

13.009

Rapporto sulla politica estera 2012

del 9 gennaio 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, per conoscenza, il rapporto sulla politica estera 2012.

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

9 gennaio 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il presente rapporto fornisce un quadro generale della politica estera svizzera nel 2012. Nella forma e nella struttura, il rapporto è conforme alla decisione del Consiglio federale del 3 maggio 2011, che conferisce al DFAE il mandato di sottoporgli, ogni anno, un resoconto sulle attività di politica estera condotte dalla Svizzera. Conformemente alla decisione menzionata, il rapporto tratta inoltre un tema prioritario, che, nell'anno in questione, è rappresentato dalle relazioni con i Paesi confinanti. In adempimento del postulato 06.3417 della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati, 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), a 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 quale figurano gli indirizzi strategici seguenti: relazioni con gli Stati confinanti, rapporti con l'Unione europea (UE), stabilità in Europa e nel resto del mondo, partenariati strategici extraeuropei e buon governo globale. Strutturato in funzione di tali priorità, il rapporto sulla politica estera 2012 illustra le modalità con cui nell'anno in rassegna si è provveduto alla loro attuazione.

Tema prioritario: relazioni della Svizzera con gli Stati confinanti e impatto sui rapporti con l'UE (cfr. n. 1)

Buone relazioni con gli Stati confinanti sono il pilastro di una politica estera efficace e di successo. Poiché tre dei cinque Stati con cui la Svizzera confina sono membri del G8, del G20 e della NATO, e contemporaneamente svolgono un ruolo importante nei processi decisionali in seno all'Unione europea, il Consiglio federale ha ritenuto opportuno inserire tra gli indirizzi strategici della legislatura in corso la cura di buone relazioni di vicinato. L'implementazione di questo indirizzo nell'anno in rassegna si è tradotta in intense relazioni diplomatiche (soprattutto sotto forma di visite) e nell'impegno attivo per la risoluzione costruttiva di questioni in sospeso. Progressi sono stati compiuti, in particolare, in ambito fiscale e sul fronte dei trasporti. Lo dimostrano la Convenzione sull'imposizione alla fonte con l'Austria, l'Accordo con la Germania in relazione all'aeroporto di Zurigo-Kloten e l'Accordo con la Francia sul diritto del lavoro applicabile alle imprese che operano nell'aeroporto di Basilea Mulhouse. Importanti miglioramenti si sono registrati anche nelle relazioni del nostro Paese con l'Italia e la Francia. Il moltiplicarsi, a tutti i livelli, dei contatti diplomatici con i Paesi confinanti ha inoltre avuto un impatto decisivo sull'evoluzione dei colloqui con l'Unione europea.

Politica europea (cfr. n. 2.1)

Per la Svizzera, Paese nel cuore dell'Europa, è importante curare non soltanto le relazioni con gli Stati confinanti, ma anche quelle con i partner europei. Che si

tratti delle relazioni con l'UE nel suo insieme o dei rapporti bilaterali con i singoli Stati membri, la Svizzera ha tutto l'interesse a considerare la cura di tali relazioni una priorità di politica estera, poiché, a lungo termine, esse incidono sul margine di manovra politico e sugli interessi economici del nostro Paese. Anche nell'anno in rassegna le relazioni con l'UE sono state intense e complessivamente buone, e questo nonostante siano state affrontate tematiche in parte assai complesse. Tra queste vanno ricordate, a titolo di esempio, le questioni istituzionali, la problematica fiscale e l'applicazione della clausola di salvaguardia nell'ambito della libera circolazione delle persone. In altri ambiti, quali la salute pubblica, l'energia elettrica e le quote di emissioni, sono proseguiti i negoziati già avviati. Sul fronte delle relazioni bilaterali si è continuato a lavorare per identificare il potenziale margine di intensificazione degli scambi e delle cooperazioni. Nel contempo, dette relazioni hanno offerto l'opportunità di illustrare le posizioni svizzere in materia di politica europea anche nelle capitali degli Stati membri dell'UE. In questo contesto, i Paesi confinanti con la Svizzera hanno giocato un ruolo particolarmente attivo nell'elaborazione delle conclusioni del Consiglio dell'UE sulle relazioni con i Paesi dell'AELS, e dunque con la Svizzera. Il fatto, infine, che nel 2014 il nostro Paese assumerà la presidenza dell'OSCE gli conferisce una posizione privilegiata e suscita particolare interesse in numerose capitali.

Stabilità in Europa e nel resto del mondo (cfr. n. 2.2)

Nell'era della globalizzazione, la sicurezza e la prosperità della Svizzera dipendono sostanzialmente da un ambiente internazionale stabile. Per questa ragione, l'impegno a favore della stabilità nel mondo è una delle priorità della politica estera elvetica. Esso si traduce nella cooperazione internazionale (imperniata su: sviluppo, Paesi dell'Est, cooperazione economica ed umanitaria), nelle attività di promozione della pace e dei diritti umani e, non meno importante, nel contributo a un ordinamento mondiale stabile nei settori della finanza, dell'economia, dello sviluppo sostenibile e del diritto internazionale. Un'importante pietra miliare in questo senso è stata, nell'anno in rassegna, la conferma della presidenza svizzera dell'OSCE per il 2014, a cui seguirà la presidenza serba nel 2015. Significativa è stata anche l'approvazione da parte del Parlamento dei crediti quadro di cui il Consiglio federale aveva chiesto lo stanziamento nel messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016. Tali crediti assicurano alla Svizzera il quadro strategico e finanziario necessario per concorrere efficacemente alla riduzione della povertà nel mondo, alla promozione dello sviluppo sostenibile e alla gestione dei rischi globali. Nel 2012 è stato adottato anche il decreto federale concernente un credito quadro per il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana negli anni 2012–2016. I mezzi finanziari previsti consentiranno al nostro Paese di continuare ad impegnarsi a favore della pace e dei diritti umani e di perseguire e rafforzare in modo mirato la politica umanitaria e la politica estera in ambito migratorio. Per quanto riguarda le questioni finanziarie e fiscali globali, nel 2012 la Svizzera ha portato avanti il proprio impegno per stabilizzare l'euro ed attenuarne l'impatto negativo sull'economia nazionale. Si è inoltre adoperata a favore di un approccio giusto ed equilibrato in Medio Oriente, continuando a perorare la soluzione dei due Stati. Ma la Svizzera ha dimostrato grande attivismo anche

su altri fronti: quello dei diritti umani, impegnandosi insieme ai suoi cinque vicini territoriali e in seno alle Nazioni Unite a favore dell'abolizione della pena di morte; quello della lotta contro il finanziamento del terrorismo, in particolare in seno al Forum globale dell'antiterrorismo («Global Counterterrorism Forum») e a favore dell'adozione del Memorandum di Algeri nonché quello della promozione del diritto umanitario internazionale, segnatamente mediante un'iniziativa per il rispetto di tale diritto, che, nel luglio 2012, ha dato luogo a una riunione di Stati a Ginevra. Infine, il nostro Paese ha organizzato numerosi incontri bilaterali come pure un dialogo internazionale sulla questione della restituzione degli averi illeciti.

Partenariati strategici e temi globali (cfr. n. 2.3)

In un mondo sempre più globalizzato è importante per la Svizzera consolidare ed estendere i propri partenariati strategici anche al di fuori dell'Europa. I rapporti di forza tradizionali stanno cambiando e regioni come l'Est asiatico, l'America latina o gli Stati del Golfo assumono un'importanza geopolitica crescente. Anche sul piano multilaterale si assiste a un mutamento degli equilibri. I Paesi emergenti non europei, il cui peso economico e demografico è in continuo aumento, rivendicano il coinvolgimento nei processi decisionali della governance globale. Sul fronte bilaterale la Svizzera ha risposto a questa evoluzione ampliando e intensificando le relazioni con i partner strategici in Asia, nel Continente americano, in Medio Oriente e in Africa. Nello specifico, la Svizzera ha allacciato contatti istituzionali con l'Australia, il Brasile e l'India in ambito finanziario, è stata accolta nel forum per il dialogo euro-asiatico ASEM – prima riservato ai soli Stati membri dell'UE –, ha consolidato le relazioni con il Consiglio di cooperazione del Golfo ed ha approfondito le relazioni istituzionali con il Sudafrica. In ambito multilaterale ha festeggiato il decimo anniversario della sua adesione all'ONU, ricevendo per l'occasione, a Berna e a Ginevra, il segretario generale Ban Ki-moon. Ha infine continuato a perorare la causa delle riforme dell'ONU, impegnandosi in particolare per la riforma del Consiglio di sicurezza, ampiamente sostenuta dagli Stati membri, ma ostacolata dai membri permanenti del Consiglio. La Confederazione ha inoltre lavorato attivamente, assistita dalle autorità ginevrine, affinché anche in futuro la piazza di Ginevra resti, nonostante l'accresciuta concorrenza, un punto di riferimento importante per le organizzazioni internazionali. Attraverso cooperazioni mirate sul piano internazionale e un'intensa diplomazia scientifica ha infine continuato ad adoperarsi per promuovere e far conoscere al mondo le eccellenze elvetiche dei settori dell'istruzione e della ricerca.

Sostegno ai cittadini svizzeri all'estero e cooperazione internazionale nel settore dei servizi consolari (cfr. n. 2.4)

A causa della crescente mobilità dei cittadini elvetiche e della sempre più numerosa comunità di Svizzeri all'estero – comunità che, a fine 2011, ha raggiunto per la prima volta le 700 000 unità – la domanda di servizi consolari all'estero continua ad aumentare. Per rispondere a questi sviluppi, il DFAE ha istituito una «helpline» che, da maggio del 2012, è operativa 24 ore su 24 ed è in grado di trattare fino a 30 000 richieste all'anno. Inoltre, ha allestito un Centro di gestione delle crisi, che assiste i cittadini svizzeri all'estero in caso di difficoltà e che, attraverso attività di

prevenzione (p. es. i Consigli di viaggio del DFAE), informa i cittadini sui potenziali pericoli. Nel 2012 si è registrato un nuovo aumento delle domande di visto, in particolare da parte di visitatori dalla Cina, dall'India e dagli Stati del Golfo; in totale, i visti richiesti nell'arco dell'intero anno hanno superato il mezzo milione. Per quanto riguarda la collaborazione Schengen, le ambasciate e i consolati elvetici rappresentano gli interessi di altri Stati Schengen in 17 località e in ben 19 sono partner Schengen a rappresentare il nostro Paese.

Informazione e comunicazione (cfr. n. 2.5)

Nella società dell'informazione globale, la comunicazione all'estero assume un ruolo vieppiù importante per la tutela di un Paese e, in particolare, per preservarne la competitività internazionale. Complessivamente, la Svizzera gode di un'immagine positiva all'estero; ciononostante, soprattutto i Paesi confinanti e gli Stati Uniti non mancano di esprimere giudizi critici in relazione a temi fiscali e finanziari, alla costante posizione di forza del franco svizzero e al dibattito pubblico su questioni attinenti agli stranieri. Il Consiglio federale ha riconosciuto la necessità di intervenire sul piano della comunicazione e nel 2012 ha adottato la Strategia della comunicazione internazionale 2012–2015, basata su un approccio tematico. Uno dei temi principali della comunicazione nel 2012 è stata la Strategia per la piazza finanziaria, affiancata, in particolare negli Stati Uniti, da attività informative sulle eccellenze svizzere nei campi della scienza e dell'innovazione. Piattaforme importanti per la comunicazione dell'immagine nazionale sono state la «House of Switzerland» ai Giochi olimpici di Londra e il padiglione svizzero all'esposizione universale di Yesou, nella Corea del Sud.

Risorse e rete esterna (cfr. n. 2.6)

La rete delle rappresentanze elvetiche all'estero è in costante mutamento: i rapporti di forza globali, l'emergenza di mercati in espansione che aprono all'economia svizzera nuove possibilità, le esigenze degli Svizzeri all'estero, la maggiore efficacia grazie ai progressi tecnologici, ma anche le misure di risparmio auspiccate dal Parlamento sono tutti fattori che influiscono sulla concezione della rete esterna. Nel mese di aprile 2012 il Consiglio federale ha deciso di ottimizzare l'allocatione delle risorse in dotazione della rete esterna, ribadendo nel contempo la propria volontà di mantenere una rete esterna forte e universale in linea con le priorità stabilite nel rapporto sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura 2012–2015. In quest'ottica, ha previsto di chiudere l'Ambasciata in Guatemala e il Consolato generale a Chicago nel 2013, e il Consolato generale a Toronto nel 2014. Nel 2012 ha invece aperto due nuove rappresentanze diplomatiche (nel Qatar e a Myanmar) e ha promosso al rango di Ambasciata l'Ufficio di coordinamento in Kirghizistan.

Indice

Compendio	858
Elenco delle abbreviazioni	863
1 Relazioni della Svizzera con gli Stati confinanti e impatto sui rapporti con l'Unione europea	868
2 Le attività di politica estera nel 2012	874
2.1 Politica europea	874
2.1.1 Unione europea	874
2.2 Stabilità in Europa e nel resto del mondo	880
2.2.1 OSCE e Consiglio d'Europa	881
2.2.2 Sicurezza internazionale	884
2.2.3 Cooperazione internazionale e aiuto umanitario	887
2.2.4 Promozione della pace e rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto	895
2.2.5 Politica finanziaria ed economica internazionale	906
2.2.6 Sviluppo sostenibile	910
2.2.7 Diritto internazionale, diritto internazionale umanitario, giustizia penale internazionale	912
2.3 Partenariati strategici e temi globali	914
2.3.1 Partenariati strategici con Paesi extraeuropei	914
2.3.2 L'ONU e la Ginevra internazionale	925
2.3.3 Temi globali	931
2.4 Sostegno ai cittadini svizzeri all'estero e cooperazione internazionale nel settore dei servizi consolari	937
2.5 Informazione e comunicazione	940
2.6 Risorse e rete esterna	942
Allegato: Informazioni complementari concernenti il Consiglio d'Europa	944

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</i>)
AIE	Agenzia internazionale per l'energia
AIEA	Agenzia internazionale per l'energia atomica (<i>International Atomic Energy Agency</i>)
ALCP	Accordo Svizzera–CE sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681)
ASEAN	Associazione delle Nazioni dell'Asia Sud-Orientale (<i>Association of Southeast Asian Nations</i>)
ASEM	Incontri Asia-Europa (<i>Asia-Europe Meeting</i>)
BCE	Banca centrale europea
BIH	Bosnia ed Erzegovina
BNUB	Ufficio delle Nazioni Unite in Burundi
BRI	Banca dei regolamenti internazionali
BRICS	Gruppo composto dai cinque grossi Paesi emergenti Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica
CAS	Comitato OCSE per l'aiuto allo sviluppo (<i>Development Assistance Committee</i>)
CDDH	Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (<i>Comité directeur pour les droits de l'homme</i>)
CDI	Convenzione per evitare la doppia imposizione
CDPPE	Comitato direttivo sulla politica e le pratiche in materia di educazione (<i>Comité directeur pour les politiques et pratiques éducatives</i>)
CEB	Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (<i>Council of Europe Development Bank</i>)
CEDS	Comitato europeo per i diritti sociali (<i>Comité européen des droits sociaux</i>)
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo (RS 0.101)
CELAC	Comunità degli Stati Latinoamericani e dei Caraibi (<i>Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños</i>)
CERN	Organizzazione europea per la ricerca nucleare (<i>Organisation européenne pour la physique des particules</i>)
CFR	Commissione federale contro il razzismo

CFS	<i>Comitato per la sicurezza alimentare mondiale (Committee on World Food Security)</i>
CGPS	Centro ginevrino per la politica di sicurezza <i>(Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces)</i>
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa
COPUOS	<i>Comitato per l'uso pacifico dello spazio extra-atmosferico (Committee on the Peaceful Uses of Outer Space)</i>
CP	Codice penale svizzero
CPE	Commissione(i) della politica estera
CPI	Corte penale internazionale <i>(International Criminal Court)</i>
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
DCAF	Centro per il controllo democratico delle forze armate di Ginevra
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
EAP	Aeroporto Basilea-Mulhouse
ECOFIN	Consiglio Economia e finanza dell'UE <i>(Economic and Financial Affairs Council)</i>
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>
ESA	Agenzia spaziale europea <i>(European Space Agency)</i>
EUFOR	Forze multinazionali dall'Unione europea <i>(European Union Force)</i>
EULEX	Missioni dell'UE per il rafforzamento dello Stato di diritto <i>(European Union Rule of Law Mission)</i>
EUPM	Missioni di polizia dell'UE <i>(European Union Police Mission)</i>

Euratom	Comunità europea dell'energia atomica <i>(European Atomic Energy Community)</i>
FARC	Forze armate rivoluzionarie della Colombia <i>(Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)</i>
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act <i>(Normativa americana antielusione fiscale)</i>
FATF	Gruppo di azione finanziaria internazionale <i>(Financial Action Task Force)</i>
FIPOI	Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali
FISA	Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo <i>(International Fund for Agricultural Development)</i>
FMI	Fondo monetario internazionale <i>(International Monetary Fund)</i>
FNS	Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica
FSB	Financial Stability Board <i>(Organo internazionale di controllo per la stabilità finanziaria)</i>
G-20	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>
G-8	Gruppo degli 8 <i>(Stati Uniti, Germania, Giappone, Regno Unito, Canada, Francia e Italia [G7] più la Russia)</i>
GRECO	Gruppo di Stati contro la corruzione <i>(Groupe d'États contre la corruption)</i>
ICTR	Tribunale penale internazionale per il Ruanda
ICTY	Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia
KFOR	Forza multinazionale della NATO per il mantenimento della pace in Kosovo <i>(Kosovo Force)</i>
MERCOSUR	Mercato comune dell'America meridionale <i>(Mercado Común del Sur)</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 <i>(Memorandum of Understanding)</i>
NATO	Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico
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>
OEDT	Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze
OIF	Organizzazione internazionale della Francofonia <i>(Organisation internationale de la Francophonie)</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
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite <i>(United Nations Organisation)</i>
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
OSE	Organizzazione degli Svizzeri all'estero
OSM	Obiettivi di sviluppo del Millennio <i>(Millennium Development Goals)</i>
PAM	Programma alimentare mondiale <i>(World Food Programme)</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>
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
TAP	Gasdotto transadriatico
TNP	Trattato di non proliferazione delle armi nucleari
UA	Unione africana
UE	Unione europea
UNASUR	Unione delle Nazioni sudamericane <i>(Unión de Naciones Suramericanas)</i>
UNCAC	Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione <i>(United Nations Convention against Corruption)</i>
UNCSD	Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, Rio+20 <i>(United Nations Conference on Sustainable Development)</i>
UNFCC	Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici <i>(United Nations Framework Convention on Climate Change)</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>
WEF	Forum economico mondiale <i>(World Economic Forum)</i>
WEOG	Gruppo dei Paesi dell'Europa occidentale e altri Stati <i>(Western European and Others Group)</i>

Rapporto

1 **Relazioni della Svizzera con gli Stati confinanti e impatto sui rapporti con l'Unione europea**

Compendio

La globalizzazione galoppante sta modificando il ruolo dei confini nazionali che, pur continuando a delimitare il territorio sul quale uno Stato esercita la propria sovranità, fungono sempre meno da barriere al traffico di persone, merci, servizi e capitali. Ciò vale in particolare per la circolazione delle persone fra gli Stati membri dell'area Schengen, come la Svizzera e gli Stati confinanti.

Per questa ragione, la cura delle relazioni con gli Stati confinanti e, in particolare, con le regioni di frontiera, è una delle priorità della politica estera svizzera nel periodo di legislatura 2012–2015¹. Nell'anno in rassegna, questo indirizzo strategico si è tradotto in intense relazioni diplomatiche bilaterali e regionali (soprattutto sotto forma di visite diplomatiche) e nell'impegno attivo a favore della risoluzione costruttiva di questioni aperte. Progressi sono stati compiuti, in particolare, in ambito fiscale e sul fronte dei trasporti. Al riguardo, vanno menzionati in particolare la Convenzione sull'imposizione alla fonte con l'Austria, l'Accordo con la Germania riguardante l'aeroporto di Zurigo-Kloten – ovvero le regole di avvicinamento a detto aeroporto – e l'Accordo con la Francia sul diritto del lavoro applicabile alle imprese attive nel settore svizzero e nel settore comune dell'aeroporto di Basilea Mulhouse. Oltre che nell'ambito della cooperazione bilaterale e regionale, la Svizzera collabora strettamente con gli Stati confinanti anche su questioni di carattere multilaterale.

Nell'ambito delle relazioni con gli Stati confinanti assume una valenza particolare la cooperazione regionale transfrontaliera. In questo contesto, la Confederazione, coadiuvata dai Cantoni di confine, concentra le proprie attività nelle aree metropolitane di Basilea e Ginevra. La nomina, nell'estate del 2012, di un ambasciatore per le questioni transfrontaliere ha lo scopo non soltanto di promuovere lo scambio con i Cantoni sostenendoli maggiormente, ma anche quello di riconoscere alla cooperazione transfrontaliera il peso che le spetta in quanto priorità della politica estera. Poiché, ad eccezione del Liechtenstein, tutti gli Stati confinanti sono membri dell'Unione europea (UE), la Svizzera ha tutto l'interesse a curare con questi Stati un dialogo permanente sul proprio rapporto con l'UE.

Le relazioni con gli Stati confinanti, e le implicazioni in termini di pianificazione dell'attività diplomatica (visite), saranno al centro della politica estera svizzera anche nel 2013, anno in cui dovranno essere ratificati ed attuati importanti accordi; tra questi la Convenzione sull'imposizione alla fonte con l'Austria e l'Accordo con la Germania sulle rotte di avvicinamento e di decollo dall'aeroporto di Zurigo che attraversano lo spazio aereo tedesco.

¹ Cfr. il messaggio del 25 gen. 2012 sul programma di legislatura 2011–2015 (FF 2012 305) e il decreto federale del 15 giu. 2012 sul programma di legislatura 2011–2015 (FF 2012 6413)

Osservazioni generali sulla cooperazione con gli Stati confinanti

Nell'anno in rassegna, l'impegno svizzero a favore dell'approfondimento delle relazioni con gli Stati confinanti e della ricerca costruttiva e pragmatica di soluzioni a questioni in sospeso è stato proficuo. Le relazioni con l'Austria e il Liechtenstein possono infatti essere definite eccellenti. Quelle con la Germania sono state particolarmente intense nei dossier riguardanti la fiscalità e i trasporti, ma i risultati restano, in parte, ancora incerti. Nelle relazioni con la Francia e l'Italia è subentrata una nuova dinamica. Con la vicina Penisola è stato possibile definire nuovi ambiti di collaborazione comune (p. es. nel quadro dell'Esposizione universale che si terrà a Milano nel 2015), soprattutto grazie all'avvio nel 2012 di negoziati sulle questioni fiscali, argomento che negli ultimi anni aveva turbato non poco le relazioni regionali e bilaterali. Tuttavia, è difficile al momento prevedere come evolverà la situazione italiana e quale sarà l'impatto delle elezioni indette per l'inizio del 2013. Anche con la Francia si è riusciti ad intensificare le relazioni, in particolare a livello di rapporti tra ministri degli esteri. Grazie ai contatti costruttivi allacciati con il Governo che ha preso le redini del Paese a maggio, le relazioni con Parigi sono ora caratterizzate da scambi amichevoli e pragmatici. La visita resa dalla Presidente della Confederazione al Presidente francese a Parigi, il 7 dicembre 2012, si è svolta in un clima propizio e costruttivo, il che ha consentito di rilanciare la cooperazione tra i due Paesi in numerosi ambiti.

A questi ottimi risultati si è giunti non da ultimo grazie all'intenso scambio di visite diplomatiche a tutti i livelli. La Presidente della Confederazione, ad esempio, ha incontrato i capi di governo o di Stato dei Paesi confinanti ed ha ospitato nei Grigioni, suo Cantone d'origine, il vertice dei capi di Stato dei quattro Paesi germanofoni (Austria, Germania, Liechtenstein e Svizzera). Ha inoltre incontrato più volte il Primo ministro italiano per discutere di questioni fiscali e, a fine anno, ha fatto visita al nuovo Presidente francese. Il capo del DFAE, dal canto suo, ha allacciato contatti importanti e avuto colloqui ufficiali di lavoro con i ministri degli esteri e i capi di governo di tutti gli Stati confinanti. Agli intensi scambi anche fra i ministri degli altri dicasteri vanno aggiunti diversi incontri di rilievo tenutisi a livello parlamentare. Una menzione particolare merita la visita ufficiale del presidente del Bundestag tedesco Norbert Lammer, ricevuto in Svizzera dal presidente del Consiglio nazionale. Nel 2012 sono stati ricevuti a Berna per colloqui di lavoro anche i primi ministri della Baviera e del Baden-Württemberg, due Länder tedeschi confinanti con la Svizzera che vantano un notevole peso economico. A settembre, infine, ha fatto visita alla Svizzera il Primo ministro della Renania-Palatinato, accompagnato da una delegazione.

Sotto il profilo tematico, le questioni riguardanti i trasporti, la fiscalità e l'attuazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone concluso fra la Svizzera e l'Unione europea (e i suoi Stati membri)² hanno dominato i rapporti di cooperazione con gli Stati confinanti. Altrettanta importanza hanno rivestito i temi della cooperazione in campo energetico e nello spazio alpino. Sul piano multilaterale, la Svizzera si è altresì adoperata per mettere a punto, insieme ai propri vicini, progetti di cooperazione riguardanti, ad esempio, la problematica del finanziamento del terrorismo

² 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).

mediante prese d'ostaggio (colloqui sul Memorandum di Algeri) o la lotta per l'abolizione universale della pena di morte.

Trasporti: dopo decenni di relazioni difficili a causa del contenzioso sul rumore generato dall'aeroporto di Zurigo, il 4 settembre 2012 il capo del DATEC ha firmato un accordo con la Germania che disciplina le rotte di avvicinamento e di decollo dall'aeroporto di Zurigo che attraversano lo spazio aereo tedesco. Il processo di ratifica è iniziato in entrambi i Paesi. A novembre 2012, il ministro tedesco dei trasporti Peter Ramsauer ha chiesto chiarimenti su alcuni aspetti in sospeso concernenti l'interpretazione dell'Accordo. La Nuova ferrovia transalpina (NFTA) e la realizzazione da parte elvetica di un corridoio sull'asse ferroviario del San Gottardo con un'altezza agli spigoli di 4 metri consentiranno di trarre i massimi benefici solo se anche sulla tratta italiana si procederà agli adeguamenti necessari. A tal fine, nel dicembre 2012 l'Italia e la Svizzera hanno sottoscritto un memorandum d'intesa (MoU) nel quale hanno ribadito l'intento comune di provvedere rapidamente ai lavori necessari.

Fiscaltà: mentre le convenzioni per evitare la doppia imposizione con Germania, Francia e Austria sono state conformate ai più recenti standard OCSE, la Convenzione italo-svizzera del 1976 non ha subito alcuna modifica dalla sua conclusione. Dopo che, per anni, il contenzioso fiscale ha dominato e, in parte bloccato, le relazioni bilaterali e regionali con l'Italia, nel 2012 è stato possibile intavolare un dialogo riguardante sia questioni fiscali che finanziarie. L'obiettivo è discutere parallelamente di tutte le questioni in attesa di soluzione in modo da giungere a un risultato globale equilibrato per entrambe le parti. Con il Principato del Liechtenstein si sta discutendo per la prima volta di un accordo globale sulla doppia imposizione, che andrebbe a sostituire la Convenzione del 1995. A luglio 2012, Svizzera e Francia hanno parafato la revisione della convenzione in materia di imposte sulle successioni. Visti i toni critici con cui sono state accolte alcune delle novità previste nel nuovo testo, la Svizzera ha tuttavia espresso alla Francia l'auspicio di condurre colloqui supplementari. Nella primavera del 2012 è stata firmata una Convenzione con l'Austria sull'imposizione alla fonte. Una convenzione analoga, firmata con la Germania nel 2011, ha ottenuto l'approvazione del Parlamento elvetico, ma è stata respinta dal Bundesrat tedesco. Per quanto riguarda le convenzioni sull'imposizione alla fonte concluse con il Regno Unito e l'Austria, il 2013 sarà l'anno della loro attuazione poiché gli accordi sono stati ratificati da tutte le parti.

Cooperazione in campo energetico e nello spazio alpino: nel 2012 la collaborazione in ambito energetico ha visto la Svizzera lavorare in particolare con Germania, Austria e Italia. Nell'intento congiunto di ottimizzare l'impiego futuro della tecnologia delle centrali ad accumulazione (con pompaggio), Svizzera, Germania e Austria hanno sottoscritto una dichiarazione che formalizza la volontà comune di intensificare la collaborazione in questo ambito. Per approfondire e strutturare le relazioni in ambito energetico con l'Italia, è prevista la firma di un *memorandum d'intesa* (MoU). Insieme, i due Paesi sostengono il progetto di un gasdotto transadriatico («Trans Adriatic Pipeline», TAP), che prevede il trasporto di gas naturale dall'Azerbaigian all'Italia passando per la Georgia, la Turchia, la Grecia e l'Albania. Poiché tutti i Paesi dello spazio alpino sono membri della Convenzione delle Alpi, va da sé che la cooperazione tra la Svizzera e i Paesi confinanti è particolarmente intensa sulle questioni alpine. La massima espressione di questa collaborazione è stata raggiunta nel 2012 con la «Settimana Alpina», tenutasi a settembre a Poschiavo. Nel corso della manifestazione, organizzata dalla Svizzera, si è svolta anche la

Conferenza delle Alpi 2012, durante la quale la consigliera federale a capo del DATEC ha passato all'Italia il timone della presidenza della Convenzione delle Alpi. A margine della manifestazione, i ministri dell'ambiente di Svizzera e Italia hanno sottoscritto una dichiarazione d'intenti tesa a consolidare la cooperazione nel settore della protezione ambientale. Nell'ambito del processo di follow-up di Zurigo («Suivi-de-Zurich»), i ministri dei trasporti dei Paesi alpini si sono incontrati a Lipsia il 2 maggio 2012 e, durante questo incontro presieduto dalla Svizzera, hanno approvato una serie di conclusioni ministeriali riguardanti in particolare i sistemi di gestione del traffico pesante attraverso le Alpi e la gestione di incidenti nell'area alpina.

Temi multilaterali: oltre che su questioni prettamente settoriali, la Svizzera intrattiene scambi intensi con i propri vicini anche su temi di rilevanza multilaterale; l'obiettivo è lanciare iniziative comuni e raccogliere consensi per rivendicazioni, candidature e progetti elvetic. Una menzione particolare merita la cooperazione con il Principato del Liechtenstein in seno al «Small Five Group» (composto da Svizzera, Costa Rica, Giordania, Liechtenstein e Singapore) nel quadro della riforma del Consiglio di sicurezza dell'ONU. La Svizzera ha potuto contare sul sostegno dei Paesi limitrofi anche nell'ambito dell'iniziativa che chiede al Consiglio di sicurezza di deferire davanti alla Corte penale internazionale gli autori dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità commessi in Siria. I vicini elvetic sono altresì partner importanti nella preparazione e nello svolgimento della presidenza dell'OSCE che, nel 2014, spetterà alla Svizzera e nel 2015 alla Serbia. Poiché nel secondo semestre di presidenza svizzera l'Italia assicurerà la presidenza dell'UE, è importante curare da subito contatti regolari con la Penisola, visto anche il ruolo di quest'ultima nel Mediterraneo. Per quanto riguarda la questione del finanziamento del terrorismo e della presa di ostaggi – che vede impegnati Paesi come la Gran Bretagna e, di recente, anche l'Italia e la Francia –, la Svizzera ha partecipato molto attivamente ai dibattiti sul Memorandum di Algeri. In presenza del capo del DFAE, il Memorandum è stato discusso a Istanbul nel maggio del 2012 e ad Abou Dhabi a dicembre. La Svizzera si è fatta altresì promotrice di un appello comune dei quattro Paesi germanofoni – appello al quale hanno aderito anche Francia e Italia – per l'abolizione universale della pena di morte. Lanciato il 10 ottobre 2012 in occasione del decimo anniversario della Giornata mondiale contro la pena di morte e sottoscritto dai ministri degli affari esteri dei sei Paesi, l'appello in questione è la prima di una serie di azioni comuni che questi Stati intendono promuovere in particolare anche nel quadro dell'ONU. Al termine della presidenza italiana di turno (fine 2012), la Svizzera ha assunto, insieme al Lussemburgo, la presidenza dell'Agenzia spaziale europea (ESA). In questo ruolo avrà modo di approfondire le relazioni con i tre grandi Stati confinanti (Germania, Francia e Italia), che sono anche i contribuenti principali dell'Agenzia.

Cooperazione regionale transfrontaliera

Nelle regioni di confine si assiste sempre più spesso allo sviluppo di agglomerati transfrontalieri per i quali è necessario trovare soluzioni adeguate tenendo conto degli interessi nazionali, regionali e locali. A seconda della regione interessata, la cooperazione regionale transfrontaliera assume connotati diversi. Se nelle regioni del Reno Superiore e del Lago di Costanza la collaborazione coinvolge partner regionali di tre/quattro Stati, altrove (p. es. nelle regioni di Ginevra e della Svizzera meridionale) il numero degli Stati si riduce a due. A seconda della struttura istituzionale dello Stato confinante, il ruolo del Governo centrale è più o meno marcato.

A nord e a est del Paese, ad esempio, la collaborazione transfrontaliera è curata soprattutto dai Cantoni di confine; a sud e a ovest, ossia nei rapporti con la Francia e l'Italia, invece, la Confederazione è sempre più presente. Con questi due Paesi si tengono ogni anno tavole rotonde sotto la guida della Confederazione e dei governi centrali, a cui partecipano anche rappresentanti delle regioni di confine. Nell'ottica della collaborazione transfrontaliera non va infine dimenticato il ruolo prezioso che rivestono i consolati generali elvetiche a Stoccarda, Strasburgo, Lione e Milano.

Nell'anno in rassegna la Confederazione ha dimostrato grande attivismo soprattutto nella *regione del Reno superiore*. Durante l'incontro a Sissach, nel maggio 2012, si è conclusa la presidenza elvetica della Commissione intergovernativa trinazionale del Reno superiore ed il timone è passato alla Francia, secondo il turno. Conformemente alle priorità definite nel corso dei suoi diciotto mesi di presidenza, la Confederazione ha organizzato diverse manifestazioni in stretta collaborazione con i Cantoni di confine nordoccidentali. Merita di essere menzionata in questa sede l'esercitazione organizzata nella primavera 2012 dal DDPS, in collaborazione con partner locali e regionali, denominata «SEISMO 12», durante la quale è stata simulata una catastrofe sismica nella regione di Basilea. Altro tema di grande importanza per la regione è l'aeroporto binazionale di Basilea-Mulhouse, ubicato interamente su suolo francese. Dopo che una sentenza della Corte di cassazione francese aveva messo in discussione la prassi in materia di diritto del lavoro, ovvero l'applicazione della normativa elvetica alle imprese attive nel settore svizzero e in quello comune dell'aeroporto, incrinando la certezza del diritto, la Confederazione è riuscita, in stretta collaborazione con i Cantoni direttamente interessati (Basilea-Città e Basilea-Campagna) e con le imprese coinvolte, a negoziare una soluzione pragmatica con le autorità di Parigi. L'accordo raggiunto (cosiddetto «accord de méthode»), firmato nella primavera del 2012 dal capo del DFAE, dal ministro francese incaricato delle collettività territoriali e dal ministro francese del lavoro, e sottoscritto anche dai rappresentanti dei Cantoni, della regione dell'Alsazia, dei sindacati e dalla quasi totalità delle imprese coinvolte, ha confermato una prassi pluriennale e ormai collaudata in materia di diritto del lavoro. Nell'interesse dello sviluppo futuro dell'aeroporto e della tutela dei posti di lavoro, la Confederazione si adopera, sempre in collaborazione con le imprese e i Cantoni interessati, per trovare insieme ai partner francesi una rapida soluzione alle vertenze fiscali in corso. In questo senso, la Svizzera sta valutando l'ipotesi di partecipare al finanziamento del raccordo ferroviario all'aeroporto, a condizione, tuttavia, che le questioni ancora aperte, soprattutto in ambito fiscale, possano essere risolte.

Di fondamentale importanza per la *regione del lago Lemano* è stata, nel 2012, la firma del progetto di agglomerato urbano «Grand Genève» per il periodo 2015–2018, il quale prevede una serie di progetti infrastrutturali, in particolare, anche nel campo dei trasporti. La realizzazione di un collegamento ferroviario tra Cornavin, Eaux-Vives e Annemasse (CEVA) è di centrale importanza per la regione. La Confederazione ha sostenuto i lavori dei Cantoni di Ginevra e del Vaud ed ha seguito i negoziati con le autorità francesi. Il progetto d'agglomerato mira a garantire uno sviluppo equilibrato della regione in termini di siti di produzione, mercato del lavoro e politica d'insediamento. Negli anni a venire sarà necessario tematizzare questioni quali la penuria d'alloggi a Ginevra, i flussi di traffico e la «fuga di cervelli» dalla Francia, nell'interesse sia della Svizzera che della Francia e ciò allo scopo di anticipare possibili difficoltà future.

Due eventi nella prima metà del 2012 hanno contribuito in misura decisiva ad allentare la tensione nei rapporti con la *regione al confine con l'Italia* e ad impartire una nuova dinamica alla cooperazione regionale transfrontaliera. Il primo è l'avvio del dialogo sulle questioni fiscali e finanziarie irrisolte tra Svizzera e Italia e, il secondo, il versamento all'Italia da parte del Cantone del Ticino dei ristorni bloccati relativi all'anno fiscale 2010 dovuti dalla Svizzera in base all'Accordo relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri. Anche in futuro, la Confederazione offrirà il proprio sostegno al Ticino per migliorare la cooperazione transfrontaliera a livello istituzionale e continuerà a cercare il dialogo con Roma su questo tema.

Cooperazione con gli Stati confinanti nel quadro della politica europea della Svizzera

Tanto sul piano bilaterale quanto su quello dei rapporti tra la Svizzera e l'UE, il ruolo dei Paesi confinanti è estremamente importante. Tre di tali Paesi, ossia la Germania, la Francia e l'Italia, sono membri fondatori dell'Unione e, visto il loro peso politico, economico e culturale in Europa, esercitano una notevole influenza a Bruxelles (ed in particolar modo in seno al Consiglio dell'UE). Dispongono, inoltre, delle risorse amministrative necessarie per essere al corrente di quanto avviene nella capitale dell'Europa e per influire in misura decisiva sul corso degli eventi. Insieme all'Austria, sono i Paesi membri dell'UE che meglio conoscono la Svizzera e più di altri hanno dimostrato, in passato, di essere aperti a soluzioni pragmatiche rispettose delle peculiarità elvetiche (fra cui, ad esempio, il sistema di democrazia diretta e il federalismo).

