi. Nell'ambito di una visita ufficiale del Capo del Dipartimento federale dell'interno (DFI) in Russia (in occasione della Conferenza dei ministri del Consiglio d'Europa «Governance of Culture – Promoting Access to Culture») nel 2014 è stata inoltre firmata una dichiarazione d'intenti per intensificare la cooperazione culturale. Per quanto concerne la Svizzera, l'attuazione avverrà per il tramite della Fondazione svizzera per la cultura Pro Helvetia (Programma «Swiss made in Russia» 2013–2015).

Sono proseguiti i negoziati per la conclusione di un accordo di libero scambio fra l'AELS e l'Unione doganale Russia, Bielorussia e Kazakistan.

La cooperazione con altri Paesi dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale rappresenta tuttora un fattore d'interesse per la Svizzera, sia per la crescente importanza che questi Paesi rivestono dal profilo politico, economico e delle risorse, sia per la loro appartenenza a organizzazioni internazionali, ma anche per motivi legati a questioni di sicurezza e migrazione. La DSC e la SECO hanno portato avanti il loro impegno in alcuni di questi Paesi, fra l'altro nell'ambito dell'approvvigionamento idrico, della sanità, della promozione dell'economia privata e dell'aiuto umanitario (cfr. n. 2.3.3).

Nel Caucaso meridionale la Svizzera interviene soprattutto attraverso la cooperazione politica, economica e tecnica, ma anche con misure nell'ambito del promovimento della pace. Fra queste rientrano la rappresentanza degli interessi della Russia in Georgia e quelli della Georgia in Russia, la mediazione che ha facilitato l'adesione della Russia all'OMC – avvenuta il 22 agosto 2012 – e l'attuazione del relativo accordo fra Russia e Georgia sul sistema doganale e il controllo delle merci. In questa regione prioritaria dal profilo della politica di pace, la Svizzera continua a sostenere provvedimenti volti a instaurare la fiducia fra la Turchia e l'Armenia (cfr. n. 2.3.4).

2.3 Stabilità in Europa e nel mondo

2.3.1 Consiglio d'Europa e OSCE

Consiglio d'Europa

Per la Svizzera il Consiglio d'Europa riveste una duplice importanza. Da un lato i valori che tutela, quali i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto sono radicati anche nella Costituzione federale, per cui la Svizzera può apportare il suo contributo con la partecipazione in questa istituzione. Dall'altro gli standard elaborati dal

Consiglio d'Europa nei suoi ambiti di competenza sono fonte di innovazione per tutti gli Stati membri, ivi compresa la Svizzera.

Il Consiglio d'Europa è una piattaforma di dialogo attraverso la quale la Svizzera può partecipare alla redazione di norme di diritto europee vincolanti, come le convenzioni. Da sempre tali accordi stanno particolarmente a cuore alla Svizzera, che partecipa attivamente alla loro stesura. Nel 2013 entreranno in vigore le convenzioni seguenti: Convenzione europea del paesaggio, Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani e il Protocollo numero 3 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali.

Nel corso del 2013 la Svizzera ha inoltre firmato la convenzione OCSE/Consiglio d'Europa sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale oltre che la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e ha aderito all'Accordo parziale allargato del Consiglio d'Europa sugli itinerari culturali.

L'anno 2013 ha avuto un significato particolare per la Svizzera anche per i festeggiamenti in occasione del cinquantenario della sua adesione al Consiglio d'Europa, avvenuta il 6 maggio 1963. Nel quadro di queste celebrazioni il Capo del DFAE ha tenuto un discorso di fronte all'Assemblea parlamentare a Strasburgo il 23 aprile 2013 in cui ha ricordato il forte legame fra la Svizzera e i valori difesi dal Consiglio d'Europa, oltre a sottolineare l'importanza cruciale della costruzione di un mondo migliore per le generazioni future.

Il segretario generale del Consiglio d'Europa, Thorbjørn Jagland, ha incontrato a sua volta i Capi del DFGP e del DFAE il 6 maggio 2013, nell'ambito di una visita ufficiale.

Ad aprile, a conclusione di lunghe e complesse trattative, i 47 Stati parte alla Convenzione del 4 novembre 1950¹² per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) hanno approvato il testo della bozza del trattato per l'adesione dell'UE alla CEDU. Durante la negoziazione la Svizzera, con l'appoggio di altri Stati non membri dell'UE, si è adoperata per garantire la parità di trattamento tra Stati membri dell'UE e non membri. Al termine è stato raggiunto un compromesso che rispetta la suddivisione dei compiti tra l'UE e i suoi Stati membri, ma al tempo stesso non mette a repentaglio il sofisticato sistema per la protezione dei diritti umani creato dalla CEDU. Ora la bozza del trattato è in esame presso la Corte di giustizia dell'UE a Lussemburgo. La sua entrata in vigore sotto forma di protocollo addizionale alla CEDU non è prevista nel prossimo futuro.

In occasione della 123^a sessione del Comitato dei ministri, svoltasi il 16 maggio 2013 a Strasburgo, il Segretario generale del Consiglio d'Europa ha aperto ufficialmente la terza fase del processo di riforma dell'Istituzione. Tale processo si prefigge di ottimizzare il funzionamento e la cooperazione fra i vari organi incaricati di controllare l'applicazione delle decisioni dell'Organizzazione, tutelandone al contempo l'indipendenza. La dichiarazione finale dell'incontro è stata formulata in termini molto generali e poco vincolanti poiché alcuni Stati membri hanno espresso riserve nei confronti di un rafforzamento delle procedure di sorveglianza. La Svizzera appoggia, come in precedenza, questa riforma, come pure quella della Corte europea dei diritti dell'uomo, a cui la conferenza di Interlaken del 2010 ha dato un nuovo impulso e la cui importanza si va delineando in modo sempre più chiaro.

¹² RS 0.101

Nel 2013 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha pronunciato 13 sentenze riguardanti la Svizzera, in particolare in merito al diritto al rispetto della vita privata e familiare e al diritto a un processo equo.

Ulteriori informazioni sulle attività del Consiglio d'Europa correlate alla Svizzera e sui festeggiamenti per il cinquantesimo anniversario dell'adesione del nostro Paese sono contenute nell'allegato al presente rapporto.

OSCE

Nel 1996 la Svizzera ha assunto per la prima volta la presidenza dell'OSCE e nel 2014 eserciterà per la seconda volta questa funzione. La presidenza dell'OSCE nel 2014 è una priorità della politica estera svizzera.

Il 2013 è stato un anno di preparazione. In primo luogo, è stata istituita la task force Presidenza OSCE subordinata alla Segreteria generale del DFAE e la delegazione svizzera presso l'OSCE è stata rafforzata. In secondo luogo, si è svolto un lavoro di preparazione dei contenuti del futuro mandato.

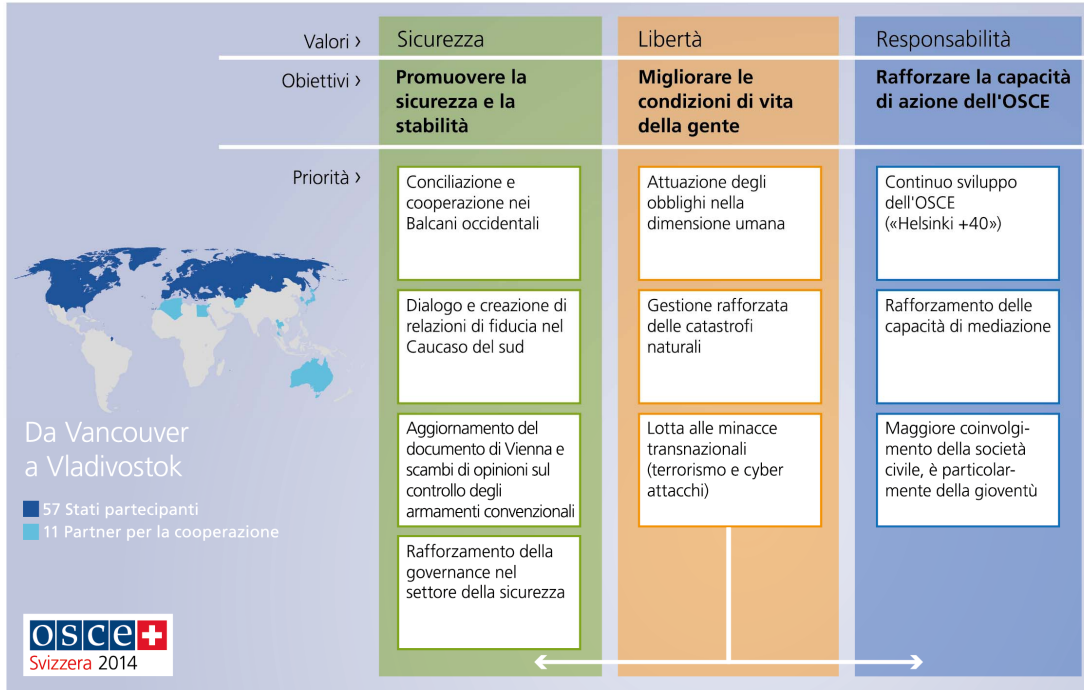
Seguendo il filo conduttore «Costruire una comunità di sicurezza al servizio della gente», la Svizzera intende perseguire tre obiettivi principali:

- promuovere la sicurezza e la stabilità;
- migliorare le condizioni di vita della gente;
- rafforzare la capacità di azione dell'OSCE.

La presidenza della Svizzera sarà quindi all'insegna dell'impegno per la sicurezza, la libertà e la responsabilità.

Per ognuno degli obiettivi succitati la Svizzera ha definito da tre a quattro indirizzi strategici (cfr. panoramica qui appresso). Per ogni indirizzo è stato creato un piano operativo annuale e sono stati stabiliti i risultati da raggiungere. Il vasto programma proposto della Svizzera riflette, da un lato, l'ampio raggio di azione dell'OSCE, da Vancouver a Wladiwostock, e dall'altro, il concetto globale di sicurezza dell'OSCE che si estende dall'ambito militare a quello dei diritti umani fino alle questioni economiche e ambientali con un impatto sulla sicurezza.

«Costruire una comunità di sicurezza al servizio della gente»



Durante la sua presidenza, la Svizzera intende svolgere il ruolo di mediatrice tra l'area euro-atlantica e quella euroasiatica, come pure all'interno di regioni specifiche. Nei Balcani saranno messe in primo piano la promozione della cooperazione regionale e la conciliazione. In Georgia la Svizzera sosterrà il processo di avvicinamento fra Tblisi, l'Abcazia e l'Ossezia del Sud, non soltanto per sostenere la trasformazione del conflitto ma anche per contribuire al superamento di problemi quotidiani concreti delle popolazioni del Caucaso meridionale.

In occasione del Consiglio dei ministri di Dublino alla fine del 2012, la Svizzera e la Serbia, unitamente alla presidenza ucraina in carica nel 2013, si sono impegnate a continuare l'azione di riforma dell'OSCE. Entro il 2015, ovvero a quarant'anni di distanza dalla firma dell'atto finale di Helsinki, l'Organizzazione dovrebbe ricevere un nuovo slancio strategico e gli Stati partecipanti dovrebbero essere un passo più vicini alla realizzazione della comunità di sicurezza proclamata all'ultimo vertice OSCE del 2010 (processo Helsinki +40).

La Svizzera vuole contribuire al rafforzamento dell'identità dell'OSCE seguendo due approcci: innanzitutto attraverso l'intensificazione del partenariato sul campo con altri attori regionali e internazionali. In questo ambito rientra anche il miglioramento degli strumenti di monitoraggio per promuovere all'interno dell'OSCE l'applicazione degli obblighi esistenti, tra cui quelli della dimensione umana. In secondo luogo il nostro Paese porrà l'accento su una migliore gestione delle catastrofi naturali, della lotta al terrorismo e della mediazione.

Il 2 luglio 2013 il Capo del DFAE ha esposto tali priorità della presidenza svizzera di fronte al Consiglio permanente dell'OSCE a Vienna congiuntamente al ministro degli esteri serbo, Ivan Mrkic. La Serbia assumerà infatti la presidenza dell'OSCE nel 2015 e i due Paesi istaureranno una cooperazione che non ha eguali nella storia dell'Organizzazione in termini di ampiezza e profondità. A tal fine la Svizzera e la Serbia hanno elaborato di concerto un piano di lavoro per gli anni 2014–2015, anche questo una novità per l'OSCE. Inoltre si è raggiunto un accordo sulla divisione dei compiti degli inviati speciali per i conflitti di lunga durata. La Serbia nominerà l'Inviato speciale per i colloqui tra Moldavia e Transnistria già sotto la presidenza svizzera. Dal canto suo la Svizzera metterà a disposizione il suo Inviato speciale per il Caucaso meridionale non solo nel 2014 ma anche nell'anno successivo, durante la presidenza serba. Questo piano di marcia per una cooperazione biennale mira a incentivare la continuità dell'operato dell'OSCE.

La presidenza sarà inaugurata ufficialmente il 16 gennaio 2014 con un'allocuzione del Capo del DFAE in seno al Consiglio permanente a Vienna. Culmine e conclusione del mandato sarà il Consiglio dei ministri che si terrà a Basilea il 4 e 5 dicembre 2014. Il nostro Paese si impegnerà affinché in tale occasione si giunga all'adozione di decisioni o dichiarazioni ministeriali. L'incontro di Basilea segnerà anche la conclusione di un anno ricco di eventi e manifestazioni per la società civile e i giovani. Poco prima del Consiglio dei ministri si svolgerà una conferenza della società civile che avrà il compito di redigere proposte all'attenzione del Consiglio. Inoltre 57 giovani provenienti dagli Stati membri dell'OSCE avranno la possibilità di presenziare al Consiglio dei ministri e presentare, in questo quadro, un progetto di piano d'azione giovanile elaborato durante l'anno della presidenza, in particolare nell'ambito di simulazioni di riunioni del Consiglio permanente e del Consiglio dei ministri.

2.3.2 Sicurezza internazionale

La Svizzera intende contribuire al miglioramento e al rafforzamento della sicurezza e della stabilità internazionale grazie a un maggiore impegno nell'ambito del controllo degli armamenti, del disarmo e della non proliferazione.

Sullo sfondo della progressiva e minacciosa diffusione delle armi nucleari, la Svizzera ha aumentato il suo impegno nel settore della non proliferazione. In occasione di una conferenza dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica (IAEA) a Vienna, il Capo del DFAE ha sottolineato la necessità di garantire una migliore sicurezza non solo per il materiale nucleare civile, ma anche per quello militare. Questa richiesta compare anche nel documento finale della conferenza. Nel quadro dell'OSCE la Svizzera ha sostenuto l'attuazione della risoluzione 1540 del Consiglio di sicurezza dell'ONU, che mira ad arginare i pericoli legati alla proliferazione risultante da attori non statali. La Svizzera ha proseguito anche la sua cooperazione con il Facilitatore finlandese che si adopera per la convocazione di una conferenza volta a creare una zona senza armi nucleari o altre armi di distruzione di massa nel Medio Oriente, sulla base della decisione presa nella Conferenza d'esame del Trattato di non proliferazione (TNP) del 2010. In linea generale, nell'ambito del TNP, la Svizzera si impegna per il monitoraggio dell'attuazione del Piano d'azione del 2010 al fine di contribuire a un buon esito della conferenza per l'esame del trattato che si terrà nel 2015.

Sul tema del disarmo, considerato l'elevato numero di armi nucleari tuttora in circolazione, la Svizzera continua a prodigarsi per la riduzione del livello di disponibilità operativa delle armi nucleari e del loro ruolo nelle dottrine di sicurezza. Inoltre ha sottolineato la necessità di ulteriori strumenti vincolanti per il disarmo e ha sostenuto misure volte a creare i presupposti per l'avvio di corrispondenti trattative. Ha così partecipato attivamente al processo per la creazione del Trattato per il divieto di produzione di materiale fissile (FMCT).

In tutti i dibattiti svoltisi in questo ambito la Svizzera si è impegnata per dare nuovo slancio alle istituzioni per il disarmo e creare così le condizioni per l'elaborazione di strumenti più incisivi. Per sbloccare la Conferenza di Ginevra sul disarmo, il nostro Paese ha sostenuto l'istituzione di un gruppo di lavoro informale con il mandato di sviluppare un programma di lavoro. Contemporaneamente ha dato un contributo al gruppo di lavoro dell'Assemblea generale dell'ONU sul disarmo nucleare, che si è riunito per la prima volta a Ginevra. In tal modo la Svizzera appoggia un processo doppiamente innovativo che, da un lato, formulerà proposte concrete per il disarmo e dall'altro, darà nuova linfa agli organi dell'ONU attivi in questo settore.

Nel 2013 la Svizzera si è impegnata anche per un ampliamento del dibattito sul disarmo nucleare. Tra i punti trattati vi sono le ripercussioni umanitarie risultanti dall'utilizzo delle armi nucleari. Al riguardo nel 2012, nell'ambito del TNP e dell'ONU, la Svizzera ha proposto una dichiarazione congiunta che ha nel frattempo ricevuto ampio sostegno (125 Stati attualmente) grazie al lavoro di coordinamento del Sudafrica e della Nuova Zelanda e che sottolinea l'importanza dell'orientamento umanitario. In occasione di una conferenza sulle ripercussioni delle armi nucleari, tenutasi a Oslo nel marzo 2013, la Svizzera ha apportato contributi concreti sul tema dell'impatto catastrofico di un eventuale attacco nucleare a livello di salute, produ-

zione alimentare, ambiente e sviluppo economico. Il nostro Paese parteciperà in modo attivo anche alla conferenza successiva che si terrà nel febbraio 2014 in Messico. Il 26 settembre 2013 si è svolto per la prima volta un incontro ad alto livello dell'Assemblea generale dell'ONU sul disarmo nucleare. In questa occasione, il Capo del DFAE ha sottolineato la responsabilità comune di tutti gli Stati parte per l'attuazione del TNP, ha chiesto ulteriori sforzi nella lotta contro la proliferazione e il disarmo e ha evidenziato il ruolo di Ginevra in quanto fulcro di tali processi multilaterali.

Nel quadro della Convenzione del 10 aprile 1972¹³ sulle armi biologiche e tossiniche (BTWC) la Svizzera si è impegnata affinché le disposizioni della Convenzione siano efficacemente attuate a livello nazionale e la questione del rispetto di tali disposizioni (*compliance*) sia affrontata con maggior vigore. Poiché la Convenzione non dispone di meccanismi di controllo che ne garantiscano l'attuazione e il rispetto, la Svizzera si concentra sul rafforzamento delle misure di consolidamento della fiducia. Inoltre si è impegnata a favore di un'analisi sistematica del progresso biotecnologico e delle relative conseguenze nell'ottica della Convenzione, in particolare mediante l'istituzione di un gruppo di lavoro scientifico e la sensibilizzazione sui pericoli legati all'abuso della ricerca scientifica in questo ambito. Nel 2014 il nostro Paese assumerà la presidenza della Convenzione e in questa funzione presiederà una riunione di esperti e un vertice tra Stati parti a Ginevra. In questo quadro si adopererà per l'universalizzazione della Convenzione e cercherà di porre l'accento sulla scienza e la tecnologia.

In occasione della Conferenza quinquennale di revisione della Convenzione del 13 gennaio 1993¹⁴ sulle armi chimiche (CAC), svoltasi ad aprile 2013, la Svizzera ha proposto l'apertura di un processo di discussione sulla problematica legata alle sostanze chimiche non necessariamente mortali ma incapacitanti (*incapacitating chemical agents*). Ha inoltre continuato il sostegno alla formazione degli ispettori dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPAC) e al potenziamento delle capacità nell'ambito della protezione contro tali armi. Un'altra priorità nel settore delle armi chimiche è stato il sostegno fornito alla missione d'inchiesta in Siria istituita dal Segretario generale dell'ONU, nel cui ambito il Laboratorio di Spiez ha partecipato alla valutazione dei campioni. La Svizzera ha inoltre messo a disposizione dell'OPAC un contributo volontario di un milione di franchi e materiale di protezione contro le armi chimiche dell'esercito svizzero per contribuire a distruggere le scorte siriane di tali armi. Anche in futuro la Svizzera è intenzionata a sostenere l'OPAC nei limiti delle sue possibilità.

Per quanto riguarda le armi convenzionali, dopo lunghi anni di trattative l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato nell'aprile 2013 il Trattato internazionale sul commercio delle armi (TCA). La Svizzera è stato uno dei primi Paesi a firmare il TCA il 3 giugno 2013 e ha proposto Ginevra come possibile sede per il Segretariato. Si tratta del primo strumento vincolante che fissa standard internazionali per la regolamentazione del commercio d'armi transfrontaliero. La sua entrata in vigore richiede 50 ratifiche. La tradizione umanitaria, la politica di pace e sicurezza e la rigorosa legislazione in materia di esportazione d'armi conferiscono credibilità alla

¹³ RS 0.515.07

¹⁴ RS 0.515.08

posizione della Svizzera in quanto partner negoziale in questo ambito. Per questo motivo essa ha potuto partecipare con successo alle trattative e alla stesura del testo, in modo particolare per quanto concerne gli aspetti di diritto internazionale umanitario, il campo di applicazione e le questioni tecniche sul controllo delle esportazioni. All'inizio del 2014 il Consiglio federale sottoporrà all'Assemblea federale il messaggio sull'approvazione del TCA per contribuire alla sua ratifica in tempi possibilmente brevi. Per quanto concerne i sistemi d'arma e gli equipaggiamenti principali, la Svizzera continua a sostenere il rafforzamento e lo sviluppo del regime esistente (ad es. il consolidamento delle misure relative alla trasparenza). Il nostro Paese si impegna inoltre in favore di un'estensione del Registro delle armi convenzionali dell'ONU a ulteriori categorie di armi (come le armi leggere) e della sua universalizzazione. Per quanto riguarda il Documento di Vienna del 2011 (WD11) dell'OSCE, la Svizzera ne sostiene la corretta e completa attuazione in tutti i suoi campi di applicazione.

Insieme all'UE e all'OSCE, la NATO è uno dei tre pilastri istituzionali su cui poggia l'architettura della sicurezza in Europa. Le relazioni tra la Svizzera e la NATO si articolano nel quadro del Consiglio di partenariato euroatlantico e del Partenariato per la pace¹⁵, due strumenti essenziali per la Svizzera in vista della cooperazione in materia di politica di sicurezza. Essi consentono infatti di rafforzare la sicurezza della Svizzera e di contribuire agli sforzi di stabilizzazione in Europa e nello spazio mediterraneo. L'esercito svizzero ha così la possibilità di cooperare nell'ambito della formazione (compresa la partecipazione a esercitazioni) e di acquisire informazioni e capacità nello sviluppo di competenze e armamenti, nella valutazione di pericoli e rischi e nei settori dello sviluppo di armamenti e dell'economia militare. La Svizzera partecipa al finanziamento di progetti dei fondi fiduciari e mette a disposizione la sue conoscenze militari in modo mirato.

Nel corso del 2013, il dialogo politico con la NATO è stato ulteriormente approfondito e istituzionalizzato. Nel contempo la riforma dei partenariati internazionali, decisa nel 2011, è avanzata meglio che nell'anno precedente, ma non senza ostacoli. Sono state promettenti le prime riunioni della NATO con un numero flessibile di partner, un approccio che permette ad esempio di instaurare un dialogo fra questa organizzazione e Stati con interessi comuni, come i sei Paesi neutrali e non allineati dell'Europa occidentale, e di affrontare nuovi problemi come la protezione dai rischi cibernetici. La Svizzera continua tuttavia ad attribuire notevole importanza al Consiglio di partenariato euroatlantico, in quanto piattaforma inclusiva, e ai programmi nell'ambito del Partenariato per la pace. Con la conclusione delle grandi operazioni, come ISAF in Afghanistan, sia la NATO che le sue relazioni con gli Stati partner cambieranno. Per questo motivo la Svizzera ha avviato una discussione sugli sviluppi futuri del partenariato, che porterà avanti anche nel 2014. Al contempo, il nostro Paese ha continuato a sostenere attività in quei settori in cui dispone di competenze specifiche, come la formazione in ambito militare e della politica di sicurezza, la riforma del settore della sicurezza, il diritto internazionale umanitario, il controllo degli armamenti, il disarmo e la distruzione delle munizioni. In contropartita, ha potuto beneficiare delle offerte di formazione e degli esercizi multinazionali organizzati nell'ambito del Partenariato per la pace.

¹⁵ Cfr. anche il rapporto annuale del Consiglio federale sulla partecipazione della Svizzera al Consiglio di partenariato euroatlantico e al Partenariato per la pace.

La Svizzera si è ugualmente adoperata nella lotta alle cosiddette minacce transnazionali e alle nuove sfide di politica di sicurezza, come il terrorismo (cfr. n. 2.3.6), la criminalità organizzata transnazionale e il rafforzamento della sicurezza cibernetica. Sulla base della Strategia nazionale per la protezione contro i rischi informatici, approvata dal Consiglio federale nell'estate del 2012, la Svizzera ha sostenuto attivamente gli sforzi dell'OSCE per implementare misure volte ad aumentare la trasparenza e la fiducia. Si è impegnata inoltre a consolidare la fiducia in seno ad altri processi multilaterali (cfr. n. 2.3.1).

Una nuova sfida è rappresentata altresì dalla gestione dei servizi militari e di sicurezza privati (cfr. n. 2.3.3 e 2.3.6). Il DFAE istituirà un'autorità per l'attuazione della nuova legge federale del 27 settembre 2013¹⁶ sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (LPSP).

2.3.3 Cooperazione internazionale e aiuto umanitario

Nelle relazioni internazionali di cooperazione prosegue il cambiamento strutturale. I cosiddetti Paesi del Sud infatti non costituiscono un «blocco omogeneo» e si stanno creando nuovi gruppi e coalizioni. Nella cooperazione con i Paesi in sviluppo si assiste a un aumento costante del numero di attori. Oltre agli Stati e alle organizzazioni internazionali, le relazioni sociali, le aziende, gli attori non statali e le fondazioni private ricoprono un ruolo sempre più rilevante. Il concetto di sviluppo che emerge dalla cooperazione dei «nuovi donatori», anche definito come collaborazione Sud-Sud, diverge dagli standard dell'OCSE. I problemi globali vengono affrontati sempre più spesso in forum tematici e organizzati da attori raggruppati in schieramenti a geometria variabile.

Vi è ampio consenso sul fatto che le politiche di sviluppo bilaterali e multilaterali in grado di influenzare le prospettive e il campo d'azione dei Paesi in sviluppo non siano sufficientemente coordinate. La gestione dei rischi di rilevanza mondiale è spesso frammentata a livello nazionale, regionale e globale. Le misure volte a superare i potenziali conflitti di interesse – come quello tra la protezione e l'uso sostenibile delle risorse naturali da un lato e la crescita economica dall'altro – sono implementate solo parzialmente.

Agenda post 2015

Gli Obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM) 2015 (*Millennium Development Goals, MDG*) rappresentano dal 2000 il quadro politico-strategico della cooperazione internazionale allo sviluppo. Questo catalogo di misure e obiettivi, su cui ci si è accordati a livello internazionale, ha contribuito a focalizzare la cooperazione con i Paesi in sviluppo, a rafforzare i resoconti sulle attività e mobilitare il sostegno internazionale.

Nel 2013 è stato compiuto il primo passo per elaborare un accordo che succederà agli OSM («agenda post 2015»). Tre sono le principali sfide da affrontare. In primo luogo, la necessità di mettere in relazione la lotta alla povertà e le misure per la sostenibilità (cfr. n. 2.4.3). In secondo luogo, il raggiungimento di un ampio consen-

¹⁶ FF 2013 6305

so sugli obiettivi globali nell'ambito dello sviluppo sostenibile. Infine, la creazione di forme innovative di cooperazione globale e di ripartizione degli oneri che tengano conto delle responsabilità diverse ma condivise e delle capacità dei singoli Paesi industrializzati, emergenti e in sviluppo.

La Svizzera ha fortemente influenzato il dibattito internazionale sulle linee guida per l'agenda post 2015. È stata infatti l'unico Paese che ha assunto un ruolo guida in due delle undici consultazioni tematiche globali dell'ONU. La sua posizione sui temi dell'acqua e delle dinamiche demografiche è stata discussa a livello mondiale.

La Svizzera ha inoltre contribuito in varie aree tematiche tra cui acqua, sicurezza alimentare, migrazione e ambiente a concretizzare obiettivi di sostenibilità futuri. Si è impegnata per migliorare il dialogo fra Paesi in sviluppo, emergenti e industrializzati fornendo appoggio e facilitando la creazione di alleanze. Al contempo, si è adoperata per il coinvolgimento della società civile, della scienza e del settore privato nel processo di consultazione.

Il Capo del DFAE ha presentato la posizione della Svizzera in seno all'evento speciale di alto livello sugli OSM (*Special Event towards achieving the MDGs*) svoltosi in occasione della 68ª sessione dell'Assemblea generale dell'ONU. Tra i principali obiettivi auspicabili del nuovo quadro strategico a partire dal 2015 ha citato in particolare la realizzazione di uno sviluppo sostenibile e l'eliminazione della povertà estrema, tenendo in considerazione i limiti della Terra, la promozione della pace e della sicurezza e il rispetto degli obblighi in materia di diritti dell'uomo. Grazie a questa presa di posizione, la Svizzera ha quindi contribuito in modo chiaro alla redazione dell'agenda post 2015. La comunità internazionale si è accordata inoltre su una tabella di marcia per strutturare il processo politico tra gli Stati, che dovrà sfociare nel 2015 in un incontro al vertice con l'obiettivo di approvare la nuova agenda.

Messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016

Grazie ai crediti quadro richiesti con il messaggio del 15 febbraio 2012¹⁷ concernente la cooperazione internazionale 2013–2016 e approvati dal Parlamento, la Svizzera dispone del quadro strategico e dei mezzi finanziari per contribuire efficacemente alla riduzione della povertà mondiale, alla promozione di uno sviluppo globale sostenibile e alla gestione dei rischi globali. La strategia e il portfolio operativo tengono debito conto delle varietà delle situazioni problematiche nelle regioni povere e in sviluppo. La cooperazione della DSC con i Paesi più poveri avviene in via prioritaria in dieci contesti relativamente stabili e in altrettanti fragili. I programmi operativi sono stati messi in atto in contesti fragili, in Paesi con conflitti e negli Stati nordafricani. L'assenza di strutture statali, nonché la presenza di governi mal funzionanti o non sufficientemente legittimati rappresentano una difficoltà particolare per la cooperazione allo sviluppo. La nuova impostazione della cooperazione internazionale della Svizzera collega la lotta alla povertà con la gestione dei rischi globali in quanto fattori che influenzano notevolmente le opportunità di sviluppo dei Paesi poveri. La Svizzera ha creato e sviluppato progetti specifici attraverso i suoi programmi globali nei settori dei cambiamenti climatici, della sicurezza alimentare, dell'acqua, della migrazione, della finanza e del commercio, nonché della salute.

¹⁷ FF 2012 2139

Nell'ambito della collaborazione con i Paesi dell'Est, come pure della cooperazione allo sviluppo in generale, sono stati creati nuovi programmi per la formazione professionale duale. La cooperazione con il settore privato è stata rafforzata grazie a partenariati pubblico-privati con cui si mira a favorire il raggiungimento degli obiettivi di politica di sviluppo. Il legame tra quest'ultima e gli altri ambiti politici deve essere tenuto in conto soprattutto in vista del dibattito post 2015. I fondi previsti dal messaggio del 17 settembre 2010¹⁸ concernente l'aumento dei mezzi destinati al finanziamento dell'aiuto pubblico allo sviluppo hanno potuto essere interamente impegnati entro la fine del 2012. Il resoconto sarà presentato all'inizio del 2014.

Le innovazioni tecnologiche, politiche e sociali e la ricerca rivestono un ruolo sempre più rilevante nella lotta contro la povertà e nella promozione di uno sviluppo sostenibile globale. Per questo motivo la ricerca finanziata con gli aiuti allo sviluppo pubblici si concentra sulla gestione dei rischi globali e sull'approntamento di beni pubblici mondiali. La Svizzera prevede di investire 72 milioni di franchi nei prossimi dieci anni per il programma di ricerca «Swiss Programme for Research on Global Issues for Development». Insieme al Fondo nazionale svizzero sono sviluppate e ampliate collaborazioni interdisciplinari nell'ambito della ricerca in partenariato con Africa, Asia e America latina. Tali collaborazioni sono incentrate sui conflitti sociali, l'occupazione, lo sviluppo e l'uso sostenibile delle risorse, la sicurezza alimentare e la salute. I ricercatori svizzeri hanno presentato al Salone della ricerca di maggio le innovazioni elaborate con i partner dall'Africa, Asia e America latina.

La Svizzera appoggia i principi riconosciuti a livello internazionale per incentivare l'efficacia della cooperazione allo sviluppo (Dichiarazione di Parigi 2005; Piano d'azione di Accra 2008; Partenariato di Busan 2011 riguardante l'efficacia degli aiuti) che richiedono una stretta collaborazione e una suddivisione dei compiti fra i finanziatori. I cinque principi determinanti sono: forte senso di responsabilità da parte dei singoli Paesi partner; alleanze tra donatori e utilizzo dei sistemi dei partner; migliore sintonia e coordinamento tra i finanziatori; gestione incentrata sui risultati; rispetto puntuale dell'obbligo di rendiconto reciproco, tra finanziatori e partner.

Grazie alla riorganizzazione (2008–2012), la DSC ha posto le premesse organizzative necessarie per attuare il messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016. Queste misure hanno non solo aumentato l'efficacia dell'operato svizzero nella lotta contro la povertà e nella gestione dei rischi globali ma anche conferito al nostro Paese un peso maggiore nei negoziati e all'interno delle organizzazioni internazionali. Ne sono altresì conseguiti un miglioramento della gestione politica della cooperazione internazionale e un ampliamento delle sinergie con l'economia privata, la scienza e la società civile. Questo processo di riorganizzazione è stato seguito dalla Commissione consultiva per la cooperazione internazionale allo sviluppo, mentre le Commissioni della gestione, le Commissioni della politica estera e le Commissioni delle finanze di entrambe le Camere sono state informate dei vari passaggi. Nonostante permangano alcuni ostacoli, la Svizzera è oggi in grado di affrontare le sfide presenti e future di un contesto in costante e rapida evoluzione, grazie al suo contributo innovativo e efficace.

¹⁸ FF 2010 5937

Aiuto umanitario

L'aiuto umanitario della Confederazione fornisce sostegno finanziario, è presente in loco e realizza progetti propri. Il braccio operativo è il Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) con un pool di circa 700 esperti. Nel 2013 ha partecipato a oltre 500 interventi all'estero, un impegno che equivale a circa 140 posti a tempo pieno. Le misure urgenti e le prime azioni di ricostruzione hanno fornito sostegno a 1 milione di persone nel 2013. Inoltre, l'aiuto umanitario della Confederazione ha partecipato ai programmi dell'ONU e del CICR, raggiungendo nel complesso 3,5 milioni di persone.

L'8 novembre 2013 il tifone Haiyan ha devastato un'ampia area delle isole centrali delle Filippine. In questa occasione, l'aiuto umanitario della Confederazione è intervenuto tempestivamente, in modo mirato e in stretta collaborazione con le autorità filippine e gli altri attori umanitari in loco. Nell'arco della prima settimana dopo la catastrofe sono stati inviati nel Paese oltre 20 esperti del CSA che hanno dato il loro contributo in ambito medico e nei settori dell'acqua, dell'igiene sanitaria, degli alloggi di emergenza e della logistica. In aggiunta sono state spedite 21 tonnellate di beni di prima necessità nella regione sinistrata. Nel 2013 la Confederazione ha messo a disposizione sei milioni di franchi per attività di soccorso.

Il conflitto in Siria ha causato una crisi di profughi che si è sviluppata rapidamente. Nel 2013 la Svizzera ha stanziato 35 milioni di franchi in aiuti d'emergenza e di sopravvivenza. Questa cifra si eleva a complessivi 55 milioni di franchi dallo scoppio della crisi nel 2011. In Siria, i contributi finanziari elvetici sono stati destinati all'ampliamento dei programmi di assistenza dei partner umanitari, contribuendo così a dare accesso ad acqua potabile, installazioni sanitarie e medicine a milioni di bisognosi. Anche nei Paesi vicini, quali Giordania e Libano, sono stati attuati progetti svizzeri. Ad esempio, grazie ad aiuti in contanti dati a 2400 famiglie in Libano, circa 20 000 profughi siriani hanno potuto ricevere ospitalità in modo duraturo. Alla fine del 2013, circa cinque milioni di franchi sono stati stanziati per il soccorso d'inverno (abiti invernali, coperte termiche, radiatori, ecc.); di questi, un milione è stato destinato all'organizzazione per l'infanzia «Save the children» sotto forma di contributi in natura per aiutare i profughi siriani in Giordania. Gli altri quattro milioni sono stati messi a disposizione dell'UNRWA e dell'UNHCR a sostegno di oltre 100 000 profughi interni e rifugiati palestinesi in Siria. Attraverso la diplomazia umanitaria, la Svizzera si è inoltre impegnata per facilitare, sull'intero territorio siriano, l'accesso alla popolazione nel bisogno e ha messo a disposizione dell'ONU in Turchia, Libano, Giordania e Iraq esperti nel settore dell'acqua, della costruzione e degli aiuti in contanti.

Conformemente al suo mandato, l'aiuto umanitario della Confederazione ha concentrato le sue attività nelle zone in cui le esigenze umanitarie sono più urgenti e considerevoli. È intervenuto anche in situazioni di crisi che non sono oggetto di una grande eco mediatica, come ad esempio nel Congo orientale, nella Repubblica Centrafricana, nel Sudan del Sud, nel Sudan o nello Zimbabwe. In Africa ha distribuito aiuti di emergenza a 1,7 milioni di persone. In molte regioni la sicurezza alimentare è a rischio ed è per questo che l'80 per cento degli aiuti di emergenza è stato distribuito sotto forma di prodotti alimentari. La Svizzera si adopera inoltre per la ricostruzione della produzione agricola a livello locale.

Anche ad Haiti è attualmente prioritaria la ricostruzione sostenibile. Il Ministero per l'istruzione ha approvato i prototipi degli edifici scolastici antisismici sviluppati dall'aiuto umanitario della Confederazione e, sia il Governo che altri donatori li stanno riproducendo in tutto il Paese. Nel 2013, sono state completate le prime due scuole, costruite dalla Svizzera, che accolgono 800 allievi. Altre due sono in costruzione e quattro in fase di progettazione.

Oggi giorno la metà della popolazione mondiale è esposta a rischi di catastrofi, quali inondazioni, siccità, terremoti o cicloni. La loro prevenzione è uno degli indirizzi strategici dell'aiuto umanitario svizzero, oltre agli aiuti di emergenza e alla ricostruzione. Grazie a una formazione fornita da un gruppo svizzero di esperti, il Centro giordano di intervento in caso di catastrofi è stato certificato. A maggio 2013, la Svizzera ha ospitato per la quarta volta la Piattaforma globale per la riduzione dei rischi di catastrofe, a cui hanno partecipato più di 3000 esperti. Questa conferenza è una pietra miliare per la preparazione della nuova Convenzione internazionale per ridurre i rischi di catastrofe, che sarà negoziata nel 2015.