Per forza di cose, gli Stati confinanti sono interessati in modo più diretto dall'attuazione degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE e dunque dalla politica europea del nostro Paese. Circa il 70 per cento degli scambi bilaterali di beni tra la Svizzera e l'UE avviene con la Germania, la Francia, l'Italia e l'Austria ed è da questi Paesi che proviene oltre il 60 per cento dei circa 1,1 milioni di cittadini UE residenti in Svizzera. A questi si aggiungono i quasi 250 000 frontalieri che ogni giorno varcano il confine elvetico per recarsi al lavoro. L'interesse a collaborare è grande anche su altri temi centrali quali la politica nei settori dei trasporti, dell'energia e della migrazione (Schengen/Dubline). Agli Stati confinanti, dunque, il buon funzionamento dei rapporti tra la Svizzera e l'UE preme molto di più che ad altri Stati comunitari. La Germania e l'Austria, in particolare, sembrano altresì disposte a considerare alcune soluzioni adottate in Svizzera (p. es. il freno all'indebitamento o la vigilanza finanziaria) quale fonte di ispirazione anche per l'UE.

L'applicazione pluriennale degli accordi bilaterali e gli intensi scambi che ne derivano sono tuttavia anche all'origine di alcune frizioni e, anche in questo caso, sono soprattutto le regioni di confine a risentirne. Un esempio è rappresentato dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALCP), in vigore dal 2002, e dalle misure di accompagnamento adottate (e continuamente integrate) dal nostro Paese. A essere dibattute sono soprattutto le disposizioni elvetiche riguardanti la notifica (regola degli otto giorni) e la cauzione, entrambe obbligatorie. La convinzione che queste misure violino l'ALCP non è più solo condivisa dalle capitali europee, ma si è diffusa anche a Bruxelles. Non sono quindi più unicamente le istituzioni europee, ma ormai anche gli Stati confinanti con la Svizzera, tradizionalmente concilianti, a ritenere necessaria l'adozione di un nuovo quadro istituzionale applicabile al recepimento da parte elvetica della normativa comunitaria in materia di mercato interno rilevante per gli accordi bilaterali, all'interpretazione unitaria

delle disposizioni e alla vigilanza integrata sulla loro applicazione, nonché alla composizione delle controversie (cfr. n. 2.1.1).

Quanto esposto dimostra il peso che i contatti con gli Stati confinanti assumono anche nell'ottica della politica europea della Svizzera: i problemi d'attuazione riguardanti gli Accordi bilaterali conclusi vanno affrontati senza indugio e risolti in maniera fattiva e pragmatica a livello locale e regionale. A questo provvedono, per quanto concerne l'ALCP, il gruppo di lavoro trinazionale Svizzera-Germania-Austria e il gruppo di lavoro Svizzera-Francia. Nessun gruppo di lavoro o costruito simile esiste invece con l'Italia. Riguardo alle questioni istituzionali di carattere più generale, è stato particolarmente importante per la Svizzera esporre dettagliatamente ai propri vicini le proposte sottoposte alla Commissione europea nel giugno 2012. Di qui, le visite diplomatiche svolte a più riprese e a tutti i livelli nel secondo semestre dell'anno trascorso, nonché le numerose iniziative promosse dalle rappresentanze diplomatiche elvetiche a Berlino, Parigi, Roma e Vienna. I nostri vicini hanno inoltre dimostrato una partecipazione molto attiva ai lavori preparatori per la stesura delle conclusioni adottate, nel dicembre 2012, dal Consiglio dell'Unione europea sulle relazioni con i Paesi dell'AELS, e dunque con la Svizzera.

2 Le attività di politica estera nel 2012

2.1 Politica europea

Per la Svizzera, Paese nel cuore dell'Europa, è importante curare non soltanto le relazioni con gli Stati confinanti, ma anche quelle con i partner europei, e questo sia a livello bilaterale che sotto forma di relazioni con l'Unione europea. Le interrelazioni tra l'UE e la Svizzera sono particolarmente strette sul piano economico, politico e sociale, tanto che gli sviluppi in seno all'Unione hanno ripercussioni dirette e spesso immediate anche sul nostro Paese. Poiché l'Unione europea è contemporaneamente il prodotto dei suoi Stati membri, la Svizzera ha tutto l'interesse a considerare la cura delle relazioni con l'UE nel suo insieme e con i singoli Stati europei una priorità di politica estera, poiché dette relazioni incidono, a lungo termine, sul margine di manovra politico e sugli interessi economici del Paese.

2.1.1 Unione europea

Evoluzione in seno all'UE e implicazioni per la Svizzera

Il 2012 ha dimostrato ancora una volta quanto sia complesso il processo di costruzione della casa europea e quanto una volontà politica comune degli Stati membri sia imprescindibile per misurarsi con le sfide che l'UE è chiamata ad affrontare. Nel 2012 sono stati diversi i processi – brevemente descritti in questo capitolo – che hanno segnato il cammino europeo e tutti, in un modo o nell'altro, possono comportare delle conseguenze per la Svizzera.

Innanzitutto, la grave crisi dell'eurozona e dei suoi Stati membri continua a minacciare il futuro dello spazio monetario, se non addirittura il futuro stesso dell'UE. La posta in gioco è altissima e incommensurabili sono gli sforzi compiuti. Basti menzionare l'introduzione di meccanismi di aiuto finanziario (il Fondo europeo di stabilità finanziaria e il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, due soluzioni

temporanee che nel 2013 verranno sostituite dal meccanismo europeo di stabilità), l'inasprimento delle regole comuni in materia di sorveglianza integrata e di governance economica (rafforzamento del patto di stabilità, introduzione di un patto fiscale e progetto di un meccanismo comune di vigilanza sulle banche gestito dalla BCE, quale primo passo verso un'unione bancaria), e la riforma della regolamentazione dei mercati finanziari. Difficile, per il momento, dire se la zona euro ha superato la crisi, ma certo è che le implicazioni per la Svizzera sono rilevanti: esportazioni in calo a causa della contrazione della domanda in Europa, pressione al rialzo sul franco svizzero e possibili nuovi ostacoli per l'accesso al mercato da parte degli operatori finanziari elvetici, a seguito delle nuove regolamentazioni che l'UE sta mettendo a punto.

Le questioni migratorie e, in particolare, la gestione della crisi siriana e dei flussi di rifugiati riversatisi nei Paesi confinanti, come pure il persistere delle conseguenze dei movimenti migratori causati dagli sconvolgimenti intervenuti nell'Africa del Nord nel 2011 sono temi altrettanto importanti sia per l'UE che per la Svizzera, che è, lo ricordiamo, membro dello spazio Schengen. Lo stesso dicasi per i dialoghi in corso o pianificati in materia di liberalizzazione dei visti con più Paesi, fra cui il Kosovo e la Turchia.

Sul piano istituzionale, l'attuazione delle nuove regole del Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, è stata segnata da una lotta di potere tra il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo (PE), il quale non esita a «prendere in ostaggio» determinati dossier per ottenere concessioni che gli consentano di estendere le proprie competenze. È dunque opportuno che la Svizzera continui a fare lobbying presso il Parlamento europeo, visto che quest'ultimo è ormai autorizzato ad esprimersi su tutti gli accordi internazionali dell'UE. Il nostro Paese ha dunque provveduto, ad esempio, a istituire il posto di addetto alle relazioni con il PE in seno alla Missione della Svizzera presso l'Unione europea a Bruxelles e, parallelamente, si sta impegnando per approfondire i contatti tra la delegazione del Parlamento federale per i rapporti con il PE e l'omologa delegazione del Parlamento europeo. Il Parlamento federale, inoltre, ha adottato recentemente una serie di misure tese a migliorare l'efficienza e il coordinamento delle attività internazionali dell'Assemblea federale, con l'obiettivo, fra gli altri, di rinsaldare i legami con il Parlamento europeo.

Complessivamente, gli sviluppi prodotti dalla crisi nel 2012 hanno condotto a una maggiore integrazione europea e questo sebbene non tutti gli Stati membri siano disposti o in grado di compiere i passi che si rendono necessari. Questo fenomeno conferma la tendenza allo sviluppo di un'Europa a geometria variabile, che vede moltiplicarsi le cooperazioni rafforzate o le regolamentazioni riguardanti soltanto una parte degli Stati membri, il che aumenta la complessità della gestione di una UE a 27, e presto a 28 Paesi.

Sul fronte dell'allargamento, la Croazia ha concluso i propri negoziati di adesione e dovrebbe diventare membro dell'UE il 1° luglio 2013. Per la Svizzera, ciò significa negoziati per l'estensione a questo Paese dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALCP). Il 7 dicembre 2012 il Consiglio federale ha messo in consultazione il corrispondente mandato negoziale.

Evoluzione delle relazioni tra la Svizzera e l'UE

Anche nell'anno in rassegna le relazioni tra la Svizzera e l'UE sono state intense e complessivamente buone, e questo sebbene siano stati affrontati alcuni dossier difficili (fiscali, questioni istituzionali) e aspetti, relativi innanzitutto alla libera circolazione delle persone (misure d'accompagnamento, applicazione della clausola di salvaguardia dell'ALCP nei confronti degli UE-8) che l'UE ha percepito come irritanti. Un certo potenziale d'attrito sussiste anche nel campo dei rapporti commerciali (p. es. con l'Italia). Con l'UE, che è di gran lunga il partner economico più importante della Svizzera, sono in corso diversi negoziati (nei settori agricoltura, salute, energia elettrica, sistema di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra, partecipazione della Svizzera all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, Galileo/EGNOS [GNSS]), nonché un intenso dialogo su aspetti specifici dell'imposizione delle imprese. Nel 2012 sono stati avviati inoltre i preparativi per rinnovare gli accordi di partecipazione della Svizzera a programmi quadro europei (media, educazione, ricerca, Euratom), nonché per concluderne di nuovi (cultura) per il periodo dal 2014 al 2020. Nel dicembre 2012 è entrato in vigore un accordo che ha associato la Svizzera al programma Euratom per gli anni 2012 e 2013. Si tratta di un programma transitorio che copre il periodo precedente all'introduzione, nel 2014, dei nuovi programmi quadro.

A giugno 2012, la Svizzera e l'UE hanno parafato un accordo volto ad agevolare la cooperazione tra le autorità della concorrenza delle due parti, ora impegnate nel processo interno che porterà alla firma. Il 16 marzo 2012, inoltre, è stato firmato un progetto quadro non vincolante di cooperazione («Framework for Cooperation») tra la Svizzera e l'Agenzia europea per la difesa.

In ambito fiscale si sono registrati sviluppi concreti unicamente nel dossier riguardante l'imposizione delle imprese. Ottenuto il sostegno delle commissioni parlamentari competenti e dei Cantoni, il 4 luglio 2012 il Consiglio federale ha adottato un mandato per il dialogo con l'UE sul regime fiscale delle imprese. Oggetto del dialogo sono i regimi fiscali di alcuni Cantoni – ritenuti discriminanti dall'UE – e le misure fiscali di alcuni Stati membri nei confronti della Svizzera. Con l'avvio di tale dialogo, il nostro Paese punta ad una soluzione condivisa a livello internazionale, che preservi la competitività della piazza economica elvetica e le risorse finanziarie della Confederazione e dei Cantoni. La Svizzera sta facendo tutto il possibile per arrivare a una soluzione tempestiva, tanto che nel contesto del citato dialogo con l'UE si sono già tenuti diversi incontri.

L'Accordo antifrode non è ancora stato ratificato dall'Irlanda e dunque non è ancora entrato in vigore, ma è comunque applicato provvisoriamente da alcuni Stati membri dell'UE. Nel 2008 l'Unione europea ha dato il via libera alla revisione della direttiva sulla tassazione del risparmio, che costituisce la base dell'Accordo in materia concluso tra la Svizzera e l'UE. La Svizzera è pronta ad avviare trattative per aggiornare l'Accordo, ma l'UE non ha ancora presentato domanda formale. Nell'ottica elvetica, la revisione dell'Accordo dovrebbe basarsi su un approccio generale, così come previsto nelle convenzioni sull'imposizione alla fonte, al fine di garantire l'attuazione efficace della Strategia del Consiglio federale per una piazza finanziaria conforme alle regole fiscali.

Ma il 2012 è stato segnato anche dal persistere delle divergenze d'opinione tra la Svizzera e l'Unione europea sulla legittimità di alcune misure d'accompagnamento adottate dalla Confederazione in materia di libera circolazione delle persone (in

particolare la regola degli otto giorni e la cauzione obbligatoria). A questi punti controversi si è aggiunta la decisione del Consiglio federale del 18 aprile 2012 di applicare la clausola di salvaguardia prevista dall'ALCP ai permessi di dimora rilasciati a cittadini degli otto Stati che hanno aderito all'UE nel 2004. Questa decisione non ha mancato di suscitare reazioni negative da parte sia delle istituzioni europee sia degli Stati interessati, avvalorando altresì le argomentazioni del Servizio europeo per l'azione esterna, che chiede una nuova architettura istituzionale per gli accordi tra la Svizzera e l'Unione europea in materia di accesso al mercato. A Bruxelles, a Berna e nelle capitali degli Stati interessati la Svizzera ha condotto un'intensa attività diplomatica per illustrare il contesto e la portata di questa decisione. La maggior parte delle capitali ha manifestato una certa comprensione per la decisione elvetica, ma ha anche esplicitamente auspicato la non riattivazione della clausola nel 2013. Sempre in relazione con la libera circolazione delle persone, il 17 ottobre 2012 l'UE ha rivolto alla Svizzera la richiesta formale di avvio dei negoziati per l'estensione dell'Accordo alla Croazia. Il 7 dicembre 2012 il Consiglio federale ha adottato un progetto di mandato negoziale, riservandosi tuttavia di consultare le commissioni della politica estera, i Cantoni e le parti sociali. In questo contesto è possibile che, nelle prossime settimane, l'UE solleciti dalla Svizzera l'erogazione di un contributo a favore della Croazia per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE, così come avvenuto in occasione dell'adesione della Romania e della Bulgaria nel 2007. In linea generale, l'Unione europea insiste sempre più sul fatto che tutti gli attori aventi accesso al suo mercato interno debbano rispettare le pertinenti regole, cosa che, a suo avviso, implica non soltanto il recepimento della normativa europea che pertiene a un accordo, ma anche l'adeguamento sistematico degli accordi all'evoluzione del diritto europeo. L'applicazione degli accordi, inoltre, dovrebbe essere sottoposta a una sorveglianza indipendente, equivalente a quella che si applica agli Stati membri, con vie di ricorso giudiziarie analoghe. Su questo tema si è sviluppato un intenso dialogo ai livelli più elevati. Il 18 giugno 2012, dopo un'ampia consultazione interna, il Consiglio federale ha trasmesso all'UE proposte concrete per trattare queste questioni.

Il 20 dicembre 2012 il Consiglio dell'UE ha adottato le sue conclusioni sulle relazioni con la Svizzera in cui sottolinea la valenza e l'intensità di dette relazioni e la propria volontà di consolidarle e ampliarle in numerosi settori. Allo stesso tempo ha ribadito la propria posizione secondo cui nuovi accordi con la Svizzera sull'accesso al mercato interno dipendono da come saranno risolte le questioni istituzionali aperte. Al riguardo, il Consiglio dell'UE evidenzia gli sforzi profusi dalla Svizzera in materia di proposte istituzionali e, pur criticando alcuni punti, sottolinea la volontà di approfondire i colloqui in corso.

In particolare grazie a un'intensa attività diplomatica presso gli Stati membri, le risposte dell'UE alle proposte istituzionali del Consiglio federale dovrebbero consentire di avviare con l'Unione europea i colloqui necessari per giungere a soluzioni che tengano conto dell'obiettivo comune di rinnovamento dell'architettura istituzionale della via bilaterale, pur rispettando l'autonomia e la sovranità elvetiche. Ciò dovrebbe rendere possibili progressi anche negli altri ambiti negoziali, fra cui in prima linea quello degli accordi di accesso al mercato.

2.1.2 Relazioni con gli Stati europei e dell'Asia centrale

Europa occidentale e centrale

Alla stregua di quanto avviene nelle relazioni con i Paesi confinanti (cfr. n. 1), anche nell'ambito dei rapporti tra la Svizzera e gli altri Stati membri dell'UE vi è un'interazione tra le relazioni bilaterali con i singoli Paesi e quelle con l'UE in quanto istituzione. La Svizzera sfrutta pertanto regolarmente i contatti con gli Stati dell'Europa occidentale e centrale per illustrare le proprie posizioni di politica europea oltre che per identificare i settori nei quali vi è la possibilità di intensificare gli scambi rafforzando la cooperazione. Alle già menzionate visite nei Paesi confinanti, si sono aggiunte diverse visite ufficiali di lavoro con i ministri degli esteri di Ungheria, Belgio, Spagna, Slovenia e Regno Unito. Il Presidente della Slovacchia, accompagnato dal suo ministro degli esteri, è stato ricevuto a Berna per una visita ufficiale. Vanno altresì ricordate le visite di Stato della Presidente della Confederazione al suo omologo ceco Vaclav Klaus e del Presidente polacco Bronislaw Komorowski a Berna. Numerosi colloqui di lavoro a livello ministeriale si sono inoltre tenuti a margine di conferenze internazionali. Con la Polonia, suo principale partner nel gruppo di voto delle istituzioni di Bretton Woods, la Confederazione ha concluso un accordo riguardante la rappresentanza futura in seno al consiglio esecutivo del FMI.

Con il *Regno Unito*, uno dei partner prioritari del nostro Paese, i contatti nell'anno in rassegna sono stati intensificati. In giugno, il capo del DFAE ha ricevuto a Berna il ministro per l'Europa David Lidington e, durante i Giochi olimpici, ha incontrato a Londra il ministro degli esteri britannico William Hague per una visita ufficiale di lavoro. Diversi membri del Consiglio federale inoltre si sono recati a Londra in occasione dei Giochi olimpici e paralimpici. Questi contatti si iscrivono nella Strategia di politica estera 2012–2015 del Consiglio federale, che mira, tra l'altro, ad intensificare gli scambi politici con il Regno Unito. A Londra, le manifestazioni anzidette hanno anche offerto alla Svizzera l'occasione di presentare al vasto pubblico, nella cornice molto apprezzata della «House of Switzerland», le sue numerose sfaccettature. Nel marzo 2012, infine, i due Paesi hanno completato la Convenzione sull'imposizione alla fonte, firmata lo scorso anno e la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2013.

Il contributo di coesione della Svizzera è stato di nuovo uno dei temi cardine delle relazioni con *gli Stati dell'Europa centrale*. A metà anno scadeva il periodo d'impegno. Il 14 giugno 2012 i fondi risultavano interamente ripartiti fra i progetti rispondenti ai requisiti formali e materiali. Con il proprio contributo la Svizzera intende concorrere alla riduzione delle disparità economiche e sociali in seno all'UE allargata. L'attivazione della clausola di salvaguardia nell'aprile del 2012 è stata accolta con disappunto dagli Stati centroeuropei interessati, ragione per cui è stato necessario intensificare i contatti a tutti i livelli.

Europa sudorientale

I Paesi che compongono l'area occidentale dei Balcani (Croazia, Bosnia ed Erzegovina, Serbia, Montenegro, Kosovo, Macedonia e Albania) rimangono una regione prioritaria per la politica estera svizzera. Dati i profondi legami personali – quasi 400 000 persone nate in questa regione vivono nel nostro Paese – la Svizzera ha tutto l'interesse a che nei Balcani regnino la pace, la stabilità e la prosperità economica. Per questo, ha partecipato con un contingente massimo di 220 militari alle

operazioni di mantenimento della pace di SWISSCOY in Kosovo; il 1° gennaio 2012 ha inoltre assunto il comando del gruppo di osservatori a nord del Paese. Nel quadro della missione di stabilizzazione EUFOR ALTHEA, inoltre, ha inviato nella Bosnia ed Erzegovina due gruppi di osservatori elvetici, composti da un massimo di 20 militari. Nel febbraio 2011, il Consiglio federale ha deciso di rafforzare l'impegno militare in seno a EUFOR con un massimo di sei esperti militari in armi leggere e munizioni da integrare in una squadra di formazione mobile («Mobile Training Teams»), composta anche di esperti dell'esercito austriaco e svedese, destinata a consolidare le capacità di gestione dei depositi d'armi e di munizioni delle forze armate bosniache. Parallelamente, è stato intensificato l'impegno sul fronte della cooperazione per la transizione con i Paesi dei Balcani occidentali e nel quadro dei partenariati in materia di migrazioni con la Bosnia ed Erzegovina, la Serbia e il Kosovo.

Nel febbraio 2012 l'OSCE ha deciso di affidare la propria presidenza alla Svizzera nel 2014 e alla Serbia nel 2015. La stretta collaborazione svizzero-serba in vista delle presidenze consecutive ha notevolmente dinamizzato i rapporti fra i due Paesi. A settembre 2012 la comunità internazionale ha messo fine alla missione di sorveglianza dell'indipendenza del Kosovo da parte dell'Ufficio civile internazionale («International Civilian Office», ICO), al quale partecipava attivamente anche la Svizzera. Il processo di adesione all'UE apre a tutti i Paesi della regione prospettive socioeconomiche e di stabilità politica di cui beneficia in ultima analisi anche il nostro Paese. Nell'anno in rassegna, Montenegro e Serbia hanno ottenuto lo statuto di candidati all'UE; il Kosovo vede delinearci la possibilità di una liberalizzazione dei visti e della conclusione di un accordo di stabilizzazione e di associazione con l'UE; in Croazia, la popolazione si è pronunciata a favore dell'adesione all'UE nel 2013. I progressi appena descritti non possono tuttavia far dimenticare che in Albania e Macedonia il processo di adesione all'UE si è arenato.

La presidenza cipriota del Consiglio dell'UE, nel secondo semestre del 2012, è stata l'occasione di contatti regolari che hanno consentito alla Svizzera di approfondire le relazioni bilaterali con l'isola. La Presidente della Confederazione e il capo del DFAE sono stati ricevuti dai rispettivi omologhi ciprioti in occasione di visite di lavoro. Negli ultimi anni la Svizzera ha migliorato e intensificato in modo mirato le relazioni bilaterali con la Turchia. Consultazioni periodiche ad alto livello (nel 2012: una visita del capo del DFE, colloqui di lavoro tra il capo del DFAE e il ministro degli esteri turco a margine di una conferenza internazionale, la partecipazione del capo del DFAE a una conferenza internazionale a Istanbul e una visita di lavoro del segretario di Stato del DFAE in Turchia) hanno consentito infatti di affrontare in modo continuativo e costruttivo anche tematiche controverse. Nell'anno appena trascorso si è dibattuto anche di questioni legate alla libertà d'espressione, all'assistenza giudiziaria e alla cooperazione in ambito migratorio. Dal 2012, inoltre, un memorandum d'intesa disciplina la cooperazione in materia di polizia. Sempre nel 2012, la Svizzera – che è quattordicesima nella classifica degli investitori stranieri in Turchia, dove 600 aziende elvetiche garantiscono oltre 15 000 posti di lavoro – ha potuto avviare un dialogo bilaterale su questioni finanziarie.

Europa orientale e Asia centrale

Nel 2012, anno di elezioni presidenziali in *Russia*, il Consiglio federale ha potuto intensificare le relazioni bilaterali con tale Paese. Tutti i dipartimenti hanno curato contatti istituzionalizzati ad alto livello, che hanno riguardato, in misura crescente,

anche questioni finanziarie ed energetiche. Nell'ottobre dello scorso anno, il capo del DFAE si è recato in visita ufficiale di lavoro a Mosca, dove ha incontrato il suo omologo russo. Nei settori doppia imposizione, dogane, commercio (OMC, AELS), trasporti stradali, scienze (firma da parte del capo del DFI di un accordo sulla cooperazione scientifica e tecnologica il 17 dicembre 2012) e beni culturali è stata ampliata la rete di accordi e consolidata la certezza del diritto. La cooperazione con altri Stati dell'Est europeo e dell'Asia centrale diviene viepiù rilevante per la Svizzera, vista l'importanza crescente di tali Paesi sul piano della politica, dell'economia e delle risorse (soprattutto energetiche), considerata la loro appartenenza a organizzazioni internazionali – in particolare alle istituzioni di Bretton Woods – e non da ultimo per ragioni legate alla sicurezza e alle questioni migratorie. In alcuni di questi Paesi la DSC e la SECO si prodigano, tra gli altri, nei settori dell'approvvigionamento idrico, della salute, della promozione dell'economia privata e dell'aiuto umanitario. La Svizzera ha inoltre continuato a garantire ai cinque Paesi dell'Asia centrale e all'Azerbaigian il proprio sostegno per il rafforzamento delle capacità di tali Stati nel settore della protezione ambientale. Insieme alla Svizzera, che li rappresenta nel consiglio esecutivo del Fondo globale per l'ambiente («Global Environment Facility», GEF), questi Paesi fanno parte dello stesso gruppo di voto. Con l'apertura, lo scorso autunno, di un'ambasciata in *Kirghizistan*, la rete delle rappresentanze elvetiche nell'Asia centrale è stata consolidata ed ampliata.

Nel *Caucaso del Sud* l'impegno a favore della pace è una delle priorità elvetiche oltre alla cooperazione politica, economia e tecnica. Nel marzo del 2009 la Svizzera ha ricevuto l'incarico di rappresentare gli interessi della Russia in Georgia e quelli della Georgia in Russia. Alla fine del 2010 Mosca e Tbilisi hanno affidato alla Svizzera anche l'incarico di mediare nella questione dell'adesione della Russia all'Organizzazione mondiale del commercio. Le trattative, durate quasi un anno, hanno avuto esito positivo e portato alla firma, il 9 novembre 2011 a Ginevra, di un accordo tra la Russia e la Georgia sull'amministrazione delle dogane e il controllo del traffico di merci. Questo accordo, alla cui attuazione la Svizzera è associata in qualità di parte terza neutra, ha spianato la strada per l'adesione della Russia all'OMC. La Confederazione continua ad appoggiare varie misure tese a ristabilire la fiducia tra la Turchia e l'Armenia. Considerato il ruolo di mediatore fin qui svolto dal nostro Paese, il Consiglio federale ha attribuito al Caucaso del Sud, nel messaggio concernente il proseguimento delle misure di promozione della pace per il quadriennio 2012–2016, lo statuto di regione prioritaria dell'azione svizzera al servizio della pace. La Svizzera ha infine offerto i suoi buoni uffici nella questione dell'incarcerazione dell'ex primo ministro ucraino Yulia Tymoshenko e di numerosi altri ex ministri, nel caso le parti coinvolte desiderassero ricorrervi.

2.2 Stabilità in Europa e nel resto del mondo

Nell'era della globalizzazione, la sicurezza e la prosperità della Svizzera dipendono sostanzialmente da un ambiente internazionale stabile. La recente crisi finanziaria mondiale e gli sconvolgimenti politici intervenuti nell'Africa del Nord e nel Vicino Oriente ne sono esempi eloquenti. L'impegno a favore della stabilità nel mondo è dunque un indirizzo strategico (il terzo) della politica estera elvetica. Esso si traduce nella cooperazione internazionale (imperniata su: sviluppo, Paesi dell'Est, cooperazione economica ed umanitaria), nelle attività di promozione della pace e dei diritti

umani e, non meno importante, nel contributo a un ordinamento mondiale stabile nei settori della finanza, dell'economia, dell'ambiente e del diritto internazionale.

2.2.1 OSCE e Consiglio d'Europa

OSCE

Nel 2014 la Svizzera sarà il primo Paese ad assumere per la seconda volta (la prima fu nel 1996) la presidenza dell'OSCE, ovvero della più grande organizzazione di sicurezza regionale, attualmente composta di 56 Stati partecipanti. La Svizzera ha dunque la possibilità di difendere gli interessi di politica estera e di politica in materia di sicurezza da una posizione privilegiata e di concorrere altresì alla stabilità in Europa. L'OSCE resta l'unica formazione transatlantica-eurasiatica nella quale Stati che hanno dichiarato di condividere gli stessi valori e principi, senza per questo avere le stesse posizioni politiche, discutono insieme dell'ampio spettro di questioni legate alla sicurezza. La presidenza dell'OSCE è resa tanto più interessante dal fatto che l'Organizzazione annovera tra le sue fila quattro dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza e sette degli otto Stati del G8.

A inizio maggio 2012, il capo del DFAE ha istituito la task force Presidenza OSCE. Direttamente subordinata al capodipartimento, essa è incaricata di preparare e affiancare detta presidenza in stretta collaborazione con il DDPS. L'elaborazione delle priorità tematiche è già stata avviata e, a giugno del 2013, la Svizzera ne presenterà le grandi linee al Consiglio permanente dell'OSCE a Vienna, che riunisce gli ambasciatori dei 56 Stati membri. Parallelamente, sono iniziati anche i preparativi per l'incontro annuale dei 56 ministri degli esteri, che si terrà in Svizzera a dicembre del 2014. Il Consiglio federale ha deciso di organizzare l'incontro a Basilea, con il sostegno delle autorità cantonali.

Già dall'inizio del 2013 la Svizzera assumerà due compiti: in qualità di presidente del comitato consultivo in materia di finanze e gestione («Advisory Committee on management and finance»), sarà incaricata di adottare il preventivo dell'OSCE; inoltre, dirigerà il gruppo dei partner mediterranei per la cooperazione (Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Marocco e Tunisia). La nuova dinamica che la Primavera araba ha impartito alla regione potrebbe contribuire a dare nuovo slancio a questo partenariato mediterraneo.

La Svizzera e la Serbia hanno presentato insieme la propria candidatura per la presidenza OSCE rispettivamente nel 2014 e nel 2015, e, di concerto, elaboreranno priorità e attività nell'ambito di un piano biennale di lavoro. Questa candidatura congiunta costituisce una novità nella storia dell'OSCE e potrebbe diventare uno strumento per conferire maggiore continuità all'Organizzazione. Cinque Paesi, che a turno si susseguono nella presidenza dell'Organizzazione, si stanno attualmente occupando della questione del consolidamento istituzionale dell'OSCE: il processo negoziale «Helsinki +40», avviato nel 2012 sotto la presidenza irlandese e dal quale potrebbe derivare un ulteriore incentivo ad una maggiore continuità dell'Organizzazione, intende impartirle, entro la data del suo 40° anniversario, nuovi impulsi sia sul piano dei contenuti che della forma. In futuro, l'OSCE deve riuscire a rinsaldare il proprio ruolo di forum per il dialogo politico nonché di attore importante sul piano della prevenzione e della gestione delle crisi e a migliorare gli strumenti a sua disposizione.

In occasione del Consiglio dei ministri dell'OSCE tenutosi a Dublino il 6 e 7 dicembre, i ministri dei 56 Stati si sono accordati tra l'altro sul piano di marcia per un dialogo sul futuro dell'Organizzazione. L'obiettivo è rivitalizzare l'OSCE entro il 2015, anno in cui ricorre il 40° anniversario dell'Atto finale di Helsinki. I ministri presenti hanno riaffermato l'importanza dell'Organizzazione. Tuttavia, le dichiarazioni rilasciate e i negoziati sulle decisioni ministeriali hanno rivelato una crescente divergenza d'opinioni tra Est e Ovest. Nel suo discorso la Svizzera ha ribadito il proprio ruolo di mediatrice ed ha ricordato ai partecipanti l'importanza di impegnarsi in modo costruttivo nel processo di riforma, che non può prescindere dai temi seguenti: controllo degli armamenti convenzionali e assunzione di nuovi impegni a favore di misure di consolidamento della fiducia e della sicurezza in ambito militare; maggiore rispetto da parte degli Stati partecipanti degli impegni assunti in materia di diritti umani e rafforzamento delle istituzioni che ne assicurano il controllo; focalizzazione delle attività dell'OSCE sui temi economici e ambientali nei quali l'Organizzazione vanta una comprovata esperienza. A Dublino i ministri OSCE hanno altresì concordato di rafforzare la cooperazione nella lotta alla corruzione e ai pericoli transnazionali quali il terrorismo e il contrabbando di droga, nonché di migliorare la cooperazione tra forze di polizia. Al Consiglio dei ministri ha presenziato per la prima volta anche la Mongolia, che fino a poco tempo fa aveva lo statuto di osservatore e che è il primo Paese membro non appartenente al bacino territoriale tradizionale dell'Organizzazione.

Oltre che dei preparativi per l'anno di presidenza, la Svizzera si è occupata attivamente anche degli affari in corso. In ambito politico-militare, si è provveduto, a fine 2011, a semplificare determinate procedure concernenti lo svolgimento delle ispezioni e visite di controllo previste nel Documento di Vienna sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza; è stato altresì possibile spianare il terreno per negoziati tesi ad adeguare periodicamente il Documento alle realtà politico-militari del 21° secolo come pure alle evoluzioni tecnologiche in seno alle forze militari. Ulteriori miglioramenti sono in corso di realizzazione. Fra questi, l'abbassamento dei valori soglia per la notifica di determinate attività militari, lo scambio di informazioni sulle forze navali e su una selezione di unità non combattenti, nonché lo svolgimento di ispezioni speciali per chiarire attività militari straordinarie. Dall'autunno del 2010, la Svizzera coordina questi lavori in seno al Foro di cooperazione per la sicurezza. Si è inoltre adoperata per migliorare l'applicazione e la diffusione del Codice di comportamento per gli aspetti politici e militari della sicurezza ed ha sostenuto progetti per ottimizzare la gestione e la sicurezza dei depositi di munizioni, armi leggere e di piccolo calibro, mettendo a disposizione conoscenze e risorse finanziarie. Dalla sospensione del Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa (2007), l'OSCE non è invece riuscita, nonostante gli sforzi profusi, a superare la situazione di stallo concernente il controllo degli armamenti in Europa.

Nel 2012 la Svizzera è stata riconfermata alla presidenza del Comitato per la dimensione umana. Insieme all'Irlanda, presidente di turno dell'OSCE, ha dato un contributo decisivo alle attività volte a rendere più efficienti ed efficaci la pianificazione e l'impostazione delle manifestazioni promosse. Infine, sullo sfondo di conflitti irrisolti nello spazio OSCE, si è occupata anche nel 2012 di questioni specifiche riguardanti l'Europa sudorientale, il Caucaso del Sud e l'Asia centrale.

Consiglio d'Europa

Durante la presidenza britannica del Comitato dei Ministri, da novembre 2011 a maggio 2012, la riforma della Corte europea dei diritti dell'uomo è stata al centro dei dibattiti. La Dichiarazione di Brighton, adottata il 20 aprile, dà nuovo slancio al processo avviato in occasione della Conferenza di Interlaken del febbraio 2010 e fissa il calendario per una serie di adeguamenti da apportare al testo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). La Svizzera ha contribuito attivamente all'azione di riforma promossa dal Regno Unito. L'adesione dell'UE alla CEDU, inoltre, è stata oggetto di negoziati complessi anche nell'anno in rassegna. La Svizzera saluta con favore questa adesione, ma al pari di altri Stati non membri dell'UE, ritiene sia importante continuare a garantire la parità di trattamento di tutti gli Stati e l'integrità della Corte.

A febbraio 2012, poco prima di passare il testimone al lettone Nils Muiznieks, il commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani Thomas Hammarberg è stato ricevuto in Svizzera dove, nel corso dei colloqui avuti con le autorità elvetiche, ha discusso di protezione contro la discriminazione, tutela dei diritti di migranti, rifugiati e richiedenti l'asilo, di forma istituzionale da dare alla difesa dei diritti umani e dell'adesione della Svizzera ad alcune convenzioni sui diritti umani. Le impressioni e raccomandazioni espresse dal commissario europeo al capo del DFAE e la risposta dettagliata di quest'ultimo sulle modalità con cui la Svizzera adempie ai propri impegni figurano in due documenti che sono stati pubblicati nel sito Internet del commissario europeo.

A giugno, l'Assemblea parlamentare ha eletto l'italiana Gabriella Battaini Dragoni nuova vice segretario generale del Consiglio d'Europa, preferendola per una manciata di voti a Gérard Stoudmann, il candidato sostenuto dalla Svizzera. Quest'ultimo, in qualità di rappresentante speciale del segretario generale, ha dato un contributo significativo alla riforma in corso del Consiglio d'Europa.

Ad avviso del Comitato dei Ministri, l'attuazione delle riforme decise ha priorità assoluta. L'obiettivo è infatti quello di rafforzare il Consiglio d'Europa nell'adempimento dei suoi compiti fondamentali – ovvero la tutela dei diritti umani, il consolidamento dello Stato di diritto e la promozione della democrazia – e, di riflesso, aumentare l'importanza politica dell'Organizzazione.

Nel 2012 l'Assemblea parlamentare ha adottato una serie di rapporti e risoluzioni, fra cui merita di essere ricordata, agli occhi della Svizzera, una risoluzione su governance ed etica nello sport. I governi sono invitati a collaborare con le organizzazioni sportive per garantire una protezione efficace in particolare dei giovani sportivi e la messa a punto in seno alle associazioni sportive di meccanismi di governance migliori. Per la prima volta dal 2005, inoltre, l'Assemblea parlamentare ha adottato un nuovo rapporto sul rispetto degli impegni assunti dalla Russia nei confronti del Consiglio d'Europa, rapporto che ha avuto grande eco.

Da maggio a novembre 2012, la presidenza del Comitato dei Ministri è spettata all'Albania, la quale ha posto l'accento sulla promozione della tolleranza e del dialogo tra le culture, senza tuttavia dimenticare le priorità stabilite dalle presidenze precedenti, ovvero, in particolare, la continuazione della riforma del Consiglio d'Europa e la garanzia del futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nell'anno in rassegna, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha pronunciato sette sentenze riguardanti la Svizzera, che vertono sul diritto a un procedimento equo, sulla libertà di espressione e di religione e sul diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Ulteriori informazioni sul Consiglio d'Europa sono contenute nell'allegato al presente rapporto.

2.2.2 Sicurezza internazionale³

Nel 2012 la Svizzera ha continuato ad adoperarsi per ridefinire i termini del dibattito sul disarmo nucleare iscrivendo la questione umanitaria al centro dei colloqui. Facendo seguito a una proposta elvetica, questa dimensione era già stata integrata nel quadro dell'esame del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari (TNP) nel 2010. In occasione della 1^a sessione del Comitato di preparazione alla Conferenza per l'esame del TNP del 2015 (Vienna, aprile-maggio 2012), la Svizzera ha sottoscritto una dichiarazione congiunta insieme a 16 Paesi. Durante la riunione della Prima Commissione dell'Assemblea generale dell'ONU (ottobre 2012), il numero dei Paesi firmatari è salito a 35, a riprova dell'interesse crescente per questa tematica. Tale interesse è stato riconfermato con il finanziamento elvetico di uno studio in cui vengono esposti gli effetti nocivi concreti di un impiego, anche limitato, delle armi nucleari sul clima mondiale e, di riflesso, sulla produzione agricola e sulla sicurezza degli alimenti. Il nostro Paese non ha mancato di sottolineare l'imperativo umanitario del disarmo nucleare anche al Vertice sulla sicurezza nucleare di Seul e a quello NATO di Chicago nel 2012.