Un punto di forza dell'aiuto umanitario della Confederazione è la stretta collaborazione con le organizzazioni partner come l'ONU e il CICR sia a livello internazionale che locale. La Svizzera apporta sul piano multilaterale la sua preziosa esperienza maturata sul terreno. In quanto Paese depositario delle Convenzioni di Ginevra e sede del CICR, intrattiene una relazione speciale con questa Organizzazione a cui ha destinato un terzo dei fondi dell'aiuto umanitario. *Questo fa della Svizzera il secondo donatore dopo gli Stati Uniti.* Nel 2013, in occasione del 150° anniversario del CICR, la Svizzera ha organizzato svariate manifestazioni sul suo territorio e all'estero. A titolo di omaggio finanzia nei prossimi tre anni la formazione di 150 giovani delegati dell'organizzazione.

Cooperazione bilaterale allo sviluppo

Nel corso del 2013, la cooperazione bilaterale allo sviluppo svizzera nei 20 Paesi e regioni del Sud definiti come prioritari è stata adattata o ampliata in base ai parametri definiti nel messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016. Nel complesso il messaggio prevede la somma di 2,768 miliardi di franchi per i 20 programmi. Nel 2013 ne sono stati utilizzati 498 milioni, secondo quanto previsto. Il 45 per cento dei finanziamenti è stato investito in Africa, dove si registrano le maggiori difficoltà nel raggiungimento degli OMS.

Nel 2012 erano state adottate 12 nuove strategie Paese, nel 2013 se ne sono aggiunte altre sei, tra cui: la regione del Mekong, il Myanmar e la Regione dei Grandi Laghi. Queste strategie sono caratterizzate dai seguenti elementi: focalizzazione sulla riduzione della povertà; maggiore impegno nei contesti fragili; considerazione delle sfide e dei rischi globali; coordinamento della cooperazione allo sviluppo con l'azione di altri servizi della Confederazione.

Questi programmi operativi mirano a eliminare le cause della fragilità e sottolineano il ruolo vitale di una società civile forte e dello Stato per promuovere la pace (riforme nel settore della sicurezza). Tengono inoltre in debito conto la situazione delle donne, dei bambini e dei giovani. Così facendo la Svizzera adempie agli obblighi previsti dalla Partnership mondiale per una cooperazione allo sviluppo efficace (OECD-UNDP) in materia di aiuti ai Paesi in sviluppo.

Agendo in questo senso, la Svizzera risponde alle principali tendenze nelle regioni povere. L'obiettivo della riduzione della povertà in contesti fragili interessa soprattutto l'Africa e l'Asia meridionale. I problemi globali (ad es. i cambiamenti climatici) concernono in primo luogo l'Africa e l'America latina. Quasi tutti i programmi puntano soprattutto al miglioramento della gestione governativa e prevedono a tal fine interventi settoriali o iniziative di governance mirate.

Svariati programmi contribuiscono a costruire rafforzare la cooperazione con il settore privato nella lotta contro i problemi di povertà e sviluppo. Molteplici strumenti finanziari sono adoperati in particolar modo nel settore della microfinanza e delle microassicurazioni. Anche in altri ambiti, quali la salute, sono state mobilitate notevoli risorse nella collaborazione con il settore privato. Oggi esistono solide piattaforme per scambi regolari con un numero crescente di aziende che contribuiscono con finanziamenti e know-how professionale ai partenariati pubblico-privati per lo sviluppo.

Maggiore impegno nella formazione professionale e salute. La promozione della formazione professionale duale con i Paesi partner ha ricevuto particolare attenzione. Nel 2013 sono stati lanciati sette nuovi progetti (per circa 30 milioni di franchi). Nel complesso ogni anno 40 000 giovani in 20 Paesi possono beneficiare dell'aiuto elvetico in quest'ambito.

Nel 2013 sono stati stanziati 130 milioni di franchi per programmi sanitari nei Paesi del Sud e dell'Est. Nel quadro del tema globale della salute, la Svizzera sostiene le istituzioni chiave con sede a Ginevra e si adopera per il processo di riforma delle organizzazioni multilaterali. I finanziamenti all'UNAIDS e all'OMS sono stati incrementati in modo sostanziale. La riforma del Fondo mondiale per la lotta contro l'aids, la tubercolosi e la malaria (GFATM) ha potuto essere conclusa nel 2013. In quanto membro del Consiglio esecutivo dell'OMS fino al 2014, la Svizzera partecipa inoltre al processo di riforma materiale e finanziario dell'Organizzazione. La cooperazione svizzera allo sviluppo contribuisce ai seguenti ambiti: ricerca, sviluppo e registrazione di prodotti medicinali per le «malattie dimenticate»; impegno globale per raggiungere gli OSM entro il 2015 e per includere nell'agenda post 2015 (obiettivi di sviluppo globali sostenibili) l'ottimizzazione della salute in tutte le fasi dalla vita; malaria e malattie trasmissibili. Diversamente da altri Paesi, la Svizzera ha intensificato l'impegno in questi ambiti, rafforzando così in particolare il suo ruolo di centro di eccellenza tecnologico per il controllo della malaria. Nei suoi contributi al dialogo multilaterale il DFAE ha fatto confluire anche le esperienze dei Paesi partner (ad es. «Giovani e HIV/Aids» dell'UNAIDS) (cfr. n. 2.4.4).

Gestione incentrata sui risultati: essa è parte integrante di tutti i programmi e permette non solo un flusso di informazioni continuo sui risultati, ma anche un rapido apprendimento istituzionale. I risultati raggiunti e i relativi rapporti fanno riferimento alla popolazione e ai cambiamenti politici a livello nazionale e regionale. Nell'ottica dell'impegno internazionale per aumentare l'efficacia della cooperazione allo sviluppo, la Svizzera promuove questo modello di gestione incentrata sui risultati. Svolge una funzione di primo piano all'interno del gruppo di lavoro ad hoc diretto dal nostro Paese unitamente al Bangladesh. Svariati Paesi sono interessati ad adottare questo metodo.

Anche nel contesto di crescente instabilità politica e militare che caratterizza l'*Africa occidentale* la Svizzera rimane un partner affidabile. I programmi, adeguati alle

mutate condizioni, sono continuati nel 2013 con buoni risultati. In Burkina Faso 220 000 adulti, di cui il 40 per cento donne, hanno così potuto imparare a leggere e scrivere. Il budget nazionale per l'uguaglianza tra i sessi è stato incrementato del 95 per cento. In Mali 34 000 famiglie di agricoltori hanno avuto la possibilità di incrementare in modo sostenibile il proprio reddito grazie a una migliore gestione delle risorse idriche.

In *Africa meridionale e orientale* la cooperazione svizzera allo sviluppo opera in un contesto politico instabile. L'obiettivo principale è fornire migliori prestazioni di base alla popolazione. In varie province del Ruanda la popolazione ha ottenuto accesso all'assistenza sanitaria grazie a un'assicurazione di base collettiva. La mortalità infantile è calata da 39 a 15 su 100. In *Africa meridionale* una fondazione finanziata dalla Svizzera ha prestato supporto ai governi locali per permettere un corretto svolgimento delle elezioni.

In *Asia meridionale*, in particolar modo in Bangladesh, grazie a programmi finanziati dalla cooperazione svizzera allo sviluppo con il settore privato sono stati creati oltre 85 000 posti di lavoro a tempo pieno. In Nepal 14 000 giovani, soprattutto di gruppi demografici emarginati e donne, hanno terminato una formazione professionale e il 70 per cento di essi ha trovato un posto di lavoro meglio retribuito. In Afghanistan e in Pakistan, nonostante le condizioni difficili, si sono ottenuti buoni risultati, ad esempio migliorando l'accesso delle ragazze all'istruzione.

In *Asia orientale* l'obiettivo prioritario è assicurare il reddito della popolazione contadina. In Laos oltre 500 000 famiglie sono state coinvolte nell'organizzazione di piani di sviluppo che garantiscono il loro accesso alla terra. In Mongolia, la Svizzera ha sostenuto la riforma del settore dell'estrazione di oro attraverso la creazione di piccole cooperative con l'obiettivo di migliorare le condizioni di lavoro e le paghe di migliaia di lavoratori e ridurre l'inquinamento da mercurio dei corsi d'acqua che vengono utilizzati per il lavaggio dell'oro.

In *America latina* il programma umanitario esistente ad Haiti è stato trasformato in un programma di cooperazione a lungo termine. In un contesto spesso colpito da catastrofi, le sinergie fra l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo rivestono notevole importanza. In *Nicaragua* il reddito annuale di oltre 8000 famiglie è stato incrementato di circa 500 dollari americani grazie a una migliore impostazione delle catene di valore aggiunto nel settore agricolo. Dal punto di vista politico, la lotta alla corruzione riveste un ruolo rilevante. Con il supporto della società civile è stato possibile perseguire un numero decisamente maggiore di casi di corruzione (+25 %).

Programmi globali e partenariati strategici

Cambiamenti climatici: anche nel 2013 la comunità internazionale ha prestato particolare attenzione alle conseguenze dei cambiamenti climatici, ma permangono notevoli difficoltà (cfr. n. 2.4.4).

Nuove conoscenze scientifiche dimostrano che i Paesi poveri sono soggetti a rischi maggiori. Il vertice Rio+20 può aiutare a spianare il terreno per una nuova convenzione globale in cui siano messi in relazione temi quali la protezione del clima e lo sviluppo. Tenuto conto delle enormi ripercussioni dei cambiamenti climatici sui Paesi poveri e l'urgenza di agire, il finanziamento internazionale in ambito climatico assume un'importanza cruciale. Nell'anno in rassegna un rappresentante della Sviz-

zera è entrato a far parte del Consiglio esecutivo del Fondo verde per il clima (Green Climate Fund), di recente istituzione.

Con l'aiuto di esperti svizzeri la Cina, l'India e il Sudafrica hanno sviluppato nuove politiche climatiche nazionali e legislazioni in materia.

Sicurezza alimentare: un recente studio ha mostrato che le attività della cooperazione svizzera allo sviluppo negli ultimi 16 anni per innovare il sistema di coltivazione del riso in Asia hanno per lo meno sestuplicato i ricavi economici delle aziende gestite da piccoli contadini. Gli investimenti pluriennali in un complesso sistema di utilizzo delle risorse naturali hanno dato i loro frutti. Grazie al sostegno svizzero, agricoltori in tutto il mondo hanno potuto fare affidamento su un sistema di consulenza integrato più efficiente e organizzarsi meglio. Questo ha portato a una maggiore partecipazione delle organizzazioni agricole nei processi politici e normativi, a livello nazionale e globale, in particolar modo a proposito della governance fondiaria che è rivendicata in vari Paesi. L'impegno della Svizzera nello sviluppo di sistemi d'innovazione per l'agricoltura ha influito positivamente anche sulla riforma della ricerca internazionale. Il nostro Paese ha contribuito a ridefinire i termini della ricerca agraria internazionale e dei regolamenti multilaterali anche assumendo la presidenza 2011–2013 dell'Iniziativa europea di ricerca agricola per lo sviluppo (EIARD) e partecipando alla redazione delle Direttive volontarie per una governance responsabile dei regimi di proprietà applicabili alla terra, alla pesca e alle foreste (*Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests*) della Commissione sulla sicurezza alimentare mondiale.

Gli sforzi della Svizzera per un'agricoltura ecologica hanno spinto l'Unione africana (UA) a dare avvio a un'iniziativa a livello continentale che mira a promuovere un'alimentazione sana ed equilibrata e a rendere sostenibili i sistemi di produzione, ora sotto pressione a causa dei cambiamenti climatici. I programmi della cooperazione svizzera allo sviluppo hanno permesso di ridurre le perdite post raccolto per i piccoli contadini in America latina. Iniziative simili sono state lanciate anche in Africa. La Svizzera funge da precursore in questo contesto e, in collaborazione con organizzazioni umanitarie elvetiche e locali nonché organizzazioni specializzate dell'ONU, persegue risultati su larga scala. Grazie a finanziamenti per sementi di qualità e a innovazioni nell'ambito delle tecniche di produzione, dell'organizzazione e delle infrastrutture, nella metà dei Paesi partner il sistema agricolo è stato rafforzato e nel 2013 le basi essenziali materiali di circa 370 000 aziende agricole sono migliorate.

Acqua: a seguito della decisione presa al vertice di Rio+20 di inserire gli obiettivi di sviluppo sostenibile nel processo post 2015, la Svizzera si è adoperata per elaborare e sostenere un obiettivo specifico per il settore dell'acqua. Con il titolo «A water-secure world for all» si vuole includere sia l'approvvigionamento e il risanamento idrico che la gestione e la qualità dell'acqua. Numerosi Paesi si sono associati alla proposta svizzera. Con il progetto «Blue Peace», incentrato sul tema dell'acqua, il nostro Paese ha potuto nuovamente apportare un contributo alla gestione transfrontaliera concertata delle acque. Un successo in questo ambito si registra in particolare nel Medio Oriente grazie a un impegno politico di alto livello e a azioni strategiche in loco (il bacino del fiume Oronte tra il Libano, la Siria e la Turchia).

Grazie al contributo della Svizzera agli strumenti basati sul principio dell'impronta idrica (*Water Footprint*) svariate aziende in Perù e Cile appoggiano ora questo

approccio che rende la gestione delle acque più efficiente. In Vietnam, attraverso azioni in collaborazione con i produttori di caffè, è stato possibile ridurre notevolmente il consumo idrico per la produzione della varietà Robusta.

La Svizzera, in partenariato con il gruppo «Forest Trend» e la rete globale «Katoomba Group», è favorevole a un'iniziativa internazionale che preveda maggiori investimenti e indennità per la gestione dei bacini transfrontalieri. Essa porta avanti questo meccanismo a livello globale. In sei Paesi dell'America latina, Asia e Africa incentiva sviluppi in questa direzione con prestazioni dirette. Nel quadro di questo meccanismo globale, vengono investiti ogni anno 10 miliardi di dollari americani in un ampio ventaglio di progetti, da New York ai villaggi della Bolivia. Nel maggio del 2013 la città di Pechino si è impegnata ad applicare questi strumenti e a creare un partenariato con trenta città cinesi e cinque grandi città asiatiche.

Migrazione e sviluppo: nel quadro dell'agenda post 2015, la Svizzera insieme al Bangladesh ha condotto la consultazione globale sul tema «dinamiche demografiche» (fra le quali migrazione e sviluppo). Questo ha permesso di rafforzare la posizione elvetica sul piano internazionale. La migrazione è diventata un tema prioritario nel processo post 2015 poiché il contributo dei migranti è sempre più significativo nei processi di sviluppo. La Svizzera ha appoggiato la prima Conferenza internazionale sul tema della diaspora che ha visto la partecipazione di circa 140 Paesi. La DSC ha dato avvio a progetti pilota con la diaspora tunisina e nigeriana.

La DSC ha lanciato con la Banca mondiale la piattaforma Partenariato globale delle conoscenze per la migrazione e lo sviluppo (KNOMAD). Tale piattaforma di dialogo servirà a mettere a disposizione degli Stati e degli altri attori studi, dati e strumenti per lo sviluppo di politiche, oltre a permettere l'acquisizione di nuove conoscenze grazie a gruppi di lavoro.

Attraverso l'invio di esperti in Giordania e Benin e il proseguimento dell'operato in Nepal la cooperazione con partner locali è stata ulteriormente rafforzata in tali regioni. Procedo la realizzazione di progetti innovativi. Le relative esperienze confluiranno nei processi di dialogo globale.

Cooperazione con organizzazioni multilaterali

Il 2013 è stato un anno importante per molti partner multilaterali, indicati come prioritari nel messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016. UNPD, UNICEF, UNFPA e UN Women hanno elaborato i loro piani strategici 2014–2017. La Banca mondiale ha definito l'orientamento strategico per la 17^a ricostituzione delle risorse dell'Agenzia internazionale per lo sviluppo (AID). La Svizzera ha partecipato attivamente alle trattative per la stesura di questi documenti. Particolare attenzione è stata prestata alle sfide globali, all'impegno in contesti fragili, alla parità di genere e al rafforzamento istituzionale dei vari partner.

Misure volte a garantire la parità presso l'UNICEF, UN Women, la Banca mondiale e i contributi per i programmi dell'UNFPA nell'ambito della salute riproduttiva e del HIV/Aids hanno permesso di compiere passi avanti per ridurre questa disuguaglianza.

Grazie al sostegno pluriennale apportato alla riforma del sistema di sviluppo delle Nazioni Unite, la Svizzera ha potuto contribuire in veste di facilitatrice alla più importante risoluzione ONU in materia di riorganizzazione del sistema di sviluppo

operativo (*Quadriennial Comprehensive Policy Review*). Le misure approvate miglioreranno l'efficacia e la coerenza del sistema a New York e sul campo. La Svizzera appoggia anche l'attuazione di tali provvedimenti e la successiva analisi delle ripercussioni sull'efficacia del lavoro svolto.

Il nostro Paese ha altresì fornito consulenza alle funzioni di valutazione e vigilanza di organizzazioni multilaterali quali UNDP, UNFPA, UNICEF, UN Women, la Banca interamericana, la Banca africana di sviluppo e il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (FISA), migliorandone l'efficienza.

Grazie ai nuovi strumenti del «Core Contribution Management» la cooperazione svizzera allo sviluppo è in grado di rilevare e valutare meglio i risultati dei contributi per i programmi multilaterali. Questo permette anche un dialogo mirato tra la Svizzera e le 13 principali organizzazioni partner multilaterali. Il nostro Paese ha contribuito inoltre attivamente al potenziamento delle analisi sull'efficacia dei partner multilaterali (*Multilateral Organizations Performance Assessment Network*, MOPAN) condotte da una rete di donatori. In tal modo è possibile rilevare e valutare meglio il contributo svizzero nell'ambito dei programmi finanziati su scala internazionale.

Cooperazione con i Paesi dell'Est

Sostegno alla transizione: nel periodo contemplato dal messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016 la Svizzera continuerà a prestare supporto ai Balcani occidentali e ad altri otto Paesi dell'ex Unione Sovietica per favorire la transizione verso sistemi democratici e un'economia di mercato non pianificata. Il credito quadro 2013–2016, finanziato congiuntamente dalla DSC e dalla SECO, ammonta a 1,125 miliardi di franchi. Nell'anno in rassegna il nostro Paese ha destinato complessivamente circa 200 milioni di franchi a vari programmi e progetti.

Nel 2013 le strategie di cooperazione con Albania, Serbia e Moldavia sono state riviste in base a quanto indicato nel messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016. In Serbia e in Albania le attività vertono ora maggiormente sull'occupazione giovanile, sulla formazione professionale e sul coordinamento tra i diversi livelli statali nei processi di decentralizzazione in corso. Inoltre nella strategia per l'Albania è stato integrato il tema della salute. In Moldavia, la Svizzera ha continuato l'impegno per sviluppare i sistemi di acqua potabile e di raccolta delle acque di scarico e per la riforma della sanità; una novità è data dalle attività a sostegno del potenziale di sviluppo economico e sociale dei migranti moldavi.

Anche se alla fine del 2013 i Paesi cui la Svizzera apporta un sostegno alla transizione mostravano ancora carenze di media-grande entità in materia di democrazia e Stato di diritto e una modesta crescita economica, è stato comunque possibile compiere alcuni progressi nelle riforme sostenute dal nostro Paese.

Nei Balcani occidentali i programmi per rafforzare la governance locale hanno permesso di migliorare i servizi dei Comuni. Passi avanti nell'ambito della democrazia trovano riscontro nella richiesta crescente che i parlamenti locali rendano conto del loro operato e nella maggiore considerazione data alle richieste della società civile. Grazie al sostegno di riforme della sanità e a progetti specifici in Asia centrale, nei Balcani occidentali, in Ucraina e in Moldavia, è stato possibile ottenere un trasferimento di conoscenze dalla medicina specializzata verso quella di base,

migliorando a livello generale le prestazioni sanitarie. Così ad esempio in Tagikistan dal 2011 sono stati offerti formazione e perfezionamento per medici di famiglia per coprire il fabbisogno di 500 000 persone. Un orientamento del sistema d'istruzione in base alle esigenze dell'economia ha permesso una migliore integrazione dei giovani nel mondo del lavoro. Ne è prova il fatto che il 70 per cento dei diplomati dei programmi di formazione professionale organizzati dalla Svizzera in Albania e il 50 per cento di quelli in Kosovo hanno trovato un lavoro, nonostante tassi di disoccupazione giovanile rispettivamente del 40 e del 70 per cento. Nelle aree rurali dei Balcani occidentali e del Caucaso del Sud il sostegno svizzero ha riguardato riforme volte a rafforzare il settore privato come fonte di reddito supplementare e di nuovi impieghi. In questo modo sono state create svariate centinaia di nuovi posti di lavoro nel Caucaso del Sud, in Serbia e in Bosnia ed Erzegovina. Nell'anno in rassegna oltre 60 000 persone in Kosovo e 1300 in Bosnia ed Erzegovina in zone rurali sono state collegate alla rete dell'acqua potabile. Analogamente, 103 000 persone in Asia centrale, Ucraina e Moldavia hanno avuto accesso per la prima volta all'acqua potabile. In varie città del Tagikistan e del Kirghizistan la gestione e la manutenzione del sistema idrico sono state notevolmente migliorate e ne è stata rafforzata la sostenibilità finanziaria.

Contributo all'allargamento: il contributo all'allargamento¹⁹ viene erogato dalla Svizzera dal 2008 per ridurre le disparità economiche e sociali all'interno dell'UE allargata. Nonostante tassi di crescita elevati negli anni immediatamente successivi all'entrata nell'UE, i nuovi Stati membri sono caratterizzati da un livello di benessere tuttora modesto e da una disparità rispetto agli altri 15 Stati piuttosto significativa. La crisi economica e finanziaria ha avuto forti ripercussioni su alcuni dei Paesi partner; di conseguenza il contributo svizzero è particolarmente gradito. Oltre a essere un segno di solidarietà, l'impegno della Svizzera nell'ambito dell'UE ampliata corrisponde anche agli interessi del nostro Paese in quanto permette di gettare le basi per solide relazioni bilaterali con i nuovi Stati membri dell'UE e di contribuire alla loro stabilizzazione e al loro sviluppo economico. Questo contributo mira al raggiungimento di cinque obiettivi: promozione della crescita economica; aumento della sicurezza sociale; protezione dell'ambiente; incremento della sicurezza pubblica; rafforzamento della società civile. Nel giugno 2012, la Svizzera ha concluso il suo periodo di ingaggio per 210 progetti nei Paesi candidati all'adesione nel 2004 (EU-10) con oltre un miliardo di franchi, come previsto. Nel caso della Romania e Bulgaria sono stati impegnati, sia in modo provvisorio che definitivo, circa 230 milioni di franchi dei 257 messi a disposizione dal Parlamento. Nel 2013 sono stati finanziati progetti approvati (EU-12) per un importo pari a 135 milioni di franchi.

Grazie al contributo all'allargamento, anche nel 2013 sono stati raggiunti validi risultati. Di seguito alcuni esempi relativi a progetti per l'obiettivo due (aumento della sicurezza sociale) e quattro (incremento della sicurezza pubblica). Molteplici programmi nazionali di prevenzione hanno permesso di sensibilizzare la popolazione polacca sui rischi per la salute dovuti al sovrappeso. In Slovacchia, 130 famiglie con figli disabili hanno beneficiato di servizi di cura che hanno incrementato l'autonomia di questi bambini. In otto Comuni dell'Est della Slovenia i bambini

¹⁹ Cfr in merito: www.erweiterungsbeitrag.admin.ch > Il contributo svizzero > Basi giuridiche.

delle comunità rom hanno avuto migliore accesso a offerte di formazione complementare. L'acquisto di 110 bus scolastici garantirà un tragitto più sicuro e veloce a 7000 scolari in Lettonia. Grazie all'acquisto di scanner per l'ospedale pubblico la popolazione di Malta dispone ora di migliori tecniche per la diagnosi del cancro. In Polonia è stata migliorata l'efficacia dei sistemi di protezione lungo 1200 km di frontiera esterna dello spazio Schengen, grazie anche a 70 nuovi veicoli che effettuano controlli mobili nella zona di confine. In Ungheria, svariati progetti, in particolare modo nel bacino del Tibisco, hanno innalzato il livello di protezione dalle piene. In Lettonia l'apparato giudiziario è stato modernizzato con l'introduzione di nuove tecnologie di comunicazione e nuove procedure dei tribunali.

DAC Peer Review Switzerland 2013

Il Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE (DAC) sottopone la cooperazione internazionale dei 24 Stati membri a un esame quadriennale approfondito che verte sul livello qualitativo e su quello quantitativo. Nel 2013 è stato il turno della Svizzera. Il gruppo incaricato dell'esame era costituito da due rappresentanti della cooperazione allo sviluppo sudcoreani e due neozelandesi, coadiuvati dal segretario del DAC; ha preso parte inoltre un osservatore della Cina. Il gruppo ha effettuato esami presso la centrale a Berna e ha condotto due missioni operative in Burkina Faso e in Kirghizistan, ovvero in due dei Paesi prioritari della cooperazione svizzera allo sviluppo.

Sulla base di un nuovo metodo è stato dato maggior peso ai seguenti aspetti: coerenza della politica per lo sviluppo, contributo alla gestione dei rischi globali e modalità con cui la Svizzera riesce a incentivare, grazie agli aiuti pubblici allo sviluppo, altri flussi finanziari per la crescita, ad esempio nel settore privato.

Il rapporto fornisce una conferma esterna dell'importanza dell'impegno svizzero nell'ambito della cooperazione internazionale, soprattutto nel confronto con gli altri Stati membri del Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE. Nel progetto di rapporto l'OCSE ha attestato i progressi compiuti dalla Svizzera rispetto alla scorsa analisi del 2009. Essa ha infatti messo in atto, del tutto o in larga misura, quasi tutte le raccomandazioni ricevute in precedenza. Il risultato più rilevante è stato, in particolare, il miglioramento dell'orientamento strategico della collaborazione internazionale, reso possibile dall'aver convogliato i quattro crediti quadro in un unico messaggio sotto una strategia complessiva con un solo obiettivo. Altro successo messo in evidenza dal rapporto è l'aumento progressivo dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) allo 0,5 per cento del reddito nazionale lordo entro il 2015. L'OCSE ha concluso che la Svizzera ha rafforzato in maniera notevole il suo impegno a sostegno di politiche settoriali coerenti in materia di sviluppo, grazie all'importanza attribuita nel messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016 ad ambiti politici rilevanti. Al tempo stesso l'OCSE identifica alcuni settori in cui sono richieste misure ulteriori, in particolare per quel che concerne l'estensione geografica del portafoglio dei Paesi e il numero di temi di cui si occupa la cooperazione svizzera allo sviluppo. Infine, l'OCSE raccomanda alla Svizzera di istituire un meccanismo di monitoraggio sistematico e di analisi degli ambiti politici nazionali e internazionali che hanno ripercussioni sui Paesi in sviluppo.

Coerenza politica per uno sviluppo globale sostenibile

Il messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016 sottolinea quanto sia importante garantire la coerenza della politica dello sviluppo, soprattutto nei settori della migrazione, della finanza, dell'ambiente e dell'agricoltura. In quest'ottica nel 2013 il Consiglio federale ha preso posizione sui temi seguenti: migrazione e sviluppo, commercio di materie prime, sicurezza energetica e questioni finanziarie e fiscali internazionali. Di particolare rilevanza a tal proposito sono alcune decisioni innovative del Consiglio federale, come il rapporto di base del 27 marzo 2013 sulle materie prime (cfr. n. 2.4.4), varie decisioni relative all'orientamento della piazza finanziaria, il messaggio del Consiglio federale del 23 ottobre 2013²⁰ concernente l'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita» (iniziativa ECOPOP) e la presa di posizione della Svizzera nel processo post 2015.

Sottrazione fiscale e flussi finanziari illegali/illeciti: la sottrazione fiscale e i flussi finanziari illegali o illeciti (ad es. riciclaggio, fondi di potentati) fanno defluire dai Paesi in sviluppo i mezzi necessari per il superamento dei problemi legati alla povertà e allo sviluppo. Sulla base di vari studi esteri concernenti l'entità dei flussi finanziari, il Consiglio federale ritiene che l'ammontare dei flussi finanziari dai Paesi in sviluppo verso le piazze estere superi di gran lunga il totale dell'aiuto pubblico allo sviluppo (nel 2011: 133,3 miliardi di dollari americani)²¹. Il problema dei flussi illeciti tocca in modo particolare i Paesi in sviluppo. Ogni franco perso ha infatti un impatto decisamente maggiore sulla prosperità di questi Stati rispetto a quelli dell'OCSE.

Il dibattito internazionale (a livello di G8/G20; OCSE; ONU; GAFI) sui flussi finanziari illegali e illeciti è cresciuto in importanza e intensità. Le condizioni quadro nei Paesi di provenienza rivestono un ruolo importante nella lotta contro questi flussi. La mancanza di certezza del diritto, una gestione governativa deficitaria o rapporti politici instabili possono intensificare il deflusso di capitali. Al tempo stesso è richiesta la collaborazione anche dei Paesi verso i quali le risorse finanziarie illegali o illecite sono dirette.

Per tutelare l'integrità della piazza finanziaria svizzera, che è fortemente integrata a livello mondiale, ma anche per motivi di politica dello sviluppo, il Consiglio federale si adopera per interrompere questi flussi finanziari con le misure seguenti: lotta al riciclaggio, all'evasione e all'elusione fiscale, alla corruzione e ai fondi di potentati. Inoltre verranno attuate le raccomandazioni del rapporto di base sulle materie prime. Negli ultimi anni la Svizzera ha ampliato costantemente il dispositivo di lotta al riciclaggio: il 13 dicembre 2013 il Consiglio federale ha trasmesso alle Camere federali il messaggio concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) rivedute nel 2012. Il nostro Paese è inoltre disposto a concludere con Paesi in sviluppo accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale, nonché accordi sulla doppia imposizione, conformi agli standard dell'OCSE.

²⁰ FF 2013 7455

²¹ Vantaggi e svantaggi di un accordo sullo scambio d'informazioni con i Paesi in via di sviluppo. Rapporto del Consiglio federale del 4 aprile 2012 in adempimento del postulato 10.3880 del 1 ottobre 2010 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale. Rapporto di base del Consiglio federale del 27 marzo 2013 sulle materie prime.

Infine, nel quadro della cooperazione internazionale allo sviluppo, la Svizzera sostiene i Paesi in sviluppo nella realizzazione di sistemi fiscali e nella gestione delle amministrazioni pubbliche.

2.3.4 Promozione della pace, rispetto dei diritti umani e Stato di diritto

Priorità geografiche

Le attività della Svizzera nell'ambito della sicurezza umana si basano sul decreto federale del 22 dicembre 2011²² concernente un credito quadro per la prosecuzione delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana per il periodo 2012–2016.

Nel 2013 gli sforzi della Svizzera si sono focalizzati soprattutto su Europa sudorientale, Sud e Sud-Est asiatico, Caucaso, Africa occidentale e centrale, Sudan del Sud, Corno d'Africa, regione dei Grandi Laghi, Colombia e, nel quadro di un programma speciale, sui processi di transizione in Africa del Nord.

Balcani occidentali: la Svizzera ha stimolato processi di dialogo da cui sono emerse proposte di soluzioni per il Nord del Kosovo e di cui si è tenuto conto nell'accordo del 19 aprile 2013 tra il Kosovo e la Serbia. Di concerto con l'UE, il nostro Paese ha partecipato tramite l'OSCE al finanziamento delle elezioni nel Nord del Kosovo. Inoltre, ha sostenuto l'elaborazione di strategie nazionali per gli ambiti analisi del passato e persone disperse. In Kosovo ha contribuito anche all'integrazione delle minoranze etniche e ha preso parte alla missione dell'UE sullo Stato di diritto, EULEX.

Sud e Sud-Est asiatico (Nepal, Myanmar, Sri Lanka): la Svizzera ha ampliato il programma speciale in Myanmar fornendo la sua consulenza per il trattato d'armistizio nazionale tra il Governo e i gruppi armati all'opposizione. Grazie alla facilitazione promossa dalla Svizzera, i partiti politici del Nepal si sono accordati su un governo di transizione in vista delle elezioni di un'assemblea costituente. In Sri Lanka la Svizzera ha incentivato il dialogo fra le parti già coinvolte nella guerra civile e si è impegnata per il rispetto dei diritti umani, in particolare dei diritti delle famiglie delle «persone scomparse».

Caucaso: nel Caucaso meridionale la Svizzera ha intensificato il suo impegno a favore della promozione della pace. Il nuovo programma prioritario regionale si concentra sui tre conflitti di secessione irrisolti della regione (Abcasia, Ossezia del Sud e Nagorno-Karabach) e sulla promozione della democrazia e dei diritti umani in Armenia, Azerbaigian e Georgia. Nel Caucaso del Nord la Svizzera si adopera per sostenere gli sforzi locali che mirano a rafforzare la sicurezza umana della popolazione.

Africa del Nord e Vicino Oriente: nel 2013 l'impegno svizzero in Africa del Nord si è concentrato su Egitto, Libia, Tunisia e Marocco. Tenuto conto della situazione di conflitto la Svizzera ha sostenuto vari progetti per promuovere processi costituzionali ed elettorali inclusivi, i diritti umani, l'analisi del passato e il dialogo per inver-

²² FF 2012 245

tire la crescente tendenza verso la polarizzazione nei Paesi dell’Africa del Nord. In Siria, la Svizzera ha appoggiato istituzioni di soccorso internazionali e locali per facilitare l’accesso agli aiuti umanitari da parte della popolazione colpita e per aumentare le capacità della società civile siriana ad aiutare se stessa. Per quanto riguarda la situazione in Israele e Palestina la Svizzera rimane a favore della soluzione dei due Stati e si adopera per un processo di riconciliazione. Sullo sfondo della ripresa dei colloqui di pace l’Iniziativa di Ginevra ha ricevuto nuovo slancio (cfr. n. 2.4.1).

Africa occidentale e centrale: nel conflitto in Mali la Svizzera ha sostenuto il lavoro di mediazione del Burkina Faso fornendo consulenza tecnica e ha promosso la riconciliazione nazionale. Un gruppo di mediazione svizzero, che ha lavorato in stretta collaborazione con la Comunità economica degli Stati dell’Africa Occidentale (CEDEAO), l’UA e l’ONU, è stato incaricato dei contatti con i Tuareg. Dal 2013 la Svizzera è membro del Comitato internazionale che mira a promuovere i colloqui sulle cause dei conflitti tra tutte le parti coinvolte. Ha inoltre finanziato con un milione di franchi l’invio di osservatori dei diritti dell’uomo nel Nord del Mali. Ha fornito sostegno a vari forum di dialogo in Niger e Ciad; in quest’ultimo Paese si è adoperata in modo mirato per il rispetto dei diritti umani e per instaurare fiducia tra gli attori politici di alto rango e la società civile.

Corno d’Africa: nel Sudan del Sud la Svizzera ha promosso la creazione e la stabilizzazione di questo giovane Stato attraverso il sostegno al processo nazionale di riconciliazione e di riforma costituzionale e all’integrazione delle autorità tradizionali nelle istituzioni statali, oltre che allo sviluppo delle capacità diplomatiche necessarie per condurre a buon fine le trattative con il Sudan. Ha sostenuto le trattative tra la Somalia e Somaliland, varie piattaforme di dialogo a livello locale e la regolamentazione delle strutture federali nella Costituzione.

Grandi Laghi: in Burundi la Svizzera, grazie al suo impegno a favore della pace, ha partecipato al rientro in patria di quasi tutti i politici di opposizione in esilio e allo svolgimento di colloqui costruttivi con il Governo a proposito delle elezioni del 2015. Il nostro Paese ha rafforzato l’impegno per la pace nella Repubblica democratica del Congo inviando una consulente per la sicurezza umana (*Human Security Advisor*). Grazie all’impegno a favore del dialogo e dei diritti umani, la Svizzera ha contribuito all’attuazione dell’accordo di pace per una soluzione sostenibile dei conflitti nel Congo orientale, firmato a febbraio 2013 da undici Stati della regione.

Colombia: la Svizzera ha apportato sostegno al processo di pace colombiano fornendo consulenza negli ambiti della mediazione e della smobilitazione, oltre a promuovere il rafforzamento della società civile nel dialogo regionale. Il rapporto finale del *Grupo de Memoria Histórica*, appoggiato dalla Svizzera, è stato inviato al presidente Santos a luglio 2013 e ha suscitato una grande eco mediatica. Così facendo ha contribuito a una discussione sulle atrocità commesse e sulle relative responsabilità individuali e sociali.

Attività fondamentali di mantenimento della pace

Mediazione, sostegno alla mediazione e facilitazione: nel 2013 la Svizzera ha partecipato a più di dieci processi di mediazione durante i quali ha assistito gruppi armati, Governi e gruppi di facilitazione nella preparazione di negoziati di pace, in particolare in Colombia, Myanmar, Etiopia, Mali, Indonesia e Thailandia. Oltre a ciò con i

suoi esperti ha appoggiato l'operato dell'ONU, ad esempio nel Sahara occidentale. La Svizzera ha anche organizzato formazioni nell'ambito della mediazione per la pace, che hanno suscitato grande interesse fra gli specialisti del settore.

Analisi del passato e prevenzione delle atrocità: con altri cinque Stati la Svizzera ha lanciato un'iniziativa volta a creare meccanismi nazionali per impedire le atrocità, la cosiddetta *Global Action Against Mass Atrocities* (GAAMAC). Nelle Filippine ha in più reso possibile la creazione di importanti archivi in materia di diritti umani, accessibili al pubblico, e ha sostenuto svariate organizzazioni attive in questo ambito in Nepal, Sri Lanka e Bangladesh. Il nostro Paese ha fornito appoggio a governi e attori nazionali e internazionali in Colombia, nell'Africa francofona, nei Balcani e in Libia per sviluppare strategie volte a elaborare il passato; con l'UNHCHR ha organizzato la prima conferenza internazionale, presieduta dall'Alta Commissaria dell'ONU per i diritti umani, per stabilire gli standard delle commissioni d'inchiesta.

Sostegno ai processi elettorali: uno degli indirizzi strategici del 2013 nell'ambito elettorale è stato la promozione di elezioni trasparenti e inclusive attraverso il sostegno fornito alle commissioni competenti in materia e all'incentivazione del dialogo tra queste e i vari partiti politici. In Africa del Nord, Kosovo, Georgia, Somalia, Myanmar e Mali la Svizzera ha favorito i processi di transizione verso la democrazia grazie alla creazione di istituzioni democratiche. Questi interventi sono stati facilitati dalla reputazione di democrazia stabile di cui gode il nostro Paese e dalla sua esperienza in materia, riconosciuta a livello internazionale.

Conflitti religiosi e politici: grazie alla sua esperienza, la Svizzera ha contribuito a tenere sotto controllo dinamiche e conflitti caratterizzati da fattori religiosi e politici in Africa settentrionale, nel Sahel e in Asia meridionale. Nell'Africa del Nord, su richiesta dei partner locali, attori politici e religiosi sono stati coinvolti in progetti di dialogo innovativi e sono stati sviluppati strumenti per prevenire la violenza tra comunità religiose.

Miglioramento della sicurezza umana

La Svizzera è impegnata a livello mondiale per migliorare la sicurezza umana con misure concrete per proteggere la popolazione attraverso la lotta alla violenza armata, la riduzione delle armi leggere e di piccolo calibro e la messa al bando di armi che colpiscono indiscriminatamente, come le mine antiuomo e le munizioni a grappolo.

Mine antiuomo, munizioni a grappolo e residui bellici esplosivi: le attività svizzere si basano sulla Strategia antimine della Confederazione Svizzera 2012–2015²³ che prevede un investimento annuo di circa 16 milioni di franchi, di cui la metà viene versata a favore del Centro internazionale per lo sminamento umanitario di Ginevra (GICHD). L'altra metà viene utilizzata per progetti concreti nei vari Paesi interessati e per l'invio di esperti dell'esercito svizzero. Nel 2013 il Paese ha operato in Bosnia ed Erzegovina, Laos, Libia e Myanmar. Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sporto (DDPS) ha messo a disposizione

²³ La strategia, intitolata «Stratégie antimines de la Confédération suisse 2012–2015», è consultabile in francese in Internet all'indirizzo seguente: www.eda.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pace e sicurezza > Mine antipersona e altri residui bellici esplosivi.

dell'ONU esperti di sminamento a scopo umanitario da un lato per i relativi programmi nel Sudan del Sud, in Somalia (Somaliland/Puntland), nel Sahara occidentale e nella Repubblica democratica del Congo e dall'altro presso la sede delle Nazioni Unite a New York. La Svizzera si adopera in modo proattivo e a livello multilaterale per l'universalizzazione e l'applicazione degli strumenti di diritto internazionale in materia. In questo settore Ginevra è stata anche nel 2013 un punto di riferimento per molteplici conferenze e per l'attuazione di varie convenzioni. Ad esempio vi si è svolta a dicembre 2013 la Conferenza annuale degli Stati parte alla Convenzione sul divieto delle mine antiuomo. Altro elemento di rilievo in questo ambito è l'entrata in vigore per la Svizzera, in data 1° gennaio 2013, della Convenzione del 30 maggio 2008²⁴ sulle munizioni a grappolo. Nel quadro di questa Convenzione la Svizzera, a fianco del Laos, assumerà nel 2014 il ruolo di coordinatore per la rimozione delle munizioni a grappolo. A settembre 2013, in occasione della quarta Conferenza degli Stati parte è stato confermato che la segreteria della Convenzione avrà sede a Ginevra (presso il GICHD).

Violenza armata e sviluppo: la Dichiarazione di Ginevra sulla violenza armata e lo sviluppo è un'iniziativa diplomatica, lanciata dalla Svizzera insieme al Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS), che mira a raggiungere entro il 2015 una riduzione quantificabile della violenza armata e dei suoi effetti nefasti sullo sviluppo socioeconomico. Il gruppo direttivo del processo della Dichiarazione di Ginevra, presieduto dalla Svizzera e composto da altri 15 Stati, si adopera per approfondire le discussioni condotte al riguardo nella cornice dell'ONU. Le attività svolte nel quadro della Dichiarazione di Ginevra si sono concentrate quest'anno sul processo per elaborare nuovi obiettivi di sviluppo dell'ONU. Il gruppo direttivo esamina l'opportunità e i termini di un suo eventuale impegno nell'ambito di un obiettivo in materia di pace duratura e sicurezza umana. Nel 2014 sono previsti svariati interventi in questa direzione.

Armi leggere e di piccolo calibro: nell'affrontare il tema delle gravi ripercussioni derivanti dal traffico illecito e dall'uso improprio delle armi leggere e di piccolo calibro, la Svizzera funge da precursore sulla scena internazionale. La realizzazione di progetti per costituire team locali preposti alla sicurezza di armi e munizioni le ha permesso di fornire un contributo duraturo a livello regionale e riconosciuto su scala internazionale, contributo che intende apportare anche in futuro. Inoltre il nostro Paese ha messo a disposizione le sue conoscenze militari per formare, a livello locale, esperti nella sicurezza e distruzione di armi e munizioni, in particolare in Bosnia ed Erzegovina, Mali e Moldavia. Ad agosto 2013 la Svizzera ha pubblicato la seconda strategia per le armi leggere e di piccolo calibro, illustrando il suo contributo alla lotta contro il traffico illecito e i piani futuri per combatterne l'uso improprio.

I Centri di Ginevra: la Svizzera ha messo a disposizione 119,9 milioni di franchi su quattro anni (2102–2015) a favore dei tre Centri di Ginevra sulla base del decreto federale del 9 giugno 2011²⁵. Oltre ad avere un'importanza notevole nel mondo odierno, multipolare e interconnesso, la cooperazione internazionale allo sviluppo nell'ambito della politica di pace e sicurezza aumenta anche la sicurezza del nostro

²⁴ RS 0.515.093

²⁵ FF 2011 4971

Paese. Il Centro ginevrino per la politica di sicurezza (CGPS), il Centro internazionale per lo sminnamento umanitario (GICHHD) e il Centro per il controllo democratico delle forze armate (DCAF) sono poli di competenza riconosciuti a livello internazionale, che rafforzano la reputazione del ruolo di Ginevra. Una delle priorità del 2013 è stata la preparazione del trasferimento di questi tre centri nella *Maison de la Paix* dell'Istituto di alti studi internazionali e dello sviluppo (*Institut de hautes études internationales et du développement*, IHEID) dell'Università di Ginevra, sede che sarà aperta nel 2014. Dopo 17 anni di lavori di pianificazione potrà infine realizzarsi una visione nata al tempo delle Società delle Nazioni.

La promozione militare della pace: l'impegno dell'esercito svizzero si è mantenuto costante nel 2013 con una media di 290 militari impegnati in missione permanente. La maggior parte dei militari armati è dispiegata nei Balcani (in particolare in Kosovo con SWISSCOY e in Bosnia ed Erzegovina con EUFOR ALTHEA). Il distacco più numeroso di osservatori militari non armati e di alti ufficiali non armati è impiegato presso l'UNTSO. Queste missioni ONU sono operative oggi in Israele, Siria e Libano. Osservatori militari e alti ufficiali sono impegnati anche in Congo (MONUSCO), nel Sudan del Sud (UNMISS) e in Mali (MINUSMA). La presenza nella penisola coreana (Commissione di supervisione delle nazioni neutrali; *Neutral Nations Supervisory Commission*, NNSC), iniziata più di 60 anni fa, continua a essere necessaria, come dimostrano gli sviluppi in loco nella prima metà del 2013. In Corea del Sud cinque ufficiali svizzeri, tra cui il capo della delegazione, fanno parte della NNSC. A questo si aggiungono ulteriori passi avanti effettuati nell'ambito dello sminnamento a scopo umanitario e nella sicurezza e distruzione delle munizioni. Infine, alcuni istruttori sono a disposizione del centro regionale di formazione delle truppe di pace per l'Africa occidentale, in Gahna (*Kofi Annan International Peace Training Centre*, KAIPTC).

Complementarietà e coordinamento reciproco: la promozione civile e militare della pace sono due strumenti complementari e interdipendenti. A questo proposito la legge militare del 3 febbraio 1995²⁶ prevede espressamente che tutti gli impegni militari per la promozione della pace riflettano i principi della politica estera e di sicurezza svizzera. A livello pratico il rispetto di questa condizione è reso possibile grazie alla stretta coordinazione tra i vari dipartimenti interessati. Nel 2013 si sono intensificati gli sforzi volti a instaurare un approccio governativo globale, anche in vista dello sviluppo della promozione militare della pace chiesto dal rapporto del 23 giugno 2010²⁷ sulla politica di sicurezza 2010 e dal rapporto del 1° ottobre 2010²⁸ sull'esercito 2010.

Politica dei diritti dell'uomo

Iniziativa diplomatiche: a marzo del 2013 la Svizzera ha assunto la presidenza annuale dell'iniziativa internazionale per l'elaborazione di *principi volontari in materia di sicurezza e diritti dell'uomo* (*Voluntary Principles on Security and Human Rights*). Nel quadro di un piano d'azione si è adoperata per rafforzare questa iniziativa e promuoverla presso le società del settore delle materie prime con sede in Svizzera e presso i Governi dei Paesi in cui queste operano. A febbraio 2013, la

²⁶ RS 510.10

²⁷ FF 2010 4511

²⁸ FF 2010 7855

Carta del meccanismo di gestione e vigilanza del *codice di condotta internazionale per le compagnie di sicurezza private* è stata approvata e a settembre dello stesso anno questo meccanismo si è stabilito in Svizzera sotto forma di associazione. Vi hanno aderito le compagnie di sicurezza private che hanno firmato la Carta, nonché ONG e Governi. Questo meccanismo di gestione e vigilanza mira a garantire che le aziende di sicurezza privata che hanno sottoscritto il codice di condotta rispettino nel corso delle missioni i diritti umani e il diritto internazionale umanitario (cfr. n. 2.3.2 e 2.3.6).

In seno al Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU, la Svizzera ha lanciato nel 2011 un'iniziativa per promuovere il rispetto dei diritti umani nelle dimostrazioni pacifiche. A marzo del 2013 ha presentato al Consiglio la seconda risoluzione per proteggere i diritti umani in caso di proteste pacifiche. Essa è stata adottata per consenso e legittima il futuro impegno svizzero su questo tema di attualità.

Nell'ambito dei diritti delle donne la Svizzera ha continuato il suo tradizionale impegno di alto livello nelle trattative internazionali in vari organi dell'ONU e (ad aprile 2012) è stata eletta per la prima volta membro con diritto di voto della Commissione ONU sulla condizione della donna per il periodo 2013–2017. A livello bilaterale, i diritti delle donne sono stati un tema centrale di vari dibattiti sui diritti umani; la Svizzera ha finanziato molteplici progetti di ONG sulla violenza nei confronti delle donne.

Attività bilaterali: la Svizzera prosegue il suo impegno mediante dialoghi e consultazioni sui diritti umani con Cina, Cuba, Nigeria, Russia, Senegal, Tagikistan e Vietnam. Le tavole rotonde annuali con i suddetti Paesi si sono svolte come previsto e sono state arricchite in modo sostanziale da progetti di cooperazione di ampio respiro e scambi tra esperti per rafforzare i processi di riforma in corso.

Attività multilaterali: per quanto riguarda le attività della Svizzera nel Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite e nella *terza Commissione dell'Assemblea generale* si rinvia al numero 2.4.2.

Il rapporto finale sul secondo Esame periodico universale (EPU) della Svizzera dell'ottobre 2012 è stato approvato dal Consiglio dei diritti dell'uomo a marzo 2013. Il nostro Paese ha accettato 99 delle 140 raccomandazioni e ha a disposizione quattro anni per attuarle entro al prossimo esame. Il DFAE lavora in stretta collaborazione con il DFGP, vari servizi della Confederazione e i Cantoni per dare avvio a un processo di implementazione trasparente.

Strategie: una delle principali richieste della Svizzera in materia di diritti dell'uomo è l'abolizione della pena di morte, anche contenuta nella *Strategia del DFAE per l'abolizione della pena di morte nel mondo 2013–2016*, approvata nell'autunno 2013. La strategia si prefigge in maniera generale di ottenere una moratoria universale in materia e a tal fine mira a ottenere l'appoggio di altri Stati. Questo indirizzo strategico viene perseguito con pragmatismo e tenendo conto della situazione concreta di ogni singolo Paese. La strategia definisce le misure da intraprendere a livello multilaterale e bilaterale, i piani d'azione per il rafforzamento della società civile e il sostegno di altri partner, quali la Commissione internazionale contro la pena di morte, con sede a Ginevra. Nel 2013 sono state realizzate prime attività di ampio respiro nel quadro di questa strategia. Il 10 ottobre 2013, in occasione della Giornata mondiale contro la pena di morte, su iniziativa della Svizzera è stato lanciato un

appello contro la pena capitale sottoscritto dal Capo del DFAE e dai Ministri degli affari esteri di oltre 40 Stati membri del Consiglio d'Europa. Il nostro Paese ha promosso la convocazione di una conferenza per appoggiare i Ministri della giustizia africani e asiatici nel processo di abolizione della pena di morte, svoltasi a fine novembre a Roma. A giugno del 2013 ha inoltre partecipato attivamente al 5° Congresso mondiale contro la pena di morte a Madrid.

I difensori dei diritti dell'uomo (Human Rights Defenders, HRD) contribuiscono in modo significativo all'attuazione delle norme relative ai diritti dell'uomo riconosciute a livello internazionale. Sono quindi attori centrali per la politica svizzera in materia di diritti dell'uomo. La Svizzera si esprime da anni in favore di una migliore protezione dei HRD e interviene presso gli Stati le cui autorità ne ostacolano o minacciano le attività. Per dare coesione a questo impegno, il DFAE ha adottato nel 2013 le Linee guida sulla protezione dei HRD.

Processi di ratifica: il Consiglio federale attribuisce alta priorità alla ratifica delle convenzioni internazionali sulla protezione dei diritti dell'uomo. Nel 2013 è pertanto proseguito il processo di ratifica di due convenzioni fondamentali delle Nazioni Unite.

La *Convenzione del 20 dicembre 2006 per la protezione di tutte le persone contro le sparizioni forzate* è il primo accordo universale dell'ONU in materia di diritti dell'uomo che protegge tutte le persone contro la privazione della libertà perpetrata con il sostegno o l'acquiescenza dello Stato e unita a una dissimulazione della sorte della persona sparita tale da sottrarre la stessa alla protezione garantita dal diritto. Questa convenzione riflette la posizione della Svizzera. Il 29 novembre 2013 il Consiglio federale ha approvato il rapporto sulla procedura di consultazione e ha adottato il relativo messaggio. Il dossier sarà trattato dal Parlamento nel 2014.

La *Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone disabili* è il primo accordo internazionale a menzionare esplicitamente i diritti delle persone con disabilità. Il Consiglio federale la ritiene uno strumento centrale per lottare in modo efficace contro le discriminazioni nei confronti delle persone disabili in ogni ambito della vita. Il 19 dicembre 2012²⁹ il Consiglio federale ha approvato il rapporto sulla procedura di consultazione e ha adottato il relativo messaggio. Il 13 dicembre 2013³⁰ le Camere federali hanno approvato la Convenzione. La Svizzera potrà così aderirvi nel 2014, sempre che il termine di referendum decorra infruttuosamente.

Misure di riforma per il rafforzamento degli organi di controllo internazionali: da vari anni la Svizzera guarda con preoccupazione agli ostacoli e ai problemi che gli organi ONU (*Treaty Bodies*) preposti al controllo dei trattati delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo riscontrano durante le verifiche condotte per accertarne l'attuazione. Senza misure adeguate l'efficienza dell'intero sistema di difesa universale dei diritti umani potrebbe essere indebolita. Se fino a qualche anno fa si mirava ad ampi cambiamenti istituzionali del sistema attuale, ora le riflessioni per la riforma si concentrano su misure pragmatiche e tecniche nei rapporti indirizzati ai vari organi di trattato. Ugualmente importante è l'armonizzazione dei metodi di lavoro dei detti organi e le loro relazioni con altri meccanismi di monitoraggio internazionale (soprattutto il Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU). Le soluzioni proposte

²⁹ FF 2013 575

³⁰ FF 2013 8365

devono inoltre essere finanziate. Fin dall'inizio la Svizzera è stata a favore dell'ampio processo di consultazione avviato nel 2009 dell'Alta Commissaria dell'ONU per i diritti umani volto a rafforzare gli organi di trattato. A partire da gennaio 2012 questo processo è portato avanti dal gruppo di lavoro intergovernativo dell'Assemblea generale dell'ONU. Nell'ambito di difficili trattative la Svizzera si è impegnata attivamente per consolidare il ruolo degli organi di trattato come strumenti di controllo indipendenti e credibili e per migliorarne l'efficienza. Al tempo stesso si è opposta ai tentativi di ridimensionare la loro indipendenza. Da giugno 2013 sono in corso trattative delicate per l'adozione di una risoluzione che dovrebbe permettere di concludere entro la prima metà di febbraio 2014 il processo intergovernativo dell'Assemblea generale, ritenuto importante non solo nell'ottica della Svizzera e degli Stati occidentali ma anche per gli organi di trattato stessi. Questa risoluzione mira a permettere anche il proseguimento pragmatico delle consultazioni.

Politica umanitaria

La politica umanitaria sviluppata dalla divisione Sicurezza umana del DFAE, che ha come indirizzo strategico azioni e orientamenti politici, fa parte del contributo della Svizzera alla protezione della popolazione civile nei conflitti armati e in situazioni di crisi gravi. Questa politica completa l'impegno normativo della Direzione del diritto internazionale pubblico e l'approccio umanitario dell'Aiuto umanitario della Confederazione in loco. Grazie alla collaborazione con i suddetti partner del DFAE è stato possibile utilizzare varie sinergie, in modo particolare per quanto riguarda l'accesso umanitario e l'iniziativa Nansen (vedi sotto).

La revisione e l'attuazione della Strategia per la protezione dei civili nei conflitti armati sono state un ambito di attività importante nel 2013. La strategia è stata presentata in svariati forum, quali la Conferenza annuale della divisione Sicurezza umana a Berna e nell'ambito del *Group of Friends on the Protection of Civilians*. La strategia, che fungerà da base della politica umanitaria svizzera nei prossimi anni, consta dei seguenti indirizzi strategici: maggiore rispetto del diritto, migliore protezione delle persone nei conflitti, rafforzamento dell'efficacia delle missioni di pace.

Gruppi armati: la Svizzera e l'Accademia ginevrina di diritto internazionale umanitario e diritti umani (ADH) stanno preparando un manuale sulla posizione dei gruppi armati rispetto alle norme di diritto internazionale che disciplinano la protezione della popolazione civile. Una prima versione del manuale è stata realizzata nel 2013. La Svizzera sostiene inoltre i progetti dell'ONG *Geneva Call*, in particolare nell'ambito della protezione delle donne, e ha incaricato tale organizzazione di condurre un'inchiesta sulle relazioni tra conflitti armati e sfollati. Il nostro Paese ha inoltre appoggiato uno studio del centro di competenze *Small Arms Survey* su un gruppo armato nella Repubblica democratica del Congo e un progetto di ricerca della *Harvard Law School* sull'impatto delle leggi antiterrorismo sulle attività delle organizzazioni umanitarie.

Accesso umanitario: in collaborazione con l'organizzazione Conflict Dynamics International, il CICR e l'Ufficio di coordinamento degli affari umanitari (OCHA), la Svizzera ha pubblicato un manuale sul quadro normativo e una guida pratica per aiutare gli attori umanitari ad accedere alle vittime dei conflitti. I suddetti partner hanno sviluppato di conseguenza, con il supporto svizzero, moduli di formazione per

il personale umanitario. Una nuova versione di queste pubblicazioni sarà pubblicata all'inizio del 2014.

Accertamento dei fatti: la Svizzera sostiene un progetto del *Programm on Humanitarian Policy and Conflict Research* (HPCR) dell'Università di Harvard il cui scopo consiste nel definire le linee direttive cui dovrebbero attenersi le commissioni d'inchiesta sulle violazioni del diritto internazionale.

Lotta contro le conseguenze delle violazioni dei diritti internazionali: la Svizzera ha promosso in particolare la protezione degli sfollati interni (IDP) con svariate misure. Ha sostenuto il lavoro del Relatore speciale per i profughi interni e di altri partner, come il *Brookings Institution* di Washington e l'*Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) di Ginevra. Ha supportato l'attuazione della Convenzione di Kampala mediante la formazione di attori locali in Nigeria volta a migliorare le loro competenze in materia di diritti degli sfollati interni. Inoltre ha finanziato uno studio sul diritto di proprietà dei profughi interni in Myanmar.

In futuro la Svizzera si impegnerà in modo più attivo per impedire il reclutamento di bambini da parte degli eserciti e dei gruppi armati agendo a livello giuridico, politico e operativo. Nel 2013 l'impegno in tale ambito ha riguardato sostanzialmente il sostegno di organizzazioni che operano in questo settore, quali l'Incaricato speciale delle Nazioni Unite e varie ONG, come *Geneva Call*, *Watchlist on Children in Armed Conflict* e *Child Soldiers International*. Nel 2014 queste attività saranno intensificate.

Iniziativa Nansen: l'iniziativa Nansen è stata lanciata dalla Svizzera assieme alla Norvegia nel 2012. L'obiettivo di questo processo intergovernativo è la creazione di un'agenda per proteggere le persone costrette a lasciare il proprio Paese a seguito di catastrofi naturali. Nel 2013 sono state condotte due consultazioni regionali, una sulle isole Cook per l'area del Pacifico e l'altra in Costa Rica per l'America centrale. In entrambi i casi grazie alle raccomandazioni emerse è stato possibile identificare i primi punti di un programma di protezione globale e avviare processi di riflessione regionali.

La Svizzera ha continuato a sostenere il *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* (KAIPTC) ad Accra partecipando all'elaborazione e realizzazione di un corso per la protezione della popolazione civile. Tra gli altri partner del DFAE nel settore della politica umanitaria vi sono il CICR e l'associazione professionale *Professionals in Humanitarian Assistance and Protection* (PHAP), che offre formazioni in tale settore.

Politica estera in materia di migrazione

Conformemente al rapporto sulla cooperazione in materia di migrazione internazionale, il presente capitolo è incentrato sulla politica migratoria svizzera nei confronti dei Paesi al di fuori dell'area UE o AELS³¹.

³¹ La politica migratoria svizzera relativa ai Paesi dell'area UE/AELS è regolata principalmente dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone (RS **0.142.112.681**), dagli Accordi di associazione alla normativa di Schengen (RS **0.360.268.1**) e di Dublino (RS **0.142.392.68**) e dalla Convenzione AELS (RS **0.632.31**).

Partenariati in materia di migrazione: nell'ambito dei partenariati migratori la Svizzera ha proseguito la cooperazione bilaterale con Serbia, Bosnia ed Erzegovina, Kosovo, Nigeria e Tunisia. Hanno così avuto luogo incontri periodici tra esperti e sono stati sostenuti progetti e attività di comune interesse (ad es. concernenti la migrazione e lo sviluppo, la protezione dei profughi e dei migranti vulnerabili, la tratta di esseri umani, la migrazione regolare e il rimpatrio e la reintegrazione). Nel 2014 sono previsti un bilancio intermedio e una valutazione del potenziale futuro di questi strumenti di politica migratoria, in adempimento del postulato Amarelle del 27 settembre 2012 (12.3858 «Monitoraggio e valutazione degli accordi di partenariato migratorio») e conformemente a un mandato del Consiglio federale.

Programma per la protezione dei rifugiati in Giordania, Libano, Siria, Turchia, nel Corno d'Africa e nello Yemen: a causa della guerra civile in Siria e dei flussi di rifugiati riversatisi nei Paesi confinanti, la Svizzera ha sostenuto il Libano, la Giordania e la Turchia negli sforzi per accogliere e assistere i profughi siriani e le persone in cerca di protezione da crisi precedenti. In aggiunta è stato intensificato l'impegno a favore dei profughi e dei migranti vulnerabili del Corno d'Africa che cercano protezione in Paesi di prima accoglienza come lo Yemen, il Sudan e il Kenia. Accanto agli impegni bilaterali esistenti nell'ambito del programma di protezione dei rifugiati e dei migranti vulnerabili nella loro regione, particolare attenzione per quanto concerne il tema della migrazione è stata dedicata al Corno d'Africa. È ora in atto la preparazione della cooperazione con l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (*Intergovernmental Authority on Development, IGAD*), un'alleanza di Stati dell'Africa occidentale.

Dialogo internazionale sulla migrazione e sullo sviluppo: la Svizzera ha partecipato alla preparazione del Forum mondiale su migrazione e sviluppo, presieduto dal 2013 al 2014 dalla Svezia, e ha sottolineato l'importanza di una siffatta piattaforma informale di dialogo globale e scambio di esperienze in questo ambito. Il nostro Paese, rappresentato dal Capo del DFGP, ha inoltre contribuito al Dialogo di alto livello delle Nazioni Unite sul tema della migrazione internazionale e dello sviluppo in occasione della 68ª Assemblea generale dell'ONU. Si è trattato del secondo incontro ad alto livello concernente tale questione nel quadro delle Nazioni Unite.

Lotta contro la tratta di esseri umani: la Svizzera ha potuto proseguire il suo impegno, soprattutto a livello multilaterale ma anche a livello di interazione tra politica estera e interna. Ad esempio è stata intrapresa un'attiva collaborazione con il Relatore speciale per la tratta di esseri umani, in particolare di donne e bambini, il cui mandato è stato sostenuto finanziariamente. In occasione della Giornata europea contro la tratta degli esseri umani, la Svizzera ha organizzato in cooperazione con le agenzie dell'ONU di Ginevra (ILO, OHCHR, UNHCR) e con l'Organizzazione internazionale per la migrazione (OIM) una conferenza che ha segnato l'inizio della prima Settimana svizzera contro la tratta di esseri umani (18–25 ottobre 2013). Obiettivo dell'evento era mostrare l'importanza dei mandati delle organizzazioni con sede a Ginevra nella lotta contro questo fenomeno, oltre a rinforzare sinergie importanti. Nel quadro della settimana d'azione («La Svizzera contro la tratta di esseri umani») è stata promossa la cooperazione tra le varie autorità svizzere coinvolte nella lotta alla tratta nell'ottica di un approccio globale ed è stato rilanciato il dibattito pubblico nel nostro Paese.

Impiego di esperti svizzeri nel settore della sicurezza umana

L'intervento costante e il dispiego di esperti svizzeri in materia di sicurezza umana nelle organizzazioni internazionali si è rivelato uno strumento efficace e visibile della promozione svizzera della pace e dei diritti dell'uomo. Le competenze e la professionalità degli esperti elvetici sono particolarmente apprezzate e, a lungo termine, garantiscono la visibilità dell'impegno svizzero. Per la scelta delle organizzazioni multilaterali e dei Paesi da sostenere come pure della funzione degli inviati, la Svizzera si basa sulle priorità geografiche e tematiche definite dal nostro Paese in materia di sicurezza umana. I suoi esperti operano soprattutto nel rafforzamento delle strutture statali e dello Stato di diritto, nonché negli ambiti seguenti: analisi del passato, mediazione, diritti dell'uomo, diritto umanitario e monitoraggio elettorale.

Nell'anno in rassegna, ben 212 esperti nei settori della promozione civile della pace e dei diritti dell'uomo sono stati impiegati in missioni bilaterali o multilaterali di breve o lunga durata condotte in 45 Paesi. In media 93 persone (il 46 % delle quali donne) sono state contemporaneamente in missione; tra queste, 25 hanno fornito consulenza in materia di sicurezza umana nelle relazioni bilaterali. La partecipazione al monitoraggio delle elezioni da parte dell'OSCE, dell'UE e dell'Organizzazione degli Stati americani (OAS) è una delle priorità tradizionali dell'impegno svizzero. Nel 2013, 79 dei 212 esperti inviati hanno partecipato alle attività di monitoraggio in 19 missioni in 16 Paesi.

La Svizzera ha rafforzato la partecipazione civile alle missioni multilaterali di pace e inviato i suoi esperti in missioni esistenti e nuove, quali MINUSMA (Mali), UNSMIL (Libia) e MONUSCO (Repubblica democratica del Congo). In previsione della presidenza dell'OSCE nel 2014 sono stati dispiegati sei esperti presso funzioni centrali dell'Organizzazione, di cui due in qualità di capomissione rispettivamente in Serbia e Tagikistan.

Grazie all'attiva partecipazione nel Consiglio di amministrazione di *Justice Rapid Response* (JRR), la Svizzera ha contribuito alla creazione di un organismo intergovernativo con sede a Ginevra. JRR consta di un gruppo di esperti che possono essere mesi a disposizione rapidamente per condurre inchieste in caso di gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale su richiesta di organizzazioni internazionali, tribunali e Stati.

2.3.5 Politica finanziaria ed economica internazionale

Nell'anno in rassegna la Svizzera ha continuato a perseguire la strategia volta a rafforzare l'integrità e l'immagine della sua piazza finanziaria a livello internazionale; inoltre ha avviato l'attuazione delle convenzioni sull'imposta alla fonte concluse con la Gran Bretagna e l'Austria e ha partecipato, su invito della presidenza russa, al G20 Finanze. Il Parlamento ha portato a 10 miliardi di franchi la somma destinata al credito quadro per misure legate alla legge del 19 marzo 2004³² sull'aiuto monetario. Oltre a ciò il nostro Paese ha continuato ad adoperarsi attivamente per la lotta alla corruzione.

³² RS 941.13

Crisi dell'euro e sviluppo congiunturale

La decisione della Banca centrale europea del settembre 2012 di acquistare in modo illimitato le obbligazioni degli Stati colpiti dalla crisi che si fossero sottoposti alle misure del «Fondo salva-Stati» dell'UE ha stabilizzato i mercati finanziari e portato a una leggera crescita economica. Nel secondo trimestre del 2013 la zona euro è ufficialmente uscita dalla recessione. Tuttavia, la situazione congiunturale rimane fragile poiché la ripresa si basa soprattutto sui dati positivi della Germania. La disoccupazione a livello europeo rimane alta e le misure in materia di risanamento non hanno per intanto avuto effetti di rilievo. Cipro è stato il quinto Paese europeo (dopo Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna) a chiedere aiuto finanziario. A giugno 2013 il Consiglio dell'UE ha incrementato di sei miliardi di euro i fondi per la lotta alla disoccupazione giovanile, il cui tasso permane molto elevato. Nell'ambito della riforma istituzionale sono stati compiuti passi verso un'unione bancaria. L'obiettivo è introdurre una supervisione comune per le banche dell'UE a partire dalla metà del 2014. È previsto inoltre che il «Fondo salva-Stati» dell'UE possa ricapitalizzare direttamente le banche.

Ogni nuovo inasprimento della crisi rafforzerebbe nuovamente la pressione al rialzo del franco. Le prospettive delle esportazioni elvetiche e del settore del turismo sono fortemente dipendenti dal tasso di cambio e dalla situazione congiunturale della zona euro a causa delle strette relazioni del nostro Paese con l'UE (cfr. n. 2.2.1).

Politica fiscale bilaterale

Le convenzioni sull'imposta alla fonte con la Gran Bretagna³³ e l'Austria³⁴ sono entrate in vigore il 1° gennaio 2013. Prevedono una «regolarizzazione del passato» e un'imposta alla fonte per i redditi futuri; in alternativa le persone interessate possono scegliere di effettuare una dichiarazione. Il bilancio intermedio dell'applicazione di tali convenzioni è positivo: nel 2013 la Svizzera ha versato le prime due rate provenienti dall'imposizione a posteriori degli averi patrimoniali. Fino all'inizio di dicembre 2013 sono così stati versati al fisco britannico e austriaco rispettivamente 446,6 milioni di sterline e 695,8 milioni di euro (in totale ca. 1,5 miliardi di franchi) di entrate fiscali; gli averi patrimoniali dichiarati ammontano a rispettivamente 9 miliardi di sterline e 5,5 miliardi di euro (in totale ca. 20 miliardi di franchi). Questi dati dimostrano che con le convenzioni sull'imposta alla fonte è possibile raggiungere l'obiettivo di una piazza finanziaria integra e trasparente dal punto di vista fiscale. Sono in corso trattative per accordi simili con la Grecia e l'Italia.

Garanzia della conformità fiscale: la politica svizzera in materia di mercati finanziari, stabilita dal Consiglio federale alla fine del 2012, si fonda su tre pilasti: qualità, stabilità e integrità. Per raggiungere l'obiettivo dell'integrità il Consiglio federale ha deciso di partecipare attivamente, in seno all'OCSE, allo sviluppo di uno standard globale per lo scambio automatico di informazioni (AIA). Non appena si disporrà di proposte vincolanti da parte degli Stati membri del G20 e dell'OCSE nonché delle principali piazze finanziarie internazionali per quel che riguarda l'introduzione di standard AIA uniformi, globali e validi per tutti, il Consiglio federale proporrà di integrare tali standard nel diritto svizzero al fine di garantire la conformità fiscale dei

³³ RS 0.672.936.74

³⁴ RS 0.672.916.33

clienti bancari con sede o domicilio fiscale all'estero. Obiettivo ultimo è quello di impedire il collocamento in Svizzera di fondi stranieri non dichiarati. Prima di introdurre gli AIA è necessario accordarsi con i vari Stati partner sulla regolarizzazione dei patrimoni non dichiarati e depositati in Svizzera e assicurare o migliorare l'accesso al mercato per gli istituti finanziari elvetici.

Convenzioni fiscali bilaterali: nel 2013 il numero di convenzioni per evitare la doppia imposizione (CDI) firmate e contenenti la clausola dell'assistenza amministrativa conforme alla norma internazionale è salito a 42. A questi si aggiungono tre accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale (*Tax Information Exchange Agreements*, TIEA), il primo dei quali è stato concluso ad agosto del 2013 con l'Isola di Man.

Questioni fiscali con gli USA: nella sessione estiva, dopo intensi dibattiti, il Parlamento non è entrato in materia sul messaggio concernente la legge federale sulle misure per agevolare la soluzione della controversia fiscale tra le banche svizzere e gli Stati Uniti d'America. Le due Camere hanno adottato dichiarazioni in cui chiedono al Consiglio federale di mettere le banche in condizione di cooperare con il *Department of Justice* statunitense (DoJ) nel quadro del diritto in vigore. A luglio 2013 il Consiglio federale ha stabilito parametri di riferimento per tale cooperazione con l'obiettivo di risolvere la controversia fiscale. La firma della dichiarazione d'intenti tra Svizzera e Stati Uniti in data 29 agosto 2013 permette alle banche svizzere di risolvere questa controversia nel quadro dell'ordinamento politico vigente.

La legge extraterritoriale statunitense per garantire la conformità fiscale dei suoi cittadini (*Foreign Account Tax Compliance Act*, FATCA), entrerà progressivamente in vigore a partire dal 1° giugno 2014. Gli istituti finanziari svizzeri saranno obbligati ad applicare la FATCA a partire da questa data, pena l'esclusione dal mercato dei capitali statunitense. A febbraio 2013 la Svizzera e gli USA hanno firmato l'accordo bilaterale FATCA³⁵ che permette agli istituti finanziari svizzeri di scambiare informazioni con l'autorità fiscale statunitense (*Internal Revenue Service*, IRS) e di semplificare la attuazione della legge.

Convenzione in materia di imposte sulle successioni e dialogo fiscale con la Francia: a luglio del 2013 è stata firmata la nuova Convenzione franco-svizzera intesa a evitare i casi di doppia imposizione in materia d'imposte sulle successioni. Contemporaneamente i Ministri delle finanze dei due Paesi hanno ripreso il dialogo, inaugurato lo scorso anno, volto a risolvere questioni finanziarie e fiscali ancora aperte e si sono accordati sulla creazione di un gruppo di lavoro comune con il compito di elaborare soluzioni concernenti l'assistenza amministrativa in ambito fiscale, la regolarizzazione dei patrimoni non dichiarati e l'imposizione secondo il dispendio (imposizione forfettaria). Il primo incontro si è svolto a novembre in Svizzera. Inoltre rimane da trovare una soluzione alle questioni fiscali legate all'aeroporto di Basilea-Mulhouse.

Politica fiscale e finanziaria multilaterale

Questioni fiscali e OCSE: grazie alle crescenti pressioni del G20, nel 2013 a livello dell'OCSE sono proseguiti i lavori per stabilire uno standard globale per lo scambio

³⁵ FF 2013 6353

automatico di informazioni. Ad aprile e giugno 2013 i Ministri delle finanze e i Governatori delle Banche centrali degli Stati del G20, come pure i Capi di Stato e di Governo del G8 hanno confermato l'intenzione di introdurre lo scambio automatico di informazioni come standard globale. Sulla base di questi sviluppi, a giugno 2013 il Consiglio federale ha deciso di partecipare nell'ambito dell'OCSE alla definizione di tali nuovi standard.

A ottobre 2013 il Consiglio federale ha presentato alle Camere federali il messaggio concernente la modifica della legge del 28 settembre 2012³⁶ sull'assistenza amministrativa fiscale³⁷. La revisione prevede in determinati casi un'informazione a posteriori delle persone oggetto di una domanda di assistenza amministrativa. Con queste modifiche la Svizzera si conforma agli standard internazionali per lo scambio di informazioni e alle raccomandazioni del Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali. La revisione chiarisce inoltre la procedura per le domande raggruppate.

Su richiesta del G20, nell'estate del 2013 l'OCSE ha approvato un progetto per lottare contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS). I guadagni delle imprese multinazionali in futuro dovranno essere tassati nel luogo in cui l'attività è svolta effettivamente. La Svizzera ha contribuito attivamente al relativo gruppo di lavoro.

Gruppo d'azione finanziaria, GAFI: sono proseguiti i lavori per l'adeguamento dell'ordinamento svizzero alle raccomandazioni internazionali del GAFI, rivedute nel 2012, per la lotta contro il riciclaggio di denaro e contro il finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa. Il 13 dicembre 2013 il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento il messaggio concernente l'attuazione delle raccomandazioni del GAFI rivedute nel 2012. Le novità importanti per la Svizzera sono l'introduzione della fattispecie di grave reato fiscale quale reato preliminare del riciclaggio di denaro, l'aumento della trasparenza nelle imprese che emettono azioni al portatore, l'adeguamento degli obblighi di diligenza nei riguardi delle persone politicamente esposte (PPE) sul piano nazionale o che sono membri di organizzazioni internazionali, l'introduzione del divieto di pagamenti in contanti superiori a 100 000 franchi per la vendita di beni immobili e mobili e l'aumento dell'efficacia del sistema di annuncio. Il 1° novembre 2013³⁸ è entrata in vigore una modifica della legge del 10 ottobre 1997³⁹ sul riciclaggio di denaro che consente all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) di scambiare informazioni finanziarie con gli enti partner all'estero e gli attribuisce maggiori competenze nell'acquisizione di informazioni presso gli intermediari finanziari.

FMI/Riforma delle quote e della governance: la riforma delle quote e della governance del Fondo monetario internazionale del 2010 è ancora bloccata a causa della mancata ratifica da parte del Congresso degli Stati Uniti. La Svizzera ritiene che la riforma possa essere pienamente attuata. In questo modo i Paesi dell'UE sarebbero tenuti a contribuire all'obiettivo di ridurre il numero di seggi europei nel Consiglio

36 RS 672.5

37 FF 2013 7203

38 RU 2013 3493

39 RS 955.0

dei direttori. Ostacoli emergono anche nelle trattative per una nuova formula delle quote.

G20: pur non essendo membro del G20, nell'anno in rassegna la Svizzera ha potuto partecipare per la prima volta al relativo incontro dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle banche centrali. L'invito da parte della presidenza russa del G20 è da mettere in relazione con l'importante ruolo della Svizzera nel sistema finanziario internazionale, le buone e pluriennali relazioni con la Russia e la cooperazione proficua fra i due Paesi in ambito finanziario. La Svizzera è stata anche invitata ai gruppi di lavoro del G20 concernenti diversi ambiti (coordinazione delle politiche macroeconomiche, architettura finanziaria internazionale, finanziamento degli investimenti, lotta alla corruzione, questioni energetiche e di materie prime) e agli incontri preliminari di alto livello.