La Svizzera ha inoltre rinnovato i suoi sforzi per una riduzione dell'alto stato di allerta a cui sono mantenute numerose armi nucleari, presentando all'Assemblea generale dell'ONU – così come aveva fatto nel 2010 e negli anni precedenti – una risoluzione appoggiata da Cile, Malesia, Nigeria e Nuova Zelanda. Anche questa risoluzione ha ottenuto un ampio consenso, a conferma dell'interesse che nutrono al riguardo i Paesi privi di armi nucleari. La Svizzera è persuasa del fatto che il disarmo nucleare presupponga l'elaborazione di accordi giuridicamente vincolanti, efficaci e verificabili. Lo stallo dei meccanismi di disarmo dell'ONU complica tuttavia uno sviluppo in questa direzione. La Svizzera intende pertanto dare nuovo slancio al lavoro della Conferenza sul disarmo e avviare negoziati multilaterali su questa problematica. Sostenuta dal Sudafrica e dai Paesi Bassi, nel dicembre 2011 ha fatto adottare, per via consensuale, una risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU che invita gli Stati a esplorare le opzioni possibili per infondere questo nuovo slancio. La Svizzera si propone di continuare il suo impegno nella lotta contro il disarmo nucleare nel quadro delle prossime riunioni dell'Assemblea generale.

Per quanto riguarda la non proliferazione nucleare, la Svizzera sostiene gli sforzi intrapresi per creare una zona priva di armi nucleari e di qualsiasi altra arma di distruzione di massa nel Medio Oriente. A tal fine, ha assunto un ruolo attivo nel quadro del Vertice sulla sicurezza nucleare svoltosi a Seul nel marzo 2012, concepiti-

³ Per maggiori informazioni sulla politica svizzera nel settore del disarmo e del controllo degli armamenti nel 2012, cfr. il rapporto del Consiglio federale, del 30 novembre 2012, sulla politica di controllo degli armamenti e di disarmo della Svizzera 2012 (www.eda.admin.ch/eda/it/home/recent/media/single.html?id=46940).

to come seguito del Vertice di Washington del 2010, proposto dal presidente Obama. Al Vertice di Seul, il capo del DFAE ha sostenuto che l'obiettivo da perseguire è quello di rendere più sicuri non solo i materiali fissili usati per scopi civili, ma anche quelli concepiti per scopi militari. Ha inoltre precisato che il modo migliore per assicurare la non proliferazione consiste nella riduzione degli arsenali da parte delle potenze nucleari.

Nel quadro della Conferenza per l'esame dello stato d'attuazione della Convenzione sulle armi biologiche e tossiche (dicembre 2011), il nostro Paese ha sostenuto la necessità di migliorare il processo d'implementazione. Constatando le lacune insite alla Convenzione, dovute soprattutto all'assenza di strumenti di verifica, la Svizzera ha formulato alcune proposte volte a potenziare le misure per rafforzare la fiducia. Alla Conferenza è stato inoltre deciso di avviare un processo intersessionale per il periodo 2012–2015, di cui la Svizzera ha assunto la vicepresidenza nel 2012.

Anche nell'anno in rassegna la Svizzera ha partecipato attivamente alle discussioni svoltesi in seno all'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPAC), vertenti soprattutto sul futuro orientamento dell'Organizzazione e sulla questione degli agenti incapacitanti non letali. In ambito di assistenza e protezione contro le armi chimiche, ha inoltre contribuito, fornendo materiale e consulenza tecnica, alla formazione degli ispettori e al potenziamento delle capacità nazionali e regionali. Infine, il responsabile della Sezione Chimica del laboratorio Spiez (laboratorio che fornisce sotto vari aspetti un sostegno importante all'OPAC) presiede attualmente il comitato scientifico dell'OPAC.

Sebbene le armi di distruzione di massa siano sempre sotto i riflettori per via delle loro conseguenze devastanti, a causare il maggior numero di vittime sono in realtà le armi convenzionali, soprattutto quelle leggere e quelle di piccolo calibro. La Svizzera si adopera pertanto per migliorare il quadro normativo che ne disciplina la transazione. A tal fine, ha partecipato alla preparazione di un trattato sul commercio di armi (TCA): alla Conferenza delle Nazioni Unite del luglio 2012 dedicata ai negoziati sul TCA, la Svizzera, che assicurava la vicepresidenza, ha sottolineato la necessità di elaborare un trattato dal tenore fermo, che contempli tutte le armi convenzionali e preveda criteri di esportazione rigidi. Sebbene la Conferenza non abbia avuto esito positivo per la mancanza di un consenso generale, la Svizzera – e un centinaio di altri Paesi – ha approvato la bozza del trattato presentato dal presidente della Conferenza e, nel 2013, collaborerà al proseguimento dei negoziati.

Confermando il proprio sostegno al divieto delle armi che causano gravi problemi umanitari, nel luglio 2012 la Svizzera ha portato a termine il processo di ratificazione della Convenzione di Oslo sulla messa al bando delle munizioni a grappolo. Dopo il 1° gennaio 2013 (data prevista per l'entrata in vigore), proseguirà quindi il suo impegno per l'attuazione della Convenzione e, in particolare, per la creazione di un'unità di supporto in seno al Centro internazionale per lo sminamento umanitario di Ginevra («Implementation Support Unit»). I negoziati in vista di un trattato delle Nazioni Unite sulle munizioni a grappolo nel quadro della Convenzione su alcune armi convenzionali (CCAC) si sono conclusi, senza esito positivo, nel novembre 2011. La Svizzera che, forte della sua tradizione umanitaria e della sua politica di promozione della pace, si impegna affinché sia vietato l'uso delle munizioni a grappolo, ha sottolineato il valore aggiunto che, iscritto nella cornice multilaterale dell'ONU, un simile trattato avrebbe per la politica di controllo degli armamenti, soprattutto alla luce del suo carattere equilibrato e della conformità con la Convenzione di Oslo ossia con il diritto internazionale. Per ulteriori informazioni sulle

attività elvetiche nell'ambito delle armi leggere e di piccolo calibro, si rinvia al numero 2.2.4.

Insieme all'UE e all'OSCE, la NATO rappresenta 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 pace, due strumenti particolarmente utili ed efficaci per la cooperazione in materia di politica di sicurezza: essi consentono infatti di rafforzare la sicurezza della Svizzera, di contribuire agli sforzi di stabilizzazione in Europa e nello spazio mediterraneo e di approfittare di uno scambio di esperienze e conoscenze preziose nell'ottica dello sviluppo dell'esercito svizzero.

Il 2012 è stato caratterizzato anche dall'attuazione della riforma dei partenariati della NATO, decisa l'anno precedente, e dalla ripresa del dialogo politico: il capo del DFAE ha partecipato per esempio al Vertice di Chicago tra i Paesi membri della NATO e 13 Paesi partner. In questa occasione ha potuto evocare sfide comuni, richiamare l'attenzione su questioni importanti per la sicurezza del nostro Paese e su attività prioritarie in ambito di politica estera, come le iniziative sul disarmo o sulla definizione di un contesto normativo in cui inserire le società militari e di sicurezza private. Questo impegno, sostenuto dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna, ha fatto sì che le strutture militari della NATO adottassero dei provvedimenti per regolamentare l'attività di queste società. Sul piano bilaterale, la visita del segretario generale della NATO ai capi del DDPS e del DFAE, nel novembre 2012, ha permesso di intensificare il dialogo politico.

Nel 2012 si è un po' arenata l'attuazione della riforma dei partenariati internazionali della NATO decisa nel 2011, il che ha provocato un rallentamento anche delle attività di cooperazione. Nonostante queste difficoltà, la Svizzera ha portato avanti gli sforzi intrapresi per rafforzare il Consiglio di partenariato euroatlantico in quanto piattaforma inclusiva e per mantenere elevato lo standard qualitativo dei programmi previsti dal Partenariato per la pace. Il nostro Paese ha inoltre incoraggiato forme di cooperazione innovative, che permettano di coinvolgere un numero flessibile di partner e che siano concepite per affrontare problematiche nuove, in particolare quelle senza confini spaziali come gli attacchi cibernetici. Parallelamente, ha continuato ad appoggiare le attività nei settori in cui eccelle, come la formazione in ambito militare e di politica di sicurezza, la riforma del settore della sicurezza, il diritto internazionale umanitario, nonché – per il tramite di fondi speciali – il disarmo e la sicurezza delle munizioni. In contropartita, ha potuto approfittare delle offerte di formazione e degli esercizi multinazionali organizzati nell'ambito del Partenariato per la pace.

Nell'anno in rassegna si sono intensificate le discussioni internazionali sugli attacchi cibernetici, a conferma dell'importanza che questa problematica assumerà anche in futuro. Al riguardo, sono in corso vari processi internazionali, anche in seno all'ONU e all'OSCE. La Svizzera appoggia gli sforzi dell'OSCE finalizzati a creare maggiore trasparenza e fiducia e intensifica il suo impegno in altri processi multilaterali. Ha inoltre avviato delle consultazioni bilaterali facendo leva sulla strategia nazionale adottata dal Consiglio federale nell'estate 2012. Tale strategia dovrà essere consolidata sfruttando le possibilità di cooperazione, attualmente al vaglio, che garantiscano gli interessi della Svizzera.

2.2.3

Cooperazione internazionale e aiuto umanitario

La cooperazione internazionale della Svizzera combina interessi e valori diversi. Dalla Conferenza di Durban sul clima, nel dicembre 2011, e dalla Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, tenutasi a Rio nel giugno 2012, è emerso con chiarezza come la lotta contro la povertà sia strettamente connessa a problematiche globali (mutamento climatico, inquinamento ambientale, sicurezza alimentare, sistemi energetici sostenibili, gestione del debito e stabilità finanziaria, sicurezza e sviluppo nei Paesi deboli). Di qui, il peso crescente attribuito agli interessi comuni e a una stretta collaborazione con i Paesi emergenti e quelli in sviluppo. Anche la cooperazione con attori di rilievo del settore pubblico e privato svolge un ruolo sempre più determinante tanto sul piano locale che su quello nazionale, regionale e globale. Nel mese di settembre il Parlamento ha adottato il messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016. Il messaggio, che tiene debitamente conto dell'evoluzione delineata, getta le basi strategiche e finanziarie per poter offrire un contributo efficace alla riduzione della povertà mondiale, alla promozione dello sviluppo sostenibile e alla gestione dei rischi globali. La Svizzera ha inoltre intensificato il proprio impegno nei Paesi in cui vi sono situazioni di conflitto o post-conflitto e ha esercitato un'influenza più incisiva sui negoziati concernenti la definizione di normative internazionali inerenti alle opportunità di sviluppo dei Paesi poveri. Nel mese di marzo, in occasione della valutazione di medio termine (cosiddetta «DAC Peer Mid-Term Review»), il Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OSCE ha giudicato in modo positivo l'indirizzo e gli assi tematici della cooperazione internazionale della Svizzera.

Nel settembre del 2000 l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato la Dichiarazione del Millennio concernente le sfide prioritarie che dovrà affrontare la comunità internazionale. Gli obiettivi principali sono quelli di sottrarre miliardi di persone alla povertà più totale e di migliorare le attività dell'ONU a favore della pace. Gli Stati hanno così definito otto obiettivi di sviluppo del Millennio che, di qui al 2015, costituiscono il quadro di riferimento internazionale della politica di sviluppo e cooperazione.

Lo scorso anno, il segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon ha istituito un gruppo di lavoro diretto congiuntamente dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS) e dal Dipartimento delle Nazioni Unite per gli affari economici e sociali (UNDESA). Questo e un altro gruppo di lavoro, parimenti costituito dal Segretario generale e composto di personalità politiche (tra cui il primo ministro del Regno Unito, David Cameron) hanno il compito di coordinare i lavori in atto per definire un quadro di riferimento post 2015. Il processo politico ufficiale sarà avviato nel settembre 2013 in occasione di una riunione plenaria di alto livello dell'Assemblea generale dell'ONU.

I Paesi riunitisi alla Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20) hanno deciso di elaborare, nella cornice dell'Assemblea generale dell'ONU, una serie di obiettivi globali per uno sviluppo sostenibile («Sustainable Development Goals», SDG). Hanno inoltre stabilito che la definizione di tali obiettivi dovrà essere coordinata con quella del quadro di sviluppo post 2015.

La Svizzera, che ha tutto l'interesse a svolgere un ruolo attivo tanto nella definizione degli Obiettivi del Millennio quanto in quella degli obiettivi per uno sviluppo sostenibile, ritiene che i due processi dovrebbero essere convogliati in uno solo. Le sue conclusioni poggiano sui risultati e sugli insegnamenti tratti dagli Obiettivi del

Millennio e da altri obiettivi adottati su scala internazionale, sulla Dichiarazione del Millennio, sulla Dichiarazione finale della Conferenza Rio+20 del 2012 e su perizie scientifiche. A suo avviso, gli obiettivi dovrebbero tenere conto delle dimensioni economica, sociale ed ecologica della sostenibilità, ma anche degli imperativi della pace e della sicurezza; pur avendo una portata universale, dovrebbero inoltre adattarsi alla situazione specifica dei vari Paesi. La Svizzera accorda grande importanza ai flussi finanziari che vengono riversati in questo settore attraverso canali diversi da quelli dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Il nostro Paese intende pertanto fungere da interfaccia tra i vari attori per favorire la comprensione del significato che rivestono gli obiettivi mondiali.

Nuovo partenariato globale per lo sviluppo: il sistema internazionale di promozione dello sviluppo sta attraversando una fase di profondi cambiamenti: la predominanza dei Paesi donatori che appartengono al Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'OCSE sta scemando, ma non si affaccia all'orizzonte alcun nuovo ordinamento riconosciuto a livello mondiale. Sebbene alcune potenze emergenti (p. es. la Cina, l'India e il Brasile) stiano moltiplicando le loro attività nei Paesi in sviluppo, non sono disposte ad accettare gli standard fissati dal Comitato. Un passo avanti in questo senso è stato fatto con l'istituzione, nel giugno 2012, di un partenariato globale per un'efficace cooperazione allo sviluppo («Global Partnership for Effective Development»), a cui i governi dei grandi Paesi emergenti partecipano nel quadro della cosiddetta cooperazione sud-sud.

Tematiche globali e partenariati strategici

Attuando quanto previsto nel messaggio del 15 febbraio 2012 sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo, la Svizzera concorre a una globalizzazione propizia allo sviluppo. Quanto alla lotta contro la povertà e alla gestione dei rischi globali, il contributo elvetico è riconfermato nel decreto federale concernente la cooperazione internazionale 2013–2016, adottato dal Parlamento nel settembre 2012. I partenariati strategici con determinati Paesi, illustrati nella Strategia di politica estera per il periodo di legislatura 2012–2015, sono essenziali per consentire alla Svizzera di influenzare i negoziati concernenti normative internazionali. Il nostro Paese continua pertanto a sviluppare i suoi programmi globali relativi al mutamento climatico, alle risorse idriche, alla sicurezza alimentare e alla migrazione.

Mutamento climatico: in determinati Paesi e regioni (India, Cina, area ASEAN, Sudafrica, Perù e regione andina) la Svizzera attua progetti finalizzati a promuovere le ecotecnologie e la cooperazione tra il mondo scientifico, l'economia privata e la società civile. Mettendo a disposizione le proprie conoscenze, si adopera per instaurare un processo collaborativo fondato sull'apprendimento reciproco. Le misure climatiche nel quadro della cooperazione allo sviluppo rafforzano inoltre la credibilità della Svizzera nei negoziati internazionali sul clima. Le attività in corso in questo ambito riguardano soprattutto i Paesi emergenti e quelli in sviluppo avanzati in cui si registra un forte aumento delle emissioni di CO₂. Una componente importante dei programmi portati avanti in Cina, India e Perù è costituita dai ghiacciai. In India, inoltre, l'attenzione è focalizzata sull'efficienza energetica e sulle energie rinnovabili. Grazie all'aumento del credito per l'aiuto allo sviluppo, approvato dal Parlamento nel febbraio 2011, la Svizzera ha fatto confluire 72 milioni di franchi (ripartiti tra 45 progetti) nel suo impegno a favore del clima.

I negoziati internazionali sono caratterizzati da opinioni divergenti sulle responsabilità dei Paesi industrializzati, dei Paesi emergenti e dei Paesi in sviluppo. L'istituzione, nel 2011, del cosiddetto «Fondo verde per il clima» («Green Climate Fund») ha permesso di creare un nuovo meccanismo multilaterale per il finanziamento di misure climatiche nei Paesi in sviluppo. Dall'agosto 2012, la Svizzera, in partenariato con la Russia, è rappresentata in seno al comitato esecutivo del nuovo Fondo. Le strutture del Fondo, basato nella Corea del Sud, sono in corso di finalizzazione. I primi progetti e programmi dovrebbero essere finanziati nel 2014.

Acqua: la gestione delle risorse idriche così come l'accesso all'acqua potabile e lo smaltimento delle acque reflue sono problematiche di portata mondiale. Se non si interverrà con fermezza, i prossimi decenni saranno inevitabilmente caratterizzati da un acuitarsi senza precedenti delle tensioni e dei conflitti. Grazie all'impegno dimostrato sinora, nel 2012 la Svizzera ha potuto esercitare un'influenza politica in diversi settori, influenza riconosciuta sulla scena internazionale. È per esempio riuscita a portare avanti le attività contemplate nel progetto «Blue Peace» in Medio Oriente, nonostante la crisi politica in cui versava la regione, arrivando addirittura a estendere tali attività ad altre aree transfrontaliere (Mekong, Nilo). La Svizzera intende porre il tema dell'acqua al centro della sua politica di sviluppo e le iniziative in programma vanno di pari passo con quanto già intrapreso da altri Stati. Grazie al sostegno degli Stati Uniti, nel settembre 2012 la Svizzera è stata coinvolta nell'organizzazione di un incontro informale svoltosi a margine dell'Assemblea generale dell'ONU con l'obiettivo di inserire la questione dell'acqua e della sicurezza all'ordine del giorno dell'agenda internazionale. Il nostro Paese si è impegnato anche a favore del diritto dell'uomo all'acqua e all'igiene urbana, tematica, questa, che ha presentato al Forum mondiale sull'acqua di Marsiglia. A tutto ciò si aggiunge la riunione sul «UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS)», condotta nell'ottobre 2012 sotto l'egida della Svizzera. Il GLAAS è un'iniziativa delle Nazioni Unite finalizzata a monitorare i progressi fatti in materia di acqua potabile ed igiene urbana.

La portata globale di questa tematica è sottolineata da alcune iniziative originali: tra queste, i cosiddetti «pagamenti ecologici», ossia il pagamento per la fornitura di servizi ambientali legati all'acqua, che, introdotti in sette Paesi del Sud, hanno ora suscitato l'interesse anche della Cina e del Brasile; oppure gli strumenti basati sull'«impronta dell'acqua» («Water Footprint»), adottati da una decina di multinazionali svizzere in America latina. Questa dinamica internazionale è alimentata da analoghe iniziative a livello nazionale: nella primavera del 2012, per esempio, è stata fondata la «Swiss Water Partnership» con lo scopo di diffondere su scala internazionale le conoscenze e l'esperienza elvetiche sull'acqua; sempre in quest'ottica, è stato costituito il Consorzio delle ONG svizzere operanti nei settori dell'acqua e dell'igiene sanitaria: il Consorzio si prefigge di raggiungere gli Obiettivi del Millennio in questi due ambiti coordinando determinate attività delle istituzioni di soccorso svizzere. Lo stanziamento di 197 milioni di franchi supplementari per il settore dell'acqua, approvato dal Parlamento nel quadro dell'aumento dei mezzi destinati all'aiuto allo sviluppo, ha permesso di avviare 76 nuovi progetti e di concretizzare così l'orientamento strategico della Svizzera, fornendo nel contempo una forte leva alla sua ricerca di maggiore influenza e di alleanze.

Sicurezza alimentare: la siccità negli Stati Uniti e in Russia ha determinato, dalla metà del 2012, un nuovo forte rialzo dei prezzi alimentari mondiali (soprattutto di quelli di mais e soia), che si è poi ripercosso poi sui prezzi dei prodotti a base di

carne. L'aumento del prezzo del mais da foraggio ha fatto sì che gli allevatori lo sostituissero con il frumento per nutrire il bestiame, rendendo quest'ultimo più difficile da reperire come alimento di base. Un altro fattore che ha determinato l'aumento dei prezzi alimentari e la riduzione delle scorte è stata la maggiore produzione di biocarburanti. Considerati i ripetuti rialzi dei prezzi alimentari mondiali, la Svizzera incoraggia l'adozione di misure atte a promuovere uno sviluppo di lungo termine dell'attività produttiva delle piccole aziende familiari nei Paesi in sviluppo. A tal fine, il Consiglio federale ha aumentato da 7,1 a 9,5 milioni di franchi all'anno, a partire dal 2013, il contributo elvetico destinato al Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (FISA).

Alla Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, tenutasi nel giugno 2012, la Svizzera ha sottolineato l'importanza di un'agricoltura sostenibile e di una maggiore sicurezza alimentare. Il Comitato per la sicurezza alimentare mondiale («Committee on World Food Security», CFS), frutto della collaborazione tra governi, organizzazioni private e società civile, è stato incaricato di negoziare la realizzazione di investimenti responsabili nel settore dell'agricoltura. In sede di elaborazione delle «Direttive volontarie per una governance responsabile dei regimi di proprietà applicabili alla terra, alla pesca e alle foreste nel contesto della sicurezza alimentare nazionale», la Svizzera ha avuto modo di affermare la propria credibilità sia in seno al Comitato sia nei confronti delle organizzazioni della società civile. Le Direttive costituiscono uno strumento cui i decisori possono rifarsi per impostare la legislazione in ambito di risorse fondiari, alieutiche e forestali in modo che vengano favorite le popolazioni contadine più vulnerabili. Sostenendo l'attuazione di queste Direttive, la Svizzera promuove lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali e la sicurezza alimentare sul lungo periodo.

Migrazione: negli ultimi anni, il rapporto tra migrazione e sviluppo è passato sempre più in primo piano nella scena politica nazionale e internazionale. Di questa evoluzione tiene conto anche il messaggio del 15 febbraio 2012 concernente la cooperazione internazionale 2013–2016, che traccia l'indirizzo da seguire per rafforzare la politica dello sviluppo nel quadro della politica esterna in materia di migrazione e per sfruttare il potenziale della migrazione nei processi di sviluppo. Trasferendo conoscenze e denaro nei rispettivi Paesi d'origine, i migranti contribuiscono infatti a ridurre la povertà e a stimolare l'economia locale. I partenariati migratori e i frequenti dialoghi in materia di migrazione costituiscono al riguardo strumenti utili.

Cooperazione con organizzazioni multilaterali: le organizzazioni multilaterali (Banca mondiale, banche regionali di sviluppo e sistema ONU) rappresentano un pilastro importante della cooperazione elvetica allo sviluppo. Facendo confluire nella cooperazione multilaterale le esperienze tratte dalla cooperazione bilaterale, la Svizzera esercita una certa influenza sull'orientamento strategico delle organizzazioni multilaterali. Nello stesso tempo, può sfruttare la massa critica e le conoscenze tecniche di queste organizzazioni per perseguire i propri obiettivi. La realizzazione di progetti «multilaterali» rafforza la complementarità tra queste due dimensioni della cooperazione. Per garantire uno sfruttamento ottimale delle risorse, la Svizzera concentra i suoi contributi politici e finanziari su alcune tematiche prioritarie (mutamento climatico, sicurezza alimentare, migrazione, acqua, sanità, finanze e promozione del settore privato) e su un numero limitato di organizzazioni. Tra le sue priorità rientra inoltre il miglioramento dell'efficacia delle organizzazioni multilaterali. Per poter valutare il lavoro svolto da queste organizzazioni, la Svizzera si è inserita nella «Multilateral Organizations Performance Assessment Network»

(MOPAN), una rete di valutazione dei risultati delle organizzazioni multilaterali che raggruppa 16 Paesi donatori. Nel 2012 ha inoltre assunto la codirezione delle valutazioni del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS) e della Banca africana di sviluppo nonché delle valutazioni del Niger e dell'Honduras.

L'efficacia delle organizzazioni multilaterali dipende in gran parte dal loro coordinamento in loco, ragione per cui la Svizzera appoggia la riforma del sistema operativo delle Nazioni Unite. Nel settembre 2012, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha effettuato la verifica quadriennale del processo di riforma e ha adottato una risoluzione in base alla quale la Svizzera ha il compito di facilitare tale processo. Oltre a ciò, la Svizzera si è adoperata, con iniziative concrete, per migliorare la collaborazione tra l'ONU e la Banca mondiale, finanziando per esempio il loro fondo comune destinato ad aiutare i contesti più fragili.

Cooperazione bilaterale con regioni e Paesi prioritari

La cooperazione bilaterale con i Paesi e le regioni appartenenti al gruppo dei Paesi più poveri e strutturalmente meno sviluppati («Least developed countries») costituisce il fulcro del contributo svizzero al raggiungimento degli Obiettivi del Millennio e all'instaurarsi della stabilità nelle regioni interessate. Circa il 50 per cento dei fondi riversati nella cooperazione bilaterale per lo sviluppo è consacrato a questi programmi. Forte di una lunga tradizione in ambito di cooperazione, la Svizzera può sfruttare le proprie esperienze pratiche e il suo approccio innovativo per influenzare i processi politici nazionali e internazionali. I programmi prioritari bilaterali contribuiscono a gestire i rischi globali agendo a livello nazionale. In America latina, per esempio, è stata migliorata la protezione del clima e in Africa ed Asia sono state rafforzate le iniziative per promuovere la sicurezza alimentare. I fondi che, nel febbraio 2011, sono stati aggiunti al credito quadro per i programmi nei settori del clima e dell'acqua nonché per i compiti multilaterali sono stati completamente impegnati entro la fine del 2012. Nel 2013 il Consiglio federale presenterà al Parlamento un rapporto in materia.

Il rapporto del 15 febbraio 2012 intitolato «L'impegno della Svizzera. La cooperazione internazionale della DSC 2006–2010», pubblicato a margine del messaggio concernente la cooperazione internazionale, presenta i risultati conseguiti dal nostro Paese nel settore dello sviluppo. Negli ultimi dieci anni, per esempio, la Svizzera ha contribuito a ridurre di un terzo la mortalità infantile in Tanzania e nel Mozambico, prova, questa, dell'efficacia del programma di matrice elvetica sulle zanzariere impregnate di insetticida.

Nei settori lavoro e reddito la Svizzera ha investito 297,2 milioni di franchi tra il 2006 e il 2010. In base alle stime effettuate, questi fondi hanno permesso di aiutare 900 000 agricoltori e piccoli imprenditori, di offrire a 200 000 persone la possibilità di seguire una formazione professionale e di creare 800 000 posti di lavoro. Nel 2012 sono state riviste 12 strategie elvetiche di cooperazione (riguardanti 20 regioni e Paesi prioritari) per adatarle ai principi sanciti nel messaggio summenzionato. Secondo tali principi, gli strumenti di gestione devono accordare maggiore importanza ai risultati delle misure e permettere di migliorare i resoconti sulle attività. Conformemente a quanto previsto nel messaggio, è stato lanciato un nuovo programma nel Corno d'Africa e il programma regionale nel bacino del Mekong è stato esteso alla Cambogia e al Myanmar.

La Svizzera ha inoltre rafforzato il proprio impegno nei contesti più fragili. Nel 2012 ha pertanto avviato o esteso dei programmi ad Haiti, nell'Hindu-Kusch, nel Corno d'Africa e nel Myanmar. La fragilità crescente diffusasi nei Paesi prioritari della cooperazione allo sviluppo ha reso necessario adeguare i programmi in corso, per esempio, in Mali e nell'Honduras. In contesti fragili è imperativo analizzare con prudenza la situazione, gestire i progetti tenendo conto dei rischi di conflitti e adottare gli opportuni dispositivi di sicurezza. È inoltre indicato combinare la cooperazione allo sviluppo con l'aiuto umanitario. Ne sono un esempio le attività svolte dalla Svizzera ad Haiti, nell'Africa del Nord, in Palestina e nel Myanmar.

Cooperazione con i Paesi dell'Est

Sostegno alla transizione: nei Balcani occidentali e in otto Paesi dell'ex Unione Sovietica la Svizzera sostiene i processi di transizione verso sistemi democratici e un'economia di mercato. Nei Balcani occidentali la prospettiva dell'adesione all'UE rappresenta l'incentivo per concretizzare questi processi e accelerare le riforme. Le tensioni riguardanti questioni costituzionali nonché le relazioni tra gruppi etnici e gli Stati faticano tuttavia a smorzarsi e mettono a repentaglio la stabilità regionale e internazionale. Ciononostante, dal 2011 l'economia nella regione mostra di nuovo qualche segnale di crescita. La maggior parte degli Stati ha inoltre ottimizzato il proprio sistema giudiziario, anche se i principi dello Stato di diritto non sono ancora applicati in modo soddisfacente e la criminalità organizzata e la corruzione restano molto diffuse. Il buon governo, lo Stato di diritto e la democratizzazione sono pertanto priorità essenziali dell'impegno elvetico nei cinque Paesi partner. Nel 2012 sono state aggiornate le strategie di cooperazione con il Kosovo, la Bosnia ed Erzegovina e la Macedonia: in futuro, le attività verteranno maggiormente sulla formazione professionale, sul tema della salute e sul coordinamento tra i diversi livelli statali nei processi di decentralizzazione in corso.

La promozione del settore privato attraverso un approccio pragmatico e orientato al mercato, da un lato, e le riforme in ambito di formazione professionale, dall'altro, consentono di aumentare la partecipazione sociale e, indirettamente, di ridurre i conflitti etnici e la pressione migratoria. La cooperazione con l'Albania, la Bosnia ed Erzegovina e il Kosovo, Paesi con un elevato tasso di disoccupazione, contempla progetti finalizzati a promuovere le possibilità d'impiego dei giovani. La Svizzera continua inoltre ad appoggiare la riforma del sistema sanitario in Bosnia ed Erzegovina. Un programma analogo è in fase di preparazione in Kosovo e al vaglio in Albania e Serbia. Tra le priorità all'ordine del giorno vi sono anche l'integrazione e la formazione delle comunità rom e di altre minoranze marginalizzate, nonché la messa a punto e la manutenzione di una rete pubblica duratura per l'approvvigionamento di acqua ed elettricità. Oltre alle misure attuate in loco, si stanno costituendo partenariati per la migrazione e si sta cercando un modo per coinvolgere i migranti presenti in Svizzera nelle attività di sostegno alla transizione nei Paesi partner. Ai programmi bilaterali si affiancano quelli regionali nei seguenti settori: cooperazione in materia di polizia, promozione della ricerca e della scienza.

Nei Paesi della CSI si constata un divario tra i Paesi che riescono a implementare una transizione democratica con elezioni trasparenti e passaggi di potere senza scontri e i Paesi in cui restano in carica governi tendenzialmente autocratici e poco inclini al cambiamento. La situazione economica sta migliorando lentamente, ma senza portare a una vera e propria creazione di settori economici a valore aggiunto e di posti di impiego a lungo termine. All'inizio del 2012 è stata definita una nuova

strategia regionale di cooperazione in Asia centrale: il Kirghizistan e il Tagikistan sono stati classificati quali Paesi prioritari ed è stato avviato un programma bilaterale con l'Uzbekistan incentrato sull'accesso all'acqua potabile. In seguito al peggioramento delle relazioni tra il Tagikistan e l'Uzbekistan, la Svizzera ha deciso di riorientare il suo programma regionale di gestione dell'acqua attribuendo un peso maggiore allo sviluppo delle capacità nazionali, all'intensificazione del dialogo politico a livello nazionale, al rafforzamento del partenariato elvetico con la Banca mondiale e al lancio di nuovi progetti transfrontalieri tra Kirghizistan e Tagikistan e tra Uzbekistan e Kazakhstan. La Svizzera continua inoltre a sostenere la riforma del sistema sanitario nel Kirghizistan e nel Tagikistan. In ambito di formazione, sono stati testati nuovi iter formativi in medicina e un centinaio di medici e infermieri hanno potuto seguire corsi di aggiornamento. L'accesso alle prestazioni sanitarie in questi due Paesi continua a migliorare, il che riduce il tasso di mortalità. La Svizzera partecipa agli sforzi di stabilizzazione politica nel Kirghizistan sostenendo un programma dell'OSCE, preparando un progetto finalizzato a creare posti di lavoro per i giovani nel sud del Paese, lanciando vari progetti nelle zone problematiche del Pamir e della valle Rasht nel Tagikistan e sviluppando in tutto il Paese un nuovo programma per l'accesso alla giustizia.

Alla fine del 2012 è stata definita una nuova strategia di cooperazione integrata per il Caucaso meridionale. Le priorità tematiche comprendono: lo sviluppo economico, la creazione di posti di lavoro, l'incoraggiamento al buon governo, la promozione della pace e la prevenzione dei rischi naturali. In Georgia, la Svizzera ha lanciato un programma nel settore dello sviluppo economico rurale. In Moldavia, prosegue le sue attività nei settori dell'accesso all'acqua potabile e della salute di madri e bambini. Tutto il territorio nazionale è coperto da una rete di servizi di emergenza pediatrica aperti alla fine del 2012. In Ucraina, la cooperazione svizzera sostiene i lavori intrapresi per migliorare l'accesso ai servizi decentralizzati. Grazie alla qualità e all'opportunità dei modelli messi a punto, la Svizzera è divenuta un partner importante del Governo ucraino per quanto riguarda le questioni di decentralizzazione. Il programma sanitario, incentrato sul miglioramento della salute di madri e bambini, prevede la formazione di personale medico e la fornitura di materiale, e si inserisce nel contempo nel processo di riforma generale del sistema sanitario ucraino.

Contributo all'allargamento: il contributo ai dieci Paesi che hanno aderito all'UE nel 2004 è stato impegnato interamente entro il termine previsto (giugno 2012). Complessivamente, sono stati approvati 210 progetti riguardanti cinque settori. A ricevere la fetta più significativa dei mezzi stanziati è stata la Polonia. I progetti sono stati selezionati facendo attenzione a che alla loro attuazione fossero preposte istituzioni affidabili. I fondi del contributo all'allargamento destinati alla Bulgaria e alla Romania (257 mio. fr.) dovrebbero essere impegnati completamente entro dicembre 2014. I programmi finanziati con questo contributo suscitano grande interesse tra i nuovi Stati membri dell'UE e favoriscono le relazioni bilaterali. I contatti e la collaborazione tra le autorità e le istituzioni specializzate si sono così intensificati. La Svizzera seguirà da vicino l'attuazione dei progetti assicurandosi che i risultati prefissati vengano raggiunti. Intende così dimostrare il ruolo svolto nella riduzione del divario economico e sociale nell'UE allargata.

Aiuto umanitario

L'aiuto umanitario della Confederazione è l'espressione della solidarietà elvetica nei confronti di tutte le vittime di crisi, conflitti e catastrofi. La Svizzera se ne avvale infatti per ridurre e prevenire i rischi di catastrofi, salvare vite umane e alleviare le sofferenze. In seguito al violento terremoto che ha colpito l'Iran l'11 agosto 2012, la Svizzera ha inviato nella regione sinistrata 40 tonnellate di beni di prima necessità comprendenti medicinali di base per 10 000 persone (sufficienti per tre mesi), tende invernali e vari accessori per 200 famiglie. La Svizzera è stato l'unico Paese occidentale invitato dalle autorità iraniane a mandare una squadra di pronto intervento in loco. Nella Corea del Nord la Svizzera ha fornito il proprio sostegno al processo di ricostruzione che è seguito alle violente alluvioni estive e che ha comportato l'edificazione di 100 case e il ripristino dell'approvvigionamento idrico per 75 000 persone.

Prevenzione e gestione di crisi e conflitti: la crisi nel Corno d'Africa perdura: nonostante piogge e aiuto internazionale abbiano permesso di alleviare la carestia, in Somalia 2,5 milioni di persone continuano a dipendere dagli aiuti di emergenza. Fornire soccorso alle vittime e proteggerle è tuttavia molto difficile per via dei costanti conflitti nella parte centrale e meridionale del Paese. Alla Conferenza internazionale sulla Somalia, tenutasi a Londra alla fine di febbraio 2012, il capo del DFAE ha presentato ai rappresentanti di 40 governi le opportunità che una soluzione federalista offrirebbe al Paese africano, ivi inclusa quella di un ancoraggio democratico. Secondo la Svizzera, che nel 2012 ha investito a titolo di aiuto umanitario 29 milioni di franchi nella regione, per poter rafforzare la stabilità è prioritario coordinare i programmi sovvenzionati. I fondi federali dell'aiuto umanitario sono stati impiegati inoltre per le misure di pronto soccorso, la sicurezza alimentare e la protezione di oltre due milioni di rifugiati, sfollati interni e migranti presenti nel Corno d'Africa. Gli esperti del Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) hanno fornito il proprio sostegno alle organizzazioni dell'ONU e alle autorità locali.

Alla fine del 2011 una nuova crisi alimentare ha minacciato l'area del Sahel. Diversamente da quanto avvenuto nel Corno d'Africa, tuttavia, la comunità dei Paesi donatori ha reagito rapidamente ed è quindi stato possibile soccorrere per tempo le persone bisognose. Il colpo di Stato militare in Mali, nel marzo 2012, e l'occupazione del nord del Paese da parte dei gruppi islamici hanno esposto quasi un milione di persone al pericolo di carestia. Per il tramite dei suoi partner (CICR, PAM, ACNUR e ONG), l'aiuto umanitario della Confederazione ha apportato fondi d'emergenza in Mali, Burkina Faso e Niger. La priorità in queste regioni è quella di rafforzare l'autonomia locale per fare in modo che possano reagire in maniera indipendente ed efficace alle situazioni di crisi.

Nell'Africa del Nord, la Svizzera ha concentrato i propri sforzi su tematiche quali la transizione a regimi democratici, i diritti dell'uomo, lo sviluppo economico, l'occupazione e la migrazione. Nonostante le incertezze che caratterizzano i processi di transizione in Egitto, Libia, Tunisia e Marocco, è stato possibile mettere in piedi un ampio programma di sostegno, che ha già dato i primi frutti. In Egitto e Tunisia, la Svizzera ha partecipato al monitoraggio delle elezioni e ha fornito urne elettorali, agevolando così lo svolgimento di elezioni democratiche. Nel corso del 2012, la situazione umanitaria in Siria è deteriorata in modo drammatico. In collaborazione con le agenzie delle Nazioni Unite e il CICR, la Svizzera ha pertanto fornito aiuti d'emergenza alla popolazione e assistenza alle decine di migliaia di siriani rifugiatisi in Giordania, Libano ed Iraq.

La Colombia è uno dei «Paesi dai conflitti dimenticati» a cui la Svizzera fornisce aiuto umanitario: straziato da un conflitto di oltre cinquant'anni, il Paese continua a contare circa quattro milioni di sfollati interni e il numero più elevato al mondo di vittime delle mine. Le attività umanitarie hanno migliorato la protezione e le condizioni di vita dei gruppi della popolazione più colpiti. In America latina, i fondi stanziati nel quadro dell'aiuto umanitario della Confederazione sono tra l'altro impiegati per sviluppare le strutture istituzionali al fine di prevenire e gestire le catastrofi naturali.