Lotta alla corruzione

Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC): la Svizzera ha ratificato a settembre 2009 la Convenzione delle Nazioni Unite del 31 ottobre 2003⁴⁰ contro la corruzione (United Nations Convention Against Corruption, UNCAC). Nello stesso anno la Conferenza degli Stati parte ha decretato la creazione di un meccanismo di controllo della Convenzione (*Implementation Review Mechanism, IRG*). Nel quadro di tale meccanismo la Svizzera ha esaminato, in cooperazione con l'Iraq, l'implementazione dei capitoli III (incriminazione, individuazione e repressione) e IV (cooperazione internazionale) in Canada; assieme all'Austria ha svolto il medesimo esame in Lussemburgo. Sulla base delle esperienze raccolte e con l'intenzione di rendere il meccanismo di controllo dell'UNCAC più trasparente ed efficiente, la Svizzera ha avanzato proposte di riforma alla Conferenza degli Stati parte dell'UNCAC a Panama (24–29 novembre 2013) sotto forma di risoluzione. Essa prevede l'obbligo per gli Stati parte di pubblicare i risultati degli esami svolti in relazione all'UNCAC, di coinvolgere maggiormente la società civile e il settore privato e di creare meccanismi di aggiornamento. L'obiettivo è incentivare gli Stati emergenti dell'Asia, dell'Africa e dell'America latina ad attuare in modo efficace la Convenzione affinché le norme in materia di corruzione siano universalmente applicate e le imprese svizzere non ne risultino svantaggiate.

Gruppo di lavoro del G20 per la lotta alla corruzione: su invito della presidenza russa del G20 la Svizzera ha partecipato per la prima volta al Gruppo di lavoro per la lotta alla corruzione, che si è riunito il 6 e 7 giugno 2013 a Ottawa e dal 10 al 12 ottobre 2013 a Parigi. Il Gruppo di lavoro si è impegnato per l'attuazione del relativo piano d'azione del G20 nel periodo 2013–2014. Su incarico del G20 diverse organizzazioni internazionali quali l'OCSE, la Banca mondiale e l'ONU hanno elaborato documenti di riferimento in materia che sono stati approvati durante gli incontri del Gruppo di lavoro. La maggior parte degli standard adottati sono meno incisivi di quelli dell'OCSE. In quanto membro delle menzionate organizzazioni internazionali (OCSE, Banca mondiale, ONU) la Svizzera si trova confrontata a un problema di governance, poiché questi documenti sono stati elaborati su richiesta del G20 senza consultazione degli organi decisionali di tali organizzazioni o degli Stati membri.

⁴⁰ RS 0.311.56

OCSE/Gruppo di lavoro sulla corruzione (Working Group on Bribery): la Svizzera è stata sottoposta alla fase 3 dell'esame dell'OCSE, fase in cui si verifica soprattutto il perseguimento penale delle persone colpevoli di corruzione di pubblici ufficiali stranieri. All'inizio del 2014 la Svizzera presenterà al gruppo di lavoro dell'OCSE un rapporto scritto sulle raccomandazioni ricevute. Lo Sloveno Drago Kos succederà a partire da gennaio 2014 al professore svizzero Mark Pieth alla guida del Gruppo di lavoro.

2.3.6 Diritto internazionale, diritto internazionale umanitario, giustizia penale internazionale e lotta al terrorismo

Restituzione di averi illeciti ai Paesi di provenienza

Il blocco e la restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita depositati in Svizzera da persone politicamente esposte (PPE) (cosiddetto «Asset Recovery») è uno strumento importante che permette al nostro Paese di concretizzare il suo impegno nell'ambito delle politiche dello sviluppo, nella lotta contro la criminalità economica internazionale e nella protezione della piazza finanziaria. La Svizzera dà il suo contributo sia nei dossier bilaterali in materia di assistenza giudiziaria penale che nel contesto internazionale della Convenzione dell'ONU contro la corruzione (UNCAC). Partner importanti sono la Banca mondiale, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) e il *Basel Institute on Governance*. Negli scorsi 25 anni la Svizzera ha svolto un ruolo di precursore nell'ambito della restituzione di averi illeciti. Gli eventi della primavera araba del 2011 hanno riportato questa tematica all'attenzione internazionale. Di conseguenza è aumentata notevolmente la pressione pubblica su tutte le piazze finanziarie e il tema ha acquistato nuova importanza a livello globale, tanto che gli Stati Uniti e la Gran Bretagna ne hanno fatto una priorità delle loro rispettive presidenze del G8, invitando la Svizzera a condividere la sua ampia esperienza in materia. Per quel che riguarda la restituzione di fondi illeciti la Svizzera persegue un approccio incentrato su due assi: a livello internazionale si adopera per una migliore collaborazione e coordinazione tra centri finanziari e Paesi di provenienza al fine di aumentare l'efficienza in ambito di restituzione; a livello nazionale il Consiglio federale ha deciso di creare basi legali esaustive in materia di blocco e restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita. La nuova normativa mira a permettere il blocco in via cautelativa e ad assicurare una restituzione trasparente; prevede inoltre misure per sostenere gli Stati interessati. A maggio 2013 il Consiglio federale ha approvato un avamprogetto di legge e lo ha posto in consultazione. Il rapporto sulla consultazione e il messaggio saranno sottoposti al Consiglio federale nel primo trimestre del 2014.

Diritto internazionale umanitario

Nel 2013 è stato celebrato il 150° anniversario del CICR con svariate manifestazioni in patria e all'estero. La Svizzera ha colto l'occasione per sottolineare l'impegno a favore del diritto internazionale umanitario e il sostegno al CICR. Al tempo stesso ha regolarmente ricordato alle parti coinvolte in conflitti i loro obblighi legali, ad esempio in Siria, Mali e nei territori palestinesi occupati. Nel 2013 è stata approvata la versione rivista della Strategia per la protezione dei civili nei conflitti armati con

l'obiettivo di rendere ancora più efficaci le attività svizzere (cfr. n. 2.3.4). Il nostro Paese si adopera per promuovere l'applicazione del diritto internazionale umanitario anche nello sviluppo delle nuove tecnologie (soprattutto droni e sistemi d'arma automatici).

Iniziativa per rafforzare il rispetto del diritto internazionale umanitario: al termine della 31^a Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa alla fine del 2011, la Svizzera in cooperazione con il CICR ha lanciato un'iniziativa per rafforzare il rispetto del diritto internazionale umanitario. L'iniziativa esprime la convinzione che il maggiore rispetto del diritto internazionale umanitario costituisca la premessa fondamentale per migliorare la situazione delle vittime e ha ottenuto il sostegno della maggioranza degli Stati. Su questa base, a giugno 2013 si è svolto un secondo incontro di alto livello per discutere le misure necessarie per implementare l'iniziativa, tra le quali la creazione di un forum di dialogo sistematico e l'introduzione di meccanismi più efficaci per controllare il rispetto del diritto internazionale umanitario.

Società di sicurezza e società militari private: la Svizzera ritiene importante che il diritto internazionale umanitario sia applicato anche alle società di sicurezza e militari private. A questo scopo ha sostenuto attivamente il Documento di Montreux, che offre una panoramica del diritto in vigore e invita gli Stati a regolamentare questo settore. Tale iniziativa, avviata dalla Svizzera unitamente al CICR, a oggi gode dell'appoggio di 48 Paesi e due organizzazioni internazionali (UE e OSCE). Dal punto di vista dei contenuti, il Documento di Montreux è strettamente connesso al Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza (cfr. n. 2.3.4). Sempre in collaborazione con il CICR, a dicembre 2013 il nostro Paese ha organizzato una conferenza di rilevanza mondiale (Montreux+5) per discutere le sfide nell'attuazione degli obblighi internazionali e l'ulteriore sviluppo del processo in questo settore.

Giustizia penale internazionale

La Svizzera sostiene la giustizia penale internazionale, in modo particolare la Corte penale internazionale (CPI). Nel 2013 ha ricoperto la vicepresidenza dell'Assemblea degli Stati parte dello Statuto di Roma relativo alla CPI. Si è inoltre impegnata come membro del gruppo dei Paesi amici della CPI a New York e all'Aia dimostrandosi così particolarmente attiva dal punto di vista politico. Il nostro Paese ha promosso una dichiarazione ministeriale a sostegno della Corte, dichiarazione che è stata approvata da 24 Stati nel quadro della rete ministeriale informale sulla CPI. Segnali politici di questo genere, uniti a un impegno costante per sottolineare la necessità di lottare contro l'impunità, sia negli incontri bilaterali che nei forum multilaterali, sono passi importanti per facilitare l'operato della Corte. In relazione alla situazione siriana la Svizzera ha redatto, con il sostegno di altri 57 Stati, una lettera in cui ha chiesto al Consiglio di sicurezza dell'ONU di sottoporre il caso all'attenzione della CPI (cfr. n. 2.4.1). A livello nazionale è iniziata la consultazione sulla ratifica delle modifiche allo Statuto di Roma, che dovrebbe essere sottoposta all'approvazione dell'Assemblea federale nel 2014. Oltre all'impegno a favore della giustizia penale internazionale in senso stretto, la Svizzera dispone di ampie conoscenze nell'ambito dell'analisi del passato e della prevenzione delle atrocità. Per questo promuove non solo l'analisi penale delle violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario inter-

nazionale, ma sostiene anche misure a favore delle vittime volte ad accertare la verità, a provvedere a riparazioni e a evitare il ripetersi di atrocità (cfr. n. 2.3.4).

Lotta al terrorismo

Dal 2006, anno dell'approvazione della Strategia antiterrorismo da parte dell'Assemblea generale dell'ONU, gli sforzi per prevenire il terrorismo a livello internazionale si orientano a un approccio olistico. La strategia dell'ONU, utilizzata anche dalla Svizzera come linea direttiva per il suo impegno coerente e globale contro il terrorismo, si fonda su quattro pilastri: riduzione delle cause che possono portare al terrorismo, prevenzione e repressione, rafforzamento delle capacità statali e protezione dei diritti umani e dello Stato di diritto nella lotta al terrorismo. Nel 2013 la Svizzera ha sostenuto a livello internazionale vari progetti nell'ambito della lotta contro il terrorismo e della sua prevenzione nonché misure per ridurre le cause del terrorismo e assicurare il rispetto dei diritti umani in tale lotta. Inoltre, si è impegnata per migliorare l'attuazione della strategia dell'ONU a livello regionale e per coinvolgere tutti gli attori regionali e locali, in particolare in occasione della seconda Conferenza globale dei coordinatori nazionali antiterrorismo tenutasi a Ginevra a giugno 2013 e organizzata dalla Svizzera in cooperazione con l'ONU. L'operato del nostro Paese è inoltre stato volto a creare una rete regionale per la lotta al riciclaggio e al finanziamento delle attività terroristiche in Africa occidentale e in generale nell'area del Sahel, a promuovere la cooperazione dell'OSCE e dell'ONU nello spazio mediterraneo e a sostenere le attività del Consiglio d'Europa, dell'OSCE, della Lega Araba e delle Nazioni Unite nell'implementazione e regolamentazione di tecniche d'inchiesta speciali per lottare contro il terrorismo. Da settembre 2011 la Svizzera è membro fondatore del Forum globale dell'antiterrorismo (*Global Counterterrorism Forum*, GCTF) creato su iniziativa degli Stati Uniti. In occasione del quarto incontro ministeriale del Forum, gli Stati Uniti e la Turchia hanno annunciato l'istituzione di un fondo ad hoc (*Global Fund for Community Engagement and Resilience*) e la Svizzera ha offerto sostegno per stabilire a Ginevra la sede di tale fondo. Nel quadro della presidenza dell'OSCE 2014 (cfr. n. 2.3.1) la Svizzera organizzerà in aprile a Interlaken una conferenza sull'antiterrorismo, aperta a tutti i membri dell'OSCE; un'altra conferenza è prevista sul tema del sequestro di ostaggi e del versamento di riscatti. Il 9 ottobre 2013 il Consiglio federale ha approvato il messaggio concernente l'approvazione della Convenzione per la repressione di atti illeciti contro l'aviazione civile internazionale (Convenzione di Pechino) e del Protocollo addizionale alla Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili⁴¹. I due testi aggiornano una serie di disposizioni sulla punizione di atti illeciti perpetrati contro l'aviazione civile. La Svizzera prosegue così la messa a punto di un sistema giuridico coerente nel quadro della lotta al terrorismo.

Sanzioni contro Al-Qaida: la Svizzera sostiene sanzioni efficaci del Consiglio di sicurezza dell'ONU contro Al-Qaida. Insieme a un gruppo di Stati che condividono le stesse opinioni, da diversi anni la Svizzera si impegna per garantire il rispetto dei diritti procedurali delle persone interessate da queste sanzioni; tale impegno è in linea con le aspettative del Parlamento, che a ottobre 2013 ha prolungato la mozione Marty (09.3719, «I fondamenti del nostro ordine giuridico scavalcati dall'ONU»). A tal fine la Svizzera sostiene in particolare il Mediatore istituito nel 2009, cui i sog-

⁴¹ FF 2013 7331

getti interessati si possono rivolgere per chiedere di essere cancellati dall'elenco delle persone oggetto di sanzioni. In previsione di una nuova risoluzione del Consiglio di sicurezza per l'estensione delle sanzioni contro Al-Qaida, prevista per giugno 2014, la Svizzera con un gruppo di Stati che condividono le stesse posizioni lavora per rafforzare ulteriormente l'indipendenza del Mediatore. Questi sforzi hanno trovato conferma in una sentenza della Corte di giustizia dell'UE emessa a luglio 2013 (caso Kadi), secondo cui l'attuale sistema di sanzioni dell'ONU non garantisce una tutela effettiva dei diritti procedurali degli interessati. Il gruppo di Stati sopracitati intende inoltre impegnarsi per migliorare i regimi delle sanzioni geografiche del Consiglio di sicurezza per quel che concerne i diritti procedurali delle persone e degli enti coinvolti.

Personale domestico privato delle persone beneficiarie di privilegi e immunità: la Svizzera ritiene essenziale la protezione del personale domestico privato delle persone beneficiarie di privilegi e immunità e si adopera per l'attuazione dell'ordinanza del 6 giugno 2011⁴² sui domestici privati. L'ordinanza stabilisce condizioni lavorative e salariali minime come pure condizioni per l'ammissione e il soggiorno in Svizzera per i lavoratori che necessitano una protezione particolare a causa dello status privilegiato dei loro datori di lavoro. La comunità internazionale ha riconosciuto l'importanza di questa tematica, tanto che nell'anno in rassegna l'OSCE ha organizzato su questo tema vari laboratori ai quali la Svizzera ha partecipato attivamente. Alcuni Stati hanno addirittura effettuato i primi passi per adottare il sistema svizzero per la protezione di questa categoria di lavoratori⁴³.

2.4 Parteneriati strategici e temi globali

2.4.1 Parteneriati strategici con Paesi extraeuropei

Continente americano

Sviluppi nella regione

Dopo la sua rielezione, il presidente degli Stati Uniti Barack Obama non è riuscito a superare il blocco deciso dal Congresso, che ha ristretto ulteriormente il suo margine d'intervento. Importanti riforme di politica economica e interna non sono state realizzate o sono state avviate da altri attori (ad es. la riforma dell'immigrazione). Il debito pende come una spada di Damocle sulla politica e sull'economia degli USA, come dimostrato nell'ottobre 2013 dalla paralisi delle attività federali e dalle discussioni su un innalzamento (temporaneo) del tetto massimo del debito. L'amministrazione Obama ha aperto nuove prospettive in materia di politica economica estera, in particolare avviando negoziati per un partenariato transatlantico su commercio e investimenti con l'UE. Temi principali della politica estera americana sono stati, oltre alla ripresa dei colloqui di pace nel Vicino Oriente, soprattutto la situazione in Egitto e in Siria e i rapporti con la Cina, la Russia, la Corea del Nord e l'Iran. All'inizio del 2013 il presidente Obama ha rinnovato i suoi team di politica estera e di sicurezza nazionale, nominando John Kerry segretario di Stato in sostituzione di

⁴² RS 192.126

⁴³ Cfr. in merito anche il messaggio del Consiglio federale del 28 ago. 2013, FF 2013 5969.

Hillary Clinton e Chuck Hagel alla guida del dipartimento della Difesa al posto di Leon Panetta. In Messico, il nuovo presidente Enrique Peña Nieto è riuscito ad imporsi col suo piano di riforme sulle diverse forze politiche; alcune riforme sono già state attuate.

Nell'America del Sud, in particolare in Brasile, l'anno è stato caratterizzato da manifestazioni di massa attraverso cui una parte considerevole della popolazione ha esternato il suo malcontento riguardo a importanti temi politici quali la corruzione, l'istruzione e la ripartizione delle risorse dello Stato. Le manifestazioni sono segno di contestazione della classe politica e dei privilegi acquisiti. Guardando a queste proteste è pertanto evidente come alcune democrazie rappresentative della regione facciano fatica ad accogliere le richieste della società, in particolare quelle avanzate dal ceto medio. Da quando la fase di recessione determinata dalla crisi finanziaria ed economica a livello mondiale è tangibile anche in America latina, la classe media teme di precipitare di nuovo nella povertà, di non poter cogliere i frutti della forte crescita dell'ultimo decennio e aumentare durevolmente il proprio standard di vita, dovendo così rinunciare a un'istruzione di qualità equamente accessibile.

Anche il processo d'integrazione in atto nella regione è caratterizzato da una crescente polarizzazione. L'adesione del Venezuela al Mercato comune dell'America meridionale (MERCOSUR) e quella imminente di Ecuador e Bolivia, altri due membri dell'Alleanza bolivariana per le Americhe (ALBA), conferiscono all'Organizzazione una dimensione politica. Nel contempo, il progetto politico che è alla base dell'ALBA sembra indebolirsi dopo la scomparsa del presidente del Venezuela Hugo Chávez Frías. Invece, altri Paesi come il Messico, la Colombia, il Perù e il Cile, che vantano economie tra le più dinamiche e competitive della regione, hanno dato vita nel 2012 all'Alleanza del Pacifico. Essa persegue un'ambiziosa liberalizzazione economica associata a un progetto politico liberale volto a sostenere la crescita dell'economia.

Attività della Svizzera

I rapporti tra la Svizzera e i Paesi del continente americano sono tradizionalmente buoni anche grazie alla presenza di numerose comunità di cittadini elvetici sia nel nord anglofono sia nel sud latino-americano. Complessivamente l'immagine della Svizzera nel continente americano continua ad essere eccellente.

I rapporti che la Svizzera intrattiene con gli USA rivestono massima importanza. Sia in ambito bilaterale che in relazione alle attività internazionali, gli USA sono un partner fondamentale e indispensabile. Inoltre, la politica estera elvetica punta a creare e sviluppare partenariati con i grandi Paesi emergenti e i membri del G20 della regione, specialmente per poter gestire congiuntamente le sfide globali. La Svizzera sostiene i Paesi dell'America latina e dei Caraibi nel loro impegno volto a fronteggiare gli ostacoli strutturali legati alla promozione dello Stato di diritto, dei diritti dell'uomo, dello sviluppo socio-economico nonché nella lotta contro la criminalità e nel consolidamento delle istituzioni statali. Infine, la Svizzera si adopera per migliorare le condizioni quadro delle aziende elvetiche ubicate nella regione, in particolare sviluppando la rete di accordi bilaterali, promuovendo lo sviluppo economico e collaborando nei settori della ricerca e dell'innovazione.

Anche se le relazioni bilaterali con gli USA sono state in parte offuscate dalla controversia fiscale, che ha inciso negativamente anche sull'immagine degli Stati Uniti

in Svizzera, il dialogo tra i due Paesi è complessivamente buono e intenso. Anche nel 2013 la Svizzera ha attribuito massima importanza agli stretti contatti a tutti i livelli e agli scambi regolari su temi di interesse comune. Ad esempio, nel quadro del *Forum globale dell'antiterrorismo (Global Counterterrorism Forum, GCTF)* la Svizzera ha proposto di stabilire a Ginevra la sede del «*Global Fund for Community Engagement and Resilience*» (cfr. n. 2.3.6) avviato dagli USA. La Svizzera rappresenta inoltre gli interessi americani in Iran (oltre che a Cuba) ed è un importante canale di comunicazione tra Washington e Teheran. Tradizionalmente, gli interessi economici assumono un ruolo importante nei rapporti tra la Svizzera e gli Stati Uniti, uno dei principali mercati d'esportazione della Svizzera. Nell'anno in esame si è giunti alla composizione dell'annosa controversia fiscale tra i due Paesi con la firma di un accordo che definisce il quadro della cooperazione tra le banche e le autorità americane nel rispetto della sovranità e dell'ordinamento giuridico della Svizzera (cfr. n. 2.3.5).

Il *Brasile*, Paese del BRICS e membro influente del G20 e del MERCOSUR, ha un importante ruolo strategico in America Latina. La Svizzera si impegna pertanto a posizionarsi come partner del Brasile in ambiti importanti per questo Paese, quali la ricerca e la tecnologia, e a portare avanti i propri interessi nei settori dell'economia e delle finanze. Le relazioni bilaterali sono state ulteriormente intensificate in molteplici settori, in particolare attraverso il dialogo politico annuale e la prosecuzione delle discussioni bilaterali in ambito finanziario tenutisi nel 2013 rispettivamente a Brasilia e a Berna. Inoltre, una delegazione di parlamentari brasiliani ha effettuato una visita in Svizzera e la Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati ha intrapreso un viaggio informativo in Brasile.

Il *Messico*, anch'esso membro del G20, è un partner sempre più importante. La condivisione di interessi comuni nel contesto di forum multilaterali contribuisce a rafforzare le relazioni bilaterali tra i due Paesi. La Svizzera svolge ogni anno consultazioni politiche con il Messico e anche le relazioni economiche bilaterali si sviluppano in modo positivo.

Le attività della Svizzera nel continente americano si concentrano sul *Canada* e sull'*Argentina*, anch'essi membri del G20. Nel 2013 la Svizzera ha avuto con il Canada nuove consultazioni politiche bilaterali e consultazioni su questioni relative alla sicurezza umana. Le relazioni tra i due Paesi sono eccellenti. Anche con l'*Argentina* ci sono state per la settima volta consultazioni politiche. Un punto prioritario delle relazioni con questo Paese è l'ottima collaborazione nel settore dei diritti dell'uomo.

Infine, l'anno si è svolto all'insegna di una più intensa collaborazione con Stati aventi interessi affini, principalmente nel quadro di una visita del Capo del Dipartimento in *Cile, Colombia e Perù*. Al fine di intensificare la collaborazione con questi Stati e il Messico nei diversi settori d'interesse comune, la Svizzera ha richiesto lo statuto di osservatore presso l'Alleanza del Pacifico e l'ha ottenuto nel novembre 2013. Essa servirà da piattaforma per il dialogo con questi quattro Stati che in diversi settori condividono i valori e gli interessi della Svizzera.

Dopo che il Parlamento si è battuto per il suo mantenimento, l'ambasciata svizzera in *Guatemala*, diversamente da quanto previsto, non è stata chiusa (cfr. n. 2.7). La Svizzera continua dunque a disporre di due ambasciate in America centrale, situa-

zione favorevole per intensificare e diversificare le relazioni con gli Stati centroamericani.

Il processo d'integrazione delle rappresentanze svizzere si è concluso con successo a Lima e compie buoni passi avanti a Bogotá e all'Avana. L'integrazione permetterà alla Svizzera di utilizzare meglio le sinergie tra i diversi strumenti della sua politica estera e di impiegare con maggiore efficienza le proprie risorse in questi Paesi. A questo riguardo, occorre ricordare che, nel quadro dei programmi della DSC e della DSU, la Svizzera riserva circa 110 milioni di franchi ai Paesi dell'America Latina e dei Caraibi. I fondi sono impiegati in America centrale, soprattutto in Nicaragua, nell'Honduras, ad Haiti, a Cuba, in Bolivia, in Colombia, in Perù e in Cile. A queste risorse si aggiungono i contributi dei programmi di sviluppo economico della SECO che, nel 2013, sono stati pari a circa 40 milioni di franchi e sono stati impiegati in Colombia e in Perù (cfr. n. 2.3.3).

Asia e Pacifico

Malgrado la ridotta crescita economica, la regione Asia-Pacifico è stata anche nel 2013 la regione più dinamica al mondo; la sua quota rispetto al prodotto interno lordo mondiale è salita a oltre il 37 per cento. Con una popolazione che supera la metà di quella mondiale, la regione contribuisce per circa il 50 per cento alla crescita economica globale. Sei membri del G20 (Cina, Giappone, India, Corea del Sud, Indonesia e Australia) si trovano nella regione Asia-Pacifico che, insieme all'UE e agli USA, è una delle più importanti per l'economia elvetica. Visto il crescente peso economico e anche politico della regione, nel 2013 la Svizzera ha approfondito e sviluppato ulteriormente le sue relazioni con lo spazio Asia-Pacifico, dopo che i suoi contatti commerciali con la regione erano cresciuti dell'8,5 per cento nel 2012. Paese con contatti in tutto il mondo, con una politica estera indipendente e universale e con aziende attive a livello mondiale, la Svizzera ha un forte interesse a continuare ad ampliare attivamente i suoi rapporti con i Paesi della regione. Non si tratta soltanto di migliorare le condizioni quadro economiche, ma anche di esplorare nuove forme di collaborazione bilaterale e multilaterale e creare partenariati nell'interesse reciproco. Proprio per quanto riguarda il superamento di sfide globali, ad esempio quelle della politica climatica, senza il contributo costruttivo dei grandi Paesi asiatici non è possibile giungere ad alcuna soluzione.

In questa regione eterogenea, caratterizzata da una grande diversità storica, sociale, politica ed economica, la Svizzera persegue una strategia basata su tre pilastri: intensificazione dei contatti politici bilaterali a tutti i livelli, compresa un'opportuna estensione della rete di accordi e della collaborazione nei comitati multilaterali con i Paesi della regione, ravvicinamento alle organizzazioni regionali laddove possibile e misure di solidarietà a sostegno dello sviluppo, della pace e dei diritti dell'uomo nonché dell'aiuto umanitario in casi di emergenza. Nell'attuazione del primo pilastro, ossia l'intensificazione dei contatti politici bilaterali, si tratta non solo di curare i rapporti con i tre grandi partner Cina, Giappone e India, ma anche e soprattutto di approfondire le relazioni con i Paesi di medie e piccole dimensioni. Questi Paesi sono infatti partner sempre più importanti sul piano economico e politico, a livello sia regionale sia globale, ma anche nelle organizzazioni multilaterali.

Nel 2013 questa strategia è stata attuata nelle diverse subregioni e per i diversi settori come illustrato qui di seguito.

Asia orientale: le relazioni con la *Cina* sono state particolarmente intense nel 2013. I negoziati per un accordo di libero scambio avviati nel 2011 si sono conclusi con la firma dell'accordo. Cinque consiglieri federali si sono recati in Cina per stringere contatti con la nuova squadra dirigente cinese e, ad aprile, il Capo del DFAE ha condotto a Pechino il quarto ciclo del dialogo politico. Nel mese di maggio la Svizzera è stata il primo Paese europeo che il neo-primo ministro cinese Li Keqiang ha visitato all'estero. Facevano parte della delegazione il ministro degli affari esteri e del commercio, il ministro dello sviluppo e delle riforme oltre che il governatore della banca centrale. Nel corso della visita sono stati firmati diversi accordi bilaterali. A fine maggio, Doris Leuthard, capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), si è recata in Cina e a Hong Kong e, a luglio, il Capo del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), accompagnato da una delegazione economica, ha firmato in Cina l'Accordo di libero scambio e l'Accordo sulla cooperazione in materia di lavoro e occupazione. A luglio anche il Presidente della Confederazione si è recato in visita ufficiale in Cina per incontrare il nuovo presidente cinese Xi Jinping, il Primo ministro, il Vice primo ministro e il Ministro della difesa. Infine, in occasione del viaggio in Cina ad agosto, il Capo del DFI ha discusso con la Ministra della sanità e i Viceministri delle risorse umane e assicurazioni sociali e della cultura e ha firmato l'Accordo bilaterale tra il Consiglio federale svizzero e la Repubblica popolare di Cina sull'importazione e il rimpatrio di beni culturali.

A novembre 2013 si è tenuto a Pechino il 12° ciclo del dialogo bilaterale sui diritti dell'uomo. Dopo la firma del memorandum d'intesa nel maggio 2013, il dialogo bilaterale su questioni finanziarie è stato avviato ufficialmente con un primo incontro a Pechino nel mese di dicembre. Nel quadro di una visita del Segretario di Stato per le questioni finanziarie internazionali, il DFF ha continuato a sviluppare i contatti esistenti con la piazza finanziaria di Hong Kong.

Nell'ambito di negoziati condotti con il *Giappone* nel settore del trasporto aereo, la Svizzera ha concluso a luglio un accordo «Open Skies». Ad agosto, il Viceministro parlamentare degli affari esteri è stato ricevuto in Svizzera per una visita e ha incontrato il Segretario di Stato del DFAE. A ottobre, il Capo del DATEC era in Giappone per discutere con il Ministro dell'economia, del commercio, dell'industria e dell'energia e con il Ministro del paesaggio, dell'infrastruttura e dei trasporti; a Kumamoto ha firmato la Convenzione di Minamata sul mercurio (cfr. n. 2.4.4). Il dialogo politico con la *Corea del Sud* a livello di Segretario di Stato/Viceministro si è svolto a Berna nel mese di febbraio. Nel 2013 la Svizzera ha celebrato sia i 50 anni di relazioni diplomatiche con la Corea del Sud che i 60 anni di impegno sulla penisola coreana nel quadro della Commissione di supervisione delle nazioni neutrali (NNSC). Inoltre, il Capo del DEFR si è recato in visita nel Paese con una delegazione scientifica di grande calibro per rafforzare le relazioni bilaterali tra le istituzioni di ricerca e di promozione della ricerca. A Pyongyang, la Svizzera ha condotto l'undicesimo ciclo del dialogo politico con la *Corea del Nord*.

Asia meridionale: nell'anno in rassegna sono proseguiti i negoziati per un accordo di libero scambio dell'AELS con l'*India*. A novembre, a margine dell'incontro dei ministri degli esteri del forum politico Incontri Asia-Europa (ASEM), svoltosi a Nuova Delhi, il Capo del DFAE ha intrattenuto colloqui bilaterali con il suo omologo indiano. Al secondo incontro del dialogo sui temi finanziari, tenutosi a Nuova

Delhi nel giugno del 2013, hanno preso parte rappresentanti dei ministeri delle finanze. A febbraio, a Colombo, si è svolto per la prima volta un ciclo di dialoghi politici con lo *Sri Lanka*. A maggio, sono stati avviati dialoghi politici con il *Nepal*, il *Bhutan* e il *Bangladesh* nelle rispettive capitali. Con la partecipazione al Gruppo di contatto internazionale per l'*Afghanistan*, la Svizzera ha rafforzato la sua politica di solidarietà e l'impegno nell'Hindu Kush.

Asia sudorientale: ad aprile, il Segretario di Stato del DFAE ha accolto una delegazione ministeriale del *Myanmar* diretta da Aung Min, ministro preposto al processo di pace. Ad agosto, una delegazione di rappresentanti delle autorità, parlamentari e membri della società civile del Myanmar hanno frequentato un corso sulla democratizzazione e sulla sicurezza umana finanziato dalla Svizzera; in questo contesto hanno incontrato anche il Presidente del Consiglio degli Stati e il Segretario di Stato del DFAE. A settembre, tre consiglieri federali hanno accolto alla Residenza del Lohn il primo ministro *tailandese* in visita in Svizzera. In precedenza, a giugno, aveva avuto luogo a Berna un ciclo di dialoghi politici. Nel 2013, il Dipartimento federale delle finanze ha ampliato i contatti con i partner singaporiani. Con una visita del Segretario di Stato in questa piazza finanziaria dell'Asia sudorientale la Svizzera è impegnata a sviluppare dialoghi periodici sulle questioni finanziarie.

Oceania: nel quadro dell'attuazione della parte della strategia asiatica riguardante il Pacifico, a ottobre il responsabile del DFAE è stato il primo consigliere federale a capo di questo dipartimento a recarsi in *Australia*, dove si è tenuto il primo ciclo del dialogo strategico a livello di ministri degli esteri deciso nel 2012. In questa occasione è stato concluso il primo accordo per rafforzare la collaborazione nel settore scientifico. Il Capo del DFAE si è recato anche in *Nuova Zelanda* dove ha avuto colloqui politici con il suo omologo; anche in questo caso si è trattato della prima visita da parte di un consigliere federale a capo del DFAE. Nel quadro dello stesso viaggio, è stato il primo membro del Consiglio federale a recarsi in visita a *Vanuatu*, Stato insulare del Pacifico che, come la Svizzera, è membro dell'Organizzazione internazionale della Francofonia. A marzo, il DFAE ha condotto a Berna il nuovo ciclo del regolare dialogo politico con l'*Australia* e, a novembre, il Segretario di Stato del DFAE ha ricevuto, sempre a Berna, il suo omologo neozelandese. Il dialogo con l'*Australia* sulle questioni finanziarie è proseguito a ottobre a Canberra nel quadro dell'incontro bilaterale dei rappresentanti dei ministeri delle finanze.

Integrazione regionale: in qualità di nuovo membro degli Incontri Asia-Europa (ASEM), nel 2013 la Svizzera si è impegnata a fondo per portare avanti le sue idee nel contesto del più importante forum politico tra l'Europa e l'Asia e, insieme ad altri Paesi partner asiatici, ha avviato numerosi progetti: con le Filippine intende realizzare, nel corso del 2014, un seminario sul tema del denaro dei potenti e un progetto nel settore della gestione dei rischi connessi alle catastrofi naturali, mentre con la Cina vi è un progetto comune nel settore della protezione dell'aria. La Svizzera è attiva anche nel quadro della Fondazione Asia-Europa (*Asia-Europe Foundation*, ASEF). La partecipazione del Capo del DFAE all'incontro dei ministri degli esteri dell'ASEM a Nuova Delhi nel mese di novembre ha offerto l'occasione di portare avanti questo impegno. I colloqui tra i rappresentanti del DFAE e il Segretario generale dell'Associazione dell'Asia meridionale per la cooperazione regionale (*South Asian Association for Regional Cooperation*, SAARC) a Katmandu, durante il mese di giugno, e la partecipazione dell'ambasciatore svizzero a Manila al

44° Forum delle isole del Pacifico (*Pacific Islands Forum*, PIF) a Majuro, capitale delle isole Marshall, sono stati l'occasione per compiere passi avanti nel realizzare l'obiettivo del Consiglio federale di un ravvicinamento alle importanti organizzazioni regionali nell'area Asia-Pacifico.

Medio Oriente e Africa del Nord

La Svizzera ha un interesse strategico alla stabilità politica, allo sviluppo economico e alla coesione sociale nel Mediterraneo meridionale e orientale, una regione vicina dal punto di vista geografico, storico e culturale. Dall'inizio della primavera araba nel 2011, la Svizzera fornisce un contributo essenziale alla riuscita nel lungo periodo dei processi di transizione avviati in tutti i Paesi della regione. Malgrado le varie difficoltà incontrate in loco, la Svizzera ha mantenuto il suo impegno nel corso del 2013 e si è adattata, laddove necessario, all'evolversi delle situazioni.

Le rivolte scoppiate oltre due anni fa avevano suscitato enormi speranze di cambiamento e di riforme democratiche. Ciononostante la strada da percorrere è tuttora lunga e le prospettive restano incerte. I Paesi della regione devono confrontarsi con una moltitudine di sfide politiche, economiche e sociali, cui si affiancano crisi che si protraggono già da anni, come in Iraq, nello Yemen, al confine israelo-palestinese o nel contesto del conflitto sul programma nucleare iraniano.

Africa del Nord

Già nel 2011, quando scoppiarono le rivolte nel mondo arabo, la Svizzera si era dichiarata disposta a offrire il suo know-how nel processo di transizione democratico. Anche nel 2013, tenendo fede alla propria strategia, ha dato il suo sostegno laddove fosse necessario, concentrandosi in particolare sulla promozione delle riforme istituzionali, prime fra tutte la riforma del settore della sicurezza e del sistema giudiziario, nonché la lotta contro l'impunità e la rielaborazione del passato. Anche se gli interlocutori sono spesso cambiati, la Svizzera è riuscita a conservare intatto l'insieme dei contatti ufficiali, anche quelli con le forze trainanti della società civile che agiscono a favore delle riforme.

La Svizzera, che nel 2011 aveva apertamente appoggiato la transizione democratica immediatamente dopo la caduta del presidente Mubarak, ha appreso con timore la sospensione della Costituzione e la destituzione del presidente Mohammed Mursi per mano dell'esercito egiziano il 3 luglio 2013. Sono seguiti violenti disordini che hanno provocato centinaia di vittime. Il Consiglio militare ha nominato un nuovo presidente e formato un governo di transizione. Successivamente è stato introdotto un calendario di transizione che prevedeva una revisione della Costituzione prima delle elezioni del 2014. La Svizzera ha preso atto di questi eventi, esortando però a una rapida ripresa del processo di democratizzazione, col coinvolgimento di tutte le forze sociali del Paese e nel rispetto dei diritti dell'uomo. Malgrado l'instabilità politica lungo tutto il 2013, a seguito della quale la Svizzera ha dovuto riesaminare le azioni intraprese in Egitto, la maggior parte dei progetti avviati è stata portata avanti. Tuttavia, alcuni hanno subito delle modifiche o non sono addirittura stati iniziati perché il Parlamento egiziano ha ratificato solo a fine 2013 l'accordo quadro, firmato a gennaio, volto a facilitare la cooperazione tecnica e finanziaria e l'aiuto umanitario.

Nel settore della migrazione, la Svizzera segue con attenzione gli sviluppi della situazione nell'intera regione dell'Africa del Nord per poter adottare le misure idonee ritenute necessarie e sostenere un'efficace gestione dei flussi di sfollati e rifugiati, nel rispetto del diritto umanitario internazionale. Con gli Stati dell'Africa del Nord ha luogo un dialogo regolare. Inoltre, la Svizzera è aperta a cooperazioni con l'Unione europea e con comitati internazionali di vario genere che operano sotto l'egida delle Nazioni Unite.

Medio Oriente

L'impegno della Svizzera in Medio Oriente, in particolare in Siria e nel conflitto israelo-palestinese, si concentra sul sostegno della pace, principalmente attraverso iniziative che privilegiano il dialogo e i negoziati, come pure sull'aiuto umanitario e sulla promozione del diritto internazionale (cfr. n. 2.3.3, 2.3.4 e 2.3.6).

Con il suo impegno in Medio Oriente la Svizzera, attivandosi sia a livello diplomatico che politico, la Svizzera si adopera per un accordo di pace equo e duraturo in linea con il diritto internazionale e secondo la soluzione a due Stati, Israele e Palestina. Nel novembre 2012 all'ONU la Svizzera aveva votato a favore del riconoscimento dello statuto di osservatore per la Palestina. Nel 2013 sono seguite altre iniziative (visita in Medio Oriente del Capo del Dipartimento degli affari esteri e poi del suo Segretario di Stato, dialoghi politici con Israele e l'Autorità nazionale palestinese, aggiornamento dell'iniziativa di Ginevra e Conferenza di Wilton Park in Svizzera). Le iniziative elvetiche perseguono una ripresa dei colloqui di pace e sostengono l'impegno della diplomazia americana, in particolare del segretario di Stato John Kerry. Con i suoi progetti di sviluppo nei Territori palestinesi la Svizzera condivide la strategia americana volta a favorire la nascita di uno Stato palestinese autonomo e democratico e a creare condizioni favorevoli alla pace. In una situazione che, giuridicamente, equivale a un'occupazione e che è caratterizzata da diverse violazioni del diritto internazionale umanitario, la Svizzera si impegna con perseveranza affinché tutte le parti al conflitto rispettino il diritto internazionale nell'ambito delle proprie responsabilità. Questo impegno, imperniato su un dialogo imparziale e trasparente con tutti gli attori interessati, rafforza il sostegno alla soluzione a due Stati.

Il dossier israelo-palestinese continua ad avere un'importanza fondamentale non soltanto in vista della pace, ma anche nell'ottica della dinamica di cambiamenti iniziata con la primavera araba nei Paesi del Medio Oriente. Per questo motivo la Svizzera intende portare avanti il «rilancio» della soluzione a due Stati. Il tempo stringe: nell'area si affievoliscono i presupposti che permetterebbero di creare due Stati capaci di vivere fianco a fianco in un clima di pace.

A distanza di oltre due anni dall'inizio delle rivolte in Siria, sono proseguiti gli scontri tra l'esercito regolare, sostenuto dalle milizie, e i diversi gruppi di ribelli. Poiché tutte le forze impegnate in campo agiscono nella convinzione di riportare la vittoria in tempi brevi, si è assistito a un rapido crescendo di violenza, che ha visto l'impiego di armi pesanti, anche non convenzionali (chimiche), e la ripetuta violazione del diritto internazionale umanitario da parte di tutte le parti coinvolte, in un clima di totale impunità. Le vittime civili si moltiplicano e la situazione umanitaria è ormai catastrofica. L'incessante inasprimento dei contrasti politici, etnici e confessionali rende sempre più incerta una soluzione alla crisi siriana. Per evitare attacchi

aerei, il Governo di Damasco ha infine accettato nel settembre 2013 la proposta della Russia di mettere le proprie armi chimiche sotto il controllo internazionale. La Svizzera è favorevole a questa decisione poiché contribuisce concretamente all'impegno internazionale volto ad eliminare queste armi.

La Svizzera si adopera per una soluzione politica negoziata nel corso di un dialogo che tenga conto delle richieste legittime di tutti i gruppi della popolazione siriana. L'unico documento che a oggi riunisce le richieste è stato firmato il 30 giugno 2012 a Ginevra. Si tratta dell'Accordo del gruppo d'azione per la Siria, contenente principi che possono portare a una transizione politica. L'inviato speciale delle Nazioni Unite e della Lega Araba, Lakhdar Brahimi, ha organizzato nel 2013 diversi incontri tra rappresentanti di Russia e USA per cercare una via d'uscita dalla situazione di stallo. La Svizzera ha dato il suo appoggio a questi sforzi e continuerà a farlo anche in futuro, in particolare in vista della Conferenza diplomatica in programma sulla Siria. Su richiesta del Segretario generale dell'ONU, la Conferenza si terrà in Svizzera nel gennaio 2014 con l'intento di giungere a una risoluzione giusta ed accettabile del conflitto.

Visti i gravi problemi che caratterizzano quest'area geografica, la Svizzera vi presta aiuto umanitario. Dall'inizio della crisi nel 2011 fino al 2013, ha stanziato complessivamente 55 milioni di franchi. Gli ambiti prioritari dell'intervento elvetico sono stati la protezione e il sostegno alla popolazione civile (sfollati e profughi) e il dialogo umanitario. Il 19 febbraio 2013 si è tenuto a Ginevra il settimo Forum umanitario sulla Siria.

Infine la Svizzera è fortemente impegnata a far rispettare il diritto internazionale e la sua azione è particolarmente intensa nella lotta contro l'impunità. Ha lanciato più volte appelli alle parti al conflitto affinché venisse rispettato il diritto internazionale umanitario. In una lettera trasmessa al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il 14 gennaio 2013 e firmata da altri 57 Stati, la Svizzera ha chiesto il deferimento della situazione in Siria alla Corte penale internazionale. Questa iniziativa è un messaggio forte per esortare a prevenire future violazioni dei diritti della popolazione civile, ribadendo inoltre che la lotta contro l'impunità è una condizione imprescindibile per una soluzione duratura del conflitto siriano.

Stati del Golfo e Iran

In uno scenario con accresciute tensioni a livello regionale dovute alla crisi siriana, al programma nucleare iraniano e all'instabilità in Iraq e nello Yemen, la Svizzera ha cercato di mantenere buoni rapporti con tutti i Paesi della regione. A testimonianza del suo impegno vi è l'apertura ufficiale dell'ambasciata svizzera a Doha nell'aprile 2013. Inoltre, nell'anno in esame, si sono svolte consultazioni politiche tra la Svizzera e il Consiglio di cooperazione del Golfo, l'Oman, l'Iran e per la prima volta anche con gli Emirati Arabi Uniti e l'Arabia Saudita.

Eletto al primo turno il 14 giugno, il nuovo presidente dell'Iran Hassan Rohani si è insediato ufficialmente il 3 agosto 2013. Ha dato immediatamente la sua disponibilità a un'apertura e a un dialogo aperto e serio con la comunità internazionale. Il 25 settembre 2013, nel suo discorso dinanzi all'Assemblea generale dell'ONU a New York, ha usato toni concilianti, in particolare anche riguardo alla questione del nucleare. Sono seguiti alcuni segnali di distensione, tra cui anche la storica telefonata tra il Presidente iraniano e il presidente degli Stati Uniti Barack Obama. Il

15 ottobre e il 20 novembre 2013, a Ginevra, ha avuto luogo un nuovo ciclo di negoziati sul nucleare tra l'Iran e i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU (USA, Francia, Gran Bretagna, Russia e Cina) e la Germania. La Svizzera continuerà a prodigare i suoi buoni uffici per trovare una soluzione al conflitto sul programma nucleare iraniano.

Africa subsahariana

L'orientamento della politica estera svizzera in Africa è caratterizzato dall'impegno nel settore della cooperazione allo sviluppo e della promozione della pace. Negli ultimi anni, l'Africa si è però mostrata più attiva sulla scena internazionale. L'Unione africana (UA) e le comunità economiche regionali acquisiscono maggiore peso a livello economico e di politica per la pace. Per questo, la Svizzera sviluppa le sue relazioni con queste organizzazioni.

Nel maggio 2013, nel quadro del vertice per il 50° anniversario della fondazione dell'Unione africana, la sua presidente ha affermato con determinazione che, dopo il superamento del colonialismo e dell'apartheid, l'UA intende dare una nuova svolta alla storia del continente. L'Unione africana e i suoi 53 Stati membri, raggruppati in otto comunità economiche regionali, rivendicano una più ampia compartecipazione e un maggiore peso politico nell'ambito degli enti multilaterali, della trasformazione dei conflitti e in particolare dello sviluppo economico del continente. Negli ultimi anni, molti Paesi africani hanno infatti registrato tassi di crescita elevati e hanno così aumentato la loro importanza sul piano economico.

Malgrado l'evoluzione dinamica dell'economia, una parte consistente della popolazione di alcuni Paesi dell'Africa subsahariana continua a vivere al di sotto della soglia di povertà. In particolare nelle regioni caratterizzate da conflitti armati, nei cosiddetti contesti fragili, la popolazione è particolarmente esposta a violazioni dei diritti umani, a ostacoli allo sviluppo e all'emergenza umanitaria. Per questo, la Svizzera prosegue attivamente la sua politica di cooperazione allo sviluppo e di promozione della pace in Africa, potenziando il suo impegno nei contesti fragili attraverso il DFAE e altri servizi federali (cfr. n. 2.3.3 e 2.3.4).

Considerato l'aumento delle problematiche transnazionali in Africa, la Svizzera sta cercando un avvicinamento agli *enti intergovernativi su scala regionale*; sta inoltre intensificando il suo impegno nei settori trasversali quali la migrazione, la sicurezza alimentare, l'acqua, la sicurezza e la stabilità e cerca di affrontare questi temi tanto a livello regionale, con le organizzazioni regionali africane, quanto a livello globale, nel quadro dell'ONU.

A *livello multilaterale*, le Nazioni Unite e l'Organizzazione internazionale della Francofonia (*Organisation internationale de la Francophonie*, OIF) hanno un ruolo importante per la Svizzera per quanto concerne l'Africa subsahariana.

Il nuovo piano dell'impegno della Svizzera nel quadro dell'OIF, in vigore dall'inizio del 2013, ha lo scopo di migliorare la buona gestione governativa, la sicurezza umana e il rispetto del diritto internazionale e dei diritti dell'uomo come pure di promuovere la pluralità culturale e linguistica nel mondo. La Svizzera sostiene le attività politiche dell'OIF, rafforzando l'Organizzazione nel suo ruolo di attore internazionale e luogo di scambio per le sfide globali. A tal fine, la Svizzera considera prioritario assistere i Paesi nelle situazioni di crisi, cosa che è avvenuta nel

Madagascar dove la Svizzera ha messo a disposizione dell'OIF una specialista svizzera per seguire il processo elettorale.

Dal 5 al 15 settembre 2013 si sono tenuti a Nizza i Giochi della Francofonia, evento a cadenza quadriennale. La Svizzera ha partecipato schierando 70 giovani talenti in rappresentanza dei settori della cultura e dello sport e allestendo uno stand. La manifestazione ha consentito di stringere contatti politici ad alto livello.

In materia di sicurezza, l'*Unione africana* ha acquisito importanza negli ultimi anni ed è impegnata sempre più nelle proprie operazioni di sicurezza, perlopiù finanziate con capitali terzi (Missione di stabilizzazione multidimensionale e integrata delle Nazioni Unite nel Mali, MINUSMA e la Missione dell'Unione africana in Somalia, AMISOM). Quest'anno, la Svizzera ha sostenuto l'UA, per la prima volta direttamente, con un milione di franchi destinati al finanziamento dell'invio di osservatori dei diritti dell'uomo nel conflitto maliano.

La Svizzera coopera a stretto contatto con la *Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale* (ECOWAS). A livello istituzionale, contribuisce allo sviluppo delle componenti civili dell'operazione di sicurezza, mentre sul piano operativo ha sostenuto gli sforzi di mediazione regionali dell'ECOWAS nel Mali, sforzi che nel 2013 sono proseguiti sotto l'egida dell'ONU cui spetta un ruolo centrale a seguito della Risoluzione 2100 del 25 aprile 2013 (cfr. n. 2.3.4). Nel 2014 la Svizzera proseguirà il suo impegno globale e coordinato nel settore dello sviluppo, dell'aiuto umanitario e della promozione della pace nella regione, nel rispetto della nuova strategia integrata delle Nazioni Unite per il Sahel.

Nel Corno d'Africa, l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (*Intergovernmental Authority on Development*, IGAD) svolge un ruolo attivo non soltanto nel settore della sicurezza regionale, ma in misura crescente anche nel contesto della pacificazione della Somalia. Oltre all'ONU, la cui nuova missione in Somalia (UNSOM) è in costruzione dal 1° giugno 2013, in Somalia è presente, accanto all'IGAD, in particolare anche l'Unione africana attraverso AMISOM. Per contribuire in misura maggiore alla stabilizzazione di questo Paese, per la prima volta dalla metà degli anni Ottanta, la Svizzera sviluppa relazioni bilaterali con il Governo di Mogadiscio. Per portarle avanti, il Consiglio federale ha nominato nella primavera del 2013 un inviato speciale per la Somalia che svolge anche la funzione di ambasciatore svizzero nel Paese. La Svizzera ha avviato inoltre negoziati con l'IGAD per sostenere programmi regionali nel settore della sicurezza alimentare, del federalismo, della promozione della pace e della migrazione, il tutto nel quadro della sua strategia per il Corno d'Africa 2013–2016. Con il futuro partenariato strategico con l'IGAD la Svizzera parteciperà al processo di risoluzione dei conflitti regionali in Somalia, presentando le proprie proposte nelle discussioni.

Nell'Africa meridionale, la Comunità di sviluppo dell'Africa australe (*Southern African Development Community*, SADC) si adopera per la promozione della pace (ad es. in Zimbabwe e Madagascar), essendo la pace e la sicurezza nella regione indispensabili per lo sviluppo economico dei singoli Stati. La Svizzera collabora con la SADC nel settore della cooperazione internazionale e cura un intenso dialogo con le organizzazioni economiche regionali e l'UA. Questo dialogo integra le consultazioni bilaterali, che, attraverso questa regionalizzazione, spesso ottengono più slancio e acquisiscono maggiore efficacia.

A livello bilaterale, le relazioni con il Sudafrica costituiscono dal 2005 una priorità della politica estera svizzera. Membro del G20 e Paese del BRICS con un forte peso nella SADC e nell'UA, il Sudafrica è tra i partner elvetici strategici. La Svizzera e il Sudafrica coordinano i rispettivi sforzi di pace in determinati Paesi o regioni con conflitti. Un esempio è l'interesse di entrambi alla ripresa del dialogo tra i partiti politici in Sri Lanka. La proficua cooperazione tra i due ministeri degli affari esteri è sostenuta dall'esperienza e dal bagaglio di conoscenze della Svizzera.

Nel corso del 2013, i rapporti con il Sudafrica, soprattutto a livello ministeriale, sono stati consolidati dal viaggio del consigliere federale Johann Schneider-Ammann per trattare questioni attinenti ai settori dell'economia, scienza, ricerca e innovazione (a settembre) e dalla visita ufficiale a Berna del presidente del Parlamento del Sudafrica Max Sisulu, che ha incontrato la presidente del Consiglio nazionale Maya Graf (a ottobre).

A livello bilaterale, oltre al Sudafrica, nell'Africa subsahariana ha un ruolo importante soprattutto la Nigeria. La cooperazione con questo Paese non si limita soltanto al partenariato in materia di migrazione, ma si estende ai settori della politica e dei diritti dell'uomo grazie alle consultazioni che avvengono a cadenza annuale.

2.4.2 L'ONU e la Ginevra internazionale

68ª sessione dell'Assemblea generale

Il dibattito generale della 68ª sessione dell'Assemblea generale dell'ONU è stato ancora una volta dominato dalla crisi in Siria. Sono emerse chiaramente le sostanziali divergenze d'opinione che perdurano da mesi all'interno dell'Organizzazione. Il 27 settembre 2013, i membri del Consiglio di sicurezza dell'ONU hanno adottato all'unanimità la decisione dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPAC) di distruggere l'arsenale chimico siriano. Il Consiglio di sicurezza ha inoltre creato le basi per una missione congiunta ONU-OPAC concernente la sorveglianza dell'attuazione del programma di disarmo e ha lanciato un appello alle parti affinché si riuniscano, il prima possibile, per colloqui politici a Ginevra. Dall'inizio di questo processo, il DFAE è in stretto contatto con l'OPAC e l'ONU e sostiene con contributi finanziari e tecnici l'impegno profuso da entrambe per stabilizzare la situazione e proteggere la popolazione civile siriana.

Riforma dei metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza dell'ONU

La Svizzera si adopera al meglio per ottimizzare i metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza dell'ONU. In qualità di coordinatore del gruppo «Accountability, Coherence, Transparency», creato nel maggio 2013 (su iniziativa del gruppo dei cosiddetti «Small Five») e composto da 22 Stati che esigono dal Consiglio di sicurezza l'obbligo di rendiconto come pure maggiore coerenza e trasparenza, la Svizzera può ancora potenziare il suo ruolo di leader in questo settore. Il gruppo non ha presentato alcuna risoluzione contenente una proposta di riforma «globale», ma fornisce spunti di riflessione con possibilità di attuazione flessibili e specifiche alle singole proposte.

Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU

La Svizzera valuta positivamente l'operato del Consiglio dei diritti dell'uomo durante lo scorso anno. Dall'inizio degli sconvolgimenti nell'Africa del Nord e in Medio Oriente nel 2011, le discussioni in seno al Consiglio si sono sviluppate in modo costruttivo. Il miglioramento della dinamica di quest'organo dipende, da un lato, dalla sua composizione nel 2013 e, dall'altro, dal consenso che la comunità internazionale ha raggiunto nella valutazione di alcuni eventi dello scorso anno (ad es. Siria).

Dal 2010 la Svizzera è membro del Consiglio dei diritti dell'uomo (al secondo mandato dopo il periodo 2006–2009) e, quale rappresentante del gruppo dei Paesi occidentali, ne ha assunto la vicepresidenza nel 2013. Il secondo mandato della Svizzera è giunto al termine alla fine del 2013. Tuttavia, la Svizzera presenterà una nuova candidatura a un seggio per il periodo 2016–2018. L'elezione avrà luogo nel 2015.

Nel quadro delle sessioni ordinarie e straordinarie del Consiglio, la Svizzera si adopera per promuovere i propri temi prioritari e difendere la causa delle vittime. Il carattere sovranazionale delle iniziative elvetiche si rivela essere molto vantaggioso. Nel 2013 la Svizzera ha presentato un'iniziativa coronata da successo: a marzo, nel corso della 22^a sessione, il Consiglio dei diritti dell'uomo ha dato il consenso a una risoluzione congiunta della Svizzera, del Costa Rica e della Turchia sul tema della protezione dei diritti umani nel quadro di proteste pacifiche (cfr. 2.3.4). L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo è stato incaricato di organizzare un seminario su questo tema, nel corso del quale sono state discusse le buone pratiche degli Stati in materia di gestione di manifestazioni pacifiche.

La Commissione internazionale d'inchiesta sulle violazioni dei diritti umani in Siria, di cui è membro dal 2012 la svizzera Carla del Ponte, ha redatto nell'anno in rassegna tre rapporti sulla violazione dei diritti umani in Siria, che ha poi presentato al Consiglio dei diritti dell'uomo. La Svizzera ha partecipato in modo molto attivo ai dibattiti sulla lotta contro l'impunità. Inoltre, insieme ai Paesi contraddistinti da ideali affini, ha contribuito a puntare i riflettori sulla situazione dei diritti umani in Bahrain.

A marzo, il Consiglio dei diritti dell'uomo ha approvato il secondo rapporto della Svizzera nell'ambito dell'Esame periodico universale (*Universal Periodic Review*, UPR). La Svizzera ha accolto 99 delle 140 raccomandazioni a lei indirizzate ed è attualmente impegnata nella loro attuazione (cfr. 2.3.4).

Attraverso una stretta collaborazione tra Confederazione, Cantoni e società civile, la Svizzera si è preparata a questo esame, riscuotendo consenso tra gli Stati membri. In fase di attuazione delle raccomandazioni, questi attori riprenderanno a collaborare a stretto contatto.

La Svizzera ha partecipato attivamente all'UPR di altri Stati e si è impegnata nella promozione dell'universalità e della credibilità di questo meccanismo, adoperandosi a tal fine affinché Israele ricominciasse a collaborare sia in questo quadro specifico che, in generale, nel Consiglio dei diritti dell'uomo.

Conferenza di Ginevra sulla Siria e negoziati sulla questione nucleare iraniana

Nell'anno in rassegna, la Svizzera ha ospitato diverse conferenze e diversi negoziati internazionali su temi di massima attualità che le hanno procurato visibilità e rilevanza su scala mondiale. Tra questi rientrano anche il dossier sul nucleare iraniano e i negoziati per una soluzione del conflitto armato in Siria.

Il 24 novembre 2013 i colloqui sulla questione iraniana sono sfociati in un piano d'azione comune. Questo accordo temporaneo, che prevede un freno al programma nucleare dell'Iran in cambio di un allentamento delle sanzioni contro il Paese, è il risultato di intensi negoziati condotti sotto l'egida dell'Unione europea con la partecipazione diretta di rappresentanti di grande calibro dell'Iran, della Francia, della Gran Bretagna, della Germania, della Cina, degli USA e della Russia. Durante questi colloqui la Svizzera ha assunto il ruolo attivo di Paese ospitante e la circostanza che questa svolta sia stata raggiunta a Ginevra conferma i risultati positivi della nostra politica propositiva in seno all'ONU come pure il ruolo centrale della Svizzera in quanto Paese ospite della sede europea dell'Organizzazione.

Inoltre, nel corso del 2013, la Svizzera ha messo a disposizione della comunità internazionale i suoi buoni uffici per agevolare i negoziati in vista di una soluzione del conflitto siriano. Pertanto, ha accolto con favore la proposta del Segretario generale dell'ONU di tenere in Svizzera la conferenza sulla Siria prevista per il mese di gennaio 2014.

UNESCO

Per l'impegno della Svizzera nell'UNESCO è stata elaborata una strategia, basata su tre priorità, con l'obiettivo di avvicinare questa agenzia specializzata alle esigenze globali del sistema ONU nel modo giudicato più opportuno per la Svizzera. La principale priorità, di natura istituzionale, definisce il quadro del contributo svizzero a una precisa definizione degli obiettivi principali dell'UNESCO, a un impiego efficiente delle risorse e agli sforzi di riforma dell'Organizzazione. Al centro vi è quindi la stabilità dell'istituzione, mentre la seconda priorità si riferisce alla rilevanza del programma e all'impegno della Svizzera a concentrarsi su alcune iniziative che permettono di utilizzare il valore aggiunto della Svizzera e dell'Organizzazione. La terza priorità si riferisce alla necessità di sfruttare meglio la vasta rete di esperti di cui dispone l'UNESCO, sia a livello nazionale che internazionale, nei settori dell'istruzione, della scienza, della cultura e della comunicazione.

Nel 2013 la Svizzera ha terminato, dopo quattro anni, il suo mandato nel Comitato del patrimonio mondiale, mandato che le ha consentito di adoperarsi pienamente per la protezione e la promozione del patrimonio culturale e naturale. La Commissione svizzera per l'UNESCO ha ripreso le sue cooperazioni internazionali nel 2013, ponendo l'accento sulla dimensione europea. Il suo intento è intensificare in futuro questi sforzi e tenere conto in misura maggiore della sua rete di contatti in Svizzera.

Candidature della Svizzera nel sistema ONU

Promuovere la presenza di svizzeri in seno alle organizzazioni internazionali è un compito importante. Sia quantitativamente che qualitativamente, la presenza duratura di cittadini elvetici negli organi internazionali contribuisce alla tutela degli interessi nazionali. Nel 2013, la cooperazione interdepartimentale ha consentito la nomina delle seguenti personalità svizzere all'ONU:

Pierre Krähenbühl, attuale direttore delle operazioni del CICR, è stato designato dal Segretario generale dell'ONU commissario generale dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA). Entrerà in servizio nel primo semestre 2014.

Monique Jametti Greiner, vicedirettrice dell'Ufficio federale di giustizia, è stata riconfermata membro del Consiglio esecutivo dell'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT) per il periodo 2014–2018.

L'ambasciatore Michel Mordasini, fino a novembre 2013 vicedirettore della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), è stato nominato vicepresidente del Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (FISA).

Thomas Gass, fino all'estate 2013 ambasciatore della Svizzera in Nepal, è stato designato sottosegretario generale al coordinamento delle politiche e delle attività interistituzionali presso il Dipartimento degli affari economici e sociali dell'ONU (UNDAES).

L'ambasciatore Christoph Schelling, dal 2010 capo della divisione Fiscalità della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), è stato nominato per il periodo 2013–2016 membro del comitato di esperti dell'ONU per la cooperazione internazionale in materia fiscale.

Un'importante candidatura è in lizza nel 2014: Patricia Schulz per il Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) (mandato 2015–2018).

La Commissione dell'ONU sul diritto commerciale internazionale (UNCITRAL) ha nominato suo direttore per il periodo 2013/2014 Michael Schöll, capo del settore Diritto internazionale privato dell'Ufficio federale di giustizia (UFG). L'UNCITRAL s'impegna a favore dell'armonizzazione e dell'uniformazione su scala mondiale del diritto commerciale internazionale.

Con queste sei nomine la presenza di cittadini elvetici in cariche internazionali di alto livello è in linea con le legittime ambizioni della Svizzera.

La Ginevra internazionale

La Ginevra internazionale o, grazie a Ginevra, la Svizzera internazionale offre considerevoli vantaggi alla politica estera svizzera: sulla scena internazionale, il nostro Paese può assumere molta più influenza di quanto consentirebbe la sua dimensione. Con la sua politica d'accoglienza, il cui obiettivo è offrire le migliori qualità di vita e di lavoro ai funzionari, ai diplomatici e agli altri attori internazionali operanti a Ginevra, la Svizzera internazionale rappresenta inoltre un contributo importante alla governance mondiale. In questo modo, la Svizzera concorre in modo determinante allo svolgimento pacifico delle relazioni internazionali e alla soluzione dei grandi problemi attuali.

Nel 2013 la Ginevra internazionale ha ospitato la sede di 30 organizzazioni o enti internazionali (35 su tutto il territorio elvetico) come pure di oltre 400 organizzazioni non governative, tra cui 250 con status di consulente presso il Consiglio economico e sociale dell'ONU (ECOSOC). 172 Stati dispongono a Ginevra di una missione permanente presso l'ONU e altri Stati hanno manifestato il loro interesse all'apertura di simili rappresentanze. Con circa 2700 conferenze internazionali all'anno, a cui

prendono parte 200 000 delegati ed esperti di ogni parte del mondo, Ginevra è il primo centro di governance mondiale. A queste cifre si aggiungono ogni anno le 3000 visite di capi di Stato e di governo e di ministri (incluse le visite private) e i circa 42 000 collaboratori di organizzazioni internazionali e di rappresentanze estere domiciliati a Ginevra.

Considerata la crescente concorrenza delle città e degli Stati desiderosi di accogliere sedi delle organizzazioni internazionali e viste le radicali trasformazioni nella governance mondiale, nel 2013 è stata proposta una nuova strategia al Consiglio federale: in futuro, la Confederazione, i Cantoni e il Comune di Ginevra dovranno cercare congiuntamente di aumentare l'attrattiva e la competitività della Svizzera quale centro della governance mondiale. Il Consiglio federale ha preso atto della strategia, di cui condivide gli orientamenti generali proposti.

Concretamente, si intende apportare miglioramenti al dispositivo di accoglienza e ciò comporta, tra l'altro, la ristrutturazione di edifici e impianti. In futuro la Svizzera potrà sostenere i progetti edili relativi agli immobili delle organizzazioni internazionali in Svizzera in forma di prestiti a tassi preferenziali e non più soltanto in forma di crediti di costruzione. In questo modo la Confederazione potrà fornire un contributo sostanziale al rinnovo del Palazzo delle Nazioni («Strategic Heritage Plan») a Ginevra.

La nuova strategia prevede inoltre misure volte a sviluppare le capacità di formazione, di riflessione e di know-how. Contemporaneamente, dovrà essere migliorato il coordinamento con i Cantoni ospiti e le regioni francesi di confine nonché le pubbliche relazioni riguardo al ruolo della Svizzera quale Stato ospite e l'importanza della Ginevra internazionale. Le sinergie offerte dalla presenza sullo stesso territorio di una moltitudine unica di organizzazioni internazionali, missioni permanenti, organizzazioni non governative e istituti accademici dovranno essere sfruttate meglio, in particolare sviluppando piattaforme per la cooperazione tematica. La Svizzera sosterrà nell'apertura delle missioni permanenti i 22 Stati membri dell'ONU che non hanno ancora una rappresentanza a Ginevra. La Ginevra internazionale continua quindi ad essere un pilastro fondamentale dell'impegno della Svizzera e questa strategia, come pure i suoi costi e la sua attuazione, saranno oggetto nel 2014 di un rapporto al Parlamento.

2.4.3 Sviluppo sostenibile

Creazione di obiettivi globali nell'ambito dello sviluppo sostenibile/agenda post 2015: alla Conferenza Rio+20 del giugno 2012, la comunità internazionale ha deciso di elaborare obiettivi per uno sviluppo sostenibile (OSS). La Svizzera si è adoperata affinché il processo di creazione di questi obiettivi venisse associato a quello di definizione del seguito degli Obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM) (cfr. n. 2.3.3). Il documento redatto a fine settembre 2013, al termine dell'evento speciale dell'Assemblea generale dell'ONU sull'agenda post 2015, ha sancito per il periodo successivo al 2015 soltanto un'agenda e un sistema di obiettivi. La Svizzera condivide con la Germania e la Francia uno dei 30 seggi complessivi del gruppo di lavoro a composizione aperta sugli obiettivi di sviluppo sostenibile; il gruppo di lavoro è incaricato di elaborare, entro il 2014, una proposta di obiettivi globali di sostenibili-

tà. Nel settembre 2015 è previsto un vertice per adottare questa nuova agenda di obiettivi.

La Svizzera si adopera affinché l'esperienza con gli OSM, l'Agenda 21 e altri obiettivi e quadri di riferimento concordati a livello internazionale siano presi adeguatamente in considerazione. Chiede la definizione di obiettivi concreti, pragmatici e di valore universale, da raggiungere col contributo di tutti i Paesi. Nel mese di giugno, il Consiglio federale ha approvato la posizione intermedia della Svizzera nell'elaborazione di una nuova agenda globale per lo sviluppo sostenibile post 2015. L'obiettivo primario per il periodo post 2015 dovrà essere quello di realizzare lo sviluppo sostenibile, di debellare la povertà estrema nel rispetto dei limiti del pianeta, promuovendo al contempo la pace e la sicurezza conformemente agli obblighi e agli impegni nel campo dei diritti dell'uomo.

Il DFAE ha coordinato il vasto processo di consultazione (amministrazione, ambienti scientifici, società civile e settore privato). La posizione si basa su cinque principi fondamentali (diritti dell'uomo, rispetto dei limiti del pianeta, integrazione e giustizia sociali, universalità e coerenza delle politiche) e definisce linee guida per 14 ambiti tematici rilevanti per lo sviluppo sostenibile mondiale. La Svizzera ha innanzitutto individuato le seguenti priorità: sicurezza idrica per tutti, miglioramento della salute a tutte le età, parità tra i sessi, pace e sicurezza come obiettivi specifici, oltre a riduzione dei rischi di catastrofe, produzione e consumo sostenibili e benefici sociali ed economici collegati alla migrazione. L'attuale posizione della Svizzera in merito all'agenda post 2015 sarà concretizzata nel corso del prossimo anno.

Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile: sulla base della decisione adottata al vertice di Rio+20 e nel quadro dei negoziati condotti dall'Assemblea generale dell'ONU, gli Stati hanno creato un forum politico universale di alto livello dedicato allo sviluppo sostenibile. Il forum, che sostituisce la poco efficace Commissione sullo sviluppo sostenibile (CSD), sarà ormai l'organo di direzione mondiale dello sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni «ambiente», «economia» e «società». Il meccanismo di revisione reciproca, proposta congiunta della Svizzera, della Norvegia e del Liechtenstein nel quadro del forum, fornisce agli Stati membri uno strumento che consentirà loro di rendere conto dell'attuazione degli obiettivi e degli obblighi concordati. Questo meccanismo, che dovrà ancora essere concretizzato nel quadro del forum, garantirà a partire dal 2016 attività regolari di revisione, rendicontazione ed elaborazione di rapporti per quanto concerne il raggiungimento degli obiettivi previsti dall'agenda post 2015.

Economia verde: il 2012 era stato caratterizzato dal riconoscimento, di alto livello, al vertice di Rio+20 dell'importanza del tema «economia verde» nel contesto dello sviluppo sostenibile e della lotta contro la povertà. Adesso è giunto il momento dell'attuazione pratica. L'impegno multilaterale è stato espressamente sostenuto dal Consiglio di amministrazione del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente in occasione dell'incontro di febbraio (UNEP GC, decisione 27/7). A marzo, il Consiglio federale ha approvato il resoconto e il piano d'azione Economia verde volto alla promozione dell'impiego efficiente delle risorse naturali. Contestualmente ha presentato un disegno di modifica della legge del 7 ottobre 1983⁴⁴ sulla protezione dell'ambiente (LPamb), che sarà presentato come controprogetto indiretto all'iniziativa

⁴⁴ RS 814.01

popolare «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse». I punti principali del piano d'azione sono il rafforzamento dell'impegno e della visibilità elvetica internazionale. A tale fine, la Svizzera ha partecipato in particolare allo sviluppo di due nuove iniziative internazionali sul tema dell'economia verde: «Partnership for Action on Green Economy» e «Green Growth Knowledge Platform». Entrambi gli organismi hanno sede a Ginevra e potenziano così il polo ambientale della Ginevra internazionale. La Svizzera siede nel Consiglio di amministrazione del Programma decennale per un comportamento di consumo e di produzione sostenibile. Si tratta di uno strumento concreto d'attuazione dell'economia verde approvato nel quadro di Rio+20. La visibilità internazionale dell'impegno svizzero nei settori della ricerca e dello sviluppo di tecnologie pulite è stata promossa quest'anno anche grazie al forte interesse mediatico suscitato dai progetti «Solar Impulse» e «PlanetSolar». La forte crescita demografica nei Paesi in sviluppo e in quelli emergenti, il maggior fabbisogno di energia e l'aumento della pressione sulle risorse naturali richiedono una ridefinizione integrale del concetto di crescita economica. In tal senso, la Svizzera contribuisce già oggi attivamente alla transizione di certi Paesi in sviluppo verso un'economia verde.

2.4.4 Politiche estere settoriali

Ambiente

Governance internazionale in campo ambientale: nel quadro della concretizzazione delle decisioni della Conferenza delle Nazioni Unite Rio+20, la Svizzera ha dato un contributo attivo anche al consolidamento del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP). Il Consiglio di amministrazione dell'UNEP è stato sostituito da un'assemblea generale dell'ONU sull'ambiente in cui sono ora rappresentati tutti gli Stati (adesione universale). Alla 68ª sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2013 è stato approvato l'aumento del bilancio ordinario dell'UNEP; tale aumento non corrisponde tuttavia all'ammontare inizialmente proposto dall'UNEP.

Cambiamenti climatici: alla Conferenza sul clima svoltasi a Doha (Qatar) nel dicembre 2012 è stata rafforzata la volontà della comunità internazionale di negoziare, entro la fine del 2015, un nuovo accordo sul clima che dovrà, in particolare, prevedere obblighi vincolanti per tutti gli Stati per il periodo successivo al 2020. Ciò significa che in futuro anche i Paesi emergenti in forte crescita e gli Stati sinora rimasti in disparte (ad es. gli USA) saranno obbligati a ridurre le emissioni (il Protocollo di Kyoto prevedeva un obbligo solo per gli Stati industriali tradizionali). La Conferenza di Doha ha portato alla conclusione dei negoziati pluriennali concernenti un secondo periodo di impegno (2013–2020) del Protocollo di Kyoto. Oltre alla Svizzera, anche i 28 Stati membri dell'UE come pure l'Australia, l'Islanda, il Kazakistan, la Croazia, il Liechtenstein, Monaco, la Norvegia e l'Ucraina si sono impegnati a ridurre le proprie emissioni (il testo deve ancora essere ratificato); tuttavia si tratta di Paesi che producono meno del 15 per cento delle emissioni su scala internazionale. Conformemente alla legislazione nazionale, la Svizzera intende ridurre le proprie emissioni di gas serra del 20 per cento entro il 2020 (rispetto all'anno di riferimento 1990). La decisione di un secondo periodo d'impegno garantisce contemporaneamente il mantenimento di un regime climatico vincolante a livello inter-

nazionale fino a quando, a medio termine, entrerà in vigore il nuovo accordo sul clima.

Anche se non vi è un obbligo sotto il profilo del diritto internazionale, gran parte degli Stati (responsabili di circa l'80 % delle emissioni mondiali) si impegnerà a ridurre le emissioni fino al 2020 nel quadro di un sistema facoltativo di promesse verificabili (*Pledge&Review-System*).

I negoziati internazionali sul clima sono proseguiti nel 2013 in maniera molto intensa. I risultati della Conferenza di Varsavia non sono stati all'altezza delle aspettative e, in particolare, finora è stato impossibile raggiungere un accordo sulle modalità di impegno future. Ciononostante, dal 2020, per gestire efficacemente i cambiamenti climatici, tutti gli Stati dovranno sottoscrivere impegni di riduzione vincolanti e ciò in base alla loro quota di emissioni di gas serra e al proprio margine d'azione. Già adesso, però, molti Stati non hanno alcuna scelta e devono affrontare le ripercussioni dei cambiamenti climatici con strategie e progetti di adattamento; questo aspetto che ha assunto grande importanza anche nei negoziati sul clima.

Parallelamente alle trattative, l'organismo dell'ONU per il clima («Intergovernmental Panel on Climate Change», IPCC) ha proseguito i lavori del suo quinto rapporto. La prima parte del rapporto, incentrata sugli aspetti legati alla fisica e pubblicata nel settembre 2013, dimostra che il riscaldamento climatico non accenna a diminuire e che la comunità internazionale ha imboccato un cammino pericoloso, permettendo il continuo aumento delle emissioni di gas serra. Le argomentazioni del rapporto indicano al tempo stesso che è possibile limitare i cambiamenti climatici attraverso sforzi congiunti. Questi nuovi contributi scientifici hanno immediatamente dato un nuovo impulso ai negoziati sul clima.

Conservazione delle specie e biodiversità: con l'entrata in vigore della legge federale del 16 marzo 2012⁴⁵ sulla circolazione delle specie di fauna e di flora protette, la Convenzione del 3 marzo 1973⁴⁶ sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES) è stata trasposta in una legge in senso formale. La nuova legge prevede disposizioni penali più severe che consentono alla Svizzera, Paese depositario della Convenzione e sede della sua segreteria, di attuare la Convenzione con più fermezza. La tendenza a sottoporre prodotti dell'industria della pesca e del legno a regolamentazioni del diritto in materia di conservazione delle specie prosegue nel quadro della discussione sulla gestione sostenibile delle risorse. Il 10 aprile 2013⁴⁷ il Consiglio federale ha inoltre adottato il messaggio concernente il Protocollo di Nagoya del 29 ottobre 2010 sull'accesso alle risorse genetiche e l'equa condivisione dei benefici derivanti dal loro utilizzo (Protocollo di Nagoya). Il Protocollo aumenterà la certezza del diritto in materia di utilizzo di risorse genetiche e soddisferà la richiesta di creare un meccanismo di compensazione per l'utilizzo delle risorse di Paesi in sviluppo.

Acqua e boschi: anche nell'anno in rassegna la Svizzera è stata attiva nei forum internazionali della governance dell'acqua. Al riguardo assume una funzione trainante per quel che concerne l'inclusione di questo tema nell'agenda post 2015 (cfr. n. 2.3.3).

⁴⁵ RS 453, in vigore dal 1° ottobre 2013.

⁴⁶ RS 0.453

⁴⁷ FF 2013 2531

L'articolo della Convenzione della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE) del 17 marzo 1992⁴⁸ sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (Convenzione sull'acqua ECE/ONU), modificato su richiesta della Svizzera, è entrato in vigore nel febbraio 2013⁴⁹. Questa Convenzione regionale europea diventa così uno strumento globale aperto all'adesione anche di Paesi al di fuori della regione UNECE. Nel 2013 la Svizzera è stata membro del comitato direttivo della Convenzione sull'acqua dell'UNECE.

Nel 2011 sono stati avviati i lavori per la negoziazione di una convenzione europea sulle foreste. Gli ultimi negoziati a livello tecnico si sono tenuti nel novembre 2013 a Ginevra. Restano da definire alcune questioni istituzionali. I ministri decideranno sul seguito dei lavori durante la sessione straordinaria della Conferenza ministeriale FOREST EUROPE che si terrà nel primo semestre 2014 in Spagna.