Partenariati e reti internazionali: una delle preoccupazioni principali dell'aiuto umanitario internazionale è riuscire a raggiungere le vittime e offrire assistenza mirata ai più bisognosi. A tal fine, l'aiuto umanitario della Confederazione collabora a stretto contatto con l'Ufficio della Commissione europea per gli aiuti umanitari («European Community Humanitarian Aid Office», ECHO) su un progetto finalizzato a stabilire una presenza umanitaria durevole in situazioni di crisi. In materia di catastrofi, che si tratti di prevenzione o di protezione, la Svizzera si avvale di modelli e principi innovativi di gestione integrale dei rischi. Durante i vari eventi sulla prevenzione delle catastrofi e sulle conseguenze di catastrofi ambientali organizzati nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Ri+20), il nostro Paese ha potuto dar prova delle esperienze maturate.

2.2.4 Promozione della pace e rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto

Promozione civile della pace

Il 1° maggio 2012 è entrato in vigore il decreto federale del 22 dicembre 2011 concernente un credito quadro per il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana per il periodo 2012–2016. Il decreto prevede lo stanziamento di 310 milioni di franchi, 50 dei quali per un programma speciale per l'Africa del Nord e il Medio Oriente. I mezzi accordati consentiranno alla Svizzera di proseguire gli sforzi di promozione della pace e dei diritti umani e di portare avanti la propria politica umanitaria e la politica estera di migrazione, rafforzandole in modo mirato.

Nel 2012 la Svizzera ha investito circa tre quarti delle risorse destinate alla promozione civile della pace in programmi nelle regioni e nei Paesi prioritari. Le sue attività si sono concentrate nell'Europa sudorientale, nell'Africa occidentale e centrale, nel Sudan, nel Corno d'Africa, nella Regione dei Grandi Laghi, in Nepal e Colombia. A seguito delle sommosse popolari scoppiate nell'Africa del Nord all'inizio del 2011, la Svizzera ha deciso di avviare programmi di sostegno al processo di democratizzazione nei Paesi della regione. Le rimanenti risorse previste per la promozione civile della pace sono state utilizzate per singoli interventi in Thailandia, nel Myanmar e nel Caucaso.

Balcani occidentali: con le proprie attività di politica della pace la Svizzera contribuisce a ricostruire la fiducia reciproca tra le comunità e gli Stati di questa regione. Il suo ruolo consiste nel facilitare il dialogo politico e nello sviluppare attività volte a garantire una migliore partecipazione delle minoranze alle istituzioni politiche. Il DFAE coadiuva per esempio il dialogo politico tra i leader serbi del Kosovo e della Serbia, al quale partecipano anche personalità albanesi. Persuasa che le cause di un

conflitto vadano affrontate alla radice, la Svizzera dedica anche una parte delle proprie risorse all'analisi del passato, appoggiando il lavoro del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, della Corte di Bosnia, nonché dei governi e della società civile che si adoperano a favore di una riconciliazione duratura. Partecipa inoltre agli interventi civili dell'UE in Kosovo (EULEX e ICO).

Medio Oriente: di fronte all'incessante conflitto armato e all'allarmante aggravarsi della situazione umanitaria in Siria, la Svizzera – presente sul posto con alcuni osservatori militari inviati in appoggio dell'ONU – ha rafforzato l'appello a tutte parti al conflitto affinché rispettassero i diritti dell'uomo e il diritto internazionale. Ha inoltre coadiuvato alcune opere assistenziali ed organizzazioni non governative del luogo per agevolare l'accesso dei bisognosi agli aiuti umanitari e rafforzare le capacità della società civile siriana in materia di autoaiuto. La comunità internazionale non è riuscita a convincere Israele e l'OLP a riprendere i negoziati di pace. Dal canto suo, la Svizzera ha continuato a perorare la «soluzione dei due Stati» in due modi: perseguendo l'obiettivo di riavviare il processo di pace, il Consiglio federale ha deciso di appoggiare la richiesta dell'Autorità nazionale palestinese di ottenere lo statuto di Stato osservatore all'ONU, richiesta che l'Assemblea generale ha accolto a grande maggioranza il 29 novembre 2012. Secondariamente, ha sostenuto la soluzione dei due Stati anche per mezzo dell'iniziativa di Ginevra: quest'ultima prevede soluzioni dettagliate per tutti i problemi che ancora dividono le due parti e sta incontrando il favore crescente della popolazione e della società civile sia in Israele che nei territori palestinesi occupati. Nel frattempo, la disastrosa situazione economica dei territori occupati ha causato proteste su vasta scala. Quanto alla Palestina, il processo di riconciliazione rimane in una fase di stallo. Di fronte a questa situazione, la Svizzera si è adoperata affinché i diritti umani e il diritto internazionale umanitario venissero rispettati da tutte le parti in causa.

Africa del Nord: all'inizio del 2011, la Svizzera ha prontamente reagito agli sconvolgimenti politici nell'Africa del Nord. Il nostro Paese ha infatti tutto l'interesse a che, sul piano della politica di sicurezza, della politica migratoria e dell'economia, si affermino condizioni democratiche stabili nella regione e intende pertanto seguire e sostenere da vicino il processo di transizione democratica. L'11 marzo 2011, il Consiglio federale ha dunque adottato una strategia per l'Africa del Nord, tradottasi in un programma di sostegno interdepartimentale finalizzato a implementare le misure previste in modo coordinato, coerente e complementare.

Al programma di sostegno per l'Africa del Nord partecipano il DFAE (Direzione politica DP, Direzione del diritto internazionale pubblico DDIP e Direzione dello sviluppo e della cooperazione DSC), il DFGP (Ufficio federale della migrazione UFM) e il DFE (Segreteria di Stato dell'economia SECO). L'impegno della Svizzera si concentra sostanzialmente su tre Paesi prioritari (Egitto, Libia e Tunisia), ma prevede anche attività a livello regionale nei seguenti settori chiave:

- sostegno alla transizione democratica e rafforzamento dei diritti dell'uomo;
- promozione dello sviluppo economico e creazione di posti di lavoro;
- questioni migratorie e protezione di persone particolarmente vulnerabili.

Per l'attuazione del decreto del Consiglio federale sono stati stanziati complessivamente circa 57 milioni di franchi all'anno, circa quattro dei quali per la transizione democratica, 47 per lo sviluppo economico e sei per la migrazione e la protezione.

Dall'adozione del decreto federale sono stati avviati numerosi progetti destinati, per esempio, a rafforzare la società civile e promuoverne una partecipazione più attiva ai processi elettorali e di riforma costituzionale, nonché ad aiutare le organizzazioni di difesa dei diritti dell'uomo e sostenere le iniziative nazionali incentrate sull'analisi del passato.

Africa occidentale e centrale: nell'ambito del suo programma di politica per la pace in questa regione, la Svizzera sostiene iniziative di consolidamento della pace in Mali, Niger e Ciad (dialogo politico, mediazione, prevenzione e risoluzione dei conflitti). Da quando il Mali si è de facto diviso tra Nord (occupato dai ribelli) e Sud, divisione che la Svizzera non ha riconosciuto, le attività di politica della pace si concentrano sulla mediazione. Su richiesta delle autorità maliane, la Svizzera ha pertanto deciso di appoggiare il processo di mediazione portato avanti dalla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), che ha formalmente attribuito al Burkina Faso il ruolo di intermediario nella doppia crisi che ha colpito il Mali (crisi costituzionale e conflitto armato nel nord del Paese). Il 12 ottobre 2012, il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha adottato una risoluzione nella quale si dichiara pronto a rispondere alla richiesta, avanzata dalle autorità di transizione, di inviare un corpo militare internazionale a sostegno delle forze armate maliane con l'obiettivo di riconquistare le regioni occupate. Il Consiglio di sicurezza esorta tuttavia le autorità di transizione del Mali, i gruppi ribelli e i legittimi rappresentanti della popolazione locale del nord del Paese ad avviare negoziati credibili al fine di trovare una soluzione politica condivisa e rispettosa della sovranità, dell'unità e dell'integrità territoriale del Paese.

Sudan, Sud Sudan e Corno d'Africa: tenendo conto degli aspetti, soprattutto di natura economica, rimasti in sospeso dopo l'indipendenza del Sud Sudan, la Svizzera ha assistito i due Stati nel regolamento delle questioni relative alla valuta, alla ripartizione di averi e oneri dello Stato e allo sdebitamento e ha fornito consulenza per la stesura delle nuove costituzioni. In Sudan, ha formato i membri della nuova commissione per i diritti dell'uomo e, nel Darfur, ha finanziato iniziative di promozione della pace. Nel Sud Sudan, ha aiutato il Governo a creare strutture statali federali e decentralizzate con l'obiettivo di integrare i dignitari tradizionali nei processi politici e di formare una piattaforma atta a prevenire i conflitti e a promuovere la pace. Ha inoltre collaborato all'istituzione della banca centrale del Sud Sudan nonché ai lavori di sminamento. In Somalia, ha adottato l'«approccio del doppio binario» sostenendo sia il Governo Federale di Transizione (GFT) a Mogadiscio sia le entità regionali (Somaliland, Puntland, Galmudug, Himan e Heeb, la regione controllata dal movimento Ahlu Sunna wal Jamaa e le nuove entità emergenti nel sud del Paese) negli sforzi tesi a incoraggiare il dialogo e la pace, nel processo costituzionale e nella creazione di istituzioni a vocazione stabilizzatrice. In Etiopia, infine, la Svizzera ha appoggiato il processo di mediazione tra il Governo etiopico e i ribelli del Fronte Nazionale di liberazione dell'Ogaden (ONLF).

Regione dei Grandi Laghi: la celebrazione dei 50 anni di indipendenza del Burundi si è svolta in un clima politico teso. Ciononostante, grazie alla sua eccellente rete di contatti, la Svizzera è riuscita a contribuire alla ripresa del dialogo tra i vari attori politici e a promuovere lo sviluppo di piattaforme per continuare questo processo. In seguito alla crisi nel Nord Kivu (nella Repubblica democratica del Congo), la Svizzera ha collaborato all'organizzazione di incontri tra i leader sociali e politici finalizzati a trovare una soluzione pacifica al conflitto. In collaborazione con esperti della MONUSCO, ha inoltre contribuito alla revisione della strategia di stabiliz-

zazione del Congo orientale. Ha infine continuato a promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo, in particolare nel quadro del Vertice della Francofonia tenutosi nell'ottobre 2012 a Kinshasa.

Colombia: la Svizzera ha continuato a svolgere un ruolo di intermediario fra le principali parti al conflitto interno nella speranza di porvi fine attraverso il dialogo e l'elaborazione congiunta di proposte e misure di promozione della pace. In quest'ottica, persevera nel suo sostegno al processo di pace. A supporto dei colloqui di pace svoltisi all'Avana e ad Oslo (rispettivamente nel settembre e ottobre 2012) tra il Governo colombiano e le Forze armate rivoluzionarie della Colombia (FARC), la Svizzera ha inviato un esperto in mediazione affinché partecipasse ai seminari sulla promozione del processo di pace. Per il resto, il programma elvetico di promozione della pace e dei diritti dell'uomo si concentra sull'analisi del passato, sulla promozione dei diritti dell'uomo e sul rafforzamento della società civile allo scopo di giungere a una soluzione pacifica del conflitto.

Nepal: nella primavera del 2012 sono stati sciolti l'assemblea costituente e il Parlamento senza che venisse adottata una nuova Costituzione. In questo contesto, la Svizzera sostiene il dialogo tra le parti affinché vengano risolti i punti controversi del dibattito costituzionale e possano quindi essere organizzate le nuove elezioni. Appoggia inoltre i centri istituiti in tutto il Paese per diffondere le informazioni sul dibattito costituzionale all'insieme della popolazione.

Interventi ad hoc nel Myanmar, in Thailandia e nel Caucaso: nel Myanmar la Svizzera sta mettendo a punto un programma sulla sicurezza umana volto a sostenere l'impegno delle autorità nei settori dei diritti dell'uomo e della democratizzazione e – mettendo a disposizione le proprie conoscenze – a promuovere i negoziati con le minoranze etniche. In Thailandia, la Svizzera ha collaborato, inviando alcuni esperti, agli sforzi di riconciliazione intrapresi dalle autorità e dall'opposizione. Nel sud del Paese sono in particolare stati organizzati dei seminari sul rafforzamento della fiducia reciproca a cui hanno partecipato le parti al conflitto e la società civile. Nel Caucaso meridionale è stata elaborata una strategia di cooperazione per il periodo 2013–2016 nella quale sono stati definiti gli impegni da assumere nei settori della democrazia e delle elezioni. La Svizzera ha inoltre portato avanti il progetto «Dialogo umanitario nel Caucaso settentrionale» e implementato le misure di rafforzamento della fiducia tra l'Armenia e la Turchia.

Attività di mantenimento della pace

I programmi di promozione civile della pace vertono su attività volte ad assicurare la sostenibilità dei processi di pace, ambiti in cui la Svizzera dispone di competenze particolari e riconosciute: la mediazione, l'analisi del passato e la prevenzione del genocidio, la giustizia e la pace, il rafforzamento dello Stato di diritto, il federalismo, la ripartizione del potere, il sostegno ai processi elettorali e il coinvolgimento di attori politici mossi da motivazioni religiose.

Mediazione, sostegno alla mediazione e facilitazione: nel 2012 la Svizzera ha partecipato a oltre una dozzina di processi di mediazione. Tra questi vi erano alcuni laboratori finalizzati a preparare le parti a un conflitto ad affrontare i negoziati di pace e ad affermare i processi di mediazione come strumento per la risoluzione di un conflitto (p. es. in Mali e Indonesia). La Svizzera sostiene inoltre le attività di promozione della pace svolte dall'ONU: due esperti svizzeri lavorano per esempio nell'equipe del mediatore dell'ONU per il Sahara occidentale e altri partecipano agli

sforzi per riportare la pace in Siria coordinati dall'ex inviato speciale dell'ONU Kofi Annan e dal suo successore Lakhdar Brahimi. La Svizzera si è inoltre investita a fondo nello sviluppo delle strategie di mediazione e ha svolto un ruolo chiave nell'elaborazione delle nuove direttive elaborate dall'ONU («Guidance for effective mediation»).

Analisi del passato e prevenzione delle atrocità: ai governi e ai numerosi attori ed enti che ne hanno fatto richiesta, nell'anno in rassegna il gruppo di lavoro per l'analisi del passato e la prevenzione delle atrocità ha fornito consulenza tecnica e assistenza pratica per realizzare programmi nazionali finalizzati all'analisi del passato (soprattutto in Tunisia, Libia, nel Ciad, in Columbia, in Guatemala, nel Kosovo, in Bosnia ed Erzegovina e nel Caucaso). Sul piano multilaterale, in settembre la Svizzera ha presentato al Consiglio dei diritti dell'uomo una risoluzione sulla giustizia nei processi di transizione. Ha inoltre partecipato al dibattito onusiano sullo Stato di diritto, teso a far sì che nei processi di transizione si tenga conto della trasversalità del tema della giustizia. Nel quadro del progetto «Archivi dei diritti dell'uomo», avviato congiuntamente dal DFAE, dall'Archivio federale svizzero e da swisspeace, sono state realizzate copie di sicurezza degli archivi della polizia nazionale civile del Guatemala. Grazie a questi archivi, nel 2012 un tribunale del Guatemala ha potuto emanare una prima sentenza per crimini commessi durante la guerra civile nel Paese. La Svizzera ha una funzione trainante nella prevenzione delle atrocità e si adopera per sviluppare un elenco degli oneri destinato alle persone che saranno preposte a questo tipo di prevenzione («Focal Points for Atrocities Prevention»). Nel mese di novembre in Tanzania si è svolto un forum cui hanno partecipato gli attori principali in ambito di prevenzione dei genocidi e di «responsabilità di proteggere» («responsibility to protect»). In questa sede è stata elaborata una prima bozza dell'elenco menzionato.

Sostegno ai processi elettorali: soprattutto dopo un conflitto armato, le elezioni rappresentano una componente importante del processo di pace e della stabilizzazione politica. Non è raro, tuttavia, che sia in contesti post-conflitto sia in Paesi fragili o in sviluppo, i processi elettorali siano caratterizzati da tensioni e possano far scatenare scontri violenti. Per queste ragioni, nel 2012 la Svizzera ha sostenuto alcuni progetti nell'Africa del Nord finalizzati a stabilizzare tali processi nei contesti di transizione. Per rafforzarne la trasparenza e l'attendibilità, ha inoltre fornito consulenza tecnica.

Il fattore religioso nella risoluzione dei conflitti: nel quadro dell'assistenza fornita ai processi di transizione politica nell'Africa del Nord, in Medio Oriente e nel Golfo, la Svizzera si prodiga per fare in modo che i nuovi leader politici che rappresentano un credo religioso vengano integrati nei processi democratici allo scopo di eliminare le tensioni tra i vari gruppi della popolazione, promuovere il dialogo tra i decisori politici e prevenire le tensioni che potrebbero fraporsi alla trasformazione in corso negli Stati della primavera araba. Continua altresì a curare il dialogo tra le autorità e le comunità musulmane in Svizzera.

Incremento della sicurezza delle popolazioni

La Svizzera s'impegna a livello bilaterale e multilaterale per migliorare la sicurezza globale, in particolare per ridurre la violenza armata nel mondo, puntando sull'eliminazione delle mine antiuomo, dei residui bellici esplosivi e delle armi leggere e di piccolo calibro. Queste armi causano numerose vittime, per lo più civili,

aggravando i conflitti e riducendo fortemente le opportunità di sviluppo delle società colpite.

Mine antiuomo, munizioni a grappolo e residuati bellici esplosivi: nel dicembre 2012 si è tenuta la dodicesima Assemblea degli Stati firmatari della Convenzione di Ottawa. A ospitare l'Assemblea è stata di nuovo Ginevra e la Svizzera ha svolto la funzione di segretariato generale. Per quanto riguarda la lotta contro le mine, si è investita a favore di un approccio integrato, che comprenda aspetti sia umanitari sia specifici allo sviluppo e permetta di evitare le discriminazioni di singoli gruppi di vittime. La Svizzera è uno dei pochi Paesi ad avere sviluppato una strategia di sminamento a scopo umanitario che preveda l'eliminazione non soltanto delle mine antiuomo, ma anche delle munizioni a grappolo e di altri residuati bellici esplosivi. Nella sua Strategia per il periodo 2012–2015 ha fissato un contributo di 16 milioni di franchi all'anno per lo sminamento umanitario; circa la metà di quest'importo è destinata al Centro internazionale per lo sminamento umanitario.

Nel luglio 2012 la Svizzera ha portato a termine il processo di ratificazione della Convenzione di Oslo del 3 maggio 2008 sulla messa al bando delle munizioni a grappolo. Dopo il 1° gennaio 2013 (data prevista per l'entrata in vigore), proseguirà quindi il suo impegno per l'attuazione della Convenzione e, in particolare, per la creazione di un'unità di supporto in seno al Centro internazionale per lo sminamento umanitario di Ginevra («Implementation Support Unit»).

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 14 Stati, si adopera per approfondire le discussioni condotte al riguardo nella cornice dell'ONU. Nell'affrontare il tema delle gravi ripercussioni derivanti dal traffico illecito e dall'uso improprio delle armi leggere e delle armi di piccolo calibro, la Svizzera funge da precursore sulla scena internazionale. La realizzazione di progetti per costituire dei team in loco preposti alla sicurezza di armi e munizioni le ha permesso di offrire un contributo duraturo a livello regionale e riconosciuto su scala internazionale che intende confermare anche in futuro.

Dal 27 agosto al 7 settembre, in occasione di una conferenza, è stato valutato a New York il grado di attuazione ed efficacia raggiunto sia dal programma d'azione dell'ONU volto a prevenire, combattere ed eliminare, sotto tutti gli aspetti, il commercio illecito di armi leggere e di piccolo calibro sia dallo strumento internazionale per una rapida e attendibile identificazione delle armi leggere e di piccolo calibro e la loro tracciabilità. Nel documento finale della conferenza, il cui esito è stato molto positivo, sono stati sottolineati aspetti quali la tracciabilità e la cooperazione. A seguito della conferenza è stata inoltre fissata la tabella di marcia per il monitoraggio dei lavori nei sei anni a venire. Infine, il concetto di violenza armata (ovvero il riconoscimento del fatto che il commercio illecito di armi leggere e armi di piccolo

calibro incita alla violenza, che pregiudica a sua volta lo sviluppo⁴) è stato menzionato ben tre volte nella dichiarazione finale.

I tre Centri di Ginevra: conformemente a quanto deciso dal Consiglio federale il 24 febbraio 2010, da gennaio 2011 il DFAE assume integralmente il finanziamento e la gestione dei contributi versati dalla Confederazione al Centro ginevrino per la politica di sicurezza (CGPS), al Centro internazionale per lo sminamento umanitario (GICHD) e al Centro per il controllo democratico delle forze armate (DCAF). Per il periodo dal 2012 al 2015 questo finanziamento ammonta a 119,9 milioni di franchi.

Le attività dei tre Centri hanno notevoli effetti moltiplicatori sulla politica estera della Svizzera e ne rafforzano le competenze di nicchia, in particolare negli ambiti del disarmo, della riforma nel settore della sicurezza e della formazione di esperti in vista del loro dispiegamento in missioni internazionali di pace.

Nell'anno in rassegna, il GCSP ha appoggiato i processi di transizione in corso nel Medio Oriente e nell'Africa del Nord. Ha intensificato le sue attività in ambito di non proliferazione delle armi nucleari e di disarmo, sostenendo in particolare il contributo svizzero alle iniziative di disarmo «Track two» nel Medio Oriente. Di recente, il GCSP ha consolidato le sue attività in tre grandi programmi concentrandosi sulla «leadership» nella gestione dei conflitti, sui nuovi rischi per la sicurezza e sullo sviluppo di capacità regionali.

Il GICHD continua a offrire consulenza tecnica e assistenza ai Paesi sul cui territorio si trovano mine e residuati bellici esplosivi. Intende inoltre intensificare le sue attività nell'Africa del Nord e nel Medio Oriente per cercare di responsabilizzare i governi della regione in materia di protezione della popolazione civile contro le mine antiuomo e altri residuati bellici esplosivi.

Nel 2012, le attività del DCAF si sono concentrate sulla promozione della riforma e della governance del settore della sicurezza («security sector reform» e «security sector governance») nei Paesi in cui sono state avviate riforme politiche (tra cui in particolare i Balcani occidentali, il Medio Oriente e l'Africa del Nord) anche in vista della presidenza OSCE della Svizzera nel 2014. Il sostegno è stato peraltro esteso alle organizzazioni internazionali impegnate in queste due tematiche (p. es. le Nazioni Unite). Un altro ambito prioritario è stato rappresentato dal sostegno all'iniziativa della Svizzera concernente la regolamentazione delle attività delle società di sicurezza e società militari private.

Attenzione ai diversi bisogni e ruoli delle donne e degli uomini e promozione dei diritti delle donne nel contesto della politica di pace: il DFAE dedica un'attenzione particolare alla tutela delle donne in situazioni di conflitto e post-conflitto e al rafforzamento dei loro diritti, come pure alla promozione della loro partecipazione attiva ai processi di pace. Nel 2010 il Consiglio federale ha preso atto del Piano d'azione nazionale per l'attuazione della risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza dell'ONU su donne, pace e sicurezza (PAN 1325), il cui obiettivo è quello d'integrare una prospettiva di genere nella politica di pace e di sicurezza. Nell'anno in rassegna è stato preparato il primo rapporto interdipartimentale sullo stato d'implementazione del PAN 1325. La Svizzera si adopera a livello bilaterale e multilaterale

⁴ A questo proposito, la Svizzera ha lanciato, in collaborazione con il PNUS, l'iniziativa per l'adozione della Dichiarazione di Ginevra sulla violenza armata e lo sviluppo («Geneva Declaration on Armed Violence and Development»), sottoscritta nel frattempo da 112 Stati.

per raggiungere l'obiettivo prefissato; è per esempio membro del «Group of Friends of Resolution 1325» e del meccanismo cooperativo internazionale chiamato «Justice Rapid Response». A quest'ultimo partecipa mettendo a disposizione esperti per condurre inchieste internazionali sulla violenza sessuale come crimine di guerra e su altri crimini contro l'umanità. In questo modo, contribuisce in maniera efficace e innovativa all'attuazione della politica del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Impiego di esperti svizzeri nel settore della sicurezza umana: il costante intervento e 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 umani. Le competenze e la professionalità degli esperti svizzeri sono particolarmente apprezzate e garantiscono a lungo termine la visibilità dell'impegno svizzero. Nell'anno in rassegna, ben 193 esperti nei settori della promozione civile della pace e dei diritti umani sono stati impiegati in missioni bilaterali o multilaterali di breve o lunga durata condotte in 48 Paesi. In media 96 persone (il 48 % delle quali donne) sono state contemporaneamente in missione; tra queste, 24 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 2012, 62 dei 193 esperti impiegati hanno partecipato alle attività di monitoraggio in 13 missioni e 13 Paesi.

La scelta delle organizzazioni multilaterali, dei Paesi e della funzione degli inviati è determinata in base alle priorità geografiche e tematiche della Svizzera in materia di sicurezza umana. Le attività elvetiche si concentrano sul rafforzamento delle strutture statali, sullo Stato di diritto, sull'analisi del passato, sui diritti dell'uomo e sul diritto umanitario, nonché sul monitoraggio elettorale.

Politica dei diritti dell'uomo

Il secondo esame periodico universale della Svizzera («Universal Periodic Review», UPR), realizzato nell'ottobre 2012, è stato un'importante pietra miliare per i diritti dell'uomo in Svizzera. Dall'esame è risultato che il livello di rispetto di questi diritti può essere classificato come buono. La Svizzera intensifica il proprio impegno per raggiungere risultati ancora più soddisfacenti, pur nella consapevolezza che permangono numerosi ostacoli, soprattutto quando si tratta di implementare le raccomandazioni internazionali in maniera coordinata. La preparazione al secondo ciclo dell'UPR è stata spunto di varie riflessioni e ha incentivato il dialogo fra le parti. La Svizzera guarda con preoccupazione agli ostacoli che gli organi ONU preposti al controllo dei trattati delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo hanno riscontrato durante le verifiche condotte per accertarne l'attuazione, ostacoli che pregiudicano lo stesso processo di verifica. Tra questi, vi sono per esempio i ritardi negli esami dei rapporti nazionali e la mancanza di risorse. Ha pertanto fornito il proprio sostegno al processo di consultazione che l'Alto commissariato per i diritti dell'uomo ha avviato nel 2009 con il fine di rafforzare detti organi. Il rapporto finale dell'Alto commissariato, pubblicato il 22 giugno 2012, contiene numerose proposte concrete per aumentare l'efficienza del sistema attuale e i finanziamenti stanziati, per eliminare le ridondanze e per permettere agli organi di adempiere ai propri compiti in modo più efficiente. Il processo sarà portato avanti nel 2013, soprattutto a livello interstatale, nel quadro dell'Assemblea generale dell'ONU.

Iniziativa diplomatiche: la Conferenza annuale della divisione Sicurezza umana del DFAE, tenutasi nel settembre 2012, è stata una buona occasione per presentare le

iniziative elvetiche in ambito di «economia, diritti dell'uomo e pace». Nel 2011 la Svizzera ha aderito quale membro a parte intera all'iniziativa internazionale per l'elaborazione di principi volontari in materia di sicurezza e diritti dell'uomo («Voluntary Principles on Security and Human Rights») e ha implementato un piano d'azione nazionale che consiste nel promuovere l'applicazione di questi principi sia in seno all'Amministrazione federale sia in aziende svizzere attive all'estero nel settore estrattivo. Il *Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza*, iniziativa lanciata congiuntamente dalla Svizzera e dalle associazioni industriali con l'appoggio dei principali acquirenti governativi, è stato sviluppato mediante l'istituzione di un comitato direttivo incaricato di elaborare le basi di un meccanismo di governance e di controllo. Sinora sono oltre 460 le società di sicurezza private ad aver sottoscritto il Codice.

Portando avanti il suo impegno contro la pena di morte – uno dei capisaldi della politica elvetica dei diritti dell'uomo – la Svizzera ha incoraggiato i Paesi che continuano a infliggerla a consolidare il proprio quadro giuridico con l'obiettivo di sancire per legge l'abolizione di tale pena. A livello multilaterale, la Svizzera ha partecipato alla *task force* che ha redatto una nuova risoluzione su una moratoria universale, presentata all'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2012. Ha inoltre continuato a rivestire un ruolo centrale in seno al gruppo di sostegno della Commissione internazionale contro la pena di morte assicurando per un anno la presidenza del gruppo; a Ginevra, ospita inoltre il segretariato della Commissione. In occasione della 10^a Giornata mondiale contro la pena di morte, il 10 ottobre 2012, il capo del DFAE ha pubblicato, in collaborazione con i suoi omologhi dei Paesi limitrofi, un appello pubblico: il testo, redatto su iniziativa della Svizzera e pubblicato contemporaneamente in numerosi quotidiani svizzeri e internazionali, incitava a rafforzare l'impegno internazionale a favore di una moratoria universale e dell'abolizione della pena di morte.

Sulla scia dell'iniziativa lanciata nel 2011 in seno al Consiglio dei diritti dell'uomo, la Svizzera opera per promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo nel contesto di manifestazioni pacifiche. All'8^a Conferenza di Wilton Park, che la Svizzera ha organizzato in collaborazione con la Norvegia nel gennaio 2012, si è parlato della molteplicità di situazioni e della diversità dei diritti dell'uomo che entrano in gioco durante le manifestazioni pacifiche. È stata inoltre sottolineata l'importanza di disporre di un quadro legale conforme al diritto internazionale e del ruolo rivestito dai meccanismi internazionali.

Attività bilaterali: la questione dei diritti dell'uomo è una componente essenziale delle numerose consultazioni politiche bilaterali svolte dalla Svizzera, nonché delle attività e dei programmi di promozione della pace e della sicurezza umana, in particolare nel quadro dei programmi che prevedono lo scambio di esperti o nei progetti condotti in collaborazione con altri Paesi. In Cina, a Cuba, in Nigeria, Russia, Senegal, Tagikistan e Vietnam vengono per esempio realizzati progetti di cooperazione di ampio respiro 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 2.3.2.

L'applicazione interna degli obblighi in materia di diritti dell'uomo

La *Convenzione internazionale del 20 dicembre 2006 per la protezione di tutte le persone contro le sparizioni forzate* è il primo accordo universale in materia di diritti dell'uomo a proteggere qualsiasi persona contro la privazione della libertà perpetrata con l'appoggio o l'acquiescenza dello Stato allo scopo di nascondere la vittima per sottrarla alla tutela della legge. La Convenzione rispecchia la posizione della Svizzera, secondo cui le sparizioni forzate sono un crimine grave contro cui bisogna lottare. La Svizzera ha pertanto sottoscritto la Convenzione il 19 gennaio 2011 e ha aperto la procedura di consultazione nel dicembre 2012.

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 e, per il Consiglio federale, riveste un'importanza politica centrale. Dalla procedura di consultazione, conclusasi il 15 aprile 2011, è emerso che la maggior parte dei partecipanti è, almeno per quanto riguarda i principi generali, favorevole all'adesione. Non mancano, tuttavia, voci dai toni molto critici. Durante l'anno in rassegna sono stati esaminati a fondo diversi aspetti per poter tenere debito conto dei commenti espressi durante la consultazione.

La credibilità internazionale della Svizzera dipende, non da ultimo, dal modo in cui applica internamente le norme relative ai diritti dell'uomo da lei ratificate. A questo proposito sono esemplificativi i rapporti indirizzati agli organi preposti al controllo di tali norme. Nel luglio 2012, la Svizzera ha per esempio presentato al comitato *ad hoc* il secondo, terzo e quarto rapporto congiunto sull'attuazione della *Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo*. Il 25 gennaio precedente, il Consiglio federale aveva sottoposto al Consiglio d'Europa il terzo rapporto sull'attuazione della *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali*. Nel contesto di questo ciclo di verifiche, una delegazione del Comitato consultivo della suddetta *Convenzione-quadro* ha inoltre fatto visita alla Svizzera nel novembre 2012. Sempre durante l'anno in rassegna la Svizzera ha inoltre presentato al Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale («Committee on the Elimination of Racial Discrimination», CERD) il 7°, 8° e 9° rapporto congiunto sull'attuazione della *Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, dove vengono descritte le misure adottate dalla Svizzera in questo ambito.

Istituito nel 2011, il Centro svizzero di competenza per i diritti umani ha proseguito le proprie attività pubblicando, in particolare, i primi studi condotti e organizzando diverse consultazioni. Grazie ai suoi studi di follow-up sul primo esame periodico della Svizzera o sull'attuazione delle raccomandazioni internazionali, il Centro contribuisce ad alimentare il dibattito pubblico. Oltre al contributo di un milione di franchi versato annualmente dal DFAE e dal DFGP, nel 2012 il Centro ha ricevuto per la prima volta un finanziamento supplementare per lo svolgimento di incarichi aggiuntivi; il finanziamento è stato erogato dai committenti degli incarichi.

Politica umanitaria

Le attività elvetiche in ambito di politica umanitaria si fondano sulla Strategia 2009–2012 del DFAE per la protezione dei civili nei conflitti armati, che ha permesso alla Svizzera d'incrementare la coerenza in questo settore e di consolidare il proprio

posizionamento sulla scena internazionale⁵. Nel 2012 questa strategia è stata aggiornata alla luce delle esperienze maturate e delle nuove problematiche individuate.

Gruppi armati: la Svizzera e l'*Accademia ginevrina di diritto internazionale umanitario e di diritti umani* stanno preparando un manuale sulla posizione dei gruppi armati rispetto alle norme di diritto internazionale con l'obiettivo di agevolare gli sforzi intrapresi per far sì che questi gruppi le rispettino. La Svizzera sostiene inoltre un progetto di ricerca della facoltà di legge di Harvard che verte sugli effetti delle legislazioni antiterroristiche sull'operato delle organizzazioni internazionali (cfr. n. 2.2.7).

Accesso umanitario: in collaborazione con l'organizzazione «Conflict Dynamics International», il CICR e l'OCHA, la Svizzera ha pubblicato un vademecum sul quadro normativo in materia di accesso umanitario, nonché un manuale pratico per migliorare la protezione operativa della popolazione civile (cfr. n. 2.2.7).

Accertamento dei fatti: la Svizzera ha sostenuto un progetto realizzato nel quadro del programma dell'Università di Harvard sulla politica umanitaria e sulle ricerche in materia di conflitti («Programm on Humanitarian Policy and Conflict Research») il cui scopo consiste nel definire le linee direttive cui dovrebbero attenersi le commissioni d'inchiesta e di occuparsi di altri incarichi analoghi.

Profughi: la Svizzera appoggia l'operato dell'Incaricato speciale del Segretario generale dell'ONU per i diritti umani dei profughi interni e di altri partner quali la *Brookings Institution* e l'*Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC). In collaborazione con la Norvegia, ha avviato un processo intergovernativo intitolato «iniziativa Nansen» e finalizzato a creare un consenso internazionale sui principi su cui dovrebbe basarsi la protezione delle persone costrette a lasciare il proprio Paese in seguito a una catastrofe naturale.

Politica estera in materia di migrazione

Conformemente al rapporto sulla cooperazione in materia di migrazione internazionale, oggetto della presente sezione è la politica migratoria svizzera nei confronti dei Paesi al di fuori dell'area UE o AELS⁶.

Partenariato in materia di migrazione con la Tunisia: l'11 giugno 2012 la Svizzera ha sottoscritto un *memorandum d'intesa* che prevede l'istituzione di un partenariato in materia di migrazione con la Tunisia, un accordo concernente lo scambio di giovani professionisti e un accordo di cooperazione in materia di migrazione in cui vengono disciplinate le questioni legate alla riammissione e alla reintegrazione. Il partenariato in materia di migrazione soddisfa in modo equilibrato gli interessi di tutte le parti e consente di trovare soluzioni costruttive alle problematiche associate alla migrazione (p. es. rimpatrio e migrazione irregolare).

Programma per la protezione dei rifugiati in Giordania, Libano, Siria, nello Yemen e nel Corno d'Africa: il rapido deteriorarsi della situazione in Siria ha spinto la Svizzera ad estendere il proprio programma di protezione alle regioni da cui provengono i rifugiati nell'intento di aiutare i Paesi limitrofi della Siria (in particolare il

⁵ Ne è un esempio il rapporto del 2010 del Segretario generale delle Nazioni Unite sulla protezione delle persone civili, S/2010/579, par. 32.

⁶ La politica migratoria svizzera relativa ai Paesi dell'area UE/AELS è regolata principalmente dagli accordi sulla libera circolazione delle persone, dall'Accordo di associazione alla normativa di Schengen e di Dublino e dalla Convenzione AELS.

Libano e la Giordania) ad accogliere e proteggere i rifugiati siriani. Nell'anno in rassegna, la Svizzera ha inoltre deciso di intensificare il proprio impegno a favore dei rifugiati provenienti dal Corno d'Africa che necessitano di protezione nei Paesi di prima accoglienza (p. es. Yemen, Sudan ed Etiopia).

Dialogo internazionale sulla migrazione e sullo sviluppo: nel 2012 la Svizzera ha preso parte attiva al Forum mondiale su migrazione e sviluppo, soprattutto nel quadro della commissione di valutazione, dove ha sottolineato l'importanza che una piattaforma informale di questo tipo riveste per il dialogo globale e per lo scambio di esperienze nel contesto della migrazione e dello sviluppo. Alla 67^a Assemblea generale dell'ONU, ha inoltre collaborato ai negoziati sulla risoluzione concernente le modalità del dialogo di alto livello su migrazione e sviluppo in programma per il 2013.

Lotta contro la tratta di esseri umani: in risposta a un'iniziativa svizzera, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine («United Nations Office on Drugs and Crime», UNODC) ha redatto un documento di riferimento in cui viene spiegato come utilizzare i concetti chiave del Protocollo addizionale del 15 novembre 2000 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini. In collaborazione con l'OSCE e gli Stati interessati, la Svizzera ha inoltre affrontato la tematica dello sfruttamento del personale domestico addetto alle rappresentanze diplomatiche. Sul piano nazionale, il 18 ottobre 2012 è stata celebrata in Svizzera la prima giornata europea per la lotta contro la tratta degli esseri umani al fine di sensibilizzare gli attori governativi e non governativi. La Svizzera ha approfittato dell'occasione per lanciare ufficialmente il suo primo piano d'azione nazionale contro la tratta degli esseri umani.

La promozione militare della pace

La Svizzera contribuisce alla stabilità e alla sicurezza internazionali anche attraverso la promozione *militare* della pace. Il Consiglio federale o il Parlamento decidono i luoghi d'intervento, la tipologia e l'entità dei mezzi da impiegare. Negli ultimi anni il numero di effettivi svizzeri impiegati nella promozione militare della pace è rimasto stabile. Nel 2012 erano circa 280 i militari impegnati in una missione permanente, la maggior parte nei contingenti in Kosovo (KFOR), Bosnia ed Erzegovina (EUFOR) oppure inviati come osservatori militari dell'ONU. Alcuni membri dell'esercito hanno inoltre offerto il proprio contributo allo sminamento umanitario, allo stoccaggio o alla distruzione di armi leggere e di munizioni, nonché alla riforma del settore della sicurezza. Secondo il rapporto del 2010 sulla politica di sicurezza, nei prossimi anni l'impegno della Svizzera a favore della promozione militare della pace sarà intensificato, sia a livello quantitativo che qualitativo. Vale la pena sottolineare che la promozione civile e quella militare della pace sono due strumenti complementari e coordinati.

2.2.5 Politica finanziaria ed economica internazionale

Questioni finanziarie e fiscali internazionali

Nell'anno in rassegna la Svizzera ha continuato ad impegnarsi per arginare la crisi dell'euro e per contribuire ad attenuarne le ripercussioni negative per l'economia elvetica; ha poi continuato ad attuare la strategia di consolidamento dell'integrità e

del consenso internazionale della piazza finanziaria. Inoltre ha preso misure concrete per rafforzare la propria posizione all'interno dell'FMI e ha continuato il proprio impegno nella lotta contro la corruzione.

Crisi dell'euro e sviluppo congiunturale

Nel corso dell'anno l'insicurezza all'interno dell'Unione europea si è ancora fatta sentire. L'elevato debito pubblico e i rischi nel bilancio degli istituti di credito continuano a minacciare la crescita economica e la stabilità in Europa. I problemi nel settore bancario e immobiliare non diminuiscono la pressione sul settore finanziario di diversi Paesi europei. La ripresa stentata negli USA e l'indebolimento congiunturale in Europa offuscano le speranze di superare entro breve la crisi del debito e dell'euro. È probabile che ogni ulteriore insicurezza nell'Eurozona si ripercuoterà sulla Svizzera, in particolare a causa della diminuzione della domanda economica nell'UE e rafforzerà la pressione al rialzo del franco svizzero, considerato una valuta rifugio in tempi critici. Nonostante il tasso di cambio minimo tra franco ed euro adottato dalla Banca nazionale, l'apprezzamento della moneta svizzera resta ancora molto elevata. La situazione della valuta rappresenta un ostacolo soprattutto per le esportazioni, il 57 per cento delle quali verso l'UE, e l'industria del turismo. I rischi dei crediti diretti degli istituti finanziari svizzeri nei confronti di Grecia, Irlanda e Portogallo sono relativamente moderati. Tuttavia, se la crisi dovesse estendersi ai Paesi europei sistemici ed ai relativi sistemi bancari, le conseguenze sarebbero gravi anche per il settore finanziario elvetico. La Svizzera ha contribuito a superare la crisi del debito dei Paesi dell'UE attraverso aiuti concessi nel quadro del piano di sostegno dell'FMI a Grecia, Irlanda e Portogallo.

Politica fiscale bilaterale

Convenzioni sull'imposizione alla fonte: dopo la convenzione concernente un'imposta alla fonte con il Regno Unito firmata nella primavera del 2012, ad aprile 2012 è stata conclusa una convenzione analoga con l'Austria. Le convenzioni sono state approvate dai parlamenti della Svizzera e degli Stati partner. L'accordo sull'imposizione alla fonte firmato nel 2011 con la Germania e approvato dal Parlamento elvetico è stato invece respinto dal Bundesrat tedesco. Sono continuati i negoziati per ulteriori convenzioni sull'imposta alla fonte con altri Paesi: una con la Grecia è in fase negoziale. Le nuove convenzioni prevedono per le persone domiciliate nello Stato partner la possibilità di regolarizzare i propri valori patrimoniali in Svizzera, sia versando un pagamento unico d'imposta sia dichiarando i propri conti bancari. I futuri redditi e utili di capitale provenienti da uno Stato partner sono soggetti in Svizzera all'imposta alla fonte, il cui provento è versato dalla Svizzera alle autorità del Paese di residenza. L'imposizione si basa sull'aliquota d'imposta applicabile nello Stato partner in questione dove ha un effetto liberatorio. Alternativamente, il cliente può scegliere di notificare i redditi e gli utili da capitale al fisco dello Stato di domicilio. Inoltre la Svizzera ha potuto eliminare gli ostacoli a livello regolatorio e amministrativo per la fornitura transfrontaliera di servizi finanziari e l'offerta di prodotti finanziari all'Austria. Per quanto riguarda l'accesso al mercato britannico di fornitori svizzeri di prestazioni finanziarie, la Svizzera ha potuto rimuovere alcune ambiguità.

La possibilità di concludere una convenzione concernente un'imposta alla fonte con l'Italia viene discussa nel quadro del dialogo bilaterale avviato nel 2012 sulle questioni finanziarie e fiscali. In questa occasione vengono negoziati anche l'accesso

al mercato, una migliore convenzione per evitare le doppie imposizioni (CDI), l'eliminazione della Svizzera dalle liste nere e l'imposizione dei frontalieri. Ad agosto 2012 il Consiglio federale ha approvato il relativo mandato negoziale.

Questioni fiscali con gli USA: gli sforzi per trovare una soluzione alle questioni fiscali che oppongono la Svizzera agli USA sono continuati nell'anno in rassegna. Gli Stati Uniti hanno aumentato la pressione ponendo sotto accusa una banca privata elvetica agli inizi del 2012. La Svizzera persegue ancora la soluzione globale nel quadro della quale spetta alle banche indagate dalla giustizia americana concludere accordi con le autorità statunitensi. Le autorità svizzere hanno sostenuto queste banche autorizzandole a difendere i propri interessi di fronte alla giustizia statunitense pur nel rispetto della responsabilità di diritto civile e, se necessario, a trasmettere agli USA informazioni sui rapporti commerciali transnazionali tra i due Paesi. Inoltre le autorità svizzere sono disposte a creare una task force per aumentare l'efficacia dell'assistenza amministrativa in ambito fiscale che può basarsi sulla CDI attuale e su quella modificata non appena sarà in vigore. La Convenzione modificata, applicabile da settembre 2009, comprende ormai anche semplici casi di sottrazione fiscale. In Svizzera è stata approvata dal Parlamento nella primavera 2012, ma nel Senato USA è pendente e perciò non è ancora applicabile. La soluzione globale infine dovrebbe garantire anche alle altre banche svizzere la certezza del diritto in merito a dossier spinosi. Inoltre comporterebbe un pagamento da parte delle banche svizzere alle autorità statunitensi.

Anche l'applicazione della legge statunitense sulla conformità fiscale, la «Foreign Account Tax Compliance Act» (FATCA) è stata al centro dell'attenzione in Svizzera. La legge, la cui introduzione è prevista in fasi a partire dal 2013, impone agli intermediari finanziari esteri di concludere un contratto con le autorità fiscali statunitensi IRS per evitare un'imposta alla fonte del 30 per cento su determinati versamenti da fonti statunitensi. Nel contratto gli intermediari si impegnano a fornire informazioni su cittadini statunitensi che intrattengono una relazione bancaria diretta o indiretta. Nell'estate 2012 la Svizzera e gli USA hanno pubblicato una dichiarazione comune sull'applicazione della normativa statunitense FATCA. Con il modello elaborato dalla Svizzera e dal Giappone si vuole ottenere un'attuazione agevolata della FATCA e la certezza del diritto per gli intermediari finanziari interessati. Diversamente dal modello di applicazione di cinque grandi Paesi europei (Germania, Francia, Italia, Spagna, Regno Unito), lo scambio di dati non avviene per mezzo di una raccolta statale di dati centralizzata, ma si svolge direttamente tra gli istituti finanziari e l'autorità fiscale statunitense.

Imposizione delle imprese: nell'anno in rassegna il Consiglio federale ha adottato il mandato relativo al dialogo con l'UE sul regime fiscale delle imprese. Il dialogo è incentrato su determinati regimi fiscali nei Cantoni svizzeri e le misure fiscali di Paesi membri dell'UE rivolte contro la Svizzera. Il suo fine è trovare una soluzione sull'imposizione delle imprese durevole e accettabile a livello internazionale. Centrali per la Svizzera sono i tre obiettivi seguenti: mantenere e sviluppare l'attrattiva fiscale della piazza imprenditoriale elvetica; promuovere l'accettazione internazionale del regime fiscale delle imprese; garantire le entrate di Confederazione, Cantoni e Comuni per il finanziamento di attività statali.

Politica fiscale e finanziaria multilaterale

Questioni fiscali e OCSE: anche a livello multilaterale la Svizzera è ancora sotto pressione per il dossier fiscale. Nell'estate 2012 l'OCSE ha riconosciuto le domande

raggruppate quale standard per l'assistenza amministrativa internazionale. Su incarico del Consiglio federale, anche il nostro Paese ha approvato questa modifica. In Svizzera, nel quadro dell'emanazione della legge sull'assistenza amministrativa fiscale, il Parlamento ha approvato le relative disposizioni. A partire dal 2013 la Svizzera concede l'assistenza amministrativa a fini tributari non solo in singoli casi, ma anche per domande raggruppate in cui le persone interessate possono essere identificate in base a criteri specifici. Le cosiddette «fishing expeditions», cioè le domande senza riferimenti concreti, sono espressamente escluse anche per le domande raggruppate. Fino alla fine di ottobre 2012 il numero delle CDI firmate con la clausola dell'assistenza amministrativa OCSE è salito a 39.

Nel 2012 è continuata l'applicazione delle raccomandazioni dell'esame dei Paesi (*peer review*) del Forum mondiale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali. Nel 2011 la Svizzera ha terminato la prima fase d'esame. Per essere ammessa alla seconda fase, deve essere pienamente soddisfatta una delle raccomandazioni seguenti che la Svizzera non ha adempiuto o ha adempiuto solo in parte: autorizzazione della trasmissione dei dati in casi eccezionali senza informare la persona interessata, trasparenza nelle azioni al portatore oppure un numero sufficiente di CDI con assistenza amministrativa secondo lo standard OCSE.

Financial Action Task Force (FATF): da aprile 2012 sono in corso lavori interdepartimentali per l'adeguamento dell'ordinamento svizzero alle raccomandazioni internazionali di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e contro il finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Le relative raccomandazioni FATF sono state modificate a febbraio 2012. Per la Svizzera, le novità che potrebbero comportare un adeguamento di leggi e di ordinamenti sono l'introduzione della fattispecie di grave reato fiscale quale reato preliminare del riciclaggio di denaro, l'ampliamento delle competenze delle unità di intelligence finanziaria (Financial Intelligence Units) nel settore della cooperazione internazionale e dell'acquisizione di informazioni, l'aumento della trasparenza nelle aziende che emettono azioni al portatore e l'adeguamento degli obblighi di diligenza nei riguardi delle PPE (persone politicamente esposte) nazionali o membri di organizzazioni internazionali. L'attuazione delle modifiche delle raccomandazioni FATF verrà messa in consultazione agli inizi del 2013. Il 27 giugno 2012 il Consiglio federale ha presentato al Parlamento un testo di legge che in futuro dovrebbe permettere all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro MROS («Money Laundering Reporting Office of Switzerland») di scambiare informazioni finanziarie con gli enti partner. Inoltre il progetto prevede di estendere le competenze dell'MROS per quel che riguarda l'acquisizione di informazioni presso gli intermediari finanziari.

Fondo monetario internazionale (FMI): nell'anno in rassegna la Svizzera ha celebrato il ventesimo anniversario dell'adesione alle istituzioni di Bretton Woods. Nel quadro della riforma delle quote e della governance del Fondo monetario internazionale, la Svizzera si è impegnata attivamente per consolidare il proprio gruppo di voto. La riforma adottata nel 2010, che deve essere ancora ratificata da diversi Paesi (tra cui anche gli USA), prevede l'eliminazione di due seggi del Consiglio dei direttori esecutivi dei Paesi industrializzati europei al fine di dare maggior peso ai Paesi in sviluppo e a quelli emergenti. La Svizzera ha ratificato la riforma a luglio 2012. Inoltre ha firmato insieme alla Polonia un memorandum d'intesa riguardante una maggiore collaborazione nel gruppo di voto. La Svizzera mantiene la presidenza del gruppo a livello ministeriale nella rappresentanza nel Comitato internazionale mone-

tario e finanziario dell’FMI e nel Comitato di aiuto allo sviluppo, ma divide con la Polonia ad un ritmo biennale il seggio nel Consiglio dei direttori esecutivi dell’FMI. Questo avvicendamento entra in vigore con l’attuazione della riforma, probabilmente entro il 2014. Presso la Banca mondiale non verranno realizzate riforme, per il momento la struttura dirigenziale resta invariata.

In vista della maggiore stabilità dell’economia mondiale e della situazione dei mercati finanziari, l’FMI ha deciso un aumento straordinario dei propri mezzi a 461 miliardi di dollari americani. La Svizzera ha promesso un contributo di 10 miliardi di dollari americani, con riserva di approvazione delle Camere federali.

Financial Stability Board (FSB): l’importanza dell’FSB è talmente aumentata da rendere necessarie, a partire dal 2012, misure per consolidarne la gestione e le risorse. L’obiettivo della riforma è rafforzare istituzionalmente l’FSB conferendogli una personalità giuridica propria. La Svizzera ha partecipato a questi lavori. È ormai assodato che l’FSB con personalità giuridica avrà la propria sede presso la Banca dei regolamenti internazionali (BRI) e rimarrà dunque a Basilea. La riforma si concluderà con ogni probabilità nel 2013.

Lotta alla corruzione

Esame della Svizzera da parte dell’UNCAC: nell’anno in rassegna la lotta contro la corruzione in Svizzera è stata influenzata notevolmente dall’esame da parte dell’UNCAC. La Svizzera ha ratificato la Convenzione del 31 ottobre 2003 delle Nazioni Unite contro la corruzione («United Nations Convention Against Corruption», UNCAC) a settembre 2009. Nello stesso anno in seno alla Convenzione è stato creato un meccanismo di controllo allo scopo di sostenere gli Stati nell’attuazione della Convenzione e di esaminare lo svolgimento di questa procedura. Nel quadro di tale meccanismo attualmente viene esaminata l’implementazione dei capitoli III (incriminazione, individuazione e repressione) e IV (cooperazione internazionale) dell’UNCAC. Alla fine di giugno 2012 l’esame dell’UNCAC sulla Svizzera, condotto dagli esaminatori Algeria e Finlandia, ha potuto essere concluso con successo. Sia per la procedura sia per i risultati le conclusioni sono positive. Le poche critiche avanzate dagli esaminatori non contengono sorprese e coincidono con i risultati sulla cooperazione internazionale e sul perseguimento penale di altre procedure di controllo nel quadro della lotta alla corruzione. Il risultato positivo dell’esame è dovuto al fatto che le disposizioni dell’UNCAC in generale sono meno restrittive di quelle di altre convenzioni: per questo motivo l’ordinamento svizzero vi si conforma più facilmente. D’altronde le misure svizzere di lotta alla corruzione, in particolare per quel che riguarda i settori analizzati dalla valutazione, sono realmente complete ed efficaci.

2.2.6 Sviluppo sostenibile

Dal 21 al 23 giugno 2012 ha avuto luogo a Rio de Janeiro la Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (UNCSD, Rio+20). Il capo del DATEC vi ha rappresentato la Svizzera. Sono stati discussi soprattutto l’«economia verde» nel quadro dello sviluppo sostenibile, la riduzione della povertà e il consolidamento delle condizioni quadro istituzionali per lo sviluppo sostenibile.

La Conferenza Rio+20 ha riconosciuto per la prima volta a livello globale l’importanza dell’«economia verde» quale strumento dello sviluppo sostenibile. Questo

concetto prevede che i beni e i servizi vengano prodotti in modo da sfruttare nel modo migliore le risorse per ridurre al minimo le ripercussioni per l'ambiente. I negoziati hanno avuto luogo in un contesto difficile per gli Stati (Svizzera, UE, Norvegia, Nuova Zelanda) che volevano raggiungere un risultato ambizioso: da una parte numerosi Paesi in sviluppo hanno accolto con molto scetticismo il concetto, quando non lo hanno rifiutato del tutto. Temono infatti soprattutto un «protezionismo verde». Dall'altra anche Paesi industrializzati quali gli USA, il Canada e l'Australia hanno rifiutato ogni obbligatorietà. In tale contesto il risultato ottenuto a Rio deve essere ritenuto soddisfacente.

La Svizzera intende concentrare anche in avvenire il proprio impegno sugli sviluppi internazionali dell'economia verde. Inoltre partecipa in determinati Paesi in sviluppo scelti alla transizione verso l'economia verde. Conformemente al messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016⁷, la Svizzera sostiene l'allestimento e l'ampliamento di infrastrutture innovative, l'aumento dell'efficienza nell'uso delle risorse e l'accesso a nuove fonti di energia rinnovabile.

Un ulteriore risultato della Conferenza Rio+20 sono proposte di riforma concrete sull'architettura della sostenibilità: lo sviluppo sostenibile con le sue tre dimensioni (ambiente, economia e società) deve diventare un compito trasversale e se ne deve tenere conto in tutti i settori politici. La Svizzera approva espressamente la creazione, ormai decisa, di un forum politico ad alto livello per lo sviluppo sostenibile a vocazione universale. Il forum è destinato a prendere il posto della Commissione per lo sviluppo sostenibile (CSS) dell'ECOSOC che ormai non esercitava nessuna influenza. L'Assemblea generale dell'ONU è stata incaricata di strutturare il forum la cui prima riunione è prevista nell'autunno 2013 all'inizio dei lavori dell'Assemblea generale. Una governance internazionale più efficace in campo ambientale permetterà di tenere maggiormente conto della dimensione ecologica: di conseguenza si prevede di rafforzare il PNUA, il programma ambientale dell'ONU, tra l'altro facendo partecipare ai suoi lavori tutti gli Stati grazie ad un'adesione universale. Inoltre in futuro si prevede di elaborare una strategia ambientale per tutto il sistema ONU. In tale contesto è da valutare positivamente l'esplicito invito a migliorare le sinergie tra i segretariati delle svariate convenzioni ambientali.

La decisione di creare obiettivi per uno sviluppo sostenibile («*Sustainable Development Goals*», *SDGs*) è stato un ulteriore risultato significativo della Conferenza. Gli obiettivi devono essere strutturati in modo tale da mostrare le misure opportune nei vari Paesi e permettere di misurare e confrontare i progressi. L'elaborazione di obiettivi di sostenibilità è programmata nel quadro di processi multilaterali. Si prevede di costituire un gruppo di lavoro aperto con rappresentanti di 30 Paesi. La Conferenza Rio+20 ha stabilito che questo processo di creazione di obiettivi per uno sviluppo sostenibile debba essere strutturato in modo da essere conforme e coordinato al post-2015 (che permetterà di definire il seguito da dare agli Obiettivi 2015 del Millennio). La Svizzera è favorevole ad una strutturazione di obiettivi globali che tengano conto in maniera sufficiente delle diverse realtà nazionali e delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile.

È nell'interesse della Svizzera che le relazioni internazionali rispettino le norme di diritto e non le regole del potere e della violenza. Il diritto internazionale costituisce il quadro legale internazionale in cui esercitare il commercio, effettuare investimenti e proteggere i diritti e i valori elementari. L'impegno della Svizzera a favore dell'ulteriore sviluppo e consolidamento del diritto internazionale è oltremodo variato: si va dagli accordi internazionali, al diritto nei Paesi limitrofi (cfr. n. 2.1.2), alle normative sulle armi (cfr. n. 2.2.2), alla lotta contro il terrorismo (cfr. n. 2.2.2), ai diritti umani (cfr. n. 2.2.4) o all'immunità. Per la Svizzera e la sua politica estera il diritto internazionale è una chiave. I paragrafi seguenti si concentrano su alcune iniziative particolarmente importanti in questo ambito, oltre che sulle attività già citate.

Restituzione di fondi illegali di persone politicamente esposte

Il blocco e la restituzione di valori patrimoniali di provenienza eventualmente illecita e depositati in Svizzera da persone politicamente esposte (PPE), il cosiddetto *Asset Recovery*, rappresenta per il nostro Paese uno strumento importante nella lotta contro la criminalità economica internazionale e nella protezione della piazza finanziaria. In relazione agli eventi legati alla primavera araba e basandosi sulle disposizioni costituzionali, il Consiglio federale agli inizi del 2011 ha bloccato senza indugio i valori patrimoniali di numerose PPE e dei loro parenti e amici. Per la Svizzera è fondamentale sostenere attivamente i governi nei tentativi di farsi restituire i valori patrimoniali bloccati. In tale contesto nel 2012, oltre a numerosi incontri bilaterali, ha organizzato anche un convegno internazionale che si è occupato della restituzione di questi averi e della questione della cooperazione internazionale. Nel frattempo Paesi quali la Tunisia e l'Egitto hanno presentato alla Svizzera domande di assistenza giudiziaria alcune delle quali sono già in fase di esecuzione o sono già state eseguite. Inoltre, per quel che riguarda questi Paesi sono stati avviati in Svizzera singoli procedimenti penali. Nessun'altra piazza finanziaria ha fatto progressi paragonabili a quelli elvetici nell'impegno di restituire ai Paesi della primavera araba gli averi rubati. A maggio 2011 il Consiglio federale ha emanato l'incarico di elaborare una nuova base legale intesa a bloccare i valori patrimoniali di PPE estere per fini di sicurezza. Nel contesto dei lavori legislativi in corso si stanno determinando le condizioni e le modalità di emanazione di questi blocchi.

Diritto internazionale umanitario

Gli odierni conflitti armati continuano a rendere rilevante e di attualità il diritto internazionale umanitario. In alcuni settori è bene chiarire alcuni aspetti: in quello dell'accesso umanitario, ad esempio, la Svizzera insieme alla CICR, all'Ufficio di coordinamento degli affari umanitari e al Conflict Dynamics International ha redatto un manuale giuridico con le disposizioni del diritto internazionale (cfr. n. 2.2.4). Anche nel quadro della strategia del DFAE per la protezione della popolazione civile in zone di conflitto armato ci si sta occupando di chiarire e consolidare il quadro normativo destinato a proteggere i civili dai belligeranti (cfr. n. 2.2.4). La Svizzera sostiene inoltre un progetto di ricerca della facoltà di legge di Harvard sulle ripercussioni della legislazione contro il terrorismo sulle organizzazioni umanitarie. Il problema centrale resta però il mancato rispetto delle disposizioni del diritto internazionale umanitario da parte dei contendenti.

Inoltre nel 2012 il DDPS ha organizzato quattro corsi decentralizzati sulle questioni del diritto internazionale umanitario nel quadro delle strategie di guerra basate sulle forze aeree e sul lancio di missili. Questo argomento è importante anche perché questa strategia bellica comporta rischi elevati per la popolazione civile.

Iniziativa per migliorare il rispetto del diritto internazionale umanitario: il 2011 è stato caratterizzato dalla 31^a Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa in occasione della quale la Svizzera ha presentato ufficialmente la sua iniziativa per un maggiore rispetto del diritto internazionale umanitario. Alla Conferenza i Paesi presenti hanno sottolineato nuovamente che si tratta di una delle condizioni fondamentali per migliorare la situazione delle vittime.

Il 13 luglio 2012 la Svizzera ha organizzato insieme al CICR un incontro al vertice su questo argomento quale prima tappa di un progetto che esige trasparenza, apertura e un'ampia partecipazione. L'obiettivo di questo primo incontro tra Stati era duplice: sensibilizzare i partecipanti sulle difficoltà connesse al rispetto del diritto internazionale umanitario e avviare una dinamica positiva caratterizzata dalla fiducia reciproca necessaria all'attuazione dell'iniziativa. Si è arrivati alla conclusione che non è sufficiente riunirsi ogni quattro anni nel quadro della Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, dato che i Paesi desiderano intensificare il dialogo sul rafforzamento del rispetto di questo diritto. Inoltre ritengono che il mancato funzionamento dei meccanismi destinati a garantire il rispetto di questo diritto da parte dei belligeranti è imputabile alla debolezza delle strutture istituzionali. L'incontro ha fornito alla Svizzera e al CICR spunti su come rafforzare i meccanismi di applicazione del diritto internazionale umanitario.

Società di sicurezza e società militari private: la Svizzera continua ad adoperarsi affinché il diritto internazionale umanitario sia maggiormente rispettato anche dagli attori non statali (cfr. n. 2.2.4). A questo scopo si impegna a favore di un ampio sostegno del Documento di Montreux del 2008, testo di riferimento redatto congiuntamente con il CICR e firmato da 43 Stati, che costituisce un compendio del diritto in vigore e suggerisce misure concrete che gli Stati possono adottare per disciplinare in modo pertinente il settore delle imprese di sicurezza e società militari. Il contenuto del Documento di Montreux è strettamente connesso al Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza (cfr. n. 2.2.4). A luglio 2012 l'Unione Europea, quale prima organizzazione internazionale, ha dichiarato ufficialmente il proprio sostegno al Documento di Montreux affermando di voler rispettare le disposizioni pertinenti se dovesse impiegare essa stessa società di sicurezza e società militari private. Nel 2012 l'impegno della Svizzera si è concentrato sull'appoggio attivo ad una conferenza internazionale sulle società militari private e società di sicurezza presso il famoso Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di San Remo cui hanno partecipato rappresentanti statali e collaboratori delle più importanti società militari e società di sicurezza private.

Giustizia penale internazionale

Nel 2012 la Svizzera ha sostenuto con molto impegno la giustizia penale internazionale, in particolare con l'appoggio fornito alla Corte penale internazionale (CPI) e intende proseguire su questa strada approfittando del fatto che il proprio ambasciatore all'Aia funge da vicepresidente dell'Assemblea degli Stati parte e massimo Rappresentante degli Stati membri all'Aia. Ciò le permette di moltiplicare gli sforzi affinché questa istanza porti a termine la missione che le è propria: lottare contro l'impunità. In concreto si impegna a migliorare la cooperazione tra gli Stati come

pure tra gli Stati e la CPI e a raccogliere nuove adesioni. Nel 2012 ha avviato i lavori intesi a far ratificare le cosiddette modifiche di Kampala che prevedono l'integrazione del crimine di aggressione e ulteriori forme di crimini di guerra nel potere giurisdizionale della CPI (avvio di una guerra contraria al diritto internazionale). Infine, il decimo anniversario della CPI è stato celebrato con numerose manifestazioni e con la pubblicazione di svariate opere. Per quel che riguarda il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) e il Tribunale penale internazionale per il Ruanda (ICTR), la Svizzera ha adeguato la propria legislazione a luglio 2012 per poter collaborare con il Meccanismo internazionale incaricato di esercitare le funzioni residuali dei due tribunali penali.

L'impegno della Svizzera nella lotta contro l'impunità va oltre il sostegno a organi giudiziari (vedi anche l'analisi del passato e la prevenzione delle atrocità al n. 2.2.4). Ad esempio, si impegna nella creazione di commissioni d'inchiesta ONU in grado di individuare le violazioni dei diritti dell'uomo e di documentarle. In tale contesto il DFAE ha finanziato un'analisi dell'accademia ginevrina di diritto internazionale umanitario e diritti umani incentrata sull'onere della prova nelle missioni internazionali d'inchiesta.

2.3 Partenariati strategici e temi globali

Nell'attuale contesto della mondializzazione, la Svizzera deve sviluppare e consolidare i partenariati strategici anche al di fuori dell'Europa. I tradizionali rapporti di potere si modificano e regioni quali l'Asia orientale, l'America meridionale o i Paesi del Golfo assumono maggiore importanza geopolitica. Cambiamenti hanno luogo anche a livello multilaterale laddove attori provenienti da zone extraeuropee cercano di ottenere una maggiore partecipazione ai processi decisionali della governance mondiale in relazione al crescente rilievo economico e demografico. La Svizzera dunque deve adeguarsi a questi sviluppi, approfondire i propri rapporti con i partner strategici e rafforzare l'impegno multilaterale sfruttando i vantaggi comparativi offertile dalla Ginevra internazionale.

2.3.1 Partenariati strategici con Paesi extraeuropei

Continente americano

Sviluppi nella regione

Nell'anno in rassegna sul continente americano si è confermato lo sviluppo bipolare con gli USA quale maggiore potenza al nord e Paesi in America Latina che acquisiscono una crescente consapevolezza. Il Brasile si presenta in modo sempre più esplicito quale attore politico di respiro mondiale con la chiara volontà di esercitare la propria influenza in un contesto globale. Lo stesso può dirsi del Messico, seppure in dimensioni leggermente più ridotte, cui nel 2012 era affidata la presidenza del G20.

Per gli USA l'anno appena passato è stato caratterizzato dalle elezioni presidenziali vinte dal presidente in carica Barack Obama. La campagna elettorale è stata dominata da argomenti quali la situazione economica, il deficit, la politica sanitaria e la creazione di posti di lavoro; per quel che riguarda la politica estera, il Medio e

Vicino Oriente, con la Siria e l'Iran quali punti nevralgici. L'attenzione si è rivolta anche agli sviluppi in Afghanistan mentre i rapporti con la Cina e con la Russia rimangono capisaldi della politica estera americana.

In America Latina si sono accentuate le diverse dinamiche degli ultimi anni, la principale delle quali, cioè la volontà di forgiare un'identità nazionale sotto la direzione di Paesi come il Brasile, il Messico e il Venezuela, si esprime in particolare nella distanza presa dagli Stati Uniti e dal desiderio di influenzare la governance mondiale. Al contempo è aumentata la polarizzazione tra Paesi d'ispirazione autoritaria e sistemi economici interventisti da una parte e i Paesi che seguono il modello liberale dall'altro. Questa tendenza è evidente non solo nel diverso atteggiamento nei confronti del confinante statunitense, ma anche nella crescente politicizzazione di organizzazioni regionali quali MERCOSUR, UNASUR e CELAC. Inoltre vi si affianca un indebolimento, in parte deliberato, di strumenti regionali di protezione dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto messi a disposizione dall'Organizzazione degli Stati americani OAS. Un'evoluzione positiva può essere osservata in Colombia dove il governo del presidente Santos e il movimento FARC hanno confermato l'avvio di negoziati di pace.

Nel settore economico, la pressione della Cina sui mercati latinoamericani, favorita da un minore interesse degli USA alla regione, causa un indebolimento delle relazioni tradizionalmente profonde tra l'America Latina e l'Europa. Al contempo la povertà resta un problema in numerosi Paesi nella parte meridionale del continente nel quale continuano a sussistere consistenti divari nel reddito e lacune nelle pari opportunità. In America centrale in particolare i Paesi settentrionali devono affrontare importanti questioni relative alla sicurezza: la politica intransigente del governo Calderon contro la criminalità organizzata in Messico ha costretto i cartelli della droga a riparare nei Paesi centroamericani vicini e ad infiltrare in alcune regioni le strutture statali causando un notevole indebolimento dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo.

Attività in Svizzera

I rapporti tra la Svizzera e i Paesi del continente americano si basano su valori comuni radicati nell'impronta storica data dall'Europa alla regione. Tradizionali colonne portanti di questi valori sono i numerosi cittadini svizzeri stabiliti sia nel nord anglofono sia nel sud del continente e ben collegati tra loro. In tale contesto e con l'aiuto della rete di rappresentanti allestita allo scopo, la Svizzera ha sviluppato le proprie attività di politica estera e fa valere i propri interessi nei confronti di questi Paesi. Nella cooperazione allo sviluppo si basa sempre più sul superamento di sfide globali quali il cambiamento climatico e la riduzione della povertà nei Paesi più bisognosi.

Da sempre le relazioni fra la Svizzera e gli USA sono basate sugli interessi economici. Nello spazio extraeuropeo gli Stati Uniti sono sicuramente il partner più importante della Svizzera sia nel commercio sia negli investimenti diretti reciproci. Tuttavia anche nell'anno in rassegna il rapporto è stato offuscato dalle questioni fiscali tuttora irrisolte e dal comportamento delle autorità statunitensi nei confronti delle banche svizzere. È necessario trovare al più presto una soluzione definitiva che soddisfi le disposizioni legislative in vigore.

Anche nell'anno in rassegna i contatti politici con gli USA sono stati numerosi. I responsabili degli affari esteri di ambedue i Paesi hanno avuto occasione a più

riprese di incontrarsi al margine di riunioni multilaterali, un ritmo che sarebbe bene mantenere anche in futuro. Inoltre le consultazioni organizzate regolarmente tra le amministrazioni svizzere e statunitensi permettono di promuovere progetti di collaborazione nei settori in cui esistono interessi in comune e offrono l'opportunità di ampliare la rete di contatti e l'accesso ai decisori americani. I contatti intrattenuti dal gruppo parlamentare Svizzera-Stati Uniti e dal suo omologo d'oltreatlantico «Friends of Switzerland Caucus» rappresentano un'ulteriore importante occasione di incontro.

Durante l'anno in rassegna nel quadro del partenariato strategico la Svizzera ha continuato a consolidare la propria collaborazione con il Brasile dove si è svolta la Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile (Rio+20). Sono stati creati nuovi meccanismi per istituzionalizzare i contatti nel settore finanziario e per completare il dialogo già esistente sul piano politico ed economico. In quanto alla cooperazione allo sviluppo, si sta cercando di avviare progetti comuni, ad esempio in Nicaragua e ad Haiti; nell'anno in rassegna è stato possibile firmare un primo accordo di collaborazione nell'ambito della gestione delle acque. Anche nei settori della formazione, della scienza e dell'innovazione esiste un potenziale di cooperazione che può essere sfruttato meglio.

Inoltre la Svizzera focalizza la propria attenzione sul Canada e sul Messico, anch'essi membri del G20, nonché su altri partner che ne condividono l'ottica, come la Colombia, il Cile, l'Uruguay, il Perù e il Costa Rica. Ha dunque avuto scambi approfonditi con il Canada sulle questioni relative alla sicurezza umana e ha cooperato con il Costa Rica nel quadro ONU nel gruppo dei cosiddetti «Small Five». Nel complesso la diplomazia elvetica ha continuato ad approfondire le proprie relazioni con partner di opinioni affini sul continente americano, in particolare sviluppando contatti istituzionali e coltivando il dialogo politico. Da una parte ha dunque potuto progredire nei dossier sul piano bilaterale, dall'altra individuare gli ambiti in cui ha interessi comuni e sfruttare alleanze strategiche per influenzare il dibattito mondiale. Grazie al suo impegno presso il Consiglio dei diritti dell'uomo, in particolare nel quadro dell'Esame periodico universale (EPU), ed al sostegno apportato ai meccanismi dell'OAS a favore dei diritti dell'uomo e ai programmi di pace e dei diritti dell'uomo in Colombia, la Svizzera ha continuato il proprio impegno per più Stato di diritto e diritti fondamentali in America Latina.

Infine in America centrale la Svizzera sta trasformando il proprio impegno di politica dello sviluppo per adeguarsi ai nuovi contesti. Mentre in Nicaragua la collaborazione viene proseguita senza modifiche, in Honduras viene rafforzato l'impegno a favore dei diritti umani e dello Stato di diritto.

In tutta l'America centrale si tiene maggiormente conto delle ripercussioni del cambiamento climatico e dei relativi rischi naturali. Verso la metà del 2013 la rappresentanza svizzera in Guatemala verrà chiusa nel quadro delle misure di ottimizzazione delle risorse; i progetti in corso nei settori dello sviluppo e della sicurezza umana vengono però portati avanti. Ad Haiti la cooperazione allo sviluppo ha aumentato il proprio impegno e collabora con l'aiuto umanitario della Confederazione alla ricostruzione sostenibile dopo il terremoto del 2010.

Asia e Pacifico

Sviluppi nella regione

Nel 2012 il peso politico ed economico dello spazio Asia-Pacifico, in termini relativi, ha continuato a progredire nel contesto internazionale. Nonostante la crescita dei giganti Cina ed in particolare India sia diminuita, la regione resta il motore della crescita mondiale. L'Asia e l'Oceania generano circa il 35 per cento del prodotto sociale lordo mondiale⁸, senza contare che detengono uno dei cinque seggi permanenti presso il Consiglio di sicurezza (Cina) e inviano sei membri al G20 (Cina, India, Giappone, Corea del Sud, Indonesia e Australia).

In questa regione molto eterogenea, caratterizzata da una considerevole varietà storica, sociale, politica ed economica e situata tra l'Hindu Kush e le isole del Pacifico, non mancano gli ambiti problematici e i motivi di tensione. In pratica non esistono misure di sicurezza a livello regionale paragonabili a quelle europee o nordamericane. Nell'anno in rassegna i conflitti esistenti da lungo, aperti o latenti, non si sono calmati, anzi in parte si sono acuiti. Sono degenerare le divergenze territoriali nei mari orientali e meridionali dell'Asia, dovute anche al controllo dell'accesso a materie prime e di flussi commerciali. Nel contesto di una nuova corsa agli armamenti tra gli Stati della regione, gli USA hanno annunciato di voler prestare maggiore attenzione strategica allo spazio asiatico e al bacino indo-pacifico. Molti Stati della regione considerano gli USA sempre più un contrappeso al crescente influsso cinese e quale garante irrinunciabile della stabilità.

Attività della Svizzera

Per la Svizzera, Paese con contatti su tutto il globo, con una politica estera indipendente e universale e con aziende attive a livello mondiale, è fondamentale approfondire i rapporti con la regione più dinamica del mondo. L'importanza della regione Asia/Pacifico aumenta sotto tutti i punti di vista: come nostro partner economico, l'Asia è al secondo posto dopo l'Europa e prima ancora del continente americano. Il 15 per cento del commercio svizzero con l'estero si svolge verso la regione Asia/Pacifico e nel 2011 l'export elvetico nella regione è cresciuto dell'11,6 per cento. Inoltre molti esempi mostrano che le sfide globali di tipo politico, come ad esempio i negoziati per un accordo climatico internazionale al termine del Protocollo di Kyoto, non possono essere risolti senza il contributo costruttivo dei grandi Paesi asiatici.

Resasi conto che il centro di gravità si era spostato, durante l'anno in rassegna la Svizzera ha continuato ad impegnarsi in vario modo nella regione riuscendo a consolidare i tre pilastri della strategia Asia/Pacifico: l'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, il 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.

Oltre a curare i rapporti con i tre grandi partner Cina, India e Giappone, la Svizzera ha approfondito le relazioni con Paesi di medie e piccole dimensioni. Questi Paesi sono partner sempre più importanti sul piano economico e politico, a livello sia regionale sia globale, ma anche nelle organizzazioni multilaterali. La conferenza

⁸ Fonte: Fondo monetario internazionale

regionale degli ambasciatori di stanza nelle regioni asiatiche e del Pacifico, che si riunisce ogni quattro anni e che questa volta ha avuto luogo a novembre a Bangkok, è servita ad acuire la comprensione dei capi di tutte le rappresentanze svizzere nella regione per la strategia svizzera.