Prodotti chimici e rifiuti: nel gennaio 2013 si è tenuto a Ginevra il quinto e ultimo ciclo di negoziati per la Convenzione internazionale sul mercurio (Convenzione di Minamata). L'obiettivo della Convenzione è proteggere la salute dell'uomo e l'ambiente dalle emissioni di mercurio causate da attività antropiche, riducendo il loro quantitativo a livello mondiale. L'impegno della Svizzera ha contribuito in modo determinante all'esito positivo dei negoziati, che erano stati avviati su iniziativa della Svizzera e della Norvegia. La Convenzione di Minamata è stata aperta alla firma nel quadro di una conferenza diplomatica che ha avuto luogo in Giappone nell'ottobre 2013. Inoltre, sono stati creati i presupposti affinché la Convenzione possa essere integrata nel segretariato delle convenzioni internazionali nel settore dei rifiuti e dei prodotti chimici a Ginevra.

Infine, ancora una volta Ginevra è stata al centro della diplomazia ambientale internazionale: le conferenze delle Parti alle tre Convenzioni globali nei settori dei prodotti chimici e dei rifiuti si sono svolte per la prima volta congiuntamente e hanno visto la presenza di 2000 partecipanti e di oltre 80 ministri. Al centro delle discussioni vi sono stati l'ulteriore rafforzamento e l'estensione della cooperazione tra le Convenzioni, tanto sul piano istituzionale quanto contenutistico, attraverso l'utilizzazione delle sinergie. Con la *Dichiarazione ministeriale di Ginevra* è stato ribadito il potenziale della politica nei settori dei prodotti chimici e dei rifiuti per la definizione degli obiettivi globali di uno sviluppo sostenibile.

Formazione, ricerca, innovazione (FRI)

Sia a livello nazionale che internazionale, sono soprattutto i ricercatori e le scuole universitarie stesse a creare reti scientifiche e a lanciare progetti. I successi ottenuti nelle collaborazioni scientifiche fanno sì che la Svizzera raggiunga i primi posti al mondo nella ricerca e nell'innovazione. Ovunque ha la reputazione di polo scientifico e innovativo di prim'ordine, circostanza che si ripercuote positivamente sulla configurazione della politica estera svizzera. Grazie alla sua attiva politica estera, la diplomazia svizzera occupa spesso una posizione di forza. Lo statuto di importante attore scientifico rispettato a livello internazionale è utilizzato sempre più dal Consiglio federale per far valere gli interessi elvetici in altri settori politici.

⁴⁸ RS **0.814.20**

⁴⁹ RU **2013 377**

Le conoscenze scientifiche contribuiscono in misura sempre più importante alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile e alla soluzione di sfide globali. Tra i primi Paesi al mondo nel settore Educazione, ricerca e innovazione (ERI), la Svizzera si prodiga per integrarvi i suoi punti di forza e, tra l'altro, assumere un ruolo attivo nel quadro della cooperazione allo sviluppo (cfr. n. 2.3.3). Si adopera, ad esempio, per rafforzare la collaborazione in materia di ricerca, partecipando alla costituzione e alla gestione di infrastrutture di ricerca i cui costi e complessità vanno oltre le possibilità di un singolo Paese (esempi: l'Organizzazione europea per la ricerca nucleare CERN, il progetto di costruzione del reattore sperimentale termonucleare ITER o l'Organizzazione europea per le ricerche astronomiche ESO). I sussidi messi a disposizione dalla Commissione federale delle borse per studenti stranieri (CFBS) sono un'ulteriore testimonianza dello spirito di solidarietà della Svizzera. Nell'anno accademico 2013/14 ha assegnato complessivamente 263 borse, dando così un contributo alla formazione delle nuove leve accademiche all'estero.

Conformemente al messaggio ERI 2013–2016 e alla strategia internazionale della Svizzera nel settore ERI, approvata dal Consiglio federale nel 2010, la cooperazione bilaterale nel campo della scienza e della ricerca si è estesa oltre i confini europei e statunitensi, raggiungendo determinati Paesi extraeuropei, ovvero i Paesi del BRICS, il Giappone e la Repubblica di Corea. Con tutti questi Paesi sono stati conclusi accordi quadro bilaterali. Per ultimo, a giugno, è entrato in vigore l'accordo con la Russia. Alla rete dell'ERI all'estero si è venuta ad aggiungere la nuova swissnex (Casa svizzera per gli scambi scientifici e tecnologici) di Rio de Janeiro.

A livello europeo, dal 2004, la Svizzera partecipa come Stato associato ai programmi quadro dell'UE nel settore della ricerca e, dal 2011, ai programmi dell'UE in materia di educazione, formazione professionale e gioventù (cfr. n. 2.2.1). La partecipazione elvetica ai programmi quadro e allo Spazio europeo della ricerca è di fondamentale importanza per la capacità innovativa del Paese e i risultati delle istituzioni svizzere sono eccellenti. Ciò è dimostrato dal fatto che, nel gennaio 2013, la Commissione europea ha deciso di scegliere il progetto «Human Brain Project», coordinato dal Politecnico federale di Losanna, come uno dei due progetti faro di questi programmi quadro nel settore «Nuove e future tecnologie». Poiché i programmi quadro europei in corso dal 2007 giungevano a termine in concomitanza con la fine dell'esercizio 2013, a febbraio il Consiglio federale ha trasmesso due messaggi al Parlamento per garantire alla Svizzera una partecipazione senza interruzioni alle nuove generazioni di programmi degli anni 2014–2020. I contributi finanziari della Svizzera ai programmi dell'UE, chiesti nei due messaggi, sono stati approvati a settembre dall'Assemblea federale. Nello stesso mese, il Consiglio federale ha approvato due mandati negoziali per l'adesione della Svizzera ai programmi «Orizzonte 2020» (ricerca e innovazione) e «Erasmus+» (educazione, gioventù, sport). I negoziati ufficiali con l'UE per quanto concerne «Orizzonte 2020» sono stati avviati a dicembre 2013, mentre l'inizio di quelli per «Erasmus+» è previsto nel gennaio 2014.

Il notevole interesse suscitato all'estero dal sistema duale della formazione professionale svizzera è dimostrato dalle numerose domande d'informazione sulla sua struttura e il funzionamento.

Settore spaziale

Da quando, nel novembre 2012, ha assunto insieme al Lussemburgo la presidenza dell'Agencia spaziale europea (ESA), la Svizzera si adopera affinché siano attuati gli impegni assunti in tale ambito a livello strategico, finanziario e programmatico. L'impegno per preservare la natura internazionale dell'ESA come pure la cura delle relazioni con i suoi Stati membri, in particolare con i grandi Paesi confinanti Germania, Francia e Italia, costituiscono i principali elementi politici dell'azione svizzera. Per affrontare questioni controverse come i vettori o le relazioni tra l'ESA e l'UE, la copresidenza elvetica ha istituito importanti piattaforme d'intesa, che potranno contribuire a un esito proficuo della prossima riunione del Consiglio dell'ESA a fine 2014. Con lo stesso obiettivo, la Svizzera si è impegnata a mantenere l'eccellenza scientifica e le innovazioni tecnologiche in ambito spaziale nonché investimenti regolari in questo settore, caratterizzato da un elevato valore aggiunto per il continente europeo. Nel quadro dell'ONU, la Svizzera ha portato avanti il suo impegno nell'elaborazione di linee guida comportamentali, a garanzia di un'utilizzazione dello spazio nel lungo periodo. Inoltre, ha partecipato attivamente ai negoziati multilaterali avviati dall'UE al fine di definire un codice di condotta internazionale per le attività spaziali.

Trasporti, energia e sanità

Trasporti

Trasporti terrestri: la Svizzera ha investito ingenti risorse nello sviluppo e nell'ammodernamento della sua rete ferroviaria e nella costruzione della Nuova ferrovia transalpina (NFTA). L'entrata in servizio della galleria di base del San Gottardo è prevista per la fine del 2016, quella del Monte Ceneri per il 2019. Per assicurare le capacità necessarie a nord e a sud della NFTA, la Svizzera lavora a stretto contatto con la Germania e l'Italia in base ad accordi bilaterali e nel quadro di organi di pianificazione comuni. In questi due Paesi sono tuttavia sorte alcune difficoltà a livello di esecuzione dei lavori. La Svizzera cerca di trovare soluzioni, ad esempio sostenendo la costruzione dell'infrastruttura oppure offrendo anticipi ai Paesi confinanti per l'esecuzione di lavori sul loro territorio. All'inizio del 2014 è prevista la firma di un accordo con l'Italia sulle modalità di finanziamento dell'ampliamento della sagoma di spazio libero (corridoio di quattro metri) sulla parte italiana della tratta di Luino verso Gallarate (via Laveno) e verso Novara (via Sesto Calende).

Per quanto concerne il traffico regionale con la Francia, all'inizio del 2014 dovrebbe essere firmato un accordo con Parigi per il collegamento ferroviario transfrontaliero CEVA (Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse).

Insieme alla Francia e alla Germania, la Svizzera prosegue le analisi per il raccordo ferroviario dell'EuroAirport Basilea-Mulhouse (EAP). Il progetto vede la partecipazione anche dell'aeroporto e degli enti locali. La popolazione è stata anch'essa coinvolta nella formazione del consenso pubblico. L'applicazione del diritto del lavoro svizzero nel settore svizzero dell'EAP è stata chiarita con un accordo quadro, ma restano tuttora aperte diverse questioni di natura fiscale. La Svizzera e la Francia cercano di individuare insieme soluzioni per garantire la certezza del diritto alle imprese che operano nel settore svizzero. Il nostro Paese è tuttora convinto che anche questi aspetti debbano essere chiariti.

Trasporto aereo: il Parlamento ha approvato la ratifica dell'Accordo del 4 settembre 2012⁵⁰ tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sulle ripercussioni dell'esercizio dell'aeroporto di Zurigo sul territorio della Repubblica federale di Germania. Da parte della Germania, la procedura di approvazione dell'Accordo non è ancora stata avviata. Alcune disposizioni sono state oggetto di contestazione nella Germania meridionale. La Svizzera si è dichiarata disposta a precisare l'interpretazione di singole disposizioni in un protocollo giuridicamente vincolante per le due Parti.

Con la Francia sono intercorsi colloqui anche sull'aeroporto internazionale di Ginevra (AIG) e sulla riorganizzazione del suo settore francese. La Svizzera e la Francia hanno avviato negoziati per aggiornare il trattato sulle deleghe dei servizi di controllo della navigazione aerea tra entrambi i Paesi.

Energia

Negoziati bilaterali con l'UE: grazie ai passi in avanti nel dossier istituzionale, sono stati accelerati i negoziati per un accordo bilaterale con l'UE nel settore dell'energia elettrica in vista del completamento del mercato interno nel 2014 (cfr. n. 2.2.1). Il Capo del DATEC ha incontrato più volte Günther Oettinger, commissario UE per l'energia. Parallelamente la Svizzera prende parte, a titolo di osservatore, al Forum energetico pentalaterale che raggruppa i Paesi che hanno fatto i maggiori progressi nell'attuazione dei meccanismi del mercato interno (Francia, Germania, Austria e Benelux).

Relazioni bilaterali con i Paesi confinanti: le numerose interdipendenze con i Paesi confinanti richiedono un approfondimento delle relazioni bilaterali da parte della Svizzera. Nel 2013 la Svizzera ha intensificato i contatti con l'Austria, l'Italia e la Germania (sia con il Governo di Berlino che con la Baviera e il Baden-Württemberg). La dichiarazione d'intenti sulla collaborazione nel settore energetico, sottoscritta con l'Italia nel 2012, ha rafforzato il dialogo bilaterale già in corso. Per la Svizzera, anche la Francia costituisce una priorità.

Relazioni bilaterali con determinati Stati partner: nel 2013 la Svizzera ha avviato un dialogo con i Paesi Bassi, ha ripreso quello con la Norvegia e intensificato la collaborazione con il Lussemburgo. Sono inoltre stati portati avanti i lavori per avviare una cooperazione con la Cina. Nel luglio 2013 una delegazione del settore elettrico svizzero, guidata dal Capo del DATEC, si è recata in visita in Brasile. Una delegazione dell'UFE è stata a gennaio ad Abu Dhabi e, un'altra delegazione si è recata a Singapore nel mese di marzo. Nel giugno del 2013, il progetto di gasdotto transadriatico (GTA) è stato preferito al progetto Nabucco-Ovest, suo concorrente nella realizzazione di un «corridoio sud» del gas naturale. La Svizzera, fautrice del progetto GTA, prosegue il suo impegno in questo ambito contribuendo alla diversificazione dell'approvvigionamento di gas naturale del Paese.

Cooperazione multilaterale: la Svizzera ha proseguito la sua azione a favore del rafforzamento di istituzioni multilaterali come l'Agenzia internazionale per l'energia (AIE), l'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA), la Carta europea dell'energia e l'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili (IRENA). Nell'ambito dell'AIEA, si è impegnata a favore del miglioramento della sicurezza nucleare nel

⁵⁰ Messaggio e progetto di accordo: FF 2013 469

mondo e ha partecipato attivamente al vertice di Vienna sulla sicurezza nucleare. Nel quadro dell'OCSE, i nostri esperti prendono parte insieme a specialisti di Paesi altamente sviluppati allo scambio di esperienze sull'applicazione civile dell'energia nucleare. La Svizzera si adopera per una riforma del regime dei sussidi destinati ai carburanti fossili e per la soppressione di tutti i sussidi inefficaci. Nel gruppo di lavoro sulle energie sostenibili, ha partecipato alla preparazione del vertice del G20.

Cooperazione allo sviluppo: la cooperazione allo sviluppo tiene conto delle questioni legate all'energia e al clima, in particolare nei suoi contributi ai programmi multilaterali delle banche di sviluppo e ai progetti bilaterali.

Sanità

Impegno in istituzioni multilaterali: fino a maggio 2014, la Svizzera sarà membro del Comitato esecutivo dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e continuerà a promuovere il processo di riforma dell'Organizzazione. Nel maggio 2013 la Svizzera e l'OMS hanno firmato una strategia di cooperazione nazionale per rafforzare la loro collaborazione, migliorare il sistema sanitario svizzero grazie alle vaste conoscenze di cui è depositaria l'OMS e consolidare il coordinamento tra i due partner nel settore della cooperazione sanitaria in diversi Paesi. La Svizzera ha inoltre rafforzato il suo contributo al Programma dell'ONU sull'HIV/AIDS (UNAIDS) e al Fondo globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria (GFATM).

Cooperazione bilaterale: conformemente alle priorità della Strategia di politica estera 2012–2015, sono stati intensificati i contatti, in particolare quelli con i Paesi confinanti. Oltre agli incontri bilaterali, nel maggio 2013 si è tenuta per la prima volta una riunione tra i ministri della sanità dei Paesi germanofoni (Svizzera, Germania, Austria e Lussemburgo). L'incontro in programma nel 2014 sarà organizzato dalla Svizzera. Inoltre, ad aprile, il Consiglio federale ha approvato un mandato negoziale per stipulare un accordo quadro con la Francia sulla cooperazione transfrontaliera in campo sanitario. Per quanto riguarda gli Stati del BRICS, nell'ottobre 2012, la Svizzera ha concordato con l'India di elaborare un memorandum d'intesa nel settore sanitario. Le relazioni con la Cina sono state approfondite in occasione di un incontro tra i due ministri della sanità nel maggio 2013 a Ginevra e di un viaggio del Capo del DFI a Pechino nell'agosto 2013. In questa occasione è stato tra l'altro deciso di elaborare un accordo tra i due Paesi per intensificare la collaborazione in diversi settori (in particolare agenti terapeutici, derrate alimentari e prodotti cosmetici). La Svizzera amplia il suo sostegno bilaterale attraverso nuovi programmi sanitari nel Myanmar, in Kosovo, in Albania e nel Corno d'Africa (programma regionale Etiopia sudoccidentale, Somalia, Kenia settentrionale).

Processo post 2015: nel quadro dell'agenda post 2015, la Svizzera si adopera affinché sia perseguito il miglioramento della salute a tutte le età (cfr. n. 2.3.3). Ciò significa dover intensificare l'impegno per la realizzazione degli Obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM) nel settore della sanità, in particolare per ridurre considerevolmente la mortalità infantile e materna e continuare ad arginare la diffusione dell'HIV/AIDS, della malaria e della tubercolosi. Inoltre, l'agenda degli OSM dovrà prevedere altri obiettivi, ad esempio nei settori delle malattie non trasmissibili. Infine, deve essere garantito a tutti l'accesso a servizi medici preventivi, terapeutici, riabilitativi e palliativi di qualità senza dover sostenere pesanti oneri finanziari, e si

dovrà dare il giusto peso alla dimensione della giustizia sociale nonché integrare in un approccio multisettoriale i fattori determinanti per la salute.

Negoziati con l'UE: dall'autunno 2008 la Svizzera e l'UE negoziano un accordo in materia di agricoltura, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti e salute pubblica (ALSA/ASal). I negoziati nel settore della salute pubblica riguardano la partecipazione a due agenzie europee (il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie e l'Autorità europea per la sicurezza alimentare), l'integrazione in tre sistemi di preallarme e di allarme rapido e la partecipazione al programma sulla salute dell'UE. Attualmente, i negoziati hanno subito un forte rallentamento. Il Consiglio federale determinerà a tempo debito il seguito della procedura. Al momento, la priorità nel settore della salute pubblica concerne l'adesione al dispositivo europeo per le gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero⁵¹.

2.5 Sostegno ai cittadini svizzeri all'estero e cooperazione internazionale nel settore dei servizi consolari

Sostegno ai cittadini svizzeri all'estero

Mansioni consolari

Le chiusure di numerose sezioni consolari in seguito alla riorganizzazione della rete delle rappresentanze svizzere comportano per numerosi Svizzeri all'estero spostamenti decisamente più lunghi per richiedere nuovi documenti di viaggio. A partire dal 2012 si è avviato a questi inconvenienti con l'impiego di apparecchiature mobili per l'acquisizione dei dati del passaporto biometrico. I servizi che esigono imperativamente che ci si presenti personalmente potranno quindi, anche in futuro, essere eseguiti in prossimità del luogo di residenza della persona che ne fa richiesta. Nel 2013 le apparecchiature mobili sono state impiegate 39 volte, 22 delle quali in città interessate dalla chiusura di una rappresentanza consolare.

I passaporti biometrici svizzeri, introdotti nel 2003, raggiungono gradualmente la fine del periodo di validità di 10 anni. Per questa ragione, nell'anno in rassegna si è constatato presso il DFAE un aumento delle richieste di rilascio di nuovi passaporti, aumento che si proseguirà nei prossimi due anni. Gli uffici cantonali dei passaporti si trovano ad affrontare la stessa sfida, e non è da escludere che il carico di lavoro supplementare che ne risulterà possa tradursi in una riduzione dell'offerta di servizi per gli Svizzeri residenti all'estero che desiderano approfittare di una vacanza in patria per fare registrare i propri dati biometrici.

Nel giugno 2013 l'Helpline del DFAE ha lanciato il flyer gratuito «Preparati bene, viaggerai bene», munito di una parte da staccare in formato carta di credito. Il flyer ha per obiettivo quello di aiutare i cittadini nel pianificare i propri viaggi all'estero, sollecitandoli a consultare i consigli di viaggio pubblicati sul sito del Dipartimento, di cui si possono anche seguire gli aggiornamenti tramite Twitter. Il flyer suggerisce

⁵¹ Decisione n. 1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22.10.2013 relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e sull'abrogazione della decisione n. 2119/98/CE, GU L 293 del 5.11.2013, pag. 1.

inoltre di registrarsi su Itineris, di scaricare sullo smartphone la nuova applicazione itineris e di rivolgersi per eventuali domande all'helpline DFAE, attiva ventiquattro ore su ventiquattro. Il flyer viene allegato ad ognuno dei circa 600 000 nuovi passaporti rilasciati ogni anno.

In questo modo si alleggerisce il lavoro delle rappresentanze all'estero, che al di fuori degli orari di ufficio possono deviare le chiamate verso l'helpline DFAE. A fine estate 2013 si è conclusa la prima tappa con le rappresentanze estere in Europa. Una deviazione su scala mondiale è pianificata per la fine del 2014, fermo restando che siano disponibili le risorse necessarie.

La protezione consolare (aiuto ai cittadini svizzeri che si trovano in situazioni d'emergenza all'estero) è un compito che assume sempre maggiore importanza. Le statistiche indicano che gli Svizzeri intraprendono ogni anno circa 10 milioni di viaggi all'estero. I consigli di viaggio pubblicati sul sito Internet del DFAE incentivano la prevenzione e la responsabilità individuale dei cittadini che viaggiano all'estero. Ciononostante, negli ultimi anni le domande di assistenza consolare sono aumentate sensibilmente. Nel 2007 si sono registrati 463 nuovi casi, mentre nel 2012 il numero è più che raddoppiato, raggiungendo 985 interventi.

Un nuovo servizio a favore della mobilità è offerto da Emigrazione Svizzera, aggregato alla Direzione consolare dal 1° gennaio 2013. Questo nuovo servizio fornisce gratuitamente alle persone che desiderano emigrare informazioni in tema di emigrazione e soggiorno all'estero. Stando al saldo migratorio rilevato dall'Ufficio federale di statistica Le pagine Internet di Emigrazione Svizzera sono tra le più consultate del DFAE ed ogni mese contano circa 10 000 visitatori.

Prevenzione e gestione delle crisi

Nel corso dell'anno in rassegna il Centro gestione di crisi si è concentrato sull'Africa settentrionale e centrale, nonché sul Vicino Oriente, regioni che continuano ad essere instabili. Per quanto concerne l'Egitto, il DFAE segue costantemente lo sviluppo della situazione. Stesso dicasi per la Repubblica Centrafricana, da dove il DFAE, costantemente in contatto con l'Unità di crisi del Ministero degli affari esteri francese, ha fatto evacuare alcuni cittadini svizzeri. Il Centro gestione di crisi del DFAE ha mantenuto uno stretto contatto con le rappresentanze svizzere nelle diverse regioni interessate da tensioni politiche, ad esempio nella penisola coreana nel marzo 2013 ed in occasione delle elezioni presidenziali venezuelane nell'aprile 2013. In collaborazione con l'ambasciata svizzera di Nairobi è stato elaborato un piano di emergenza (*contingency planning*) in previsione delle elezioni del febbraio 2013.

Nel 2013 diversi rapimenti di cittadini svizzeri da parte di gruppi terroristici hanno reso indispensabile l'intervento del Centro gestione di crisi del DFAE e di *taskforce* interdipartimentali. In particolare, nel febbraio 2013 è stata rilasciata una cittadina svizzera rapita nello Yemen. Il Centro gestione di crisi del DFAE continua a impegnarsi insieme a servizi di altri dipartimenti (DDPS e DFGP) per ottenere il rilascio di uno Svizzero rapito nelle Filippine. Di fronte al numero crescente di rapimenti e di interventi a favore di cittadini svizzeri, ed al fatto che l'elaborazione dei casi richiede un dispendio di energie sempre maggiore, con costi conseguentemente più alti, la Confederazione ha messo a disposizione risorse supplementari. Contemporaneamente, il DFAE ha incrementato il lavoro di prevenzione e le misure rivolte a

specifici gruppi di destinatari; tra queste, vanno citate la presenza a fiere turistiche e i contatti con le scuole universitarie. Con l'elaborazione di una nuova legge federale sulle persone e le istituzioni svizzere all'estero (Legge sugli Svizzeri all'estero; LSEst) è stata rafforzata la prevenzione con l'obiettivo di dare maggior peso alla responsabilità individuale dei viaggiatori.

Per quanto concerne i rapimenti, si è posto l'accento sul principio del Consiglio federale di rifiutare qualunque pagamento di riscatto. La politica di non pagare un riscatto in caso di rapimento è, nella lotta al terrorismo, una priorità del DFAE per l'anno presidenziale e per la presidenza svizzera dell'OSCE nel 2014. La politica elvetica in questo ambito poggia su tre assi: 1) intensificazione della prevenzione mirata, al fine di impedire, nella misura del possibile, che i cittadini svizzeri si rechino in regioni ad alto rischio di rapimenti; 2) aumento del numero di Paesi e attori privati che perseguono una rigorosa politica di non pagamento di riscatti in caso di rapimento; 3) intensificazione della collaborazione e del sostegno reciproco, in casi concreti di rapimenti, con l'obiettivo di ottenere un rilascio sicuro delle vittime, senza pagamento di riscatti.

Vengono intensificati e concretizzati lo scambio di informazioni e la collaborazione con i colleghi dei Paesi limitrofi e della Gran Bretagna, particolarmente per quanto concerne la fine delle prese di ostaggi e la pianificazione di eventuali valutazioni.

Relazioni con gli Svizzeri all'estero

In sintonia con la globalizzazione mondiale in costante crescita, anche il numero degli Svizzeri all'estero continua ad aumentare. Se nel 2011 è stato superato per la prima volta il record di 700 000 Svizzeri all'estero, alla fine del 2012 le nostre rappresentanze all'estero avevano già registrato 715 710 cittadini svizzeri, il 73 per cento dei quali era in possesso della doppia cittadinanza. La quinta Svizzera raggiunge così approssimativamente le dimensioni del Cantone di Vaud, terzo cantone svizzero in termini di grandezza. Poco più del 60 per cento degli Svizzeri all'estero vive in Europa, più di un quarto di questi in Francia. Inoltre, nell'anno in rassegna circa un quarto degli Svizzeri all'estero maggiorenni era iscritto in un catalogo elettorale svizzero; questo indica che gli espatriati assumono un ruolo sempre più importante anche in ambito politico.

Lo scorso anno, il numero dei connazionali che si sono stabiliti all'estero è aumentato dell'1,68 per cento. L'incremento più consistente (+5,38 %) si osserva in Asia, dove Israele, Cina, Tailandia e Singapore hanno registrato i tassi di crescita più significativi. Anche se, in cifre assolute, il numero degli Svizzeri residenti in Asia (45 793) è ancora decisamente inferiore a quello registrato in Europa o nel continente americano, la crescita asiatica è in rapporto diretto con l'espansione economica del Paese e con i rapporti commerciali sempre più stretti tra la Svizzera e l'Estremo Oriente.

Con l'importanza crescente della quinta Svizzera è aumentato anche il bisogno di maggior riconoscimento. Il progetto di legge federale sulle persone e le istituzioni svizzere all'estero, elaborato in seguito all'iniziativa parlamentare depositata il 15 giugno 2011 dal consigliere agli Stati Filippo Lombardi (11.446 Per una legge sugli Svizzeri all'estero) tiene appunto conto di questa situazione. Il DFAE sostiene con fermezza la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati, incaricata dell'elaborazione del progetto. Questa legge, che dovrebbe entrare in

vigore già a metà del 2015, riassume in maniera chiara e coerente in unico testo le diverse disposizioni che riguardano soprattutto gli Svizzeri all'estero.

Il 7 giugno 2013⁵², inoltre, il Consiglio federale ha inoltre adottato il messaggio e il progetto di legge federale sulla trasmissione della formazione svizzera all'estero. Con la revisione totale della legge del 9 ottobre 1987⁵³ sull'istruzione degli Svizzeri all'estero viene rafforzata l'importanza delle scuole svizzere per la trasmissione della formazione e della cultura svizzera all'estero. Le scuole svizzere all'estero otterranno una maggiore flessibilità aziendale e una maggiore sicurezza di pianificazione. Inoltre, sono previste nuove misure di promozione, in particolare per quanto riguarda la formazione professionale di base e la creazione di nuove scuole svizzere.

Cooperazione internazionale nel settore dei servizi consolari

Visti

Dal 2010 si constata un aumento delle domande di visto presso le rappresentanze svizzere. Per il 2013 si contano più di 560 000 richieste, il che corrisponde a una crescita del cinque per cento rispetto al 2012. Questo aumento numerico, unito all'introduzione della biometria per i visti, ha come conseguenza un fabbisogno di risorse nettamente maggiore. Siccome ogni registrazione di richiesta comporta in media cinque minuti in più, occorre calcolare, per il numero previsto di 560 000 richieste nel 2013, circa 6000 giorni di lavoro supplementari.

Parte dei compiti amministrativi nelle procedure dei visti è stata affidata a terzi. Dopo una messa a concorso, nel luglio 2013 sono stati firmati tre contratti: le ditte TLScontact (60% del volume) e VFS global (40 % del volume) si fanno carico del 75 per cento di tutte le richieste di visti fatte in Svizzera.

La Svizzera partecipa attivamente all'ulteriore sviluppo del progetto Schengen sulla ripartizione dei costi. Nel 2013 sono stati stipulati nuovi accordi inerenti alle rappresentanze. Essi consentono, laddove la Svizzera non dispone di servizi consolari, di delegare a un altro Stato il rilascio dei visti di nostra competenza, ampliando così le offerte per i viaggiatori che vogliono recarsi nel nostro Paese. Poiché questo sistema funziona in entrambe le direzioni, al 1° dicembre 2013 la Svizzera rappresentava 20 Stati Schengen in 20 località ed era rappresentata in 30 località.

Collaborazione consolare

La volontà di rinforzare la collaborazione con gli altri Paesi europei ha portato il DFAE a stabilire numerosi contatti con i suoi partner nell'ambito di consultazioni consolari, questo in particolare con la Germania, l'Austria, la Slovenia, i Paesi Bassi, la Polonia, la Romania e la Spagna. Questi contatti, allacciati nel 2011, hanno permesso di ottenere risultati concreti: con i Paesi Bassi è stato firmato un memorandum d'intesa, con la Slovacchia è stata presentata una dichiarazione comune e con l'Austria sono state avviate trattative formali in vista di una collaborazione consolare.

Al di fuori dell'Europa è stata prestata particolare attenzione allo sviluppo di relazioni strutturate al fine di offrire condizioni quadro favorevoli ai nostri connazionali

52 FF 2013 4549

53 RS 418.0

all'estero. Anche importanti avvenimenti internazionali hanno influenzato l'ordine delle priorità; sono per esempio state affrontate questioni consolari con Turchia, Cina, Russia (con lo sguardo rivolto a Sochi), Brasile (guardando alle olimpiadi ed ai campionati mondiali di calcio), Polonia e Iran.

2.6 Informazione e comunicazione

Situazione iniziale e strategia

Presenza Svizzera (PRS), integrata nella Segreteria generale del DFAE, sostiene la tutela degli interessi svizzeri all'estero facendo leva sulla comunicazione internazionale. Il suo orientamento si basa sulla strategia definita dal Consiglio federale per gli anni 2012–2015, la quale segue un *approccio tematico*. Questo significa che, su tematiche sensibili quali la piazza finanziaria, viene fornita un'informazione mirata, mentre sui punti di forza della Svizzera – quali l'educazione, la ricerca e l'innovazione – la comunicazione avviene ad ampio raggio. Il necessario rafforzamento del coordinamento tra PRS e dipartimenti competenti è assicurato dal gruppo di lavoro interdipartimentale per la comunicazione internazionale.

Monitoraggio e analisi

Il *monitoraggio dei resoconti forniti dai media internazionali* sul tema Svizzera consente di riconoscere precocemente i temi importanti per la comunicazione internazionale come pure eventuali crisi d'immagine. PRS rende conto regolarmente degli sviluppi nei media stranieri per mezzo di rapporti settimanali e di analisi mensili approfondite. Attualmente i resoconti si concentrano su temi finanziari e fiscali; hanno pure trovato ampio spazio le votazioni popolari sull'iniziativa contro le retribuzioni abusive e sull'iniziativa «1:12 – per salari equi».

Analisi d'immagine possono essere effettuate per preparare progetti di comunicazione specifici per Paese oppure risultare dalla valutazione di studi comparativi dell'immagine a livello internazionale. In senso generale, si può affermare che la Svizzera gode di un'immagine costantemente positiva presso l'opinione pubblica all'estero (p. es. 2013 la Svizzera si piazza all'ottavo posto nella classifica generale del Nation Brands Index). Elementi quali il paesaggio, l'ambiente, l'economia, la stabilità politica e il modo di governare ottengono in permanenza ottime valutazioni, mentre è meno positiva l'opinione su temi quali la cultura o l'innovazione.

Piattaforme della comunicazione all'estero

Anche nel 2013 la Svizzera ha svolto diversi progetti all'estero.

Nel Nord America essi erano incentrati su *formazione, ricerca e innovazione*, temi sviluppati in particolare nell'ambito di due progetti: la missione *Across America*, effettuata nel quadro del programma *ThinkSwiss* dall'aereo solare *Solar Impulse*, e la spedizione dell'imbarcazione solare *Planet Solar* sulla costa orientale degli Stati Uniti. *Solar Impulse* è decollato il 3 maggio 2013 da San Francisco raggiungendo New York il 6 luglio in sei tappe. Il volo spettacolare ha ottenuto una buona copertura mediatica e ha offerto alla Svizzera una visibilità marcata quale Paese di provenienza (stemma svizzero sul velivolo e sulle uniformi dei piloti). Gli atterraggi intermedi hanno consentito alle rappresentanze svizzere di organizzare in loco eventi

di forte richiamo su diversi temi attinenti alla ricerca e all'innovazione. A Boston, in occasione dell'arrivo di *Planet Solar*, si è svolta la *Swiss Cleantech Night* in collaborazione con la rete Swissnex locale. Circa 2500 persone hanno avuto modo di scoprire la capacità innovativa della Svizzera nel settore delle energie sostenibili. Anche in Sudamerica la Svizzera è stata presentata quale Paese innovativo: l'Ambasciata svizzera a Santiago ha partecipato all'anno cileno dell'innovazione organizzando diverse attività all'insegna del motto «Hecho en Suiza: Innovación».

Nel contempo, in Europa sono proseguiti i programmi *Partner im Dialog* e *Schweiz im Dialog*, ormai ben radicati. In collaborazione con le rappresentanze locali sono state organizzate in Germania, Austria e a Bruxelles, capitale dell'UE, serate a tema su argomenti prioritari della comunicazione dell'immagine nazionale, quali l'energia, i trasporti, la ricerca e l'innovazione. Nel quadro di questi eventi è stato possibile raggiungere in modo mirato *opinion leader* di ambienti politici ed economici. Temi analoghi erano in agenda anche in occasione di seminari a Parigi, Londra, Roma e Milano. Nell'ambito della *Fête de la Francophonie*, l'ambasciata svizzera a Berlino ha proposto una serie di eventi (con le risorse della comunicazione dell'immagine nazionale) volti a rafforzare la percezione della Svizzera romanda in Germania. In tale occasione, una delegazione di parlamentari della Svizzera romanda, accompagnata da autorità cantonali, si è recata a Berlino per uno scambio di opinioni su tematiche quali la politica in materia di formazione, scienza e innovazione con delegati del Bundestag e del Land di Berlino.

A sostegno del loro lavoro in ambito culturale, le rappresentanze svizzere possono avvalersi di esposizioni itineranti che presentano i temi prioritari della comunicazione dell'immagine nazionale svizzera. La mostra fotografica *Swiss Positions – 33 Takes on Sustainable Approaches to Building*, che espone 33 progetti della moderna e innovativa opera architettonica e ingegneristica svizzera, ha raggiunto 20 città di tutto il mondo da quando è stata lanciata nel 2012. Ha suscitato molto interesse anche la mostra sulla Guardia svizzera pontificia, inaugurata a Buenos Aires nel luglio 2013.

Piattaforme della comunicazione in Svizzera

La comunicazione dell'immagine nazionale non avviene soltanto all'estero; anche in Svizzera si svolgono infatti diverse attività, tra cui è particolarmente importante l'organizzazione di visite da parte di *delegazioni straniere*. Nel 2013 oltre 600 fra operatori dei media, istanze decisionali e studenti sono stati invitati a fare un viaggio tematico in Svizzera per essere sensibilizzati su vari aspetti del nostro Paese. I viaggi informativi concernenti la politica svizzera dei trasporti e il modello della formazione professionale duale, per esempio, suscitano sempre un grande interesse. In occasione dei festeggiamenti per il 50° anniversario dell'adesione della Svizzera al Consiglio d'Europa sono stati accolti in Svizzera giovani provenienti da tutta Europa.

Nel febbraio 2013 Gstaad è stato nuovamente scenario dei *Winter Days*, una piattaforma di promozione delle relazioni politiche internazionali. Rappresentanti della politica, della diplomazia e dell'amministrazione europea e svizzera si sono incontrati in un'atmosfera informale per discutere delle possibilità di promuovere la partecipazione dei cittadini alle organizzazioni sovranazionali. La Svizzera ha così

potuto esporre i propri interessi nei confronti dell'UE e allacciare importanti contatti con rappresentanti delle istanze decisionali.

Un importante fattore di diffusione della comunicazione dell'immagine svizzera sono i *corrispondenti esteri* in Svizzera. Il DFAE propone dunque regolarmente incontri con esperti svizzeri su temi d'attualità, quali la politica estera svizzera in generale, la politica europea e il commercio di materie prime.

Pubblicazioni informative e articoli promozionali

Tramite la rete esterna Svizzera sono stati distribuiti anche nel 2013 circa 165 000 pubblicazioni informative e 320 000 articoli promozionali. PRS ha tra l'altro redatto un nuovo opuscolo informativo concernente la formazione, la ricerca e l'innovazione della Svizzera. Il nuovo set di carte artistiche sulle xilografie dell'artista *Felix Vallotton* associa l'arte e la cultura ai cinque temi strategici della comunicazione dell'immagine nazionale, ovvero la democrazia diretta, la formazione, la politica dei trasporti innovativa, la sostenibilità e la solidarietà svizzera. Al fine di preservare l'attrattiva dell'assortimento di articoli promozionali, è stata lanciata la linea *Edelweiss*, che comprende prodotti quali borse e custodie per cellulari.

2.7 Risorse e rete esterna

Rete delle rappresentanze svizzere all'estero

La rete delle rappresentanze svizzere all'estero è costantemente adeguata all'evoluzione dei fattori che hanno un influsso determinante sulla politica estera: gli spostamenti del potere a livello globale, l'emergenza di mercati in espansione, le nuove sfide nell'assistenza ai cittadini svizzeri all'estero, i guadagni in termini di efficienza resi possibili dai progressi tecnologici, ma anche le misure di risparmio decise dal Parlamento. Nel 2013 l'accento è stato posto sul proseguimento delle misure volte a ottimizzare la rete esterna, varate dal Consiglio federale il 25 aprile 2012 in sintonia con il rapporto sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura 2012–2015. Tali misure consistono sono volte in particolare a sfruttare maggiormente le sinergie nella rete esterna e a concentrarsi sui compiti principali delle rappresentanze all'estero.

La prima fase di realizzazione delle misure decise si è conclusa nella primavera 2013 e ha consentito di raggiungere gli obiettivi di risparmio. In questa fase sono stati istituiti dodici centri consolari regionali, con la conseguenza che, in una ventina di città, le ambasciate hanno potuto concentrare le loro attività sulla rappresentanza degli interessi diplomatici ed economici o sulla gestione di programmi e progetti.

L'istituzione dei centri consolari regionali, salvo un certo scetticismo iniziale, non ha suscitato reazioni negative tra gli Svizzeri all'estero, verosimilmente grazie alle numerose misure di accompagnamento. Circa il 10 per cento dei cittadini svizzeri che vivono all'estero sono direttamente interessati dalla riorganizzazione della rete esterna. Il modello, che consente di raggruppare un numero limitato di servizi a elevato onere lavorativo, si è imposto rapidamente comportando vantaggi di scala e quindi una maggiore efficienza. Lo snellimento realizzato nei Paesi interessati è compensato da un'assistenza professionale e moderna assicurata dalla Direzione consolare e dai centri consolari regionali. Le prime esperienze con la rappresentanza

«snella», incentrata sulla tutela degli interessi e in cui l'ambasciatore è l'unico inviato di cittadinanza svizzera, hanno dimostrato che è possibile esercitare un'influenza mirata, curare i contatti con il Governo, l'economia e la cultura del Paese ospitante, come pure sostenere le visite ufficiali provenienti dalla Svizzera. Indubbiamente una riduzione della presenza in loco è da preferire alla chiusura definitiva di una rappresentanza.