Asia orientale: il dialogo politico con la *Cina*, che non esclude la questione dei diritti umani, è stato portato avanti dai segretari di Stato e dai viceministri; i negoziati su un accordo di libero scambio avviati nel 2011 hanno fatto considerevoli progressi nel 2012 con lo scopo di essere conclusi in un prossimo futuro; in numerosi settori la collaborazione è stata approfondita e in parte formalizzata (firma di memoranda d'intesa tra l'altro nei settori dell'energia, dell'ambiente e della scienza). Per l'anno prossimo è previsto l'avvio di un dialogo sulle finanze con la Cina. Con il *Giappone* si sono svolte consultazioni politiche e sono stati stabiliti contatti a livello ministeriale. Come evidenziato da uno studio condotto dall'Università di Ginevra ad aprile 2012⁹, in dibattiti multilaterali le autorità nipponiche e quelle elvetiche assumono posizioni molto analoghe. Il capo del DFAE si è recato ad aprile 2012 nella *Corea del Sud*, dove ha partecipato al vertice sulla sicurezza nucleare e si è intrattenuato con il suo omologo sudcoreano; inoltre hanno avuto luogo consultazioni politiche; la partecipazione della Svizzera all'esposizione mondiale a Yeosu, nella Corea del Sud, ha attirato notevole attenzione grazie alla premiazione del padiglione elvetico. La buona reputazione della Svizzera è dovuta anche all'ininterrotta presenza di quasi sessanta anni nella Commissione di supervisione delle nazioni neutrali (NNSC) a Panmunjom. Con la *Corea del Nord* la Svizzera ha avviato il decimo ciclo del dialogo politico iniziato nel 2003. Anche con la *Mongolia* è stato condotto un dialogo politico che ha riguardato tra l'altro argomenti quali la democratizzazione e l'OCSE.

Asia meridionale: i viaggi ufficiali effettuati da diversi consiglieri federali in *India* hanno permesso di approfondire l'ampio dialogo instaurato con questo Paese nei settori della scienza, della formazione, dell'ambiente e del clima. Gli incontri di lavoro sulla migrazione e sulla giustizia hanno potuto essere proseguiti. Inoltre, ha avuto luogo il primo ciclo di dialoghi in ambito finanziario avviato nel 2011. Il capo del DFAE ha d'altronde incontrato il primo ministro del *Pakistan* nel quadro del Forum economico mondiale a Davos; il dialogo politico annuale con il Pakistan ha avuto luogo a maggio a Islamabad. A febbraio il ministro degli esteri del *Bangladesh* si è recato in visita in Svizzera, in occasione del 40° anniversario dell'avvio delle relazioni diplomatiche tra i due Paesi. La Svizzera ha confermato la propria solidarietà e il proprio impegno in *Afghanistan* tra l'altro nel quadro del Gruppo di contatto internazionale (ICG) e durante l'incontro degli Stati partner con i membri della NATO a Chicago nonché alla Conferenza di Tokyo sull'Afghanistan. Infine, per quel che riguarda lo *Sri Lanka* e il *Nepal*, la Svizzera ha adottato nuove strategie da attuare nei prossimi anni.

Asia sudorientale: in seguito alla transizione politica nel *Myanmar*, la Svizzera ha deciso di intensificare i rapporti con questo Paese dell'Asia sudorientale. Durante il primo viaggio al di fuori dell'Asia dopo svariati anni, Aung San Suu Kyi, capo dell'opposizione, è venuta in Svizzera dove ha incontrato in particolare i membri del Consiglio federale e ha visitato la sala del Consiglio nazionale. A novembre il capo del DFAE è stato il primo consigliere federale a recarsi in visita nel Myanmar dove

⁹ *In der UNO ist die Schweiz Japan am nächsten* («In seno all'ONU, la Svizzera è il Paese che più si avvicina al Giappone» ndt), *Neue Zürcher Zeitung*, 16.04.2012.

ha inaugurato la nuova ambasciata svizzera a Yangon. Insieme alla presidente della Confederazione si è recato anche in *Laos* dove a novembre ambedue hanno curato le relazioni bilaterali con il governo in margine al vertice dell'ASEM durante il quale è stato firmato un protocollo sulla cooperazione politica. Al margine del forum per la democrazia di Bali ha avuto luogo un incontro bilaterale tra i ministri degli esteri della Svizzera e dell'Indonesia, il Paese più esteso dell'ASEAN, con il quale la Svizzera nel 2012 ha celebrato i 60 anni di relazioni diplomatiche. Il ciclo di dialoghi politici con il *Vietnam*, completato con l'incontro tra il segretario di Stato ed il viceministro degli affari esteri, quest'anno ha avuto luogo a Berna. Infine, il responsabile della divisione Asia e Pacifico è stato il primo rappresentante della Centrale del DFAE a rendersi a *Timor Est* dove ha incontrato tra gli altri il presidente Ramos-Horta.

Australia, Nuova Zelanda e Stati insulari del Pacifico: in occasione di manifestazioni multilaterali il capo del DFAE ha incontrato i colleghi *australiani* con i quali ha stabilito di intrattenere un dialogo strategico regolare a livello ministeriale. Visitando Canberra a marzo, il responsabile della Divisione Asia e Pacifico da parte sua ha avviato un dialogo politico, inteso ad essere rinnovato di anno in anno, allo scopo di sviluppare e approfondire le relazioni bilaterali con questa potenza, importante nella regione. A primavera la Svizzera ha concluso un protocollo sull'avvio di un dialogo finanziario: un primo ciclo si è già svolto a Berna. Il dialogo politico regolare con la Nuova Zelanda rappresenta un complemento importante con un Paese partner amico presente in numerose organizzazioni internazionali.

Integrazione regionale: l'iniziativa diplomatica della Svizzera avviata nel 2011 per aderire agli Incontri Asia-Europa (ASEM) è stata conclusa con successo: a novembre 2012 in occasione del vertice di Vientiane (Laos) la Svizzera è diventata membro a pieno titolo in questo importante forum intercontinentale, riservato finora solo agli Stati membri dell'UE. L'ASEM è il forum politico più importante tra l'Europa e la regione Asia/Pacifico. Si occupa di questioni attuali di politica regionale e mondiale ed è prezioso quale piattaforma di discussione per argomenti che riguardano direttamente la Svizzera (ad es. il sistema finanziario internazionale o la questione climatica).

Medio Oriente e Africa del Nord

I movimenti di contestazione che hanno provocato la caduta dei presidenti tunisino ed egiziano nel 2011 hanno sorpreso sia per intensità sia per ampiezza della dinamica e, partendo dall'Africa del Nord, hanno raggiunto il Medio Oriente. Hanno posto termine ad un capitolo della storia di questa regione geografica, la cui struttura politica spesso è stata contraddistinta da governi repressivi. La transizione politica della regione è un processo di lunga durata con molteplici sfide e il cui esito non è ancora certo. In questo contesto preoccupa il successo dei movimenti estremisti. La Svizzera segue gli sviluppi con molta attenzione e intende apportare il proprio contributo al successo dei cambiamenti in corso, sulla base di un partenariato con i Paesi interessati.

L'impegno della Svizzera nella regione, intensificato sin dall'inizio delle rivolte, è ambizioso: la Svizzera intrattiene stretti contatti di tipo economico, sociale, politico, anche in merito alla sicurezza, con i Paesi dell'Africa del Nord e del Medio Oriente; i suoi interessi coincidono con quelli di sviluppo e stabilità dell'intera regione.

Africa del Nord

Nell’Africa del Nord la Svizzera ha segnalato sin dai primi tempi la propria disponibilità a sostenere la transizione democratica quando ce ne sarebbe stato bisogno, in un primo tempo con l’assistenza tecnica in vista delle elezioni e con la disponibilità a fornire i buoni uffici. Il nostro Paese ha concentrato la sua attività sulla promozione delle riforme istituzionali, prima fra tutte la riforma del settore della sicurezza e del sistema giudiziario nonché la lotta contro l’impunità e la rielaborazione del passato. Nonostante gli interlocutori siano spesso cambiati a causa degli sviluppi politici, la Svizzera è riuscita a conservare intatto l’insieme dei contatti ufficiali, come anche quelli con le diverse parti della società civile, che si concentrano ormai sulle forze che agiscono in modo conforme alle riforme.

Nel settore economico, la Svizzera ha concentrato la propria attenzione sugli sviluppi del settore privato e di quello finanziario, in particolare sulle PMI e sul sostegno agli ambiti in grado di creare posti di lavoro. L’Egitto e la Tunisia sono due Paesi importanti per questa cooperazione economica allo sviluppo e lo resteranno probabilmente anche in futuro sempreché ritorni la stabilità politica. D’altra parte la Svizzera dà molta importanza all’individuazione e alla restituzione dei valori patrimoniali bloccati. Questo argomento costituisce una sfida centrale nei rapporti con l’Egitto, ma anche con la Tunisia e con la Libia. In occasione della visita in Egitto in ottobre 2012, il capo del DFAE ha confermato che la questione viene trattata con la massima attenzione.

Infine, nel settore della migrazione, sono state prese diverse misure a livello nazionale ed internazionale per far fronte ad eventuali ondate di profughi e rifugiati. Nei Paesi interessati sono state avviate attività *ad hoc* e vengono curati i contatti regolari con diversi partner per affrontare nel miglior modo possibile gli sviluppi della situazione e in particolare per esaminare le possibilità di collaborare con l’Unione europea e con vari gruppi internazionali sotto l’egida delle Nazioni Unite.

Medio Oriente

Durante le rivolte popolari l’impegno della Svizzera nel Medio Oriente si è ancora concentrato sull’aiuto umanitario e sulla promozione del diritto internazionale e dei diritti dell’uomo, manifestandosi in un sostegno ad iniziative che privilegiavano il dialogo e i negoziati. Il conflitto israelo-palestinese occupa un segmento importante nelle attività della Svizzera che riflettono la volontà costante di promuovere una soluzione pacifica. La questione della creazione di uno Stato palestinese indipendente, confinante con lo Stato di Israele, con frontiere sicure e riconosciute, raccoglie un ampio consenso nella comunità internazionale, in particolare da parte dei membri del quartetto mediorientale (USA, Russia, UE e ONU). Si tratta della soluzione che la Svizzera persegue e che è alla base del suo impegno a favore della pace nella regione. Allo scopo di confermare la soluzione dei due Stati e di contribuire ad infondere vigore al processo di pace, il Consiglio federale ha deciso di sostenere la richiesta dell’Autorità nazionale palestinese di ottenere lo statuto di osservatore presso l’ONU. La relativa risoluzione comprendeva infatti una serie di proposte costruttive per arrivare ad una soluzione giusta ed equilibrata del conflitto. L’Assemblea generale dell’ONU ha adottato la risoluzione il 29 novembre 2012 con 138 favorevoli, 9 contrari e 41 astensioni.

Le attività della Svizzera, che dal 1950 sostiene l’UNRWA (l’Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l’occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente che

li assiste nei settori della formazione, dei servizi sociali e della sanità) e dal 1994 ha aperto una rappresentanza presso le autorità palestinesi, hanno svariati scopi:

- aiuto umanitario alle popolazioni palestinesi profughe o rifugiate;
- promozione della democratizzazione e consolidamento dello Stato di diritto nei territori palestinesi occupati;
- promozione del diritto internazionale, in particolare del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo;
- cooperazione allo sviluppo allo scopo di promuovere la creazione di uno Stato palestinese;
- impegno della Svizzera nel rafforzare i sistemi di governance delle autorità palestinesi e degli enti locali;
- impegno della Svizzera in settori in cui può contribuire a promuovere una soluzione pacifica nella regione.

Nell'anno passato la violenza armata in *Siria* ha causato migliaia di morti provocando la viva disapprovazione della comunità internazionale. La Svizzera si è unita alle proteste a vari livelli: ha reso più rigide le misure contro la Siria e ha continuato ad applicare le sanzioni decise dall'UE. Il nostro Paese, dopo aver richiamato a Berna il proprio ambasciatore per consultazioni ad agosto 2011, ha chiuso l'ambasciata di Damasco a febbraio 2012 e dichiarato, a maggio 2012, «persona non grata» l'ambasciatrice della Siria, accreditata in Svizzera e residente a Parigi. Inoltre è intervenuto presso il Consiglio dei diritti dell'uomo per condannare tutte le violazioni commesse in Siria.

Nel contesto siriano, la Svizzera si è concentrata su tre punti principali: si è impegnata a favore di una soluzione politica del conflitto sostenendo i due inviati speciali dell'ONU, ha partecipato all'organizzazione dell'incontro del gruppo d'azione per la Siria nella primavera 2012, cui hanno preso parte anche i ministri degli esteri dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza e quelli dei Paesi responsabili del dossier in seno alla Lega Araba; in secondo luogo ha sostenuto l'aiuto umanitario sul luogo e nei Paesi confinanti: con il programma umanitario, coordinato dall'ufficio di cooperazione della DSC ad Amman, la Svizzera sostiene da una parte le misure della comunità internazionale e i lavori del CICR e dell'ACNUR e dall'altra realizza misure dirette sotto forma di progetti in loco. Il budget dell'aiuto elvetico per le vittime della crisi siriana ammontava alla fine del 2012 a 13 milioni di franchi. In terzo luogo la Svizzera si è impegnata nella lotta contro l'impunità lanciando un'iniziativa presso l'ONU con la quale chiedeva al Consiglio di sicurezza di portare il caso della Siria davanti alla Corte penale internazionale. L'iniziativa, che intende portare davanti al tribunale tutti coloro che hanno commesso gravi delitti, è sostenuta da molti Paesi (circa 50 alla fine del 2012). Inoltre la Svizzera si è impegnata per consolidare il lavoro della Commissione d'inchiesta istituita dal Consiglio dei diritti dell'uomo. A settembre 2012 l'ex procuratrice generale della Confederazione, Carla del Ponte, è stata nominata membro supplementare della Commissione.

Stati del Golfo

Nonostante le accresciute tensioni e in sintonia con la propria politica di neutralità e universalità, la Svizzera ha cercato di mantenere i buoni rapporti con tutti i Paesi della regione. A marzo 2012 ha firmato un memorandum d'intesa con l'Arabia

Saudita concordando consultazioni politiche ad intervalli regolari. Altri negoziati sono in corso con gli Emirati Arabi Uniti per un accordo analogo. Inoltre la Svizzera ha creato le basi per relazioni più approfondite con la segreteria del Consiglio di cooperazione del Golfo (CCG) con sede a Riad. La Svizzera ha rinvigorito il sostegno finanziario per lo Yemen per permettere al suo Governo di attuare le riforme politiche, economiche e di sicurezza necessarie per ripristinare la pace e la stabilità. Ha dunque partecipato per la prima volta in veste di osservatore al quarto incontro del gruppo di Stati «Amici dello Yemen» che ha avuto luogo a settembre 2012 a New York. Nell'anno in rassegna hanno avuto luogo anche diversi incontri di lavoro con altri Paesi della penisola araba. Infine ci sono stati contatti ad alto livello anche con la Repubblica Islamica dell'Iran, soprattutto riguardo a nuove misure restrittive che la Svizzera ha deciso ad aprile e luglio 2012 nonché le conseguenze economiche e sociali delle sanzioni internazionali e unilaterali.

Africa subsahariana

Numerosi Stati dell'Africa subsahariana registrano una crescita positiva (PNL) e dispongono di un considerevole potenziale economico. Nonostante i progressi nel settore della lotta alla povertà, una consistente parte della popolazione è esclusa dalla ripresa economica, vive al di sotto della soglia di povertà oppure è minacciata dalla disoccupazione, dalla miseria e dall'incertezza alimentare. In particolare nelle regioni in cui hanno luogo conflitti armati, vi si aggiungono le violazioni dei diritti umani e l'emergenza umanitaria. Le sfide sono causate dalla suddivisione non equilibrata del potere, dal lacunoso rendiconto degli organi statali, dalla mancanza di prestazioni pubbliche e dalla gestione del settore della produzione di materie prime. Anche il cambiamento climatico si ripercuote sulle attività agricole e dunque sulla popolazione della regione.

Sin dal 1996 la Svizzera è membro dell'Organizzazione Internazionale della Francofonia (OIF) e ne ha tenuto la presidenza dal 2010 fino al 14° vertice svoltosi ad ottobre 2012 a Kinshasa. Il vicepresidente elvetico ha rappresentato la Confederazione al vertice, mentre il capo del DFAE ha partecipato alla conferenza dei ministri. La presidenza del Vertice della Francofonia ha conferito alla Svizzera responsabilità e visibilità particolari in seno all'OIF e il compito di organizzare incontri di coordinamento in francese, in particolare nel settore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile (Rio+20), e le ha fornito l'opportunità di contribuire a rafforzare il ruolo della francofonia nel mondo. In modo più generale, grazie alla partecipazione alle attività della Francofonia, la Svizzera trova un quadro adeguato per presentare la propria individualità e per impegnarsi a favore della pace e della democrazia.

Nell'Africa subsahariana la Svizzera si concentra soprattutto sul sostegno ad una buona gestione governativa, alla stabilità ed alla sicurezza, ma anche sulla promozione della pace, in particolare nei Paesi nelle regioni instabili del continente. Altre priorità sono la promozione della formazione scolastica e professionale, della sanità e della sicurezza alimentare. Nel quadro delle strategie di cooperazione, la Svizzera concentra questo impegno sull'Africa occidentale (Mali, Niger, Ciad), sulla Regione dei Grandi Laghi (Burundi, Ruanda e Repubblica Democratica del Congo), sul Corno d'Africa e sull'Africa australe (Paesi SADC). Dal punto di vista economico e politico l'attenzione della cooperazione bilaterale è rivolta al Sudafrica, membro del G-20 e Paese del BRIC nonché partner strategico della Svizzera grazie ad un memorandum d'intesa firmato nel 2008.

Nell'anno in rassegna hanno avuto luogo svariati incontri bilaterali con il *Sudafrica*, il principale destinatario in Africa delle esportazioni svizzere e degli investimenti diretti. Nella primavera 2012 i due Paesi hanno concordato di proseguire la collaborazione scientifica e tecnologica basata su un accordo bilaterale del 2007. A giugno 2012 ha inoltre avuto luogo con il Sudafrica la terza seduta della commissione economica mista e ad ottobre 2012 il quarto ciclo di consultazioni politiche a livello di segretari di Stato. Le due delegazioni si sono accordate per approfondire le relazioni bilaterali negli ambiti economico e di promozione della pace a favore di terzi e per consolidare la collaborazione multilaterale.

Dal 2005 la Svizzera segue un *programma regionale Africa del Sud* incentrato sulla sicurezza alimentare e sulla prevenzione dell'HIV/Aids. Il programma umanitario in Zimbabwe si sta evolvendo in un programma di sviluppo pur senza essere chiuso del tutto vista la situazione politica instabile. Il Mozambico e la Tanzania continuano ad essere due Paesi prioritari della cooperazione allo sviluppo. In collaborazione con altri finanziatori, la Svizzera sostiene la riforma dei sistemi nazionali della sanità. Nel settore dello sviluppo rurale sorregge l'aumento della produttività agricola, l'accesso alle prestazioni finanziarie e la creazione di posti di lavoro. Nel settore della buona gestione governativa, sostiene la società civile e, in Mozambico, anche i parlamenti, al fine di consolidare il processo democratico nei Paesi beneficiari.

Nell'ambito del programma di politica per la pace nell'*Africa occidentale e centrale* la Svizzera sostiene iniziative nel Mali, nel Niger e nel Ciad e partecipa agli sforzi a favore del consolidamento della pace in questa regione tormentata da conflitti ricorrenti con importanti ripercussioni anche al di là dei confini nazionali e regionali.

A gennaio 2012 il *Mali* ha vissuto una rivolta armata cui è seguito a marzo un colpo di Stato. Da allora il Paese è diviso in due zone con ripercussioni umanitarie gravi per tutta la regione. Su richiesta del Governo e di uno dei gruppi armati all'opposizione, la Svizzera si adopera per una mediazione sostenendo il lavoro del Burkina Faso, il mediatore regionale incaricato dalla Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale (CEDEAO). Dopo una tregua di vari mesi, la crisi è saltata alla ribalta dell'agenda internazionale soprattutto a causa della minaccia terroristica che ne deriva. Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato due risoluzioni riguardanti il Mali (una il 7 luglio, l'altra il 12 ottobre 2012) in cui le parti al conflitto vengono invitate a partecipare a negoziati attendibili per trovare una soluzione pacifica e al contempo viene spianata la strada per i preparativi di un intervento militare internazionale.

Nel *Niger*, per mezzo del dialogo politico con l'Alta autorità di riconciliazione nazionale, con le autorità nazionali e con il consiglio regionale di Agadez nel nord del Paese, la Svizzera cerca di evitare un'ulteriore rivolta armata e di instaurare un clima di riconciliazione. Nel *Ciad* sostiene gli sforzi per avviare un dialogo tra gli attori politici e la società civile, rafforza le capacità delle reti coinvolte nel processo di riconciliazione e quelle delle autorità nell'ambito dei diritti dell'uomo. Le strategie di collaborazione nell'Africa occidentale sono state adeguate alla luce degli sviluppi politici. Nella regione la Svizzera è attiva in particolare nella formazione scolastica e professionale, nella sicurezza alimentare e nel consolidamento dell'amministrazione pubblica a livello locale. La Svizzera ha dovuto adeguare il proprio programma per seguire l'evolversi della situazione.

I programmi prioritari nazionali sono completati con le iniziative per la promozione dell'integrazione regionale (ad esempio nel quadro del CEDEAO). Nel quadro

dell'aiuto umanitario la Svizzera ha versato 18,9 milioni di franchi supplementari al CICR, all'ACNUR, al PAM e a diverse ONG per la protezione e l'assistenza a profughi e sfollati nonostante il difficoltoso accesso alle zone settentrionali del Mali. Inoltre, inviando esperti, ha partecipato alla missione UE per migliorare la stabilità politica e la sicurezza nel Niger (EUCAP) e sostiene il consolidamento di capacità regionali nella lotta contro il terrorismo. Oltre a ciò, concentra le proprie attività su quattro Paesi della Mano River Union (Liberia, Sierra Leone, Costa d'Avorio e Guinea Conakry). Il Ghana risalta nell'Africa occidentale quale polo di stabilità, democrazia e crescita. Per questo motivo la Svizzera sostiene il Ghana nella promozione di una gestione governativa efficace tra l'altro con aiuti budgetari nel quadro di un programma di collaborazione. Con la Nigeria ha concordato un partenariato sulla migrazione.

L'interdipendenza dei Paesi nella *Regione dei Grandi Laghi*, in particolare il Ruanda, il Burundi e le due province del Kivu della Repubblica democratica del Congo (RDC) ha ragioni storiche, geopolitiche e commerciali. Sin dalla firma dell'accordo di pace agli inizi del decennio scorso, nel Burundi e in particolare nel Ruanda si segnalano progressi nello sviluppo e nella stabilità, mentre la situazione della parte orientale della Repubblica democratica del Congo resta insicura. Questa dinamica regionale positiva è stata messa alla prova dal fallimento delle elezioni nel 2010 nel Burundi e nel 2011 nella Repubblica democratica del Congo nonché da un nuovo peggioramento delle relazioni tra il Ruanda e la Repubblica democratica del Congo.

Inoltre dal luglio 2009 la Svizzera presiede la Configurazione Burundi in seno alla Commissione di consolidamento della pace delle Nazioni Unite e sostiene il Paese nell'attuazione dei processi di pace e nello sviluppo sostenibile. Gli esperti svizzeri sono impiegati nelle missioni dell'ONU in Burundi e nella Repubblica democratica del Congo (BNUB e MONUSCO), in particolare per lo sminamento a scopo umanitario. Nella regione vengono coordinati gli strumenti di risoluzione pacifica dei conflitti, di sviluppo di istituzioni statali stabili, di riduzione della povertà e di alleviamento della miseria degli sfollati interni e dei rifugiati nel quadro delle strategie rielaborate per la Regione dei Grandi Laghi tra il 2012 e il 2016. Il capo del DFAE si è recato a Kinshasa al termine dell'incontro dei ministri al vertice della Francofonia a ottobre 2012.

Nella regione del *Corno d'Africa*, il conflitto in Somalia tra il gruppo islamista Al-Shabaab ed il governo di transizione somalo è ritenuto la causa centrale dell'imperante instabilità. Le continue tensioni tra l'Etiopia e l'Eritrea e i conflitti per il possesso delle materie prime nel nord del Kenia e lungo il confine tra il Sudan e il Sud Sudan contribuiscono anch'essi a rendere fragile la regione. Per stabilizzarla sarebbe necessario che in futuro le tensioni interne e i conflitti tra gli Stati venissero risolti senza ricorso alla violenza, bensì grazie al dialogo, e che la cronica penuria di talune regioni venisse risolta in maniera definitiva. La Svizzera sostiene nella regione misure che possono aprire la via ad un dialogo e a dinamiche di riconciliazione sia a livello nazionale sia a livello locale. Nel Sud Sudan si impegna nel quadro della riforma costituzionale per l'allestimento di consigli di autorità tribali tradizionali quali punto di incontro con strutture moderne di gestione governativa. Ha inoltre inviato esperti nei programmi di sminamento onusiani in Somalia e nel Sud Sudan; in quest'ultimo, inoltre, è presente con osservatori militari e specialisti incaricati di aiutare nella formazione del personale incaricato della riforma del settore della sicurezza. Infine, nel Sudan, l'Aiuto umanitario finanzia le attività di svariati enti assistenziali e alcuni progetti propri nella parte nordoccidentale del Paese. Per sotto-

lineare l'impegno della Svizzera per la Somalia e promuovere un intervento coordinato della comunità internazionale, il nostro Paese partecipa regolarmente a conferenze internazionali su questa regione come quella organizzata a Londra nella primavera 2012 cui ha partecipato una delegazione svizzera presieduta dal capo del DFAE.

2.3.2 L'ONU e la Ginevra internazionale

La Svizzera, da dieci anni membro dell'ONU

Nell'autunno del 2002 la Svizzera è entrata a far parte dell'ONU come 190° Stato membro, primo caso in cui l'adesione è stata decisa da una votazione popolare. L'ONU e la Svizzera difendono gli stessi valori e perseguono i medesimi obiettivi: democrazia, promozione della pace e della sicurezza, sviluppo sostenibile, protezione e promozione dei diritti umani, soccorso alle vittime di guerre e catastrofi naturali. Il sostegno della democrazia diretta e l'affinità di valori conferiscono un'elevata legittimità all'impegno della Svizzera nell'ONU. L'attività dell'Organizzazione gode di un ampio appoggio sul fronte della politica interna. Nelle relazioni con gli attori chiave della società civile il DFAE si concentra su tre assi prioritari: i giovani, gli istituti universitari e la «Società Svizzera-ONU».

Nell'ultimo decennio la Svizzera si è distinta per la sua partecipazione attiva all'interno dell'ONU. Spesso mediatrice nelle trattative, si impegna per conferire forza ed efficienza all'Organizzazione. In occasione del decimo anniversario dell'adesione della Svizzera, il Segretario generale dell'ONU Ban Ki-moon ha visitato il nostro Paese a inizio settembre e ha tenuto un discorso molto apprezzato dinanzi all'Assemblea federale plenaria, riconoscendo l'impegno della Svizzera per l'ONU. Il Segretario generale ha inoltre partecipato a una conferenza a Ginevra e a una celebrazione ufficiale dell'anniversario al Palazzo delle Nazioni. Nei prossimi dieci anni la Svizzera rafforzerà il proprio impegno e assumerà maggiori responsabilità, come dimostrato dalle candidature al Consiglio di sicurezza per il 2023–2024 e al Consiglio dei diritti dell'uomo per il 2016–2018. La Svizzera ha iniziato il suo secondo decennio in seno all'ONU all'insegna della doppia tematica «riforma e sicurezza», impegnandosi prioritariamente a favore della sicurezza internazionale e della riforma dell'Organizzazione.

Pace e sicurezza

Operazioni di mantenimento della pace: con circa 120 000 persone impegnate in 16 missioni, le operazioni di mantenimento della pace continuano a rappresentare il fulcro dell'azione dell'ONU. Nel 2012 le tensioni che hanno caratterizzato le discussioni sulle missioni di pace si sono acuite e hanno ritardato vari processi negoziali. L'adeguatezza tra mandati e mezzi, al pari dell'importo delle indennità per le truppe dispiegate, costituiscono i principali punti controversi. Le riforme avviate dal Segretario e finalizzate a risolvere parte di questi problemi sono ancora in corso. La crisi finanziaria ha reso più difficoltoso questo impegno. Nel 2012 la Svizzera ha impiegato 24 unità, tra militari e poliziotti, raggiungendo così l'86ª posizione nella classifica dei Paesi contribuenti. A questo si aggiunge una partecipazione civile in alcune missioni. Nel suo rapporto del 1° ottobre 2010 sull'esercito, il Consiglio federale ha espresso la propria intenzione di aumentare il numero di militari svizzeri impegnati nella promozione militare della pace. Questa scelta dovrebbe anche aumentare le

possibilità della Svizzera di ottenere posti politici di alto rango nelle operazioni di mantenimento della pace.

Rafforzamento delle capacità civili: il rapporto del gruppo di specialisti di alto livello sulle capacità civili in situazioni post-conflittuali («Civilian Capacities Review») del 2011 fornisce la base per sostenere le già intense attività che l'ONU porta avanti per rafforzare le proprie capacità civili a favore della promozione civile della pace e in particolare della creazione di istituzioni nazionali negli Stati in conflitto. Si tratta non solo di aumentare le capacità nei Paesi interessati, ma anche di rendere la reazione del sistema ONU più efficiente e tempestiva nel suo complesso. La Svizzera sostiene questo progetto, incoraggiando per esempio il dialogo tra Stati membri, rappresentanti dell'ONU e organizzazioni regionali e non regionali.

Commissione di consolidamento della pace: la Svizzera si concentra su un approccio coordinato e integrato per consolidare la pace, cercando soprattutto di coinvolgere gli attori della cooperazione allo sviluppo, degli aiuti umanitari e del mantenimento della pace. Attualmente la Commissione di consolidamento della pace si occupa di Burundi, Guinea-Bissau, Repubblica Centrafricana, Sierra Leone, Liberia e Guinea Conakry. Dal 2009 la Svizzera presiede la Configurazione «Burundi», il cui obiettivo è di sostenere questo Paese nell'attuazione del processo di pace e nella transizione verso uno sviluppo sostenibile. In ottobre 2012 si è tenuta a Ginevra una conferenza sulla strategia nazionale di riduzione della povertà in Burundi.

Consiglio di sicurezza dell'ONU: considerata la persistente situazione di stallo nella riforma del Consiglio di sicurezza, la Svizzera sostiene una soluzione ibrida, ovvero la creazione di una nuova categoria di seggi non permanenti con un mandato prolungato. Un ampliamento del Consiglio deve tenere conto delle attuali realtà geopolitiche, ma per motivi di efficienza il numero dei nuovi seggi deve essere limitato. L'attenzione della Svizzera continua ad essere rivolta alla riforma dei metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza. Nel quadro dello «Small Five Group»¹⁰, la Svizzera punta a migliorare la trasparenza e a integrare la totalità dei Paesi membri dell'ONU nei lavori dell'organo decisionale più potente dell'Organizzazione. Per conferire maggiore peso politico alle richieste avanzate occorre ora ampliare la base d'appoggio e far proseguire i lavori all'interno di un nuovo gruppo di dimensioni maggiori, formato da Paesi con posizioni affini. Nella lotta contro l'impunità la Svizzera ha lanciato un'iniziativa per chiedere al Consiglio di sicurezza di portare la Siria dinanzi alla Corte penale internazionale.

Lotta contro il terrorismo: la Svizzera appartiene ai maggiori promotori della strategia globale dell'ONU per lottare contro il terrorismo. Con diverse iniziative contribuisce a un'attuazione equilibrata dei quattro pilastri della strategia: riduzione delle cause che possono portare al terrorismo, prevenzione e lotta contro il terrorismo, rafforzamento delle capacità statali e protezione dei diritti umani e dello stato di diritto. In segno di riconoscimento per il suo impegno, la Svizzera è entrata a far parte del comitato consultivo del nuovo centro delle Nazioni Unite per la lotta contro il terrorismo, composto solamente da 22 Stati che decidono in merito ai programmi di attuazione della strategia globale. Insieme ad altri Paesi la Svizzera ha continuato a sostenere l'iniziativa avviata nel 2010 dall'ONU per migliorare l'applicazione regionale della strategia globale. Da settembre 2011 la Svizzera è membro fondatore del Forum globale dell'antiterrorismo («Global Counterterrorism Forum», GCTF)

¹⁰ Costa Rica, Giordania, Liechtenstein, Svizzera, Singapore

creato su iniziativa degli Stati Uniti. Nel 2012 il capo del DFAE ha rappresentato la Svizzera a due incontri ministeriali del Forum, in maggio a Istanbul e in dicembre ad Abu Dhabi, dove è stato approvato il Memorandum di Algeri. Questo documento, oltre a prevedere una serie di misure per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo, affronta anche la questione del sequestro di ostaggi e obbliga gli Stati firmatari a impedire il versamento di riscatti. Per coordinare e migliorare la collaborazione del GCTF con le attività dell'ONU e di altre organizzazioni internazionali e regionali, in febbraio 2012 la Svizzera ha organizzato a Interlaken una conferenza internazionale tra gli Stati membri del Forum, dell'ONU, dell'UE e di nove organizzazioni regionali.

Sanzioni contro Al-Qaïda: la Svizzera è favorevole a sanzioni efficaci del Consiglio di sicurezza dell'ONU contro Al-Qaïda. Insieme a un gruppo di Stati che condividono le stesse opinioni, da diversi anni la Svizzera si impegna al contempo per garantire il rispetto dei diritti procedurali delle persone interessate da queste sanzioni. A tal fine sostiene in particolare l'ufficio di mediazione creato nel 2009 al quale i soggetti interessati si possono rivolgere per essere cancellati dall'elenco delle persone sanzionate. Ciononostante, continuano a essere pendenti ricorsi contro queste sanzioni dinanzi a giurisdizioni nazionali ed europee. Per questa ragione, insieme al gruppo dei Paesi dagli ideali affini, in novembre 2012 la Svizzera ha presentato al Consiglio di sicurezza nuove proposte per poter rafforzare i diritti procedurali delle persone interessate e il mandato dell'ufficio di mediazione.

Diritti umani

Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU: la Svizzera valuta positivamente l'operato del Consiglio dei diritti dell'uomo nel 2012. Dopo gli sconvolgimenti in Africa del Nord e Medio Oriente all'inizio del 2011, le discussioni in seno al Consiglio si sono sviluppate in modo costruttivo. Con una sessione straordinaria sulla Siria, la nomina di due nuovi relatori speciali per l'Eritrea e la Bielorussia e l'avvio delle discussioni riguardanti il Sud Sudan e il Mali, il Consiglio ha dimostrato di essere in grado di reagire a gravi violazioni dei diritti umani in tempi e modi appropriati.

Dal 2010 la Svizzera è membro del Consiglio dei diritti dell'uomo. Nel quadro delle sessioni ordinarie e straordinarie del Consiglio, la Svizzera si adopera per promuovere i propri temi prioritari e sottolineare il ruolo delle vittime. Il carattere interregionale delle iniziative svizzere si rivela essere molto vantaggioso. Nel corso dell'anno in rassegna la Svizzera ha presentato al Consiglio due iniziative coronate da successo: durante la 19^a sessione ha sostenuto Maldive, Costa Rica, Uruguay, Marocco e Slovenia nella nomina di un nuovo relatore speciale per i diritti umani e per l'ambiente. Nel corso della 20^a sessione, dopo le resistenze iniziali, il Consiglio ha adottato una risoluzione introdotta da Svizzera, Costa Rica e Turchia per proteggere i diritti umani in caso di proteste pacifiche. Il relatore speciale per la libertà di dimostrazione e di riunione pacifica elaborerà, entro marzo 2013, un rapporto che illustri l'esempio di vari Paesi in merito alle dimostrazioni pacifiche. Nel corso della 21^a sessione del Consiglio dei diritti dell'uomo, Carla del Ponte è stata nominata membro della Commissione internazionale d'inchiesta sulla Siria. La Svizzera ha presentato la propria risoluzione sui diritti umani e sulla giustizia di transizione imperniata quest'anno sulle diverse situazioni ed esigenze delle persone nei processi di transizione, indipendentemente dal loro orientamento sessuale. Questa risoluzione ha incaricato l'Alta Commissaria e il nuovo Relatore speciale per la promozione della verità, della giustizia, delle riparazioni e delle garanzie di non ripetizione

(istituito lo scorso anno da Svizzera e Argentina) di elaborare un rapporto al riguardo. Infine, nell'ambito del secondo Esame periodico universale, la Svizzera ha presentato il suo secondo rapporto nazionale in ottobre 2012 (cfr. n. 2.2.4).

Terza Commissione dell'Assemblea generale dell'ONU: nell'anno in rassegna la Svizzera ha continuato ad adoperarsi a favore dei suoi temi prioritari e delle relative risoluzioni: abolizione della pena di morte (con la richiesta di una moratoria universale), divieto di tortura, esecuzioni sommarie (con la questione della discriminazione di persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali come componente importante della risoluzione), tratta di esseri umani, razzismo, libertà religiosa, diritti dell'infanzia e libertà di espressione e di riunione. Particolare attenzione è stata prestata alla difesa dei diritti delle donne, attualmente sotto pressione da più parti.

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati: dal vertice mondiale dell'ONU nel 2005, l'Alto Commissariato ha vissuto un periodo di crescita durante il quale il suo bilancio ordinario è raddoppiato. Continuando tuttavia a ricevere quasi due terzi dei fondi da contributi volontari degli Stati membri, è esposto alle critiche di chi lo vede obbedire sostanzialmente ai dettami dei donatori, per lo più occidentali. Alcuni Paesi del Sud vorrebbero pertanto che fosse sottoposto a un maggior controllo da parte del Consiglio dei diritti dell'uomo in modo che possa esercitare, in ambito intergovernativo, maggiore influsso su priorità tematiche, interventi nazionali e composizione del personale. In qualità di Paese ospite della sede centrale dell'Alto Commissariato ed essendo uno dei suoi 15 maggiori donatori, la Svizzera si impegna strenuamente per l'indipendenza dell'Alto Commissariato, pur sollecitandolo a curare una comunicazione più trasparente e strategica con gli Stati.