Per il resto, le sinergie realizzate nell'ambito dell'ottimizzazione della rete esterna consentiranno un ampliamento solo contenuto della rete. Tenuto conto della crescente importanza economica degli Stati del Golfo e del Sud-Est asiatico per la Svizzera, il Consiglio federale ha deciso che, nel 2014, aprirà un'Ambasciata a Mascate (Oman), mentre il DFAE ha deciso di aprire un consolato generale nella città di Ho Chi Minh. La futura ambasciata a Mascate sarà collocata nello stesso edificio dell'Ambasciata dei Paesi Bassi. Questa soluzione, peraltro già praticata da anni con l'Ambasciata austriaca, consente di risparmiare sui costi d'esercizio rendendo possibile una presenza svizzera nel Paese.

Nel 2013 è stata in funzione per la prima volta nel Myanmar una cosiddetta «ambasciata integrata». Il DFAE è convinto che il raggruppamento di diversi servizi d'ambasciata nei settori della tutela degli interessi, dei servizi consolari, nonché di progetti e programmi della cooperazione internazionale offra la possibilità di concretizzare una visione della politica estera più integrata, coerente e visibile. Si potranno inoltre realizzare sinergie a livello di gestione e di attività di sostegno. Un elemento importante in questo contesto è l'introduzione, il 1° gennaio 2014, di un unico settore contabile per l'intero DFAE, nell'ottica di migliorare gli strumenti di gestione strategica del Dipartimento. Nell'anno in rassegna sono state elaborate le basi tecniche per il raggruppamento delle spese funzionali.

L'«ottimizzazione della rete esterna» nell'ambito del riesame dei compiti della Confederazione per il 2014 corrisponde all'obiettivo di una gestione parsimoniosa delle finanze chiesta dal Parlamento. Il Parlamento ha tuttavia deciso di accogliere una mozione della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale che chiede di mantenere l'ambasciata svizzera in Guatemala (12.3991 Mantenimento dell'ambasciata svizzera in Guatemala). Si è dunque rinunciato a chiudere tale rappresentanza.

Per poter tenere conto dei mutamenti dell'assetto internazionale, è importante che, anche in futuro, il Consiglio federale abbia la facoltà di adeguare la rete esterna e di prendere decisioni riguardanti l'apertura e la chiusura di rappresentanze conformemente alle sue competenze. È indispensabile preservare questo margine di manovra per attuare in modo efficace la strategia di politica estera 2012–2015 nell'ambito delle risorse approvate dal Parlamento.

Ulteriori progetti nel settore delle risorse

Il mantenimento e l'ulteriore sviluppo di una rete esterna forte, universale ed efficiente dipende inoltre dai collaboratori che la compongono e dalle misure intese ad affiancarli e a sostenerli.

Le missioni in Paesi fragili sono parte integrante della politica estera svizzera. Le difficili condizioni che vigono in questi Paesi, tuttavia, trattengono spesso i collaboratori del Dipartimento dal candidarsi per impieghi in tali zone. Considerato questo

stato di cose, nel 2013 il DFAE ha approvato un progetto inteso ad aumentare l'attrattiva di impieghi in contesti difficili e a motivare i collaboratori a candidarsi. Il pacchetto di misure corrispondente entrerà in vigore all'inizio del 2014. Anch'esso scaturito dall'intento di sostenere il personale trasferibile, il progetto *Dual career* si prefigge di aiutare i partner di persone impiegate presso il DFAE a proseguire la propria carriera professionale nonostante i numerosi trasferimenti in Svizzera o all'estero. Le misure, elaborate nell'ambito di un progetto pilota della durata di 18 mesi, prevedono tra l'altro la conclusione di nuovi accordi bilaterali tra la Svizzera e gli Stati ospitanti, finalizzati a facilitare ai partner l'esercizio di un'attività lavorativa all'estero, a migliorare le possibilità di un'assunzione temporanea allo scopo del reinserimento nella vita professionale, nonché a offrire loro l'accesso ai corsi di formazione interni.

Il 1° giugno 2013, infine, è entrata in vigore una nuova concezione per l'acquisto di vini svizzeri per le rappresentanze svizzere all'estero, sviluppata dopo che il Parlamento aveva accolto (il 23 dicembre 2011) le mozioni Darbellay e Hurter; queste ultime chiedevano che, in occasione dei ricevimenti ufficiali nelle rappresentanze, fossero serviti esclusivamente vini svizzeri. La nuova concezione offre ai collaboratori del DFAE una soluzione affidabile e facilmente applicabile per l'acquisto di vini, contribuendo a valorizzare all'estero la produzione vinicola svizzera.

Elenco delle abbreviazioni

ACNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>)
AELS	Associazione europea di libero scambio (<i>European Free Trade Association, EFTA</i>)
AIA	Scambio automatico d'informazioni
AIEA	Agenzia internazionale per l'energia atomica (<i>International Atomic Energy Agency, IAEA</i>)
ALBA	Alleanza bolivariana per le Americhe (<i>Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América</i>)
ALCP	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681)
AMISOM	Missione dell'Unione africana in Somalia (<i>African Union Mission to Somalia</i>)
AP-CdE	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa
APEC	Cooperazione Economica Asia–Pacifico (<i>Asia–Pacific Economic Cooperation</i>)
ASEF	Fondazione Asia-Europa (<i>Asia-Europe Foundation</i>)
ASEM	Incontri Asia–Europa (<i>Asia–Europe Meeting</i>)
BCE	Banca centrale europea
BRICS	Gruppo composto dai cinque grandi Paesi emergenti Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica
CAS	Comitato OCSE per l'aiuto allo sviluppo (<i>Development Assistance Committee</i>)
CDA	Convenzione di doppia imposizione
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo; RS 0.101)
CEVA	Collegamento ferroviario Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse
CGPS	Centro ginevrino per la politica di sicurezza (<i>Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces</i>)
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa

CITES	Convenzione del 3 marzo 1973 sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (RS 0.453) <i>(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)</i>
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CP	Codice penale svizzero
CPI	Corte penale internazionale
CPLRE	Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa
CSA	Corpo svizzero di aiuto umanitario
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
EAP	Aeroporto Basilea-Mulhouse
ECOSOC	Consiglio economico e sociale dell'ONU <i>(Economic and Social Council)</i>
ECOWAS	Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale <i>(Economic Community of West African States)</i>
EUFOR	Forze multinazionali dell'Unione europea <i>(European Union Force)</i>
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act (USA)
fedpol	Ufficio federale di polizia
FISA	Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo <i>(International Fund for Agricultural Development)</i>
FMI	Fondo monetario internazionale <i>(IMF, International Monetary Fund)</i>
FRI	Formazione, Ricerca, Innovazione
G20	Gruppo dei 20 <i>(USA, Giappone, Germania, Cina, Regno Unito, Francia, Italia, Canada, Brasile, Russia, India, Corea del Sud, Australia, Messico, Turchia, Indonesia, Arabia Saudita, Sudafrica, Argentina, Unione europea)</i>

GAFI	Gruppo di azione finanziaria (<i>Groupe d'Action financière, GAFI; Financial Action Task Force, FATF</i>)
GCTF	Forum globale dell'antiterrorismo (<i>Global Counterterrorism Forum</i>)
GFATM	Fondo mondiale per la lotta contro l'aids, la tubercolosi e la malaria (<i>Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria</i>)
GTA	Gasdotto Transadriatico (<i>Trans-Adriatic Pipeline, TAP</i>)
HRD	Difensori dei diritti dell'uomo (<i>Human Rights Defenders</i>)
IGAD	Autorità intergovernativa per lo sviluppo (<i>Intergovernmental Authority on Development</i>)
JRR	Justice Rapid Response
KAIPTC	Kofi Annan International Peace Training Centre
LPAmb	Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (RS 814.01)
LPSP	Legge federale del 27 settembre 2013 sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (FF 2013 6305)
LSEst	Legge sugli Svizzeri all'estero (Progetto)
MERCOSUR	Mercato comune dell'America meridionale (<i>Mercado Común del Sur</i>)
MES	Meccanismo europeo di stabilità
MINUSMA	Missione di stabilizzazione multidimensionale integrata dell'ONU in Mali (<i>United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali</i>)
MONUSCO	Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica democratica del Congo (<i>Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo</i>)
MoU	Memorandum d'intesa (Memorandum of Understanding)
NATO	Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (<i>North Atlantic Treaty Organisation</i>)
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NNSC	Commissione di supervisione delle nazioni neutrali (<i>Neutral Nations Supervisory Commission</i>)
OAS	Organizzazione degli Stati americani (<i>Organisation of American States</i>)

OCHA	Ufficio ONU per il coordinamento degli affari umanitari (<i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>)
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni (<i>Organisation internationale pour les migrations</i>)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio (<i>World Trade Organisation</i>)
OMS	Organizzazione mondiale della sanità (<i>World Health Organisation</i>)
ONG	Organizzazione non governativa (<i>Non-Governmental Organisation</i>)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite (<i>United Nations Organisation</i>)
OPCW/OPAC	Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (<i>Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons</i>)
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
OSM	Obiettivi di sviluppo del Millennio (<i>Millennium Development Goals</i>)
OSS	Obiettivi per uno sviluppo sostenibile (<i>Sustainable Development Goals, SDG</i>)
PEP	Persona politicamente esposta (<i>Politically exposed person</i>)
PNUA	Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (<i>United Nations Environment Program</i>)
PNUS	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (<i>United Nations Development Program</i>)
PRS	Presenza Svizzera
SADC	Comunità di sviluppo dell'Africa australe (<i>Southern African Development Community</i>)
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SLR	Servizio per la lotta al razzismo
SWISSCOY	Contingente svizzero della Forza multinazionale per il mantenimento della pace in Kosovo (KFOR)
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
TIEA	Accordo sullo scambio di informazioni in ambito fiscale (<i>Tax Information Exchange Agreement</i>)
TNP	Trattato di non proliferazione delle armi nucleari (<i>Non-Proliferation Treaty</i>)

UA	Unione africana
UE	Unione europea
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFC	Ufficio federale della cultura
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFSPD	Ufficio federale dello sport
UNAIDS	Programma congiunto delle Nazioni Unite su HIV/AIDS (<i>Joint United Nations Programme on HIV/AIDS</i>)
UNCAC	Convenzione delle Nazioni Unite del 31 ottobre 2003 contro la corruzione (RS 0.311.56) (<i>United Nations Convention against Corruption</i>)
UNCITRAL	Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale interna- zionale (<i>United Nations Commission on International Trade Law</i>)
UNECE	Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (<i>United Nations Economic Commission for Europe</i>)
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
UNFPA	Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (<i>United Nations Population Fund</i>)
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>)
UNODC	Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>)
UNRWA	Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente (<i>United Nations Relief Agency for Palestine Refugees in the Near East</i>)

Informazioni complementari riguardanti il Consiglio d'Europa

Osservazioni preliminari

Le priorità della Svizzera in seno al Consiglio d'Europa e le principali sfide con le quali l'Organizzazione di Strasburgo è confrontata sono esposte al numero 2.3.1 del Rapporto sulla politica estera 2013. Il presente allegato contiene informazioni aggiuntive sul contributo della Svizzera nei diversi campi in cui opera il Consiglio d'Europa.

50° anniversario dell'adesione della Svizzera

Nel 2013 le attività della Svizzera presso il Consiglio d'Europa sono state caratterizzate dalle celebrazioni per il 50° anniversario di adesione all'istituzione di Strasburgo, avvenuta il 6 maggio 1963. Diversi avvenimenti connessi a questa ricorrenza hanno ribadito l'importanza delle relazioni che uniscono la Svizzera al Consiglio d'Europa.

Nel suo discorso commemorativo pronunciato dinanzi all'Assemblea parlamentare (APCE) a Strasburgo il 23 aprile, il Capo del DFAE ha posto l'accento sulla gioventù e ha ricordato che l'integrazione europea deve offrire nuove prospettive alle future generazioni. Portando l'esempio della Carta sociale, ha sottolineato i vantaggi che offre il sistema svizzero di formazione professionale duale nell'interpretazione degli obblighi derivanti dalle Convenzioni, principali strumenti del Consiglio d'Europa. Ha infine accennato al peso che la Svizzera attribuisce alla continuazione della riforma (iniziata con la Conferenza d'Interlaken nel 2010) dell'istituzione e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il 6 maggio 2013, il segretario generale del Consiglio d'Europa, Thorbjørn Jagland, si è recato in visita ufficiale in Svizzera e si è intrattenuto con i Capi del DFGP e del DFAE. Le discussioni hanno riguardato, da un lato, la riforma della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'adesione dell'UE alla Convenzione europea del 4 novembre 1950⁵⁴ dei diritti dell'uomo (CEDU). Dall'altro, si è parlato delle relazioni della Svizzera con il Consiglio d'Europa, della riorganizzazione di quest'ultimo e della cooperazione con l'OSCE. Il segretario generale Thorbjørn Jagland, insieme al Capo del DFAE, ha inoltre partecipato alla cerimonia ufficiale per la celebrazione del 50° anniversario, organizzata dall'Università di Friburgo.

Per rendere omaggio alla dimensione paneuropea di questo mezzo secolo di relazioni ufficiali con il Consiglio d'Europa, 50 giovani provenienti dagli ultimi 11 Paesi che hanno aderito al Consiglio d'Europa hanno partecipato, dal 1° al 7 maggio 2013, a un viaggio di studi di una settimana in Svizzera, su invito del DFAE. I giovani hanno avuto occasione di familiarizzare con diverse istituzioni del sistema federalistico svizzero. Tappe salienti del viaggio: le visite a Strasburgo, all'Assemblea intergiurassiana a Moutier e alla Landsgemeinde di Glarona, oltre a un workshop sulla gioventù sullo Stockhorn e ad alcuni incontri all'Università di Friburgo.

⁵⁴ RS 0.101

Infine, su invito della presidente del Consiglio nazionale, Maya Graf, il presidente dell'APCE, Jean-Claude Mignon, ha reso visita alla Svizzera a settembre, occasione per incontrare i membri della delegazione parlamentare al Consiglio d'Europa e il Capo del DFAE.

1 Organi

1.1 Comitato dei ministri

Nel corso della 123^a sessione del Comitato dei ministri, tenutasi a Strasburgo il 16 maggio 2013, il Segretario generale del Consiglio d'Europa ha lanciato ufficialmente la terza fase del processo di riforma. Questa fase punta a ottimizzare il funzionamento e il coordinamento dei diversi organi incaricati del monitoraggio delle decisioni del Consiglio d'Europa e a migliorare l'attuazione delle loro conclusioni, nel rispetto della loro indipendenza. La dichiarazione finale adottata al termine della sessione è rimasta molto generica e poco vincolante a causa delle reticenze espresse da alcuni Stati membri in merito a un rafforzamento del monitoraggio.

Durante la stessa sessione il Comitato dei ministri ha adottato il protocollo n. 15 della CEDU, che è stato aperto alla firma degli Stati membri il 24 giugno 2013. Dal 2 ottobre 2013 anche il protocollo n. 16 della CEDU è stato aperto alla firma. Per maggiori dettagli in merito a questi due protocolli si rinvia al numero 2.1.

1.2 Assemblea parlamentare

Le quattro sessioni dell'APCE nel 2013 sono state caratterizzate dal numero elevato di capi di stato, ministri, presidenti di parlamenti e altre personalità di alto rango che sono intervenuti dinanzi all'Assemblea confermando così il suo statuto di partner importante nella promozione e nel rispetto dei valori del Consiglio d'Europa.

Tra gli eventi degni di nota va menzionata l'adozione da parte dell'APCE di un rapporto sul rispetto degli impegni presi dalla Repubblica dell'Azerbaijan e il rigetto di un altro rapporto concernente la questione dei prigionieri politici in questo Paese. Entrambe le decisioni sono state prese durante la sessione di gennaio 2013, caratterizzata da dibattiti in parte accesi. Durante la sessione di giugno, l'APCE ha inoltre deciso di non avviare una procedura di controllo relativa alla riforma costituzionale in Ungheria.

1.3 Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa

La delegazione svizzera presso il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE), presieduta dal consigliere di stato giurassiano Philippe Receveur, ha partecipato alle due sessioni annuali del Congresso, che si sono tenute a marzo e ottobre a Strasburgo.

I dibattiti della sessione di marzo hanno riguardato gli effetti della crisi in Europa sulla democrazia locale e regionale. Il CPLRE ha inoltre adottato una risoluzione sul

monitoraggio e sul controllo dopo le elezioni; la risoluzione precisa il ruolo del Congresso e le sue aspettative in questo campo, soprattutto nei confronti del Comitato dei ministri, ma anche dei 46 Stati che hanno ratificato la Carta dell'autonomia locale.

Diversi dibattiti della sessione di ottobre hanno avuto come oggetto le risposte locali e regionali alla crisi economica e alle sfide in termini di coesione sociale. Le discussioni hanno riguardato, in particolare, l'integrazione dei migranti tramite il lavoro indipendente e il loro accesso al mercato occupazionale regionale.

1.4 Incontro tra le delegazioni all'APCE e al CPLRE

Le delegazioni svizzere all'APCE e al CPLRE si sono incontrate a Berna a inizio maggio 2013, in occasione del 50° anniversario dell'adesione della Svizzera al Consiglio d'Europa. Dalle discussioni è emersa, in particolare, la volontà di migliorare lo scambio di informazioni tra le due delegazioni sulle attività e sui temi comuni. Invitato a partecipare all'incontro, il segretario generale Thorbjørn Jagland, allora in visita di lavoro in Svizzera, oltre a rispondere a molte domande si è espresso sullo stato di avanzamento, ma anche sui successi e sulle difficoltà nel processo di riforma del Consiglio d'Europa e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

2 Diritti dell'uomo

2.1 Coesione democratica – Questioni relative ai diritti dell'uomo/Seguito dei lavori di Interlaken

Il Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (CDDH) ha continuato a concentrare il suo operato sulla riforma del sistema di controllo della CEDU, sulla prevista adesione dell'UE alla Convenzione, nonché sullo sviluppo e sulla promozione dei diritti dell'uomo.

Tra le misure che sono state prese in occasione della conferenza di Brighton nell'aprile 2012, e da attuare entro la fine del 2013, figuravano alcune decisioni che necessitavano di altrettante modifiche alla Convenzione. Prima di essere adottate dal Comitato dei ministri, durante il periodo in rassegna tali modifiche sono state concretizzate sotto forma di due protocolli dietro la guida del CDDH (protocollo n. 15 recante emendamento alla Convenzione e protocollo addizionale n. 16). Questi due atti puntano a ottimizzare la procedura dinanzi alla Corte europea di Strasburgo e a migliorare l'attuazione della Convenzione negli Stati parte, nel rispetto della dottrina del «*margin of appreciation*» che spetta a questi Stati. Il protocollo n. 15 iscrive il principio di sussidiarietà nel preambolo della CEDU, riduce da sei a quattro mesi il termine di ricorso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo e semplifica le condizioni da soddisfare per invocare il criterio di ricevibilità del pregiudizio significativo introdotto dal protocollo n. 14. Viene inoltre soppresso il diritto delle parti a opporsi al deferimento di una causa alla sezione allargata. Infine, il limite di età applicabile ai giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo è modificato in maniera tale che questi ultimi possano rimanere in carica per l'intera durata del mandato di nove anni. Il protocollo n. 16 prevede che le più alte giurisdizioni degli

Stati contraenti possano domandare alla Corte un parere consultivo su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione della CEDU. Il protocollo n. 15 deve raccogliere il consenso di tutti i 47 Stati parte, mentre questa regola non vale per il protocollo addizionale n. 16, che potrà entrare in vigore una volta che sarà stato ratificato da dieci Stati. Il Consiglio federale presenterà probabilmente nel corso del secondo semestre del 2014 il messaggio relativo alla firma e alla ratifica di questi due protocolli.

Pur essendo costantemente oggetto di discussioni dalla fine degli anni Settanta, l'adesione dell'UE alla CEDU è formalmente prevista dal Trattato di Lisbona (2009) e dal protocollo n. 14 (2010). L'obiettivo è quello di integrare l'UE nel meccanismo di controllo della CEDU. Sottoponendo l'UE al controllo esterno della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) si vogliono colmare le lacune che persistono nella protezione di questi diritti in Europa e rafforzare la protezione offerta ai cittadini. Dopo quasi tre anni di negoziati, i 47 Stati parte (di cui i 27 membri dell'UE) e la Commissione europea hanno adottato, nell'aprile 2013, un progetto di accordo di adesione. Quest'ultimo si fonda sul principio del cosiddetto *piède di parità* secondo cui, per quanto possibile, l'UE deve essere trattata come gli altri 47 Stati parte. Concretamente, anche l'UE avrà diritto a un seggio di giudice in seno alla Corte e a un rappresentante all'interno del Comitato dei ministri; inoltre, la sua partecipazione non si limiterà alle procedure di ricorso riguardanti il diritto comunitario. In virtù di questo principio, come le altre parti alla CEDU, l'UE sarà tenuta a sottostare alla giurisdizione della Corte EDU e a mettere in atto le sue sentenze. Infine l'UE dovrà contribuire (in modo determinante) alle spese del meccanismo di controllo della CEDU. Saranno tollerate eccezioni a questo principio solo qualora si dovesse tenere conto del fatto che l'UE non è uno Stato. Il *meccanismo di codifesa*, ormai introdotto, costituisce una nuova forma di partecipazione alla procedura dinanzi alla Corte EDU che va al di là dell'intervento di terzi sancito dall'articolo 36 CEDU, secondo cui se si presenta ricorso, sia solo contro l'UE sia solo contro uno dei suoi Stati membri, anche l'altra parte può essere eventualmente coinvolta nella procedura. Contrariamente all'intervento di terzi, la sentenza sarà giuridicamente vincolante anche per il codifensore, che avrà la qualità di parte. Il progetto contiene inoltre disposizioni dettagliate e diversificate relative alla partecipazione dell'UE al Comitato dei ministri, in particolare in materia di sorveglianza nell'esecuzione delle sentenze. Lo scopo è quello di garantire l'efficacia e l'integrità del comprovato sistema attuale evitando che, attraverso posizioni coordinate, l'UE e i suoi 27 Stati membri possano imporre o impedire da sole decisioni del suddetto Comitato. Sin dall'inizio, la Svizzera ha partecipato attivamente a questi negoziati. Il progetto elaborato è un soddisfacente risultato di compromesso, reso possibile dall'abbandono o dallo smussamento di alcuni punti di vista dell'UE e di Paesi extra-europei. Spetterà ora al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa adottarlo formalmente, dopo che sarà stato sottoposto al parere della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), la cui risposta è attesa per il 2014. Sebbene ciò non sia previsto formalmente, si può partire dal principio che anche la Corte EDU sarà interpellata. Il seguito della procedura dipenderà dall'esito delle consultazioni di queste due istanze. Una volta che il progetto sarà ufficialmente adottato, il processo di ratifica potrà iniziare nell'UE e nei 47 Stati parte alla Convenzione, pur sapendo che l'adesione sarà effettiva solo dopo che tutte le 48 parti avranno espresso il loro consenso.

Per quanto riguarda lo sviluppo e la promozione dei diritti umani, durante l'anno in rassegna il CDDH ha adottato due rapporti riguardanti l'implementazione di due raccomandazioni del Comitato dei ministri (Raccomandazione per la tutela dei diritti umani dei membri delle forze armate e Raccomandazione sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere). Inoltre il CDDH ha adottato uno studio sulla fattibilità e sul potenziale valore aggiunto di lavori in materia di diritti umani nelle società multiculturali. Un secondo studio analizza i dossier prioritari che verosimilmente saranno trattati nel corso dei prossimi anni in questo campo. Gli autori dello studio precisano che dovrebbero innanzitutto essere ultimati i lavori già in corso in materia di diritti umani in società multiculturali e di responsabilità sociale delle aziende. Se i mezzi disponibili lo consentiranno, si potrebbero avviare anche lavori per valutare l'impatto della crisi economica sui diritti dell'uomo ed esaminare in che modo rendere più efficace l'attuazione della CEDU sul piano nazionale.

2.2 La Svizzera dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo

Nel periodo in rassegna, la Corte di giustizia ha emesso tredici sentenze sui ricorsi concernenti la Svizzera. In otto casi ha constatato almeno una violazione della CEDU.

Le tredici sentenze erano (in ordine cronologico)⁵⁵:

- *Udeh* (16.04.2013): violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) dovuto all'allontanamento di uno straniero che ha commesso un reato e i cui figli vivono in Svizzera;
- *Gross* (14.05.2013): violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) per mancanza di una base legale sufficiente per l'assistenza al suicidio di persone non affette da malattie terminali. Il caso è pendente dinanzi alla Grande Camera della Corte EDU;
- *Hasanbasic* (11.06.2013): violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) a causa del rifiuto di un nuovo permesso di dimora a uno straniero con precedenti penali, indebitato e dipendente dalle prestazioni sociali che, dopo un soggiorno di diversi anni, lascia la Svizzera e notifica la sua partenza definitiva;
- *Berisha* (30.07.2013): nessuna violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) dovuto al rifiuto del permesso di dimora per tre bambini nati e cresciuti in Kosovo, immigrati illegalmente in Svizzera e i cui genitori vivono in Svizzera;

⁵⁵ Dal 2008 l'Ufficio federale di giustizia pubblica una sintesi dettagliata dei casi riguardanti la Svizzera (e dei casi più importanti concernenti altri Stati) nei rapporti trimestrali (consultabili in Internet all'indirizzo seguente: www.bj.admin.ch > Temi > Stato & Cittadino > Diritti dell'uomo > Convenzione europea).

- *Locher* (30.07.2013): violazione della parità delle armi processuali (art. 6 cpv. 1 CEDU) per mancata consegna di un documento (presumibilmente) nuovo compilato durante la procedura in corso;
- *Polidario* (30.07.2013): violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) a causa del rifiuto del permesso di dimora per la madre, incaricata della custodia del figlio che vive in Svizzera con il padre;
- *Roduit* (03.09.2013): violazione del diritto a un processo equo (art. 6 cpv. 1 CEDU) a causa del protrarsi di una procedura, durata complessivamente oltre 13 anni;
- *Dembele* (24.09.2013): violazione del divieto di tortura o di pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU) per uso della violenza in occasione di un controllo di documenti d'identità da parte della polizia e delle carenze nelle successive indagini penali;
- *Wyssenbach* (22.10.2013): nessuna violazione della parità delle armi (art. 6 cpv. 1 CEDU) per mancanza del certificato di notifica della decisione di prima istanza inviata al ricorrente;
- *Bolech* (29.10.2013): nessuna violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5 cpv. 1 CEDU) a causa della carcerazione preventiva per pericolo di fuga di una persona con doppia cittadinanza e rifiuto della domanda per disporre il monitoraggio elettronico come provvedimento sostitutivo;
- *Al-Dulimi Khalafe Montana Management* (26.11.2013): violazione del diritto di accesso a un tribunale (art. 6 cpv. 1 CEDU) in caso di misure basate sulle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU;
- *Vazquez* (26.11.2013): nessuna violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) in caso di allontanamento di uno straniero colpevole di reato;
- *Perinçek*, (17.12.2013): violazione della libertà di espressione (art. 10 CEDU) in seguito alla condanna, in virtù dell'articolo 261^{bis} CP, per negazione del genocidio degli Armeni.

Nel periodo in rassegna, sui ricorsi concernenti la Svizzera la Corte di giustizia ha emesso la seguente decisione degna di particolare nota:

- *Rappaz* (26.03.2013): irricevibilità del ricorso per violazione del diritto alla vita (art. 2 CEDU) e del divieto di tortura (art. 3 CEDU) per manifesta mancanza di fondamento. Lo sciopero della fame del detenuto non era mirato a porre fine alla sua esistenza, bensì a esercitare pressione sulle autorità nazionali e a permettere la sua scarcerazione. La minaccia dell'alimentazione forzata corrispondeva a una necessità medica e le autorità hanno affrontato la situazione in modo appropriato.

2.3 Discriminazione e razzismo

2.3.1 Lotta al razzismo

Dal 21 al 25 ottobre 2013 una delegazione della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (CERI) ha reso visita alla Svizzera nell'ambito del 5° ciclo dei rapporti d'esame concernenti i singoli Paesi. Organizzata dal Servizio per la lotta al razzismo (SLR), questa visita ha permesso alla delegazione di incontrare i rappresentanti delle ONG e degli organi federali e intercantonali di lotta al razzismo e all'intolleranza. La delegazione si è inoltre recata a Ginevra dove ha incontrato, in particolare, le autorità cantonali e comunali incaricate dell'integrazione, della prevenzione delle discriminazioni e dell'aiuto alle vittime, nonché delle questioni LGBT, tema che per la prima volta figurava all'ordine del giorno di una visita del genere.

La CERI prevede di pubblicare il suo 5° rapporto sulla Svizzera nella prima metà del 2014.

2.3.2 Protezione delle minoranze

A causa della sua stessa natura e della sua storia, la Svizzera s'impegna da sempre nella protezione delle minoranze. L'impegno della Confederazione si manifesta a diversi livelli, soprattutto all'interno del Consiglio d'Europa e nell'applicazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali. Nell'anno in rassegna il nostro Paese si è sottoposto all'esame periodico ad opera del Comitato consultivo, dell'Organo di controllo dell'applicazione della Convenzione quadro e del Consiglio dei ministri. Nelle raccomandazioni successive all'esame, il Comitato consultivo ha rilevato soprattutto la necessità di potenziare l'impegno per quanto riguarda l'organizzazione degli spazi di transito e di sosta per i nomadi. Il Comitato invita inoltre le autorità a impegnarsi maggiormente per permettere che gli appartenenti a minoranze linguistiche utilizzino la propria lingua nell'Amministrazione federale e che si sentano efficacemente ed equamente rappresentati nelle strutture amministrative. Le autorità svizzere sono inoltre invitate ad adottare misure adeguate per combattere il razzismo in tutte le sue manifestazioni, a condannare qualsiasi forma di intolleranza (inclusa quella politica e su Internet) e a impegnarsi per promuovere la diversità e la tolleranza all'interno della società svizzera.

A dicembre, in occasione del 50° anniversario di adesione della Svizzera al Consiglio d'Europa, il DFAE ha organizzato in collaborazione con il DFI un incontro sul tema delle minoranze linguistiche in Svizzera. Temi centrali dell'incontro sono stati la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali e la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. I rappresentanti dei rispettivi Comitati consultivi hanno avuto la possibilità di valutare l'applicazione della Convenzione a opera delle autorità svizzere.

Per quanto riguarda l'impegno in seno al Consiglio d'Europa, la Svizzera fa parte anche di un gruppo di lavoro che si concentra sul tema dei nomadi. Il gruppo di lavoro è stato istituito all'interno del Comitato di esperti ad hoc sulle questioni rom (CAHROM) e si occupa di questioni come la disponibilità di spazi per le roulotte o

la scolarizzazione dei bambini. Considerato l'aumento della mobilità dei nomadi e dei rom in tutta Europa, la disamina di questo tema rappresenta una priorità per la Svizzera.

2.3.3 Uguaglianza fra donna e uomo

In seno alla Commissione del Consiglio d'Europa sulla parità di genere (CPG), la Svizzera ha partecipato attivamente a guidare il nuovo programma trasversale e a elaborare un progetto di strategia 2014–2017 per l'uguaglianza fra donna e uomo.

In occasione della prima conferenza annuale della rete del Consiglio d'Europa dei punti di contatto nazionali per la parità di genere, tenutasi ad Amsterdam il 3 e 4 luglio 2013 sul tema dei media e dell'immagine della donna, due esperte svizzere hanno discusso sulla posizione delle donne nei media e sugli stereotipi di genere veicolati dalla stampa.

2.4 Bioetica

Nell'anno in rassegna, il Comitato direttivo per la bioetica (DH-Bio) ha portato avanti i progetti elencati qui di seguito.

- È stata approntata una «Guida» che servirà da punto di riferimento nelle decisioni mediche che vengono prese nella fase terminale della vita. L'elaborazione di questa guida è stata terminata nel quadro dell'assemblea generale del comitato a fine novembre 2013 e la sua pubblicazione è prevista per la prima metà del 2014. La guida ha carattere puramente consultivo e non ha forza normativa.
- Per quanto riguarda i temi inerenti a previsioni, test genetici e assicurazioni, durante l'assemblea generale a novembre 2013 è stato presentato un documento di base. In questa occasione si è deciso di sottoporre il documento a un processo normativo allo scopo di emanare una raccomandazione giuridicamente non vincolante.
- È stata portata avanti la revisione della Raccomandazione «Rec(2006) 4» del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri relativa alla ricerca sul materiale biologico di origine umana, oggetto di un Simposio internazionale nel 2012. Durante l'assemblea generale di novembre si è deciso di integrarla in un documento, consultabile pubblicamente.
- Un gruppo di lavoro, a cui appartiene anche il rappresentante svizzero al CDDH, sta approntando un nuovo protocollo addizionale alla Convenzione sulla bioetica del Consiglio d'Europa per la tutela della dignità e dei diritti fondamentali delle persone affette da malattie psichiche, con particolare attenzione alle misure coercitive.
- In riferimento alla pianificazione delle attività per gli anni 2014–15, il Comitato per la bioetica ha deciso di sottoporre le tecnologie emergenti a un esame etico. Rimangono ancora da decidere esattamente quali tecniche saranno oggetto dell'esame. In relazione a questo tema, nell'assemblea gene-

rale di maggio 2013 si è deciso di commissionare due studi di ricerca: il primo per valutare lo stato di avanzamento di queste tecniche e il secondo per analizzare questioni etiche specifiche. I risultati degli studi saranno successivamente discussi e documentati in un simposio con diversi esperti e attori del settore.

2.5 Media e società dell'informazione

Qui di seguito sono riassunte le attività del Comitato direttivo sui media e la società dell'informazione (CDMSI), nel cui Ufficio la Svizzera è rappresentata dal servizio Affari internazionali dell'UFCOM.

Il Comitato ha nominato un gruppo informale di esperti, che ha contribuito a elaborare un progetto di risoluzione sulla sicurezza dei giornalisti e di altri operatori dei media (per la *prima conferenza del Consiglio d'Europa dei ministri responsabili dei media e dei nuovi servizi di comunicazione*) e ha preparato un avamprogetto di dichiarazione del Comitato dei ministri a tal riguardo. Il gruppo informale di esperti ha inoltre presentato al CDMSI un primo avamprogetto di *dichiarazione del Comitato dei ministri sulla protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei media*.

Il CDMSI ha esaminato un *progetto di raccomandazione sulla parità dei sessi nei media* e lo ha trasmesso per approvazione al Comitato dei ministri.

Il CDMSI ha inoltre partecipato all'elaborazione del progetto di programma per la conferenza sulla *libertà in Internet, un impegno condiviso*, svoltasi a Strasburgo il 24 e 25 settembre 2013, e le cui conclusioni hanno contribuito alla *prima conferenza del Consiglio d'Europa dei ministri responsabili dei media e dei nuovi servizi di comunicazione*, che si è tenuta a Belgrado il 7 e l'8 novembre 2013. La Svizzera, tramite il suo rappresentante all'Ufficio, ha partecipato alla redazione della dichiarazione politica e di tre risoluzioni che sono state adottate dai ministri in questa occasione.

Nell'ambito del controllo degli strumenti per Internet adottati dal Comitato dei ministri e d'intesa con l'Osservatorio europeo dell'audiovisivo (OEA), il CDMSI ha esaminato la possibilità di istituire un modello di collaborazione, un registro o un centro d'informazione per lo scambio di buone prassi in materia di controllo di Internet e di altre norme del Consiglio d'Europa in questo ambito.

Prendendo le mosse da un documento di sintesi, il Comitato si è inoltre occupato dello stato di avanzamento dell'implementazione della *Strategia del Consiglio d'Europa sulla governance di Internet 2012–2015*. Sono già in programma circa 60 iniziative. L'accento è posto sull'attuazione della Strategia e sull'identificazione dei rischi. Secondo quanto affermato nel documento di sintesi, sarebbe opportuno che il CDMSI partecipasse maggiormente alla definizione di ulteriori attività e ambiti d'intervento prioritari (priorizzazione delle iniziative in funzione del valore aggiunto e delle probabilità di successo, individuazione delle difficoltà, ricerca di punti in cui gli Stati membri potrebbero sostenere l'implementazione della Strategia e determinazione dei partner idonei).

Il CDMSI ha tenuto inoltre una prima discussione sulle conclusioni del Gruppo di alto livello sulla libertà e sul pluralismo dei mezzi di informazione, istituito dalla Commissione europea. Il CDMSI esprime la propria preoccupazione per il fatto che l'esperienza e il potenziale del Consiglio d'Europa nel campo della libertà e del pluralismo dei media non siano menzionati nelle raccomandazioni del gruppo.

Il Gruppo di esperti sui diritti degli utenti di Internet (MSI-DUI) ha continuato i suoi lavori inerenti al progetto di *compendio dei diritti esistenti degli utenti di Internet*.

3 Stato di diritto

3.1 Diritto internazionale pubblico

Il *Comitato dei consiglieri giuridici sul diritto internazionale pubblico* (CAHDI) è un organo del Consiglio d'Europa. Gli incontri semestrali cui partecipano tutti i consulenti giuridici dei ministeri europei degli affari esteri costituiscono un'occasione per lo scambio di esperienze e opinioni. Per la Svizzera questo comitato rappresenta un forum utile, sia per discutere i recenti sviluppi in tema di diritto internazionale, sia per assicurare il coordinamento delle reazioni e dei pareri degli Stati membri. Questi ultimi vengono raccolti in forma scritta nelle banche dati e sono consultabili online. La Svizzera, rappresentata dal responsabile della Direzione del diritto internazionale pubblico, partecipa regolarmente agli incontri del CAHDI e mette a disposizione del Comitato le proprie opinioni, soprattutto per quanto riguarda le esperienze maturate nell'applicazione nazionale del diritto internazionale. In vista delle trattative annuali in seno alla Commissione legale dell'Assemblea generale dell'ONU, il CAHDI offre alla Svizzera la possibilità di preparare il proprio parere sulle questioni giuridiche internazionali (sovranità statale, relazioni diplomatiche e consolari, relazioni economiche, diritto contrattuale o marittimo, ecc.). Sotto il profilo materiale, i pareri della Svizzera prendono le mosse dal lavoro della Commissione per il diritto internazionale dell'ONU, che è incaricata dell'elaborazione dei progetti di convenzione e della loro trasmissione alla Commissione legale dell'ONU o all'Assemblea generale delle Nazioni Unite per approvazione.

3.2 Diritto penale

3.2.1 Lotta contro la tratta di esseri umani

Il 17 dicembre 2012 la Svizzera ha ratificato la Convenzione del 16 maggio 2005⁵⁶ sulla lotta contro la tratta di esseri umani, entrata in vigore il 1° aprile 2013. L'Ufficio di direzione del Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT) partecipa alle riunioni del Comitato degli Stati parte e vi rappresenta la Svizzera.