Gestione e finanziamento dell'ONU

Nell'ambito della riforma del Segretariato dell'ONU, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da passi avanti in diversi ambiti. Il Segretariato ha introdotto un nuovo sistema di giustizia interno, un ufficio etico e una commissione consultiva indipendente per la revisione dei conti. In questo modo si sono potuti armonizzare aspetti importanti della gestione del personale nel sistema ONU. Nonostante questi progressi, certamente positivi, rimane ancora molto da fare, anche solo per mettere in atto le decisioni già prese. La Svizzera è molto attiva nella 5ª Commissione dell'Assemblea generale, che tratta questioni amministrative e finanziarie delle Nazioni Unite. In particolare, appoggia le riforme della gestione in programma, presupposto indispensabile per un'Organizzazione forte, moderna ed efficiente. Del resto, la Svizzera si adopera da anni per infondere oggettività al dibattito su metodi di gestione moderni ed efficienti e illustrare i vantaggi di tali metodi. Auspica un miglioramento del processo di determinazione del bilancio dell'ONU, affinché sia più trasparente, incentrato sulle strategie e sui risultati. La Svizzera sostiene anche progetti in altri settori: amministrazione della giustizia all'interno dell'ONU, rafforzamento dei sistemi interni di controllo, obbligo di rendiconto e attuazione delle riforme nella gestione del personale. Si impegna inoltre a promuovere questi obiettivi prioritari anche in seno al Gruppo di Ginevra, meccanismo di coordinamento dei sedici maggiori contribuenti dell'ONU. La Svizzera controlla inoltre che le riforme finanziarie non mettano in discussione l'equilibrata ripartizione geografica delle sedi dell'ONU compromettendo eccessivamente gli uffici di Ginevra.

Con un'aliquota di contribuzione dell'1,13 per cento, la Svizzera figura tra i maggiori finanziatori delle Nazioni Unite (16° posto). Nel 2011 i contributi obbligatori ammontavano a 130 milioni di franchi. A causa della crisi economica mondiale, si

registra tuttavia un rallentamento nella crescita del budget dell'ONU. In dicembre 2011, per la seconda volta nella storia dell'Organizzazione, gli Stati membri hanno deciso di ridurre il bilancio biennale rispetto al periodo precedente (5,125 miliardi di dollari per il 2012–2013).

La Svizzera, Paese ospite di organizzazioni internazionali

La Svizzera vanta una lunga tradizione d'accoglienza di organizzazioni internazionali. Su un totale di 24 organizzazioni che hanno concluso un accordo di sede con il nostro Paese, 21 si sono stabilite a Ginevra, due a Berna e una a Basilea. Unitamente a New York, la città sul Lemano è uno dei due più importanti centri per la collaborazione multilaterale. Il numero di Stati rappresentati (170 missioni permanenti nel 2012) testimonia l'attrattiva della «Ginevra internazionale», che conferisce alla Svizzera uno spessore politico eccezionale, contribuendo così alla realizzazione dei suoi obiettivi di politica estera. La politica di Stato ospite della Svizzera si avvale di vari strumenti, tra cui la legge del 22 giugno 2007¹¹ sullo Stato ospite e l'ordinanza del 7 dicembre 2007¹² sullo Stato ospite, la Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) e il credito quale Stato ospite.

La Svizzera è tuttavia confrontata con una serie di sfide quali l'inasprimento della concorrenza internazionale (come dimostrato dall'insuccesso della candidatura di Ginevra quale sede per il Fondo verde per il clima), l'universalità, le tensioni nel mercato immobiliare e le rivendicazioni materiali. Per quanto concerne le ristrutturazioni, la Svizzera deve far fronte a nuove aspettative poiché la maggior parte delle organizzazioni internazionali (OI) non dispone di riserve finanziarie sufficienti. Data la situazione, la Svizzera spera di trovare soluzioni innovative e al momento sta valutando varie opzioni. Rimarrà comunque invariata la sua posizione sul fatto che la manutenzione degli edifici spetti alle organizzazioni che ne detengono la proprietà. Al fine di migliorare la politica di Stato ospite, la Confederazione e il Cantone di Ginevra hanno sottoscritto un memorandum d'intesa sul funzionamento del «Gruppo permanente congiunto (GPC) Confederazione-Cantone di Ginevra sulle priorità della Ginevra internazionale». La firma di questo documento sottolinea la priorità attribuita dal Consiglio federale allo sviluppo della Ginevra internazionale. Il peggioramento della sicurezza della Ginevra internazionale durante l'anno in rassegna ha portato la Confederazione e il Cantone di Ginevra ad affrontare questo problema insieme, nell'ambito del GPC. In agosto 2012 il Consiglio federale si è espresso a favore di un incremento del sostegno finanziario da parte della Confederazione al Cantone di Ginevra per la sicurezza della Ginevra internazionale. Questo aumento di dotazione riguarda il «Groupe diplomatique» della polizia di Ginevra. Al contempo il Consiglio federale si è pronunciato a favore di una rinegoziazione del contributo della Confederazione al Cantone di Ginevra per la protezione delle rappresentanze diplomatiche sul territorio cantonale.

Presenza della Svizzera nelle organizzazioni internazionali

Dalla sua adesione all'ONU, la Svizzera ha sempre mantenuto una posizione rispettabile in seno agli organi rappresentativi del sistema delle Nazioni Unite e presso altre organizzazioni internazionali. Competenza, impegno e credibilità sono caratteristiche che le vengono riconosciute all'unanimità. Nel 2012, la presenza della

¹¹ RS 192.12

¹² RS 192.121

Svizzera negli organi rappresentativi si è manifestata in particolare con la sua candidatura al Consiglio dei diritti dell'uomo per il 2016–2018 – ufficialmente sottoposta al Gruppo di Stati dell'Europa occidentale e altri Stati (WEOG) in luglio 2012 – e con il suo primo mandato come membro attivo del Consiglio economico e sociale (ECOSOC). Per quanto concerne i nuovi posti a elevate responsabilità ottenuti da cittadini svizzeri, occorre menzionare l'inizio dell'attività di Walter Kälin nel Comitato dei diritti dell'uomo e un secondo mandato di cinque anni attribuito a Luzius Caflisch in seno alla Commissione per il diritto internazionale dell'ONU. Altri due Svizzeri occuperanno posizioni di rilievo a partire da gennaio 2013: Hans-Jörg Bannwart farà parte del Sottocomitato per la prevenzione della tortura e Pascal Clivaz sarà vice direttore generale dell'Unione postale universale.

Mettendo a disposizione e promuovendo personale svizzero qualificato, la Svizzera non solo rende più visibile il proprio impegno, ma risponde anche alla domanda del Segretariato dell'ONU e di altre organizzazioni internazionali, che cercano candidati efficienti e con una formazione adeguata. L'ONU distingue tra i posti assegnati con un concorso internazionale, che richiedono una formazione universitaria («professional»), e quelli occupati in loco da personale locale («general service»). In gennaio 2012 complessivamente 1801 cittadini svizzeri lavoravano per organizzazioni internazionali, 1229 dei quali per l'ONU. La quota totale di donne raggiungeva il 47 per cento. In totale, 75 direttori svizzeri hanno lavorato per organizzazioni internazionali (due in più rispetto all'anno precedente), pari complessivamente all'1,6 per cento, una quota superiore alla media se raffrontata ai contributi versati dalla Svizzera e alle dimensioni del Paese. La percentuale di donne a livello direzionale è stata del 21,3 per cento. La quota di Svizzeri sul totale di tutti i posti di lavoro presso organizzazioni internazionali, pari all'1,1 per cento, resta invariata rispetto all'anno precedente e corrisponde in una certa misura ai contributi finanziari della Svizzera e alle dimensioni del Paese. La Svizzera, sottorappresentata alle maggiori cariche dirigenziali (posti di «under-secretary-general» e «assistant secretary-general»), è fermamente intenzionata a rafforzare la propria presenza a questi livelli.

	Personale svizzero nelle organizzazioni internazionali ¹³		
	Tutti i posti di lavoro	Personale assunto con concorso internazionale	Direttori
Segretariato ONU	742 2,1 % del totale	119 75 donne, 44 uomini	6 0 donne, 6 uomini
Sistema ONU nella sua totalità	1229 1.0% del totale	450 227 donne, 223 uomini	42 13 donne, 29 uomini
Altre organizzazioni	572 1,4 % del totale	290 85 donne, 192 uomini	33 3 donne, 29 uomini

¹³ *Fonte:* rilevamento della Divisione Nazioni Unite e organizzazioni internazionali del DFAE, dati al 1.1.2012. Non tutte le organizzazioni dispongono di dati sulla ripartizione dei sessi del loro personale. Per tale motivo, il totale può differire dalla somma dei dati per le singole categorie.

	Personale svizzero nelle organizzazioni internazionali		
	Tutti i posti di lavoro	Personale assunto con concorso internazionale	Direttori
Tutte le organizzazioni internazionali	1801 1,1 % del totale	740 312 donne, 415 uomini	75 16 donne, 58 uomini

2.3.3 Temi globali

Formazione, ricerca, innovazione e questioni spaziali

Essendo uno dei Paesi più avanzati nel campo della ricerca e dell'innovazione, la Svizzera contribuisce a individuare soluzioni per raggiungere uno sviluppo economico, sociale ed ecologico sostenibile e per risolvere problemi globali. Il settore Educazione, ricerca e innovazione (ERI) assume una notevole importanza nella realizzazione degli obiettivi di politica estera della Svizzera.

Conformemente ai messaggi ERI 2008–2011 e 2012 del Consiglio federale e alla strategia internazionale della Svizzera nel settore ERI del 2010, occorre intensificare la cooperazione bilaterale, tradizionalmente concentrata su Europa e Stati Uniti, con determinati Paesi extraeuropei. Si tratta attualmente dei Paesi BRICS, del Giappone e della Repubblica di Corea. Con ciascuno di questi Paesi sono stati conclusi accordi quadro bilaterali. L'accordo con il Brasile, firmato nel 2009, è entrato in vigore dopo la ratifica da parte del Brasile nella primavera del 2012. L'accordo con la Russia è stato firmato in dicembre 2012 dal capo del DFI. Diversi programmi di cooperazione bilaterale, derivanti da accordi quadro bilaterali, sono giunti al termine del loro primo periodo di attuazione e i negoziati per il loro rinnovo sono conclusi o ancora in corso.

Nel quadro della cooperazione allo sviluppo, gli investimenti a lungo termine in partenariati di ricerca tra le istituzioni elvetiche e le istituzioni partner nei Paesi in sviluppo consentono alla Svizzera di disporre di una buona rete scientifica mondiale. In accordo con la nuova strategia della Svizzera per la cooperazione internazionale 2013–16, l'accento della collaborazione in materia di ricerca è posto sulla risoluzione di problemi globali che riguardano soprattutto i Paesi poveri. Nel 2012 la DSC e il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS) hanno lanciato un programma congiunto di ricerca su questioni globali («Swiss Programme for Research on Global Issues for Development»). Questo programma sosterrà una ricerca imperniata sull'eccellenza e sul partenariato con un approccio interdisciplinare o transdisciplinare. La priorità è attribuita allo sviluppo di nuove conoscenze e soluzioni innovative in e con Paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'America latina. Il programma punta a permettere ai Paesi poveri di utilizzare i risultati dei progetti in un'ottica di sviluppo sostenibile. Nel 2012 il programma di borse di studio per diplomati (post-laureati) della Commissione federale delle borse per studenti stranieri (CFBS) è stato ampliato considerevolmente sul piano geografico. L'offerta per l'anno accademico 2013–2014 si rivolge ora a oltre 160 Paesi (78 in passato).

Sul piano multilaterale, la Svizzera si è impegnata in particolare per il rispetto del criterio dell'eccellenza scientifica nel processo di selezione dei due progetti di partenariato di ricerca che, nel 2013, primeggeranno tra i sei prescelti nel quadro

dell'iniziativa dell'Unione europea nel campo delle tecnologie future ed emergenti (iniziativa «FET – Flagship»). Alcuni gruppi di ricerca svizzeri partecipano a cinque di questi sei progetti. I politecnici federali assicurano il coordinamento complessivo e scientifico di tre progetti, un risultato brillante sul piano europeo. I due progetti che saranno infine prescelti beneficeranno ciascuno di un finanziamento annuo massimo di un miliardo di euro per un periodo di dieci anni a partire dal 2013.

La Svizzera è coinvolta da vicino nelle attività e nelle scoperte scientifiche dell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN). L'annuncio del 4 luglio 2012 dell'osservazione di una nuova particella dalle caratteristiche compatibili con quelle del bosone di Higgs segnerà una tappa importante nella storia del CERN, anche se bisogna ancora attendere l'identificazione formale delle proprietà esatte della nuova particella. La Svizzera, uno dei due Stati ospiti del CERN, assume una responsabilità particolare per il buon funzionamento dell'Organizzazione. A questo titolo, è stata all'origine con la Francia, secondo Stato ospite, di una proposta di risoluzione che attribuisce al CERN lo statuto di osservatore all'Assemblea generale dell'ONU.

Il 20 e 21 novembre 2012, in occasione della conferenza ministeriale a Napoli (Italia), la Svizzera ha assunto con il Lussemburgo la copresidenza dell'Agenzia spaziale europea (ESA). La copresidenza di questa organizzazione internazionale, composta da 20 Stati membri, continuerà fino al 2015 e costituisce una circostanza inedita per il nostro Paese. La Svizzera sottolinea così il proprio impegno a favore dell'indipendenza della politica spaziale europea, nonché delle scienze e tecnologie spaziali e dello sviluppo di applicazioni al servizio dei cittadini. Nell'ambito del suo mandato, la Svizzera controllerà che gli impegni assunti dai ministri a Napoli a livello strategico, finanziario e programmatico si traducano in investimenti in questo settore, caratterizzato dall'elevato valore aggiunto per il continente europeo. La Svizzera si adopererà per conservare la natura internazionale dell'ESA e per intensificare le proprie relazioni con gli Stati europei membri dell'Agenzia. Promuoverà inoltre l'eccellenza scientifica e l'innovazione tecnologica nel settore spaziale, obiettivi apprezzati dalle università e dall'industria spaziale svizzera.

Nel Comitato delle Nazioni Unite per l'uso pacifico dello spazio extra-atmosferico (COPUOS) la Svizzera continua a partecipare attivamente alle attività volte a garantire la sostenibilità delle attività spaziali a lungo termine.

Ambiente

Biodiversità

La salvaguardia e l'utilizzo sostenibile della biodiversità sono oggetto di molteplici strumenti e accordi internazionali di cui la Svizzera intende migliorare le sinergie. Il nostro Paese propone che il piano strategico 2011–2020, sviluppato nel quadro della Convenzione sulla diversità biologica (CDB), serva da piano direttore in questo campo. Questo argomento è stato un importante punto all'ordine del giorno dell'undicesima conferenza degli Stati parte alla CDB, tenutasi in ottobre 2012. La Svizzera ha inoltre ribadito a più riprese l'importanza di una rapida entrata in vigore del Protocollo di Nagoya¹⁴ del 2010 perché offre sicurezza giuridica agli utilizzatori di risorse genetiche. In quest'ottica, è indispensabile fornire un sostegno ai Paesi in

¹⁴ Protocollo di Nagoya sull'accesso alle risorse genetiche e l'equa condivisione dei benefici derivanti dal loro utilizzo (Protocollo di Nagoya).

sviluppo affinché possano mettere in atto il Protocollo. La questione più controversa rimane la strategia da adottare per mobilitare le risorse finanziarie necessarie per l'attuazione degli obiettivi del piano strategico 2011–2020. La decisione, presa in occasione della conferenza delle parti della CDB, prevede di raddoppiare il finanziamento internazionale a favore della biodiversità entro il 2015. Si tratta di un obiettivo indicativo per la Svizzera, che si propone comunque di aumentare il suo contributo entro il 2020.

Per la prima volta negli oltre 60 anni di vita della Convenzione internazionale che regola la caccia alla balena, la Svizzera ha presieduto la Commissione baleniera internazionale, organo istituito dalla Convenzione. Durante la sua presidenza i dibattiti sono diventati più concreti benché persistano notevoli divergenze tra Stati favorevoli e contrari alla caccia alla balena.

Cambiamenti climatici

La Conferenza sul clima di Durban (Sudafrica) si è conclusa in dicembre 2011 con la decisione di elaborare, entro la fine del 2015, un nuovo accordo sul clima che tutti gli Stati saranno tenuti a rispettare a partire dal 2020. Anche i Paesi emergenti in forte crescita saranno obbligati a ridurre le loro emissioni. Il Protocollo di Kyoto imponeva questo obbligo solamente ai Paesi industrializzati, Stati Uniti esclusi. Questo progetto rappresenta la sfida più importante della politica climatica internazionale poiché nessuno degli strumenti esistenti prevede obblighi di riduzione concreti applicabili a tutti i Paesi. Per lottare efficacemente contro i cambiamenti climatici è indispensabile obbligare tutti gli Stati a ridurre le emissioni in funzione del loro contributo alle emissioni di gas a effetto serra, delle loro capacità di agire e delle loro possibilità di sostenere gli altri.

Per la fase di transizione, che durerà fino al 2020, è stato istituito un sistema facoltativo di promesse verificabili («Pledge&Review-System»), che offre ai Paesi grande flessibilità per quanto riguarda la riduzione delle loro emissioni, garantendo nel contempo la trasparenza reciproca. Un numero elevato di Stati (responsabili di quasi l'80 % delle emissioni mondiali) ha già annunciato di aver adottato misure per ridurre le emissioni entro il 2020. Inoltre, in occasione della Conferenza sul clima di Doha (Qatar), in dicembre 2012, si è deciso un secondo periodo d'impegno del Protocollo di Kyoto, che si estenderà fino al 2020: Svizzera, Australia, UE, Islanda, Kazakistan, Croazia, Liechtenstein, Monaco, Norvegia e Ucraina si sono impegnate a ridurre le emissioni. I relativi processi di ratifica nazionali saranno avviati il più rapidamente possibile.

Sempre in occasione della Conferenza di Durban del 2011 si è deciso di concretizzare il Fondo verde per il clima («Green Climate Fund», GCF), creato a Cancùn nel 2010. A medio termine il GCF gestirà ogni anno varie decine di miliardi di dollari destinati a finanziare misure di lotta contro il riscaldamento climatico nei Paesi in sviluppo. Nella primavera del 2012 la Svizzera ha presentato la sua candidatura per ospitare il Segretariato del GCF a Ginevra. Gli altri Paesi candidati erano Germania (Bonn), Messico (Mexico City), Namibia (Windhoek), Polonia (Varsavia) e Repubblica di Corea (Songdo, nei pressi di Seoul). L'analisi tecnica delle candidature ha confermato l'eccellenza del dossier di Ginevra, che ha ottenuto ottimi risultati in tutti i punti. Il consiglio esecutivo del GCF ha tenuto la sua prima riunione a fine agosto 2011 a Ginevra, su invito della Svizzera. In quell'occasione ha optato per una procedura di selezione che, a scapito della Svizzera, prediligesse gli interessi regionali all'interno del consiglio. La seconda riunione del consiglio esecutivo, tenutasi a

Songdo (Repubblica di Corea), ha poi designato questa città come sede del Segretariato del Fondo, decisione che è stata formalmente validata dalla Conferenza delle parti alla Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, in dicembre 2012 a Doha.

Prodotti chimici e rifiuti

In occasione della terza Conferenza internazionale sulla gestione dei prodotti chimici, tenutasi in settembre 2012, ancora una volta la Svizzera ha difeso strenuamente il principio di un approccio strategico alla gestione internazionale dei prodotti chimici («Strategic Approach to International Chemicals Management», SAICM), il cui scopo è di garantire entro il 2020 un impiego sicuro e sostenibile dei prodotti chimici. A tal riguardo la Svizzera adotta una prassi multisettoriale, che richiede il coinvolgimento del settore privato e della società civile. Entro il 2013 è inoltre prevista una convenzione internazionale che disciplini l'uso del mercurio, una sostanza altamente tossica. Un'ultima tornata di negoziati, decisiva, è prevista a Ginevra per gennaio 2013.

Acqua e boschi

La Svizzera ha presieduto la Convenzione sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (Convenzione sull'acqua della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa). Ha moltiplicato gli interventi nei forum internazionali (Forum mondiale dell'acqua, settimana mondiale dell'acqua di Stoccolma, riunioni FEM in Africa ecc.) per far conoscere questa Convenzione paneuropea e i suoi numerosi successi anche al di fuori dell'Europa. La Convenzione dovrebbe assumere una portata mondiale nel 2013 grazie a un articolo aggiuntivo proposto dalla Svizzera.

Nel 2011 i ministri europei delle politiche forestali hanno deciso di avviare i lavori per una convenzione europea sulle foreste e discusso una prima bozza. La firma della convenzione è prevista per la fine del 2013.

Trasporti

Nel settore dei trasporti la politica estera della Svizzera privilegia le relazioni bilaterali con i Paesi vicini e l'UE.

A conclusione di vari cicli negoziali, il 4 settembre 2012 la Svizzera e la Germania hanno firmato un accordo sulle rotte di avvicinamento e di decollo dall'aeroporto di Zurigo che attraversano lo spazio aereo tedesco. Questo accordo rappresenta un compromesso ed esclude il rischio che la Germania adotti misure unilaterali. L'accordo pone fine a un annoso contenzioso sul rumore degli aerei e permetterà alla Svizzera di rinsaldare le relazioni bilaterali con il suo vicino territoriale. Il processo di ratifica è stato avviato in entrambi i Paesi. In novembre 2012, il ministro tedesco dei trasporti Peter Ramsauer ha chiesto di precisare gli aspetti rimasti ancora in sospeso in merito all'interpretazione dell'accordo.

Con la costruzione della Nuova ferrovia transalpina (NFTA) la Svizzera mette a disposizione un'infrastruttura efficiente e apre così la strada al corridoio ferroviario Rotterdam-Genova. L'entrata in servizio del galleria di base del San Gottardo è prevista per la fine del 2016; quella del Monte Ceneri sarà operativa dal 2019. Per assicurare la disponibilità delle capacità necessarie a nord e a sud della NFTA, la Svizzera lavora a stretto contatto con Germania e Italia all'interno degli organi di pianificazione comuni. Il 17 dicembre 2012 la Svizzera e l'Italia hanno sottoscritto

un memorandum d'intesa sul traffico ferroviario che prevede un ampliamento a quattro metri della sagoma lungo le tratte ferroviarie tra Chiasso e Milano nonché sulla tratta Ranzo-Gallarate quale parte della linea di Luino in territorio italiano. I due Paesi hanno inoltre convenuto di sostenere la realizzazione di un nuovo terminale per il trasbordo delle merci dalla strada alla rotaia nello scalo merci di Milano. Con la firma del memorandum d'intesa si intende inoltre migliorare il traffico viaggiatori transfrontaliero. Per garantire l'allacciamento alla *rete ferroviaria europea a grande velocità*, la Svizzera contribuisce al finanziamento di lavori sul territorio dei Paesi vicini, sia per esempio con contributi a fondo perso (Francia), sia con anticipi (elettrificazione della tratta Lindau-Geltendorf in Germania). L'inaugurazione della linea Haut-Bugey tra Ginevra e Parigi nel 2010 ha consentito di introdurre, nel dicembre 2011, un collegamento più rapido tra Basilea e Parigi tramite il TGV Reno-Rodano, che riduce notevolmente i tempi di percorrenza.

Il raccordo ferroviario dell'EuroAirport Basilea-Mulhouse (EAP) è un progetto comune che coinvolge Francia, Germania e Svizzera, oltre che l'EAP e gli enti locali. L'obiettivo è di collegare entro il 2018 l'aeroporto di Basilea-Mulhouse alla rete ferroviaria al fine di migliorare sensibilmente i collegamenti terrestri e di permettere lo sviluppo della zona aeroportuale. Un possibile contributo finanziario al raccordo ferroviario è finalizzato in particolare a risolvere la questione del diritto applicabile al settore svizzero dell'aeroporto e garantire quindi alle aziende svizzere che vi operano una sufficiente certezza del diritto. Il *progetto ferroviario CEVA* (Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse), fulcro del sistema franco-svizzero di trasporti pubblici nella regione di Ginevra, ha compiuto notevoli passi avanti con l'inizio dei lavori sul territorio svizzero in novembre 2011. Questa linea, che entrerà in servizio nel 2017, contribuirà allo sviluppo di una rete coerente e completa di trasporti pubblici nelle zone di confine.

Energia

Relazioni bilaterali con i Paesi confinanti: la collaborazione con i Paesi vicini assume una rilevanza notevole a causa delle strette interdipendenze (reti e gasdotti transfrontalieri). Perciò nel 2012 la Svizzera ha intensificato la collaborazione soprattutto con la Germania, l'Austria e l'Italia: inizio di un dialogo sulle questioni energetiche con il Land di Baviera, continuazione del dialogo con il Baden-Württemberg, firma con la Germania e l'Austria di una dichiarazione comune con la quale i tre Paesi si impegnano a collaborare nel settore dello stoccaggio dell'elettricità e la cui applicazione si concretizzerà nel 2013; elaborazione con l'Italia di una dichiarazione d'intenti sulla collaborazione nel settore energetico, che il capo del DATEC sottoscriverà a fine 2012 o nella primavera del 2013.

Relazioni bilaterali con determinati Stati partner: nel 2012 la Svizzera ha firmato con la Russia, la Grecia e il Lussemburgo altrettante dichiarazioni d'intenti per rafforzare la collaborazione in campo energetico. In occasione della sua visita in Cina in primavera, il capo del DATEC ha concordato la creazione di un gruppo di lavoro bilaterale incaricato di identificare i settori propizi alla collaborazione. Per quanto riguarda l'apertura del corridoio meridionale del gas, la scelta del gasdotto (progetto Trans Adriatic Pipeline [TAP] o Nabucco-Ovest) dovrebbe diventare realtà nel 2013. La Svizzera sostiene ufficialmente il progetto TAP, finanziato in buona parte dalla società svizzera AXPO (42,5%), e durante l'anno in rassegna ne ha discusso con i Paesi interessati (Turchia, Azerbaigian, Albania, Italia, Grecia).

Cooperazione multilaterale: la Svizzera continua a impegnarsi a favore del rafforzamento di istituzioni multilaterali centrali come l'Agazia internazionale per l'energia (AIE), l'Agazia internazionale per l'energia atomica (AIEA), la Carta dell'energia e l'Agazia internazionale per le energie rinnovabili (IRENA). Nell'ambito dell'AIEA, nel 2012 la Svizzera si è impegnata soprattutto a favore del miglioramento della sicurezza nucleare in tutto il mondo e ha chiesto che siano rese obbligatorie le valutazioni («peer review») dell'AIEA per verificare la sicurezza delle centrali nucleari e la loro sorveglianza statale. In Svizzera tutte le centrali nucleari hanno superato i test di resistenza dell'UE. Nell'ambito del gruppo di Paesi «Friends of Fossil Fuel Subsidies Reform», la Svizzera è favorevole alla soppressione dei sistemi di sovvenzione per le energie fossili che si siano rivelati inefficaci.

Cooperazione allo sviluppo: la cooperazione svizzera allo sviluppo attribuisce una notevole importanza alle questioni energetiche. Nel quadro di programmi multilaterali delle banche di sviluppo e di progetti bilaterali, la Svizzera contribuisce a un uso più efficiente dell'energia, a una maggiore diffusione nei Paesi emergenti e in sviluppo delle energie rinnovabili e a una sostituzione degli impianti di produzione di energia dannosi per il clima. Una quota consistente dei capitali supplementari, pari a 125 milioni di franchi, concessi in febbraio 2011 per l'aumento del contributo della Svizzera nel quadro della Convenzione dell'ONU sui cambiamenti climatici è investita nei programmi della DSC e della SECO. Peraltro, la cooperazione svizzera allo sviluppo prevede di rafforzare l'impegno nel quadro dell'iniziativa ONU «Energia sostenibile per tutti» per favorire l'accesso delle famiglie povere a prestazioni energetiche moderne.

Sanità

In marzo 2012 il Consiglio federale ha approvato la nuova politica estera in materia di salute, che sostituisce l'accordo concluso tra il DFAE e il DFI nel 2006. Questa nuova politica definisce gli obiettivi che la Svizzera intende sostenere nel limite delle proprie possibilità e risorse. Il 2012 è stato caratterizzato dai temi prioritari elencati nel prosieguo.

Impegno nell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS): l'aumento dei compiti e delle sfide da affrontare, il maggior numero di attori della sanità e la difficoltà nell'assicurare un finanziamento sostenibile rendono indispensabile una riforma dell'OMS. Con il suo statuto di membro del Comitato esecutivo (2011–2014), la Svizzera promuove il processo di riforma e si impegna soprattutto per rafforzare l'OMS e il suo finanziamento sostenibile, nonché per promuovere i sistemi sanitari e la città di Ginevra come capitale mondiale della sanità. La nomina nel 2012 di due cittadini svizzeri come consiglieri della direttrice generale dell'OMS, in particolare per le questioni relative alla riforma, è dunque da considerare positivamente.

Cooperazione allo sviluppo e agenda ONU post-2015: gli Obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM) sono validi fino al 2015. Occorre intensificare l'impegno internazionale affinché questi obiettivi possano essere raggiunti nel maggior numero possibile di Paesi e regioni, in particolare per quel che riguarda i punti seguenti: la riduzione della mortalità infantile e materna, la lotta contro l'HIV/Aids, la malaria e altre malattie gravi. Nel quadro della cooperazione allo sviluppo la Svizzera concentra dunque il suo intervento sul miglioramento della salute di madri e bambini, sulla lotta contro le principali malattie infettive e sul miglioramento dell'assistenza sanitaria a livello nazionale e locale con l'introduzione di riforme strutturali. Al di là del 2015, la Svizzera auspica che l'ONU adotti un'agenda per lo sviluppo sostenibile e

si adopera affinché gli obiettivi sanitari assumano un ruolo preminente e in particolare l'accesso ai servizi sanitari e la loro assunzione finanziaria, così come la prevenzione e la promozione della salute, diventino per tutti l'obiettivo principale.

Negoziati con l'Unione europea: dall'autunno 2008 la Svizzera e l'UE stanno negoziando un accordo in materia di agricoltura, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti e salute pubblica. Attualmente i negoziati procedono a rilento, perché le parti stanno ancora cercando soluzioni appropriate per questioni di ordine istituzionale.

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

Sostegno ai cittadini svizzeri all'estero

Mansioni consolari

La crescente mobilità internazionale dei cittadini svizzeri conferisce maggiore importanza alle attività del DFAE e delle rappresentanze svizzere all'estero, che fanno parte del servizio pubblico. Queste rappresentanze sono gli interlocutori privilegiati dei cittadini svizzeri che hanno il proprio domicilio permanente all'estero o che vi soggiornano temporaneamente. Assolvono compiti analoghi a quelli svolti dalle amministrazioni comunali in Svizzera e assicurano il legame degli Svizzeri all'estero con la Patria, contribuendo a promuovere i loro rapporti reciproci. Le mansioni consolari svolte dalle rappresentanze riguardano soprattutto la registrazione dei cittadini svizzeri che si stabiliscono all'estero, la consegna di informazioni ufficiali, l'emissione di documenti d'identità, l'elaborazione delle pratiche di stato civile, le domande sulla nazionalità svizzera e le richieste di aiuto sociale, nonché diverse altre prestazioni tra cui le registrazioni di depositi, il rilascio di attestati e la legalizzazione delle firme. Le rappresentanze rilasciano inoltre i visti ai cittadini stranieri che vogliono recarsi in Svizzera o nello spazio Schengen.

Nel 2010 la rete delle circa 140 rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere è stata soggetta a un controllo integrale dell'efficienza il cui risultato è stato la creazione di centri consolari regionali competenti per più Paesi. Parallelamente, sono state sviluppate misure di accompagnamento per garantire in qualsiasi momento la qualità dei servizi: la possibilità di raccogliere i dati biometrici presso le rappresentanze attrezzate e gli uffici cantonali dei passaporti, l'organizzazione di giornate di consultazione consolare nelle ambasciate senza sezione consolare e il potenziamento dell'assistenza online. Questa riorganizzazione, iniziata nel 2011, riguarda circa 14 000 persone immatricolate (il 2% di tutti gli Svizzeri all'estero) e 1700 richieste di visto (lo 0,34% di tutte le richieste di visto nel 2011).

La «helpline» del DFAE, introdotta a inizio 2011, è al servizio degli Svizzeri all'estero per rispondere a tutte le domande inerenti alle questioni consolari e per rispondere, in situazioni di crisi, alle chiamate di avviso di ricerca dei familiari preoccupati. Inizialmente sono state registrate circa 1000 domande al mese e così da maggio 2012 si è deciso di rendere operativa questa «helpline» 24 ore su 24. In futuro si prevedono 30 000–35 000 domande all'anno.

Anche la protezione consolare – ossia l'aiuto ai cittadini svizzeri che si trovano in situazione d'emergenza all'estero – è una delle mansioni che assume sempre più importanza. Le statistiche indicano che gli Svizzeri si recano all'estero 16 milioni di volte all'anno. I consigli di viaggio pubblicati sul sito Internet del DFAE incentivano la responsabilità individuale dei cittadini che viaggiano all'estero in un'ottica di prevenzione. Ciononostante, negli ultimi anni le domande di assistenza consolare sono aumentate sensibilmente. Nel 2007 si sono registrati 463 nuovi casi, mentre nel 2011 il numero è più che raddoppiato, raggiungendo 1004 interventi.

Da inizio luglio 2012, la piattaforma Internet «Itineris» consente agli Svizzeri che soggiornano temporaneamente all'estero di comunicare al DFAE le loro coordinate e il loro itinerario. In caso di crisi, il Dipartimento può così localizzarli rapidamente e informarli, per esempio tramite SMS, del deterioramento della situazione in un determinato Paese. Circa 17 000 connazionali si sono già iscritti alla piattaforma «Itineris» dal suo lancio.

Prevenzione e gestione di crisi

Nel corso dell'anno in rassegna, la gestione delle crisi si è concentrata nuovamente su Africa del Nord e Medio Oriente, ancora in un contesto instabile. La situazione in Siria, che sfiora la guerra civile, ha costretto la Svizzera a chiudere la sua ambasciata di Damasco alla fine di febbraio e a raccomandare a tutti i suoi cittadini di lasciare temporaneamente il Paese. In collaborazione con altri Stati europei, la Svizzera sta preparando i piani di evacuazione nel caso in cui la situazione nell'intera regione dovesse deteriorarsi drasticamente. Viste le crescenti tensioni tra Israele e Iran, il DFAE ha organizzato missioni di prevenzione delle crisi a Teheran, Tel Aviv, Abu Dhabi e Dubai, organizzando esercitazioni di crisi in collaborazione con le rappresentanze locali allo scopo di aiutare i cittadini svizzeri in pericolo.

Cinque rapimenti di cittadini svizzeri hanno richiesto l'intervento del Centro gestione di crisi e il dispiegamento di *taskforce* interdipartimentali: due ostaggi svizzeri detenuti in Pakistan sono riusciti a scappare il 14 marzo 2012 e due casi di rapimento, rispettivamente in Mali e in Niger, si sono conclusi in aprile senza che la Svizzera versasse alcun riscatto. Il Centro gestione di crisi del DFAE si sta ancora occupando del rapimento di un cittadino svizzero nelle Filippine e di una connazionale rapita nello Yemen in marzo. Considerando l'aumento del numero di rapimenti (dieci dal 2009) e il fatto che la loro gestione mobilita ingenti risorse e provoca costi elevati, la Confederazione ha rafforzato la sua attività di prevenzione tramite misure mirate, come per esempio interventi in occasione di saloni dedicati ai viaggi, conferenze di ex-ostaggi nelle scuole turistiche o articoli pubblicati sulle riviste specializzate. La Confederazione si impegna inoltre a promuovere il rispetto dei consigli di viaggio formulati dal DFAE. Dato il moltiplicarsi di questi casi nel 2012 si è aperto un dibattito pubblico sulla responsabilità individuale dei turisti e sul limite d'intervento dello Stato in casi del genere. Il Consiglio federale lo considera un dibattito importante che contribuisce a sensibilizzare la popolazione sui rischi legati ai viaggi in regioni instabili.

Durante il 2012 ci si è concentrati maggiormente sullo sviluppo degli strumenti di gestione delle crisi e sulla collaborazione con partner privati (agenzie di viaggio, compagnie assicurative, organizzazioni di soccorso, grandi aziende) che presentano un grande potenziale sinergico. Si tratta di intensificare lo scambio di informazioni tra il settore pubblico e privato e di collegare i vari responsabili della sicurezza al

fine di offrire ai cittadini svizzeri (semplici privati, uomini d'affari o cittadini svizzeri residenti all'estero) un'assistenza ottimale in caso di crisi.

Relazioni con gli Svizzeri all'estero

La comunità degli Svizzeri all'estero ha superato la quota di 700 000 persone per la prima volta a fine 2011 (703 640, +1,23% rispetto all'anno precedente). Circa il 60% si è stabilito nell'UE (420 653), quasi la metà in Francia (183 754), Germania (79 050) e negli Stati Uniti (75 637). A fine 2011 143 288 persone (+5,45%) erano registrate nel catalogo elettorale di un Comune svizzero, pari a oltre un quarto degli elettori domiciliati all'estero. Dal 2012 gli Svizzeri all'estero di dodici Cantoni hanno accesso al voto elettronico. Il DFAE, in collaborazione con la Cancelleria federale, si impegna per mettere a disposizione della maggioranza degli elettori svizzeri all'estero il servizio di «E-Voting».

Nel 2012 la rappresentanze svizzere all'estero hanno inoltre operato nel campo dell'aiuto sociale in favore di cittadini bisognosi. Le sovvenzioni federali e cantonali hanno permesso di sostenere finanziariamente anche società svizzere di soccorso all'estero. I conti della Società cooperativa Fondo di solidarietà degli Svizzeri dell'estero (Soliswiss) presentano perdite per 1,37 milioni di franchi (stato al 31 dicembre 2011), a causa di perdite su titoli e di ingenti ammortamenti. Il numero di membri è diminuito da 4300 nel 2010 a 3888 nel 2011. Nel corso dell'anno in rassegna sono state presentate tre richieste d'indennizzo da persone che hanno perso i loro mezzi di sussistenza in Libano e nelle Filippine.

Nell'ambito dell'accordo di prestazioni tra il DFAE e l'Organizzazione degli Svizzeri all'estero (OSE) sono stati pubblicati sei numeri di «Gazzetta Svizzera» nel corso del 2012. Questa rivista è ormai consultabile anche su iPad. Il capo del DFAE ha partecipato al Congresso degli Svizzeri all'estero svoltosi a metà agosto a Losanna e ha ricordato l'importanza accordata dal Consiglio federale alla «Quinta Svizzera» nel quadro della sua politica estera, importanza che si traduce nell'elaborazione di una *legge sugli Svizzeri all'estero*. Una sottocommissione della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati, assistita dal DFAE, vi sta lavorando basandosi sull'iniziativa parlamentare Lombardi (11.446).

Cooperazione internazionale nel settore dei servizi consolari

Visti

Dal 2010 si assiste a un aumento sostanziale delle domande di visto, tendenza riconducibile soprattutto all'interesse economico e turistico per la Svizzera da parte dei grandi Paesi emergenti (Cina, India, Paesi del Golfo e altri) e alle campagne mirate di Svizzera Turismo e dell'Osec. Il DFAE ha adeguato le proprie risorse e procedure in questo campo. In seguito al forte sviluppo del 2011 (+10%), per il 2012 si attende un ulteriore aumento di quasi il 12% delle domande di visti (con punte del 40–60% in Cina, India e a Dubai), portando il numero totale a circa 550 000 domande (500 000 nel 2011). Al fine di assicurare la coerenza tra i diversi attori, la collaborazione tra DFAE, Svizzera Turismo e DFGP è sfociata nell'introduzione di processi che facilitano il rilascio di visti a gruppi di turisti ben definiti, in particolare in Cina, India e Indonesia.