Nel 2013 si sono svolte tre riunioni del Comitato degli Stati parte, alle quali la Svizzera era rappresentata dall'Ufficio di direzione dello SCOTT o dalla rappresentanza permanente a Strasburgo.

⁵⁶ RS 0.311.543

Il Comitato degli Stati parte elegge i membri del Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA), incaricato di controllare l'applicazione della Convenzione a opera degli Stati parte. Il Gruppo di esperti è composto da 15 membri provenienti esclusivamente dagli Stati parte alla Convenzione.

Il 19 luglio 2013 il responsabile dell'Ufficio di direzione dello SCOTT è stato designato quale persona di contatto per il GRETA nell'ambito del processo di valutazione della Svizzera che inizierà nella primavera del 2014. Una prima riunione informativa si è svolta il 17 settembre a Strasburgo.

3.2.2 Protezione dei bambini dallo sfruttamento e dagli abusi sessuali

La Convenzione del Consiglio d'Europa del 25 ottobre 2007⁵⁷ sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali (Convenzione di Lanzarote) è il primo strumento internazionale che dichiara punibili le diverse forme di abuso sessuale sui bambini. Oltre alle fattispecie penali, la Convenzione contiene disposizioni sulla prevenzione, sulla protezione delle vittime e sulla procedura penale, nonché norme concernenti la cooperazione internazionale. Il diritto svizzero vigente non adempie pienamente le esigenze poste dalla Convenzione. La ratifica richiede diversi adeguamenti del Codice penale⁵⁸, specialmente il riconoscimento della punibilità dei clienti di prostitute di età compresa tra i 16 e i 18 anni.

Per ora la Convenzione è stata ratificata da 29 Stati. Il 16 giugno 2010 la Svizzera ha firmato la Convenzione, entrata in vigore il 1° luglio dello stesso anno. Le Camere federali hanno approvato il progetto il 27 settembre 2013⁵⁹. Il termine di referendum scade il 16 gennaio 2014.

3.2.3 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica

La Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica è il primo strumento vincolante a livello mondiale che protegge le donne da qualsiasi forma di violenza, inclusa quella domestica. I principi di uguaglianza tra uomo e donna e il divieto di discriminazione sono esplicitamente menzionati. Vengono definite passibili di pena diverse forme di violenza contro le donne, in particolare la violenza fisica, psichica e sessuale, il matrimonio forzato, la mutilazione genitale femminile e lo stalking. La Convenzione prevede inoltre disposizioni sulla prevenzione, sulla tutela delle vittime, sulle procedure penali, sulla migrazione e sull'asilo, nonché norme concernenti la cooperazione internazionale.

⁵⁷ FF 2012 6843

⁵⁸ RS 311.0

⁵⁹ FF 2013 6347

La Convenzione è stata aperta alla firma l'11 maggio 2011 a Istanbul. Ratificata da otto e firmata da 24 Stati, la Convenzione non è ancora entrata in vigore. La Svizzera l'ha firmata l'11 settembre 2013.

3.2.4 Cibercriminalità

La Convenzione del Consiglio d'Europa del 23 novembre 2001⁶⁰ sulla cibercriminalità è entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 2012. Si è reso necessario un adeguamento della legislazione per quanto concerne la fattispecie penale dell'accesso indebito a un sistema per l'elaborazione dei dati (art. 143^{bis} CP⁶¹, il cosiddetto «hacking») e per quanto concerne la cooperazione internazionale (nuovo art. 18b dell'assistenza internazionale in materia penale del 20 marzo 1981⁶²).

A seguito dell'entrata in vigore della Convenzione, la Centrale operativa fedpol, attiva 24 ore su 24 e 7 giorni su 7, e il Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI) hanno riscontrato un consistente aumento della corrispondenza internazionale tra organi di polizia. Tuttavia, dato che solo pochi Cantoni si sono avvalsi di queste nuove opportunità di assistenza internazionale in materia penale, si prevede un ulteriore e netto aumento di richieste formulate sulla scorta della Convenzione.

Per quanto concerne le diverse domande di assistenza giudiziaria internazionale alla Svizzera, è stato inoltre dimostrato che le autorità nazionali di perseguimento penale sono in grado di soddisfare tempestivamente e con grande professionalità anche le richieste più complesse.

La Convenzione prevede che gli Stati membri si riuniscano almeno una volta all'anno per accordarsi sull'attuazione e sullo sviluppo della Convenzione. Nel 2012, lo SCOCI ha partecipato per la prima volta come membro a pieno titolo a un incontro del Comitato della Convenzione sulla criminalità informatica (T-CY) a Strasburgo. Nel 2013 la Svizzera è stata rappresentata dall'UFG. Il tema principale dell'incontro è stato il dialogo sul cosiddetto accesso transfrontaliero a dati informatici memorizzati, previo consenso o quando sono pubblicamente disponibili (art. 32 della Convenzione sulla cibercriminalità). Nel 2014 il dibattito internazionale continuerà a vertere intorno a questo tema centrale.

3.2.5 Terrorismo

Nel maggio 2013 la Svizzera ha partecipato alla Conferenza internazionale sull'impiego di tecniche speciali di indagine per lottare contro il terrorismo e altri crimini gravi, organizzata a Strasburgo dal Consiglio d'Europa congiuntamente con l'OSCE, il Comitato contro il terrorismo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e la Lega degli Stati arabi. Scopo della Conferenza era offrire ai partecipanti, Stati oppure organizzazioni internazionali, la possibilità di esporre le sfide e i pro-

⁶⁰ RS 0.311.43

⁶¹ RS 311.0

⁶² RS 351.1

blemi dei particolari metodi di indagine, soprattutto in merito alla protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La partecipazione del coordinatore svizzero per la lotta contro il terrorismo e una presentazione tecnica di fedpol hanno permesso alla Svizzera di cogliere questa occasione per evidenziare il proprio sostegno alla lotta contro il terrorismo e al rafforzamento della cooperazione internazionale.

3.2.6 Traffico di organi

Nel 2012 il Comitato di esperti sul traffico di organi, di tessuti e cellule umane, composto da rappresentanti di 30 Paesi e alcuni osservatori, ha elaborato un progetto di convenzione del Consiglio d'Europa. Tale progetto e il relativo rapporto esplicativo sono stati approvati rispettivamente a dicembre 2012 e a maggio 2013 dal Comitato Europeo per i Problemi Criminali (CDPC) e trasmessi al Comitato dei ministri.

Il Comitato dei ministri ha rimesso il progetto all'APCE per l'elaborazione di un parere. Seguirà una discussione del Gruppo di relatori sulla cooperazione giudiziaria (GR-J). Sebbene alla futura applicazione della Convenzione non sembrino opporsi problemi di fondo, l'opportunità e la necessità della firma e della ratifica di questa Convenzione da parte della Svizzera devono essere ancora vagliate nel dettaglio.

3.3 Droghe

I lavori svolti nel 2013 dal Gruppo Pompidou, istituito nel 1971, si sono concentrati sulla continuazione delle attività già cominciate sulla base del programma di lavoro 2011–2014.

Il Gruppo Pompidou annovera oggi 36 Paesi membri, incluso lo Stato di Israele dal 2013. Per la Svizzera questo è l'unico forum per confrontarsi con altri Stati europei su questioni attinenti la politica in materia di droga. La maggior parte dei Paesi membri del Gruppo Pompidou, tra i quali anche Stati non appartenenti all'UE come Norvegia e Turchia, ha invece a disposizione in seno all'Unione europea altre piattaforme di discussione.

Degno di nota è per esempio l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT). In considerazione dell'importanza di questo organismo, alcuni Stati membri del Gruppo Pompidou stanno valutando la concreta necessità di rimanere nel Gruppo. Diversi Stati dagli orientamenti affini ne sono in effetti già usciti (Germania, Gran Bretagna, Danimarca, Paesi Bassi e Spagna). Nelle tre priorità del programma di lavoro (diritti dell'uomo, politica coerente nel campo delle dipendenze e cooperazione internazionale tra le varie forze di polizia, le autorità doganali e di controllo delle frontiere), nel settore dei diritti dell'uomo non vi sono stati progressi, mentre un passo significativo è stato compiuto in merito alla discussione su una politica coerente nel campo delle dipendenze, tema di particolare interesse per la Svizzera. Anche nel campo della cooperazione tra le diverse autorità attive per ridurre l'offerta sono state organizzate alcune iniziative che hanno suscitato grande interesse e partecipazione.

La Svizzera (fedpol) presiede dal 1° gennaio 2011 il cosiddetto «Gruppo Aeroporti». Composto da rappresentanti delle guardie doganali, di confine e di polizia di 36 Paesi, esso mira ad armonizzare e migliorare le misure di controllo in materia di droga negli aeroporti europei e a perfezionare quelle di controllo nel settore del traffico aereo. Un'altra priorità è il coinvolgimento dei dodici Paesi della Rete mediterranea di cooperazione sulle droghe e sulle dipendenze (MedNET) nel lavoro del Gruppo Aeroporti. Le attività e le conferenze previste nel programma di lavoro per gli anni 2011–2014 del Gruppo Aeroporti contribuiscono allo scambio di informazioni, tendenze e sviluppi tra autorità di polizia, doganali e di confine, organizzazioni internazionali e autorità di vigilanza. A giugno 2013 si è svolto il 28° incontro annuale del Gruppo, seguito da una conferenza sui precursori nel novembre 2013. In qualità di presidente e membro del Comitato organizzativo, la Svizzera ha partecipato attivamente all'organizzazione delle conferenze. A causa del conflitto armato in Siria, è stato cancellato l'incontro sui precursori previsto in Libano dalla MedNET e sostenuto attivamente dalla Svizzera.

3.4 Cooperazione transfrontaliera

La cooperazione transfrontaliera riveste particolare importanza tanto per il Consiglio d'Europa quanto per gli Stati membri. La Svizzera partecipa attivamente a questo sviluppo. Nel corso dell'anno in rassegna il quadro giuridico è stato completato da un allegato al Protocollo n. 3 del 16 novembre 2009⁶³ alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali relativo ai gruppi euroregionali di cooperazione (GEC). Questo nuovo strumento costituisce un modello per la legislazione nazionale degli Stati che ne hanno bisogno. Per quanto riguarda la Svizzera la normativa esistente, tanto a livello cantonale che federale, è sufficiente.

3.5 Commissione di Venezia, Consiglio consultivo dei giudici europei, Commissione europea per l'efficacia della giustizia

Il 1° luglio 2013 Regina Kiener, docente di diritto pubblico all'università di Zurigo, ha sostituito Gret Haller quale rappresentante della Svizzera in seno alla Commissione di Venezia.

Il Consiglio misto di giustizia costituzionale (organo della Commissione di Venezia) ha proseguito i suoi lavori di divulgazione della giurisprudenza costituzionale, alimentando il Bollettino di giurisprudenza costituzionale e la banca dati CODICES.

Nel corso della riunione di novembre 2013, il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCGE) ha adottato il suo parere n. 16 sulle relazioni tra giudici e avvocati. Il rappresentante della Svizzera ha fatto parte del gruppo di lavoro incaricato di redigere questo parere.

La Svizzera figura tra i primi Paesi che, il 28 ottobre 2011, hanno firmato la Convenzione Medicrime. Si tratta del primo strumento internazionale di lotta contro la criminalità farmaceutica. Il processo di ratifica è continuato.

4.1.2 Farmacopea

La Farmacopea europea (Ph. Eur.)⁶⁴ è una raccolta di prescrizioni sulla qualità dei medicinali (compresi i principi attivi), delle sostanze ausiliarie farmaceutiche e di singoli dispositivi medici, allestita sotto l'egida del Consiglio d'Europa. Le disposizioni riguardano i farmaci più disparati, ad esempio i farmaci di sintesi, i farmaci biotecnologici, i vaccini, gli emoderivati, i radiofarmaci, le preparazioni da droghe medicinali e le preparazioni omeopatiche. La Farmacopea europea costituisce un'opera giuridicamente vincolante nei 37 Stati parte alla Convenzione concernente l'elaborazione di una Farmacopea europea (inclusa l'Unione europea). Nel periodo di riferimento sono stati implementati i supplementi 7.6, 7.7 e 7.8 della settima edizione della raccolta, mentre l'ottava edizione è in fase di preparazione.

Ogni Stato parte è obbligato a partecipare ai lavori della Farmacopea europea, diretti dalla DEQM a Strasburgo, e a trasporre nella legislazione nazionale le disposizioni sulla qualità che vengono adottate. All'elaborazione della raccolta partecipano inoltre, in veste di osservatori, sette Stati europei, 17 Stati extraeuropei e l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). La Farmacopea europea influisce pertanto sulla qualità di farmaci e sostanze medicinali impiegate su scala mondiale.

L'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici Swissmedic rappresenta, con la sua Divisione Farmacopea, l'autorità nazionale in materia di farmacopea. Esso coordina il contributo svizzero alla Farmacopea europea, fornito dal lavoro degli specialisti svizzeri provenienti dal mondo dell'industria, delle scuole universitarie, delle farmacie e delle autorità; questi partecipano complessivamente a 70 comitati specializzati per l'elaborazione della Farmacopea europea, contribuendo quindi con un effettivo totale di otto anni-persona. Circa il 60 per cento di questi lavori è stato effettuato da Swissmedic.

In concomitanza con le elezioni di nuovi specialisti, svolte ogni tre anni, nel 2013 gli specialisti svizzeri hanno assunto più di 100 mandati all'interno dei comitati specializzati. Questo impegno evidenzia, da un lato, l'elevata importanza accordata alla farmacopea e, dall'altro, il know-how che la Svizzera può apportare in quanto Paese di punta a livello mondiale nel campo dell'industria farmaceutica.

Per queste nuove elezioni la Commissione della Farmacopea europea (COM) ha rinnovato anche la propria direzione. La COM rappresenta l'organo decisionale in materia di Farmacopea europea. La direzione di questo organo ha il compito di preparare gli incontri della Commissione ed è composta da un presidente, due vicepresidenti e dalla segreteria, garantita dalla DEQM. Per il nuovo mandato di tre anni, cominciato durante l'anno in rassegna, la COM ha nominato vicepresidente, al primo scrutinio, il dottor Tobias Gotschan, già direttore della Divisione Farmacopea di Swissmedic e direttore della Delegazione Svizzera nella COM.

⁶⁴ RS 0.812.21

Oltre all'elaborazione di nuove norme, sono aggiornate continuamente quelle esistenti. Questo adeguamento costante, e talvolta addirittura urgente, allo stato attuale della tecnica e della scienza consente un controllo appropriato delle materie prime e dei preparati in un mercato globalizzato e fornisce un importante contributo alla lotta contro la contraffazione dei farmaci.

4.1.3 Protezione sanitaria dei consumatori

La delegazione svizzera ha continuato a partecipare alle riunioni del Comitato di esperti sugli imballaggi alimentari e farmaceutici (P-SC-EMB). La Risoluzione (2013)⁹ concernente i materiali e gli oggetti in metallo e leghe destinati a venire a contatto con prodotti alimentari è stata adottata l'11 giugno 2013 in occasione della 1173^a riunione dei delegati dei ministri. Il 22 marzo 2013, è stata organizzata a Berna una riunione del gruppo *ad hoc* sugli inchiostri degli imballaggi, sottogruppo del Comitato di esperti. I suoi membri si sono concentrati principalmente sulla preparazione della documentazione tecnica. L'elenco delle sostanze utilizzate per fabbricare gli inchiostri degli imballaggi è stato controllato in collaborazione con la delegazione tedesca ed è stato fornito un nuovo elenco alla segreteria. Avendo constatato che, dopo diversi anni di tentativi, non si erano raggiunti gli scopi prefissati mancando il consenso di tutte le delegazioni, la Svizzera ha deciso di ritirarsi dal gruppo *ad hoc* sugli inchiostri degli imballaggi e di dimettersi pertanto dalla funzione di relatore che ricopriva. Continuerà tuttavia a partecipare alle riunioni del Comitato di esperti.

La delegazione svizzera ha continuato a offrire il proprio contributo ai lavori del Comitato di esperti sui prodotti cosmetici (P-SC-COS). Nel 2013 il Comitato si è occupata di un problema di salute pubblica importante, riguardante la resistenza incrociata legata all'uso di antifungini di tipo azolico nei prodotti cosmetici. È in fase di elaborazione un documento con proposte concrete per risolvere il problema. Il gruppo *ad hoc* su tatuaggi e trucco permanente sta ultimando un documento concernente i requisiti minimi per una valutazione tossicologica degli inchiostri utilizzati. Il gruppo *ad hoc* sui laboratori cosmetici ufficiali di controllo (OCCL) si è occupato quest'anno delle prove di idoneità per le sostanze odoranti allergeniche e gli ftalati. Un argomento di discussione molto importante e ricorrente in questo gruppo di lavoro è la validazione dei metodi di analisi.

4.1.4 Trapianto di organi

Nel periodo in rassegna il Comitato europeo sul trapianto di organi (CD-P-TO) ha svolto molteplici attività. Qui di seguito vengono riportate le principali.

- Partecipazione alla redazione di una convenzione europea contro il traffico di organi, tessuti e cellule di origine umana. Lo scopo del documento è, da un lato, quello di registrare le eventuali attività nel traffico di organi umani o di persone allo scopo di prelevare organi e, dall'altro, di condannare severamente queste attività e introdurre metodi e strumenti per limitare questo rischio (cfr. anche n. 3.2.6).

- Redazione di un documento sull'uso dei reni di donatori vivi a fini di trapianto. Questo testo punta a promuovere il ricorso a donatori vivi, senza diminuire l'importanza delle donazioni di persone decedute, e ad armonizzare i criteri di prelievo e distribuzione ai riceventi nonché la conservazione degli organi.
- Redazione della quinta edizione della guida per la sicurezza e la qualità nel trapianto di organi. Questa guida recensisce integralmente le buone prassi in campo medico e chirurgico. Attualmente è l'agenzia tedesca per i trapianti di organi (*Deutsche Stiftung Organtransplantation*) ad occuparsi principalmente del suo aggiornamento, che costituirà un'opera di riferimento in Europa.
- Trapianti in caso di residenti all'estero: molti dati sono stati raccolti e pubblicati nella *Newsletter Transplant 2012*. Queste informazioni consentono di rilevare le differenti normative degli Stati membri, in particolare nel campo dei donatori vivi. Alcuni Stati sono molto permissivi, altri molto restrittivi. L'aggiornamento del registro e la volontà di evitare che alcuni pazienti figurino contemporaneamente in diversi registri nazionali preoccupano da sempre il gruppo di esperti, che raccomanda lo scambio di informazioni tra i diversi registri nazionali per cercare di evitare questa eventualità.
- Redazione di un rapporto preliminare riguardante le decisioni mediche prese nel trattamento di pazienti in fin di vita. Questo documento deve servire da punto di riferimento per l'atteggiamento medico da adottare nei confronti di pazienti in fin di vita, senza rapporto diretto con il prelievo di organi. Si descrivono le diverse fasi e i fattori obiettivi che dovrebbero guidare il comportamento dei medici. Questo albero decisionale punta, da un lato, a garantire alle persone una fine dell'esistenza eticamente e medicalmente adeguata e, dall'altro, valuta l'eventuale possibilità di prelievo di organi in determinate circostanze.
- Collaborazione con i Paesi del Mar Nero. Una delle virtù del gruppo di lavoro del Consiglio d'Europa è di stimolare, promuovere e assistere gli Stati membri che forniscono sostegno ai Paesi in cui si intendono avviare o sviluppare programmi per i trapianti. Il progetto, denominato «Black Sea Area Project», riguarda i Paesi che si affacciano sul Mar Nero. Visite, stage di formazione e scambi avvengono con cadenza regolare e strutturata nel quadro dei diversi programmi, ciascuno dei quali è patrocinato da uno o due Paesi membri del Consiglio d'Europa.

Oltre a questi diversi progetti ad hoc, il Consiglio d'Europa continua a promuovere e organizzare con i Paesi interessati la Giornata europea per il dono e il trapianto di organi, che nel 2013 si è tenuta in data 12 ottobre a Bruxelles.

4.2 Cultura, istruzione, gioventù e sport

4.2.1 Cultura, patrimonio culturale e paesaggio

Adesione all'Accordo parziale allargato sugli itinerari culturali del Consiglio d'Europa

Con lettera del 29 gennaio 2013 indirizzata al Segretario generale Thorbjørn Jagland, la Svizzera ha confermato la propria adesione all'Accordo parziale allargato (APA) dell'8 dicembre 2010 sugli itinerari culturali del Consiglio d'Europa con effetto dal 30 gennaio 2013. La Svizzera ha ottenuto un seggio all'interno del Consiglio direttivo del suddetto Accordo, che si riunisce ogni anno per valutare gli itinerari e convalidare i nuovi progetti, designare l'ufficio dell'APA e prendere posizione sul programma delle attività. Il 12 aprile 2013, in occasione della prima riunione del Consiglio direttivo a cui ha partecipato la Svizzera, i delegati hanno fissato in particolare la fine della fase pilota dell'APA a dicembre 2013. Inoltre, sono stati certificati due nuovi itinerari escursionistici: il primo «sui passi degli ugonotti e dei valdesi», al quale la Svizzera partecipa con Germania, Francia e Italia e il secondo sulla «strada europea della cultura megalitica».

Patrimonio culturale

Nel settore del patrimonio culturale, negli ultimi anni la Svizzera ha contribuito attivamente allo sviluppo del progetto «Rete europea per il patrimonio» (HEREIN), il cui obiettivo principale è di monitorare l'applicazione dei seguenti atti: Convenzione europea del 3 ottobre 1985⁶⁵ per la salvaguardia del patrimonio architettonico, Convenzione europea del 16 gennaio 1992⁶⁶ per la salvaguardia del patrimonio archeologico, Convenzione europea del paesaggio del 20 ottobre 2000⁶⁷ e Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa del 27 ottobre 2005 sul valore del patrimonio culturale per la società, che la Svizzera non ha ancora ratificato. A tal riguardo, la Svizzera ha sostenuto in particolare la creazione della piattaforma HEREIN 3, sviluppata a partire dalla banca dati originaria, con il finanziamento di una riunione di esperti tenutasi a Berna a gennaio 2013.

Paesaggio

Durante la sessione autunnale del 2012 il Parlamento ha ultimato il processo per la ratifica della Convenzione europea del paesaggio (Convenzione di Firenze). Lo strumento di ratifica è stato depositato il 22 febbraio 2013 a Strasburgo e il 1° giugno 2013 la Convenzione è entrata in vigore per la Svizzera, 38° Stato contraente.

Riorganizzazione dei Comitati direttivi della cultura, del patrimonio e del paesaggio

Sulla scia della riforma delle strutture intergovernative del Consiglio d'Europa, il Comitato direttivo della cultura (CDCULT) e quello del patrimonio culturale e del paesaggio (CDPATEP) si sono fusi nel 2012. Dalla fusione è scaturito il Comitato direttivo della cultura, del patrimonio e del paesaggio (CDCPP), che si è riunito per la prima volta dal 14 al 16 maggio 2012 e una seconda volta dal 27 al 29 maggio

⁶⁵ RS 0.440.4

⁶⁶ RS 0.440.5

⁶⁷ RS 0.451.3

2013. I due incontri sono stati caratterizzati dalla comune volontà di favorire il dialogo tra i tre settori d'attività assegnati al CDCPP, dialogo non privo di difficoltà legate alla sovrapposizione in diversi settori di competenza. La delegazione svizzera ha convocato a tal fine alcuni rappresentanti dell'UFC (Servizio internazionale) e dell'UFAM (Divisione Specie, ecosistemi, paesaggi).

Durante il secondo incontro la Svizzera si è espressa soprattutto a favore di due dichiarazioni comuni per rafforzare il futuro programma di lavoro del CDCPP: la prima relativa a HEREIN 3 e la seconda sui provvedimenti prioritari in merito alla Convenzione europea del paesaggio.

Come tutti i Comitati direttivi del Consiglio d'Europa, nell'autunno del 2013 anche il CDCPP è stato sottoposto a una valutazione che, il 19 novembre 2013, è sfociata nell'approvazione da parte del Comitato dei ministri di un budget rivisto.

4.2.2 Media (Eurimages)

Il Comitato direttivo di Eurimages sostiene le coproduzioni, la distribuzione di film e le sale cinematografiche in Europa. Nel 2013, 16 progetti con partecipanti svizzeri sono stati giudicati meritevoli di un sostegno e sottoposti per approvazione al Comitato. Nel caso di quattro progetti la partecipazione della Svizzera era preponderante. Complessivamente sono stati sostenuti sei progetti di produttori svizzeri, per un importo totale di 657 150 euro. Il contributo della Confederazione a Eurimages nel 2013 è stato di 540 219 euro⁶⁸.

4.2.3 Istruzione e insegnamento superiore

I lavori nel campo dell'istruzione sono stati caratterizzati principalmente dalla conferenza ministeriale di Helsinki di aprile 2013, dedicata alla gestione e alla qualità dell'istruzione. La Svizzera era rappresentata da Isabelle Chassot, presidente della Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione, che ha anche diretto uno degli incontri ministeriali. La Svizzera si è impegnata soprattutto per una migliore considerazione degli obiettivi fissati nella Convenzione culturale europea, in particolare per l'insegnamento della storia e delle lingue straniere. I lavori nel campo dell'istruzione sono spesso affrontati unicamente nella prospettiva dei diritti umani, trascurando così gli altri ambiti che figurano nella Convenzione. La Svizzera ha ricordato come la qualità della scuola sia uno dei principali prerequisiti per il buon funzionamento della democrazia. Nel campo dell'insegnamento superiore questa Conferenza ha affrontato il delicato argomento della corruzione che, in alcuni luoghi, tende a diffondersi a livello di insegnamento terziario. La dichiarazione finale della Conferenza vi faceva esplicito riferimento.

Per il resto, nel campo dell'insegnamento superiore, il Comitato direttivo sulla politica e le pratiche in materia di educazione (CDPPE) intende mantenere e sviluppare il ruolo strategico del Consiglio d'Europa nel processo di Bologna e contribuire allo sviluppo dello Spazio europeo dell'istruzione superiore. In particolare, il Consi-

⁶⁸ Stato: metà dicembre 2013

glio d'Europa fornisce un sostegno attivo allo sviluppo di politiche e prassi in materia di riconoscimento delle qualifiche sulla base della Convenzione di Lisbona.

I lavori riguardanti la formazione democratica e le lingue (politica delle lingue e Centro di Graz) conservano un'importanza primordiale per un Paese plurilingue come la Svizzera; numerosi esperti elvetici sono impegnati nei diversi progetti sull'argomento. Nel campo della formazione democratica, i materiali didattici del Consiglio d'Europa sono ad esempio il frutto dei lavori di un gruppo di insegnanti dell'Alta scuola pedagogica di Zurigo.

4.2.4 Gioventù

Il Comitato direttivo europeo per la gioventù (CDEG) ha continuato le proprie attività sui temi prioritari del programma del settore gioventù 2012–2013, ovvero: diritti dell'uomo e democrazia, convivenza nelle società pluraliste e dialogo interculturale, integrazione sociale dei giovani e strumenti delle politiche a favore di giovani e bambini. Il programma delle attività intergovernative comprende soprattutto l'analisi delle politiche nazionali per la gioventù [conclusione dell'analisi dell'Ucraina e inizio dell'analisi della Grecia (2013)], attività relative alla partecipazione dei bambini e dei giovani, ed eventi informativi. I lavori legati al marchio di qualità del Consiglio d'Europa per i centri della gioventù sono stati oggetto di una valutazione. Terminata la fase-pilota, il progetto sui marchi costituisce ormai parte integrante delle attività nel settore della gioventù.

Per dare seguito alla conferenza dei ministri responsabili della gioventù (San Pietroburgo 2012), il Comitato continuerà a lavorare sul tema dell'accesso dei giovani ai diritti e preparerà in particolare un progetto di raccomandazione sull'argomento.

La campagna del Consiglio d'Europa contro le incitazioni all'odio e la discriminazione, denominata «Movimento contro il discorso dell'odio», è stata lanciata ufficialmente il 21 marzo 2013 e dovrebbe continuare almeno fino al 2015. Gli Stati membri sono stati invitati a mettere in atto la campagna su scala nazionale, con la collaborazione delle ONG per la gioventù e di altri partner. L'UFSP e il SLR stanno riflettendo sulle possibilità di realizzare progetti nel quadro di questa campagna, in collaborazione con la Federazione Svizzera delle Associazioni Giovanili e le ONG attive in materia di gioventù e di lotta contro le discriminazioni.

4.2.5 Sport

Alla fine del 2013, 35 Paesi avevano sottoscritto l'Accordo parziale allargato dell'11 maggio 2007 sullo sport (APAS), al quale la Svizzera aveva aderito il 1° gennaio 2008. Fanno parte del Comitato consultivo dell'APAS 28 organizzazioni sportive. Il punto forte del 2013 è stato la redazione di una Convenzione contro la manipolazione dei risultati, alla quale la Svizzera, rappresentata da UFSPO, UFG e Commissione delle lotterie e delle scommesse, ha collaborato attivamente. La Convenzione dovrebbe essere aperta alla firma in occasione della 13ª conferenza dei ministri responsabili dello sport in programma a Macolin per settembre 2014.

4.4

Ambiente

Scaduto infruttuosamente il termine per il referendum facoltativo, nel febbraio del 2013 la Svizzera ha ratificato la Convenzione europea sul paesaggio, entrata in vigore sul suo territorio il 1° giugno 2013.

La Convenzione sottolinea il valore ecologico e culturale del paesaggio, nonché la sua importanza dal punto di vista sociale ed economico, basandosi sul principio di sussidiarietà e rispettando espressamente le strutture e le procedure statali esistenti. La Svizzera può attuare integralmente la Convenzione con le basi legali vigenti, nel quadro delle attività in corso, delle procedure in atto e delle risorse disponibili.

Dopo che il Comitato permanente della Convenzione del 19 settembre 1979⁷⁰ per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa (Convenzione di Berna) ha respinto la proposta svizzera di modificare l'articolo 22, il Segretariato del Consiglio d'Europa ha stabilito che la Convenzione di Berna non contiene disposizioni riguardanti il numero di animali appartenenti a singole specie che dovrebbe essere presente su un territorio nazionale, specificando che essa lascia un margine di manovra sufficiente per evitare danni eccessivi al bestiame e che l'articolo 9 prevede, in casi eccezionali, la possibilità di abbattere singoli animali dannosi, anche se figurano nell'allegato II. Lo scopo di questo trattato internazionale è di garantire la protezione delle popolazioni in grado di sopravvivere a lungo termine e di obbligare gli Stati parte a proteggere i biotopi di tali popolazioni. La Svizzera non ha ricevuto indicazioni sull'incompatibilità rispetto alla Convenzione dei criteri da essa definiti per l'abbattimento di un singolo lupo che potrebbe arrecare danni.

4.5

Protezione dei dati

Il Comitato consultivo della Convenzione del 28 gennaio 1981⁷¹ per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale (T-PD), presieduto dalla Svizzera, ha ultimato i lavori di modernizzazione di questo strumento giuridico vincolante. Ha così adottato un progetto di modifica della Convenzione in occasione della sua 29^a riunione plenaria, tenutasi a Strasburgo dal 27 al 30 novembre 2012. Il progetto è stato trasmesso al Comitato dei ministri, che ha incaricato un comitato *ad hoc* intergovernativo (CAHDATA) di concluderlo. Il comitato è aperto a Stati che non sono membri del Consiglio d'Europa e che probabilmente aderiranno alla Convenzione.

Gli obiettivi perseguiti mediante questi lavori di modernizzazione puntano a rispondere ai problemi derivanti dall'impiego delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Devono permettere di rafforzare il diritto alla protezione dei dati, conciliandolo al tempo stesso con l'esercizio di altri diritti e libertà fondamentali. Si tratta altresì di consolidare i meccanismi di attuazione e di sorveglianza della Convenzione. Il testo deve avere un approccio tecnologicamente neutro e assicurare la coerenza e la compatibilità con il quadro dell'UE. In conclusione, questi lavori

⁷⁰ RS 0.455

⁷¹ RS 0.235.1

devono contribuire a rafforzare e a promuovere la vocazione universale e il carattere aperto della Convenzione.

4.6 Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa

Nel periodo in rassegna, la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB) si è concentrata sul miglioramento della propria direzione strategica e operativa. Gli aspetti principali di questo miglioramento hanno riguardato la gestione dei rischi, la trasparenza delle comunicazioni e la politica del personale. La Banca ha inoltre continuato a impegnarsi per migliorare la sua governance e focalizzare maggiormente il suo orientamento regionale e settoriale sulle priorità nelle aree povere o in transizione. La Svizzera, insieme ad altri Paesi dagli orientamenti affini, si è adoperata per applicare le riforme previste, sia negli organi direttivi dell'istituzione, sia sul piano informale.

Indice dei Paesi

Afghanistan.....	1000, 1007, 1037
Albania.....	988, 992, 1010, 1011, 1055
Arabia Saudita.....	1040
Argentina.....	1034
Armenia.....	989, 993, 1014
Australia.....	983, 1035, 1037, 1049
Austria.....	968, 970, 976, 977, 978, 986, 1024, 1025, 1028, 1054, 1055, 1059, 1061, 1063
Azerbaijan.....	1014, 1071, 1091
Bahrain.....	1044
Bangladesh.....	1006, 1007, 1009, 1016
Belgio.....	991
Benin.....	1009
Bhutan.....	1037
Bielorussia.....	993
Bolivia.....	1009, 1033, 1035
Bosnia ed Erzegovina.....	988, 992, 1011, 1016, 1017, 1018, 1023
Brasile.....	973, 976, 984, 1033, 1034, 1054, 1060
Bulgaria.....	991, 1011
Burkina Faso.....	1007, 1012, 1015
Burundi.....	1015
Canada.....	1028, 1034
Ciad.....	1015
Cile.....	984, 1008, 1033, 1034, 1035
Cina.....	969, 976, 983, 1008, 1012, 1019, 1032, 1036, 1037, 1041, 1045, 1054, 1055, 1058, 1060
Cipro.....	986, 1025
Colombia.....	984, 1014, 1015, 1016, 1033, 1034, 1035
Corea del Nord.....	1032, 1036
Corea del Sud.....	976, 984, 1018, 1035, 1036
Costa Rica.....	1022, 1044
Croazia.....	988, 991, 992, 1049
Cuba.....	1019, 1034, 1035
Danimarca.....	991, 1082
Ecuador.....	1033
Egitto.....	975, 1014, 1032, 1038, 1057
Estonia.....	992
Etiopia.....	1015, 1055
Filippine.....	1004, 1016, 1037, 1057

Finlandia	991
Francia ...	968, 976, 977, 985, 1026, 1041, 1045, 1047, 1053, 1054, 1055, 1058, 1088
Gahna	1018
Georgia	989, 993, 997, 1014, 1016
Germania	968, 970, 976, 977, 978, 985, 1025, 1041, 1045, 1047, 1053, 1054, 1055, 1059, 1061, 1082, 1088,
Giappone.....	976, 984, 1035, 1036, 1051, 1052
Giordania	1004, 1009, 1023
Gran Bretagna.....	989, 1024, 1025, 1029, 1041, 1045, 1058, 1082, 1095
Grecia.....	1025, 1090
Guatemala.....	970, 975, 1034, 1063
Haiti	981, 1005, 1007, 1035
Honduras.....	1035
India	976, 1008, 1035, 1036, 1055
Indonesia.....	1015, 1035
Iran.....	969, 973, 974, 975, 976, 980, 983, 987, 1032, 1034, 1038, 1041, 1045, 1060
Iraq.....	974, 1004, 1028, 1038, 1040
Irlanda.....	991, 1025
Islanda.....	988, 1049
Israele.....	975, 984, 1015, 1018, 1038, 1039, 1044, 1058, 1082
Italia	968, 976, 977, 978, 986, 987, 1025, 1053, 1054, 1084, 1088
Kazakistan	993, 1049
Kenia	1023, 1055
Kirghizistan	1011, 1012
Laos	1007, 1016
Lettonia	992, 1012
Libano.....	1004, 1008, 1018, 1023, 1083
Libia.....	974, 975, 1014, 1016, 1024
Liechtenstein.....	968, 977, 978, 987, 1048, 1049
Lituania	991
Lussemburgo	994, 1028, 1053, 1054, 1055
Macedonia	986, 988, 992
Madagascar.....	1042
Mali.....	969, 973, 974, 981, 987, 1007, 1015, 1016, 1017, 1018, 1024, 1029, 1042
Malta	1012
Marocco	984, 1014, 1084
Messico.....	984, 999, 1033, 1033, 1034
Moldavia.....	989, 997, 1010, 1017
Monaco	1049
Mongolia.....	1007

Montenegro	988, 992
Myanmar	970, 1005, 1014, 1015, 1016, 1022, 1037, 1055, 1063
Nepal	981, 1007, 1009, 1014, 1016, 1037, 1046
Nicaragua	1007, 1035
Niger	1015
Nigeria	1009, 1019, 1023, 1043
Norvegia.....	991, 1022, 1048, 1049, 1051, 1054, 1082
Nuova Zelanda	983, 998, 1037
Oman.....	970, 975, 976, 1040, 1063
Paesi Bassi	976, 989, 991, 1054, 1059, 1063, 1082
Pakistan	1007
Palestina	975, 1015, 1038, 1039
Panama	1028
Perù	984, 1008, 1033, 1034, 1035
Polonia	991, 1012, 1059, 1060
Portogallo.....	1025
Qatar.....	1049
Repubblica Ceca	991
Repubblica Centrafricana	1004
Repubblica democratica del Congo	1004, 1015, 1017, 1018, 1021, 1024
Romania	991, 1011, 1059
Ruanda	1007
Russia.....	974, 976, 984, 993, 1019, 1028, 1032, 1040, 1041, 1045, 1052, 1060
Senegal.....	1019
Serbia	974, 988, 992, 997, 1010, 1011, 1014, 1023, 1024
Singapore	1054, 1058
Siria.....	969, 973, 974, 975, 976, 980, 987, 989, 999, 1004, 1008, 1015, 1018, 1023, 1029, 1030, 1032, 1039, 1040, 1043, 1045, 1083
Slovacchia	991, 1011, 1059
Slovenia	991, 1011, 1059
Somalia	1015, 1016, 1017, 1042, 1055
Spagna.....	992, 1025, 1051, 1059, 1082
Sri Lanka.....	1014, 1016, 1037, 1043
Stati Uniti.....	970, 973, 975, 976, 983, 1005, 1026, 1027, 1029, 1031, 1032, 1033, 1034, 1035, 1040, 1041, 1045, 1049, 1060
Sudafrica	976, 998, 1008, 1043, 1043
Sudan	1004, 1015, 1023
Sudan del Sud	1004, 1014, 1015, 1017, 1018
Svezia.....	991, 1023
Tagikistan.....	1011, 1019, 1024
Thailandia	1015

Tunisia	975, 1009, 1014, 1023, 1084
Turchia.....	973, 984, 988, 992, 993, 1004, 1008, 1023, 1031, 1044, 1060, 1082, 1084
Ucraina.....	973, 974, 989, 1010, 1049, 1090
Ungheria	991, 1012, 1072
Vanuatu.....	983, 1037
Venezuela	1033, 1057
Vietnam	1009, 1019
Yemen.....	975, 1023, 1038, 1040, 1057
Zimbabwe	1004, 1042