La Svizzera partecipa attivamente allo sviluppo della filosofia Schengen della responsabilità condivisa. Nel 2012 sono stati conclusi nuovi accordi di rappresentanza che permettono di delegare a un altro Stato il rilascio di visti di competenza della

Svizzera nel caso in cui quest'ultima non disponga di un servizio consolare in un dato Paese. Il sistema funziona in entrambe le direzioni: al 31 agosto 2012 la Svizzera lavorava con 10 Paesi Schengen e rappresentava i propri interessi in 17 località mentre era a sua volta rappresentata in 19 località. Considerato l'aumento numerico e il lavoro supplementare derivante dall'introduzione dei visti biometrici, il DFAE ha deciso di esternalizzare una parte dei compiti amministrativi della procedura di rilascio dei visti e di cercare partner privati con i quali poter collaborare in futuro.

Migrazione/Frontiere

La Svizzera prevede di inviare all'estero agenti specializzati, i cosiddetti «Airline liaison officer» (ALO), per esaminare i documenti di viaggio. Si tratta di personale del Corpo delle guardie di confine assunto per sostenere le compagnie aeree e le rappresentanze svizzere nel controllo dei documenti presentati dai passeggeri e dai richiedenti di visti. I primi interventi sono previsti a Dubai, Nairobi e Pristina.

Il 1° giugno 2012 il Consiglio federale ha adottato la strategia di gestione integrata delle frontiere elaborata congiuntamente da Confederazione e Cantoni per riunire in un unico strumento tutte le attività istituzionali finalizzate a combattere la migrazione illegale, il traffico di migranti e la criminalità transfrontaliera, garantendo al contempo il buon funzionamento dell'immigrazione legale. Le misure previste dovrebbero essere implementate a partire dal 2014.

Collaborazione consolare

La ricerca di una collaborazione rafforzata con altri Paesi europei ha portato il DFAE a stringere numerosi contatti con partner come Germania, Austria, Slovenia, Paesi Bassi e Polonia. Al di fuori dello spazio Schengen, lo sviluppo di relazioni strutturate è stato oggetto di particolare attenzione. Sono state dunque organizzate consultazioni dedicate alle questioni consolari con la Turchia e la Russia, mentre sono in corso i lavori preparatori con il Brasile e la Cina.

2.5 Informazione e comunicazione

L'immagine di un Paese è un fattore importante sulla scena economica internazionale. Per rimanere competitivi bisogna far sentire la propria voce grazie a una comunicazione adeguata alla strategia di politica estera che consenta di influenzare attivamente la percezione estera. Spesso contraddistinta da elementi tradizionali come la natura o la qualità dei prodotti, l'immagine della Confederazione all'estero è complessivamente positiva. In rapporto alle sue dimensioni, la Svizzera gode di una presenza mediatica piuttosto forte all'estero, anche se è sempre più spesso oggetto di critiche, in particolare da parte dei Paesi vicini e degli Stati Uniti, a causa di varie questioni finanziarie e fiscali, di dibattiti pubblici sugli stranieri o della persistente forza del franco svizzero in un'Europa in cui la crisi del debito si aggrava. Questo approccio piuttosto critico e unilaterale minaccia di intaccare l'immagine complessiva del nostro Paese all'estero. Occorre dunque badare sempre a come si è percepiti al di fuori dei confini nazionali.

Strategia di comunicazione dell'immagine nazionale 2012–2015

Il 1° giugno 2012 il Consiglio federale ha adottato la Strategia di comunicazione dell'immagine nazionale 2012–2015 che risponde a questo crescente bisogno di

comunicazione. Questa strategia punta sullo sviluppo della comunicazione nazionale per temi e si basa su un approccio tematico. Oltre alla partecipazione di vari attori dell'Amministrazione federale, prevede di sfruttare al meglio anche il potenziale di attori privati, in Svizzera e all'estero.

Strumenti dell'immagine nazionale

Nel corso dell'anno in rassegna sono stati sviluppati il monitoraggio e l'analisi dei media sociali e l'elaborazione di studi sull'immagine generale della Svizzera. Nel 2012 le relazioni con i Paesi vicini, con l'Unione europea e i suoi membri e con i partner strategici al di fuori dell'Europa, come la Cina o gli Stati Uniti hanno continuato a essere al centro delle attività di promozione all'estero. La presentazione della nuova strategia della piazza finanziaria elvetica ne è un esempio importante. In Germania, Austria e a Bruxelles sono stati organizzati simposi su temi come il freno all'indebitamento e il finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti. Nel quadro del programma «Think Swiss», che presenta i progressi e gli approcci politici della Svizzera negli Stati Uniti, è stata organizzata presso la New York Public Library una tavola rotonda intitolata «Occupy Rousseau: Inequality & Social Justice». In occasione dell'anno commemorativo dedicato a Jean-Jacques Rousseau, alcune personalità del mondo della politica e della scienza hanno analizzato il fenomeno «Occupy Wall Street» alla luce del pensiero di Rousseau. Diversi progetti lanciati dalle rappresentanze svizzere in occasione della «Fête de la Francophonie», festeggiata ogni anno in tutto il mondo, sono stati posti sotto gli auspici di questo grande personaggio. Sul piano scientifico infine, l'esposizione «Albert Einstein» del Museo storico di Berna, accompagnata da una serie di conferenze, è stata presentata a Wuhan, segnando così la fine di una tournée cinese di due anni che ha fatto tappa a Pechino, Guangzhou e Hong Kong.

Il dialogo con l'Italia su temi quali l'economia, la scienza, i media e la cultura è stato al centro del primo incontro sulla creazione del «Forum per il dialogo italo-svizzero». Il forum, che raggrupperà 40 alti rappresentanti dei due Paesi, dal 2013 probabilmente alternerà le proprie riunioni annuali tra Svizzera e Italia. I partecipanti si occuperanno di temi di attualità che interessano i due Paesi e presenteranno le loro proposte alle istituzioni politiche allo scopo di intensificare i rapporti bilaterali. Nel 2012 la «House of Switzerland» ai giochi olimpici di Londra e il padiglione svizzero all'esposizione universale di Yeosu, in Corea del Sud, che rappresentavano la Svizzera come il serbatoio idrico d'Europa, sono stati piattaforme importanti per l'immagine nazionale. A Londra sono stati accolti 250 000 visitatori e a Yeosu 500 000, che hanno potuto scoprire la Svizzera dal punto di vista della creatività, dell'innovazione e dell'impiego sostenibile di risorse.

Parallelamente alle attività all'estero, nel 2012 la Svizzera ha invitato circa 600 professionisti dei media, specialisti, politici e studenti a compiere viaggi tematici. Alcuni relatori del Parlamento tedesco hanno per esempio fatto visita al nostro Paese partecipando a colloqui su democrazia diretta, politica estera ed europea e piazza finanziaria. Il sistema duale della formazione professionale in Svizzera desta sempre notevole interesse: alcune delegazioni, come quella inglese e sudafricana, non solo hanno reso visita a rappresentanti ufficiali a Berna e nei Cantoni, ma hanno visitato anche i centri di formazione di aziende come Credit Suisse, Stadler Rail, Stryker o Fraisa. Inoltre, i «Winter Days» organizzati per la prima volta a Gstaad in gennaio 2012 hanno permesso a parlamentari, alti funzionari e diplomatici svizzeri di incontrare i loro omologhi europei per parlare di ricerca e innovazione. Hanno inoltre

avuto l'occasione di presentare in maniera approfondita le preoccupazioni della Svizzera in seno all'Unione europea e di stringere legami importanti con i responsabili decisionali.

Oltre alle informazioni stampate e al sito Internet dedicato al nostro Paese, il DFAE ha fatto maggiore ricorso ai media sociali per informare i visitatori del padiglione svizzero a Yeosu e della «House of Switzerland» ai giochi olimpici di Londra, riuscendo così a raggiungere un pubblico più giovane e ad affrontare una vasta gamma di temi riguardanti il nostro Paese. Nella «House of Switzerland» per la prima volta è stato installato uno spazio dedicato ai giochi progettati in Svizzera o in rapporto con il nostro Paese.

2.6 Risorse e rete esterna

La rete esterna della Svizzera è in costante evoluzione: i rapporti di forza globali, l'emergenza di mercati in espansione che aprono all'economia svizzera nuove possibilità, la crescente tendenza a effettuare viaggi che richiedono assistenza in destinazioni nuove, le esigenze degli Svizzeri all'estero, la maggiore efficacia grazie ai progressi tecnologici, ma anche le misure di risparmio auspiccate dal Parlamento sono fattori che influiscono sulla concezione della rete esterna.

L'orientamento strategico della rete esterna della Svizzera è oggetto di una valutazione costante in relazione sia alla forma più opportuna con la quale presentarsi a livello planetario sia all'adeguatezza delle prestazioni offerte da ciascuna rappresentanza. Il Consiglio federale ribadisce la propria volontà di mantenere una rete esterna forte e universale in linea con le priorità stabilite nel rapporto sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura 2012–2015. Il 25 aprile 2012, il Consiglio federale ha adottato diverse misure volte a sfruttare al meglio le sinergie, a complemento delle decisioni che erano già state prese in primavera 2011 e gennaio 2012 per la creazione di centri consolari regionali. Queste misure, decise dal Consiglio federale, consentono al DFAE di raggiungere l'obiettivo fissato dal Consiglio federale nel quadro del riesame dei compiti della Confederazione. Le misure porteranno a risparmi annui netti dell'ordine di 7,1 milioni di franchi a partire dal 2014 e di 9,6 milioni di franchi a partire dal 2016.

Nel 2012 la Svizzera ha aperto due nuove ambasciate, in Qatar e Myanmar. L'ufficio di cooperazione in Kirghizistan è diventato un'ambasciata. Nel 2012 non sono stati chiusi uffici, anche se è stata annunciata la chiusura dell'ambasciata in Guatemala (estate 2013) e quella dei consolati generali a Chicago e Toronto (entro l'estate 2014).

La collaborazione all'interno della rete esterna «allargata», ovvero con gli altri dipartimenti federali e con le organizzazioni annesse o integrate alla rete, come Swiss Business Hubs e Swissnex, occupa una posizione di rilievo nelle riflessioni in corso al DFAE sul potenziale di sinergie e modernizzazione che renderebbe più coerente l'azione dei diversi attori. Da un lato un numero crescente di attori con le loro esigenze specifiche di flessibilità vorrebbe beneficiare della maggiore visibilità data dall'appartenenza alla rete ufficiale della Svizzera, mentre dall'altro il DFAE cerca di uniformare le condizioni di funzionamento della rete. L'obiettivo è di aumentare la visibilità della Svizzera e il suo impatto all'estero creando sinergie nei

costi di utilizzo della rete e tenendo conto dei compiti e delle necessità specifiche di tutti gli attori interessati.

A tal riguardo occorre menzionare il caso della nuova ambasciata in Myanmar: questa rappresentanza funge da progetto pilota per un'ambasciata integrata. Le attività di cooperazione internazionale sono pienamente integrate in seno all'ambasciata e i compiti di supporto finanziario e amministrativo destinati sia alla cooperazione internazionale che alle attività diplomatiche tradizionali sono riunite, in modo da evitare doppioni inutili e costosi.

Il DFAE si è impegnato notevolmente per proteggere le ambasciate. L'esempio di Tripoli è significativo. L'ambasciata svizzera a Tripoli è stata riaperta alla fine della guerra civile in ottobre 2011. Il DFAE riteneva che una presenza attiva della Svizzera in Libia fosse importante per lo sviluppo istituzionale del Paese. Considerata la precarietà della sicurezza e l'impossibilità per le autorità locali di assicurare la protezione dell'ambasciata, il DFAE e il DDPS hanno proposto al Consiglio federale di affidare l'incarico a forze speciali dell'esercito. Con decreto federale del 15 marzo 2012 l'Assemblea federale ha approvato la decisione del Consiglio federale del 18 gennaio 2012. Il distacco, attivo a Tripoli da febbraio 2012, protegge il personale dell'ambasciata nei suoi locali e negli spostamenti e sostiene inoltre l'ambasciata nell'ottimizzazione del suo dispositivo di sicurezza.

In Libia la situazione rimane tesa dal punto di vista della sicurezza. Il 24 ottobre 2012 il Consiglio federale ha deciso di proporre al Parlamento un rinnovo del mandato da febbraio 2013 (prorogabile dopo sei mesi, fino a fine gennaio 2014). Il messaggio corrispondente è stato discusso in Parlamento nel corso della sessione invernale. Il Consiglio federale valuta positivamente l'esperienza del primo anno con il dispositivo di protezione, che sembra soddisfare le esigenze e segue i costanti sviluppi della situazione.

L'efficienza della rete esterna è controllata regolarmente al fine di assicurare che l'impiego delle risorse disponibili permetta di salvaguardare al meglio gli interessi della Svizzera, conformemente alla strategia di politica estera e in funzione dell'attualità internazionale. Aumentando l'efficienza, il DFAE si sforza di liberare i mezzi necessari per soddisfare le nuove esigenze che emergono nella rete esterna e, per quanto possibile, di evitare la chiusura di rappresentanze. A seconda dell'evoluzione delle finanze federali, non si può escludere la chiusura di alcune rappresentanze all'estero, anche se il Dipartimento tenta in ogni modo di evitare questa eventualità.

Informazioni complementari concernenti il Consiglio d'Europa

Osservazioni preliminari

Le priorità della Svizzera al Consiglio d'Europa e le principali sfide cui è confrontata l'organizzazione di Strasburgo sono trattate nel numero 2.2.1 del Rapporto sulla politica estera 2012. Il presente allegato contiene informazioni supplementari sulle principali attività della Svizzera nei diversi ambiti del Consiglio d'Europa.

1 Comitato dei Ministri

In occasione della 122^a sessione del Comitato dei Ministri tenutasi a Strasburgo il 23 maggio 2012, il segretario di Stato per gli affari esteri e il Commonwealth del Regno Unito, William Hague, ha trasmesso ufficialmente la presidenza del Consiglio d'Europa al ministro degli affari esteri albanese, Edmond Haxhinasto. Nel corso della sessione, il Comitato dei Ministri ha preso atto dei provvedimenti adottati per attuare le Dichiarazioni d'Interlaken e d'Izmir volte a garantire l'efficacia a lungo termine del sistema di controllo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In questo contesto ha invitato tutte le parti interessate a rispettare i termini fissati da questi documenti.

Il Comitato dei Ministri si è inoltre occupato della Dichiarazione di Brighton adottata all'unanimità in occasione della Conferenza ad alto livello del 19 e 20 aprile 2012 sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo e ha affermato la sua determinazione a rendere prioritaria l'attuazione di questo documento. Ha inoltre incaricato il Comitato direttivo per i diritti dell'uomo di presentargli proposte e due progetti di protocollo concernenti la modifica della Convenzione dei diritti dell'uomo.

Il Comitato dei Ministri si è inoltre dichiarato soddisfatto delle misure prese dopo la 121^a sessione ministeriale per implementare la politica del Consiglio d'Europa nei confronti delle regioni vicine e in particolare per quanto concerne le priorità concordate con la Giordania, il Marocco e la Tunisia in materia di cooperazione.

2 Diritti dell'uomo

2.1 Corte europea dei diritti dell'uomo

Nell'anno in rassegna, le attività del Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (CDDH) si sono concentrate sulla riforma del sistema di controllo della CEDU e sulla prevista adesione dell'UE alla CEDU.

La dichiarazione adottata in occasione della Conferenza di Interlaken (*Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme*, Interlaken, 18 e 19 febbraio 2010) ha dato impulsi considerevoli ai lavori di riforma. Dopo la Turchia, che nel 2011 aveva organizzato il seguito della conferenza dei Ministri, nell'anno in rassegna anche il Regno Unito ha riconfermato la priorità della riforma

ospitando il 19 e il 20 aprile 2012 a Brighton un'altra conferenza a livello ministeriale. Tra i principali risultati vanno segnalati:

- il mantenimento del diritto illimitato di ricorso individuale (rifiuto di introdurre restrizioni all'accesso, in particolare di riscuotere un tributo per le spese della Corte);
- l'impegno degli Stati membri a rispettare a livello nazionale la Convenzione e la giurisprudenza di Strasburgo e attuare le sentenze della Corte di giustizia;
- l'invito rivolto al Comitato dei Ministri di adottare entro la fine del 2013 diversi testi di emendamento della Convenzione (tra cui: definizione del principio di sussidiarietà e della dottrina del margine di apprezzamento degli Stati membri; riduzione del termine di ricorso da sei a quattro mesi; decisione sulla necessità di istituire nuovi posti di giudice; nuova normativa concernente il limite d'età dei giudici);
- l'importanza della qualità dei giudici, nonché della chiarezza e della coerenza della giurisprudenza;
- le riflessioni su una riforma a lungo termine (parole chiave: Corte di giustizia quale Corte costituzionale europea; restrizione d'accesso alla Corte; margine d'apprezzamento per valutare quali ricorsi trattare).

Diverse proposte (in parte sostenute dalla Svizzera) non hanno ottenuto il consenso e non figurano quindi nella dichiarazione adottata dalla Conferenza, tra queste:

- la definizione di un nuovo criterio di accesso (codificazione della prassi esistente secondo cui la Corte di giustizia non è una quarta istanza);
- l'istituzione di un posto di sostituto del commissario per i diritti dell'uomo (allo scopo di assistere gli Stati che incontrano problemi nell'attuazione a livello nazionale);
- l'introduzione di una procedura per contumacia contro gli Stati che si rifiutano costantemente di applicare le sentenze della Corte di giustizia;
- l'introduzione di sanzioni contro tali Stati.

Per la Svizzera i risultati della conferenza nel complesso possono essere considerati positivi: la dichiarazione è la continuazione e la concretizzazione del processo di riforma avviato a Interlaken e fissa termini espliciti per l'emanazione di diverse modifiche del testo della Convenzione. Nel contempo la dichiarazione indica chiaramente quali misure di riforma sono suscettibili di raccogliere in un prossimo futuro il consenso dei 47 Stati membri e quali no.

Sulla base della dichiarazione il Comitato dei Ministri ha assegnato diversi mandati al CDDH che dirige anche il seguito dei lavori.

Il secondo tema principale riguardava l'adesione dell'UE alla CEDU. I negoziati si svolgeranno in seno a un gruppo istituito dal Comitato dei Ministri, il *CDDH + I* composto, da una parte, dei 47 rappresentanti del CDDH e, dall'altra, di rappresentanti della Commissione. Nel 2012 si sono svolte tre sedute nel corso delle quali si è discusso del progetto per un accordo di adesione elaborato dal gruppo di lavoro informale (*Accord d'adhésion*).¹⁵

¹⁵ A questo proposito cfr. il rapporto sulla politica estera 2011, FF **2012** 2549 2690.

La Svizzera dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo

Il 6 novembre 2012, 1183 ricorsi contro la Svizzera erano pendenti presso la Corte europea. Nel 2012 (giorno di riferimento: 6 nov. 2012) sono stati registrati 263 nuovi ricorsi contro la Svizzera e 287 ricorsi sono stati dichiarati irricevibili o stralciati dal ruolo. In 15 di questi casi, il Governo era stato precedentemente invitato a esprimere il suo parere. Delle 51 domande di concessione di misure cautelari la Corte di giustizia ne ha respinte 46.

Nel 2012 il Governo ha ricevuto in totale 12 nuovi ricorsi su cui esprimersi. Tali ricorsi riguardano essenzialmente il divieto di tortura e trattamento inumano (art. 3 CEDU), il diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5 CEDU), il diritto ad un processo equo (art. 6 CEDU) e il diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio (art. 8 CEDU).

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

Le sette sentenze erano (in ordine cronologico)¹⁶:

- *Chambaz contre Suisse* (5.4.2012): violazione dell'articolo 6 paragrafo 1 CEDU (uguaglianza delle armi e diritto a non autoincriminarsi in un procedimento per sottrazione d'imposta);
- *Schweizerische Radio – und Fernsehgesellschaft* (21.6.2012): violazione della libertà d'espressione e d'informazione (art. 10 CEDU) in seguito al rifiuto di realizzare un'intervista filmata di una detenuta in un penitenziario;
- *Mouvement raélien suisse* (13.7.2012): nessuna violazione della libertà di religione o di espressione (art. 9 e 10 CEDU) per aver vietato l'affissione di manifesti su suolo pubblico (conferma della sentenza della Camera del 31.1.2011);
- *Nada* (12.9.2012): violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare e del diritto a un ricorso effettivo con l'iscrizione del ricorrente nell'allegato dell'ordinanza sui talebani in attuazione delle risoluzioni 1267 (1999) e 1333 (2000) del Consiglio di sicurezza dell'ONU;
- *Kissiva Koffi* (15.11.2012): l'espulsione di una persona condannata per grave violazione della legge sugli stupefacenti, il cui coniuge e il cui figlio vivono in Svizzera, non costituisce una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU);
- *Shala* (15.11.2012): non costituisce una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) l'espulsione del ricorrente giunto in Svizzera all'età di sette anni che in età adulta ha commesso diversi reati, per i quali era stato condannato in totale a cinque mesi e mezzo di detenzione, e che ha stretti contatti con lo Stato d'origine;

¹⁶ 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 (www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/staat_und_buerger/menschenrechte2/europaeische_menschenrechtskonvention.html).

- *Joos* (15.11.2012): non costituisce una violazione dell'articolo 6 paragrafo 1 CEDU (diritto ad un processo equo) il fatto che il Tribunale federale abbia trasmesso il parere del DFI al ricorrente solo a titolo d'informazione, poiché il ricorrente ha avuto tempo sufficiente per esprimersi o chiedere una risposta (diritto di replica incondizionato).

2.3 Discriminazione e razzismo

2.3.1 Visita in Svizzera del Commissario per i diritti dell'uomo

Il Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg, ha visitato la Svizzera dal 20 al 23 febbraio 2012. Il Commissario ha dedicato la sua attenzione prevalentemente alla politica e alla pratica nella lotta contro la discriminazione, in particolare in materia di xenofobia e razzismo. Ha incontrato i capi del DFAE e del DFGP, il segretario di Stato del DFAE, i direttori dell'Ufficio federale di giustizia, dell'Ufficio federale di polizia e dell'Ufficio federale della migrazione, i responsabili dell'Ufficio federale per le pari opportunità dei disabili e dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, il direttore del Servizio per la lotta al razzismo, nonché i rappresentanti della Commissione federale della migrazione e della Commissione federale contro il razzismo. Il commissario ha inoltre avuto una serie di colloqui con membri delle Camere federali e difensori civici cantonali e comunali. Prima dei colloqui ufficiali, il commissario si è incontrato con i rappresentanti di organizzazioni non governative e del Centro svizzero di competenza per i diritti umani.

Durante i colloqui, il commissario per i diritti dell'uomo ha affrontato in particolare la situazione dei gruppi vulnerabili quali i migranti, i richiedenti l'asilo e i *sans papier*, ritenendo che tali gruppi corrono un rischio superiore alla media di essere vittime di discriminazioni e violenze. Ha raccolto informazioni sullo stato dei lavori volti ad assicurare la compatibilità delle iniziative popolari con le disposizioni del diritto internazionale.

In una lettera pubblica del 12 marzo 2012 indirizzata al capo del DFAE il commissario per i diritti dell'uomo ha riassunto le sue impressioni e le conclusioni tratte dalla sua visita e ha formulato una serie di raccomandazioni alla Svizzera. Si è espresso a favore dell'introduzione a livello di legge di un divieto generale di discriminazione, dell'istituzione di difensori civici in tutti i Cantoni e di un rafforzamento della dotazione dei servizi federali incaricati di attuare le leggi corrispondenti. Ha inoltre lanciato un appello affinché sia creato un quadro istituzionale in materia di protezione dei diritti dell'uomo e a favore dell'adesione a diverse convenzioni sui diritti dell'uomo europee e internazionali.

Il 23 marzo 2012 il capo del DFAE ha espresso un parere dettagliato sulle raccomandazioni del Commissario. In tale parere afferma che in considerazione della trasformazione della società la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali rappresenta una sfida permanente e richiede una ricerca costante di soluzioni adeguate. Il capo del DFAE sottolinea che la Svizzera prende molto seriamente l'attuazione dei suoi impegni internazionali e a tal fine dispone di strumenti ben strutturati. Precisa inoltre che diverse questioni sollevate sono attualmente oggetto di consultazioni e lavori e ha sottolineato l'importanza del dibattito democratico, del

principio di sussidiarietà e di un ordinamento sociale liberale per un'efficace e duratura protezione dei diritti umani. Il parere è pubblicato insieme alla lettera del Commissario sul sito Internet di quest'ultimo.

2.3.2 Protezione delle minoranze

Il 25 gennaio 2012, il Consiglio federale ha approvato il terzo rapporto della Svizzera sull'applicazione della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali. Tale rapporto verifica la situazione delle diverse minoranze nazionali e presenta le misure adottate a partire dal 2009 da parte della Confederazione e dei Cantoni per concretizzare i risultati del ciclo di controllo precedente. Dal 5 al 7 novembre 2012, una delegazione del Comitato consultivo della Convenzione-quadro, organismo di controllo dell'attuazione di questo strumento, ha effettuato una visita di tre giorni in Svizzera. Lo scopo della visita era quello di raccogliere informazioni supplementari e di incontrare tutte le parti interessate, autorità, rappresentanti delle minoranze e ONG. Oltre a diversi incontri organizzati a Berna la Delegazione del Comitato consultivo si è recata nel Cantone di Argovia per visitare alcune aree per i nomadi e a Bienne per conoscere il progetto di insegnamento bilingue «filière bilingue» introdotto dalla città in una delle sue scuole. È previsto che nell'ambito della sua seduta plenaria del marzo 2013 il Comitato consultivo adotti la sua valutazione della Svizzera che sarà poi trasmessa al Governo svizzero per parere.

2.3.3 Lotta contro il razzismo

La direttrice supplente della Commissione federale contro il razzismo (CFR) ha partecipato al seminario della Commissione contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI) per le istituzioni nazionali indipendenti incaricate di lottare contro il razzismo e la discriminazione razziale. Il seminario, tenutosi a Strasburgo dal 31 maggio al 1° giugno 2012, si prefiggeva di discutere delle sfide che sembrano emergere dalle riforme messe in atto da diversi Stati membri in vista di istituire un'autorità nazionale unica incaricata della lotta contro tutte le forme di discriminazione e della protezione dei diritti dell'uomo in generale.

2.3.4 Uguaglianza fra donna e uomo

Nell'ambito della riforma delle istituzioni del Consiglio d'Europa è stata decisa la ristrutturazione del *Comité directeur pour l'égalité entre femmes et hommes (CDEG)*. La nuova *Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes (GEC)* ha iniziato la sua attività il 1° gennaio 2012. In seno a questa Commissione di 16 membri la signora Sylvie Durrer, direttrice dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU), è stata eletta dal Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (*CDDH*) quale rappresentante della Svizzera sino al 31 dicembre 2014. La rappresentante elvetica è inoltre incaricata di assicurare il collegamento tra il programma trasversale del Consiglio d'Europa e gli attori e i meccanismi incaricati di promuovere l'uguaglianza a tutti i livelli dello Stato. In occasione della prima seduta della GEC, svoltasi dal 6 all'8 giugno 2012, sono stati definiti gli orientamenti strategici

della nuova commissione. Una delle sue prime attività consiste in uno studio di fattibilità sull'accesso delle donne alla giustizia. Questo studio concernente l'istituzione di un nuovo strumento giuridico ha lo scopo di promuovere lo scambio di esperienze tra gli Stati rappresentati nella Commissione e contribuire a livello del diritto nazionale e internazionale a individuare gli ostacoli che impediscono alle donne di accedere alla giustizia, mettere in evidenza la *buona prassi* e formulare raccomandazioni per migliorare la situazione. Una seconda attività consiste nel far conoscere la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica; la terza attività riguarda la lotta contro gli stereotipi fondati sul sesso nei media e nell'educazione.

2.3.5 Diritti dei disabili

Con la riforma del Consiglio d'Europa, il tema «parità di trattamento per le persone disabili» è stato affidato al Comitato di esperti per i diritti delle persone con disabilità (CS-RPD). Questo organismo ha preso il posto del Forum europeo di coordinamento per il Piano d'azione sulla disabilità del Consiglio d'Europa (CAHPAH) e riferisce sulle sue attività al Comitato sulla coesione sociale (CDCS).

Nella sua seduta costitutiva del giugno 2012, il Comitato ha deciso di proseguire le attività d'attuazione del Piano d'azione del Consiglio d'Europa e di dare la priorità ai diritti dei bambini e degli adolescenti disabili. Nel 2013 le attività del Comitato saranno incentrate sulla partecipazione delle persone disabili alla vita culturale. Visto che la parità di trattamento per le persone disabili nella vita culturale è anche una delle priorità dell'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD) per il biennio 2012–2013, una collaborazione in questo ambito riveste un grande interesse per la Svizzera.

2.4 Diritti economici, sociali e culturali

Il 12 gennaio 2010, la Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) ha depositato un postulato che incaricava il Consiglio federale di presentare un rapporto sulla compatibilità della riveduta Carta sociale europea con l'ordinamento giuridico svizzero e sull'opportunità di firmarla e ratificarla al più presto. Il Consiglio degli Stati ha adottato il postulato nel marzo 2010 e l'ha trasmesso al Consiglio federale. Il DFAE è incaricato di redigere tale rapporto, in collaborazione con gli altri dipartimenti interessati. Ha presentato un primo progetto interno a fine novembre 2010. Da questo progetto, completato con i pareri dei Cantoni raccolti nell'ambito di una consultazione tecnica organizzata nel 2010–2011, è emerso che occorre altre precisazioni e altri elementi per chiarire le questioni della compatibilità della riveduta Carta sociale europea con l'ordinamento giuridico svizzero e dell'opportunità di una sua ratifica. A tal fine nel settembre 2011, il DFAE ha informato il Consiglio federale della sua intenzione di completare il rapporto con una parte economica e di chiarire con il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS) le questioni ancora irrisolte relative alla compatibilità della Carta sociale con l'ordinamento giuridico svizzero. Il rapporto sarà presentato al Parlamento non appena debitamente completato.

Nell'anno in rassegna, il Comitato direttivo per la bioetica (DH-Bio, ex CDBI) ha proseguito diversi progetti tra cui l'organizzazione del simposio sulle biobanche e le collezioni biomediche che si è svolto a Strasburgo dal 19 al 20 giugno 2012. Questa manifestazione, che ha riunito personalità internazionali di grande calibro, ha fornito elementi importanti sui dibattiti attuali e sugli sviluppi nel settore delle biobanche. Si tratta in particolare della loro finalità e della loro estensione dalla ricerca pura all'insieme delle cure mediche, del legame stretto e durevole tra i donatori e i campioni prelevati che rende possibile il consenso informato dinamico e l'informazione costante dei donatori sui risultati importanti che li concernono. È stata inoltre sottolineata la necessità di un «proper expectation managements» in seguito al battage mediatico sulle speranze che una medicina personalizzata fondata sulle biobanche potrebbe suscitare. L'obiettivo della manifestazione era di preparare la revisione della Raccomandazione Rec(2006)4 della Commissione dei Ministri agli Stati Membri sull'utilizzo di campioni biologici di origine umana per scopi di ricerca (*Recommendation Rec(2006)4 of the Committee of Ministers to member states on research on biological materials of human origin*). Un rappresentante dell'UFSP, in qualità di autorità competente, ha potuto partecipare alla discussione finale.

La successiva assemblea plenaria del DH-Bio si è occupata di vari temi importanti, in particolare della possibilità e dell'opportunità di impedire l'iscrizione multipla nel settore della medicina dei trapianti. Per aumentare le loro possibilità vi sono persone, il cui numero è difficilmente quantificabile, che si fanno iscrivere contemporaneamente in diversi Paesi sulle liste d'attesa per un trapianto. Questo fenomeno solleva gravi problemi di equità e la questione ancora più delicata dell'esecuzione. Inoltre, il progetto di elaborare una guida concernente le procedure decisionali nelle situazioni delle persone in fine di vita è stato discusso, e quello di pubblicare un prospetto sulle analisi genetiche destinato ai pazienti è stato approvato. Da ultimo, gli Stati membri sono stati invitati a proporre i temi da trattare durante il prossimo periodo di attività dal 2013 al 2015.

Un rappresentante dell'UFCOM è stato eletto per la Svizzera in seno all'Ufficio del Comitato direttivo sui media e la società dell'informazione (CDMSI-BU, ex CDMC).

Il 15 febbraio 2012, il Comitato dei Ministri ha adottato la *Dichiarazione* e la *Raccomandazione sulla governance dei media di servizio pubblico*. La Dichiarazione sottolinea che la libertà d'espressione e l'esistenza di media liberi e pluralistici sono indispensabili per una democrazia autentica e ricorda che gli Stati membri del Consiglio d'Europa si sono impegnati a garantire a chiunque nella loro giurisdizione il diritto fondamentale della libertà d'espressione e d'informazione conformemente all'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Nel marzo 2012, il Comitato dei Ministri ha adottato una strategia sulla gestione di Internet al fine di proteggere e promuovere i diritti dell'uomo, lo Stato di diritto e la democrazia online. La strategia, una delle priorità della presidenza britannica, comprende 40 misure strutturate in sei settori (l'apertura di Internet, i diritti degli utenti, la protezione dei dati, la cybercriminalità, la democrazia e la cultura, nonché i bam-

bini e i giovani). La Svizzera ha dato pieno sostegno a questa strategia pur rilevando la necessità di massimizzarne l'impatto, evitando i doppioni nel trattamento del tema sia all'interno del Consiglio d'Europa sia tra quest'ultimo e l'Unione europea.

Il 10 aprile 2012 il Comitato dei Ministri ha adottato due raccomandazioni, una relativa ai motori di ricerca, l'altra sulle reti sociali. Il Comitato dei Ministri chiede agli Stati di impegnarsi insieme ai gestori di motori di ricerca a rafforzare la trasparenza sul modo in cui è fornito l'accesso all'informazione; invita inoltre ad assicurare una maggiore trasparenza e un maggiore rispetto dei diritti degli utenti nel trattamento dei dati personali e chiede agli Stati di impegnarsi con i fornitori di questi servizi a sensibilizzare gli utenti sulle eventuali violazioni dei loro diritti. La raccomandazione si prefigge altresì di proteggere i bambini e i giovani contro i contenuti e i comportamenti pregiudizievoli. In seno al Comitato direttivo sui media e la società dell'informazione (CDMSI), un gruppo di esperti sui diritti degli utenti di Internet (MSI-DUI) composto di rappresentanti dei governi, del settore privato e della società civile è stato istituito allo scopo di rafforzare al massimo i diritti e le libertà degli utenti di Internet.

Il CDMSI ha constatato che il lavoro svolto dall'Osservatorio europeo dell'audiovisivo soddisfa, perlomeno in parte, la richiesta del Comitato dei Ministri di disporre di una *Raccolta delle norme del Consiglio d'Europa nel settore dei media, incluse quelle relative ai discorsi di odio*. Ha inoltre deciso di completare una raccomandazione sull'uguaglianza tra i sessi e sui media, preparata sotto la direzione del CDMC in collaborazione con un gruppo di redazione informale.

Il Comitato direttivo ha deciso di sospendere i lavori sulla necessità di standard internazionali per la scelta del foro nei casi di calunnia (*libel tourism*) e di attendere la decisione del Comitato dei Ministri sul progetto del CDMC.

Il Comitato direttivo ha proseguito i lavori di preparazione in vista della 1ª Conferenza del Consiglio d'Europa dei ministri responsabili dei media e della società dell'informazione che si terrà in Serbia nel corso del secondo semestre del 2013. La Svizzera ha sottolineato l'importanza delle nuove tecnologie dell'informazione, delle nuove reti sociali e ha rilevato la necessità di adottare nuove regole.

Da ultimo, l'Assemblea parlamentare ha adottato un progetto di *Risoluzione e di raccomandazione sulla protezione della libertà d'espressione e d'informazione su Internet e nei media online*.

3 Stato di diritto

3.1 Diritto internazionale pubblico

Gli incontri semestrali organizzati nell'ambito del Consiglio d'Europa cui partecipano tutti i consulenti giuridici dei ministeri europei degli affari esteri costituiscono una piattaforma importante per lo scambio di esperienze e opinioni. Le discussioni in seno al comitato dei consulenti giuridici (*Comité ad hoc des conseillers juridiques sur le droit international public*, CAHDI) permettono di dibattere sugli ultimi sviluppi in materia di diritto internazionale e, se necessario e auspicabile, di coordinare le reazioni degli Stati membri.

Quale esempio, può essere citato l'Osservatorio europeo delle riserve ai trattati internazionali che permette agli Stati membri di discutere della legalità delle riserve

di diritto internazionale apportate alle convenzioni multilaterali. Conformemente al diritto internazionale pubblico gli altri Stati parte dispongono di un anno a partire dalla notificazione di una riserva per formulare le loro obiezioni; ne consegue che in linea di principio le disposizioni in questione nei limiti delle riserve formulate non hanno effetto giuridico nei rapporti tra questi Stati. Le riserve possono sollevare questioni giuridiche importanti soprattutto nel settore dei diritti umani. Basandosi sui lavori preliminari del Consiglio d'Europa, nel 2011 il Consiglio federale ha deciso di formulare obiezioni contro diverse riserve formulate dal Pakistan concernenti il Patto internazionale dell'ONU relativo ai diritti civili e politici e la Convenzione dell'ONU contro la tortura che secondo il parere della Svizzera erano chiaramente contrarie al senso e allo scopo di questi trattati. Anche altri Stati europei hanno notificato le loro obiezioni al Segretario generale dell'ONU, depositario di questi trattati. In seguito a queste reazioni, il Pakistan ha deciso di ritirare le riserve maggiormente contestate.

Nell'ambito dei lavori in relazione alla riforma generale del Consiglio d'Europa vengono riesaminate tutte le convenzioni del Consiglio d'Europa. Tale esame si prefigge di migliorare la visibilità dei trattati e di aumentare il numero degli Stati parte. A questo proposito, il Segretario generale ha redatto un progetto preliminare del rapporto che è stato discusso dal CAHDI. Dal punto di vista della Svizzera, nel corso dell'anno in rassegna non è stato necessario intraprendere azioni particolari in relazione a questa procedura.

3.2 Diritto penale

3.2.1 Estradizione

Nell'ambito della modernizzazione della Convenzione europea di estradizione del 1957, il Comitato di esperti incaricato di esaminare il funzionamento delle convenzioni europee sulla cooperazione in materia penale ha elaborato e adottato un progetto di quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione e il relativo rapporto esplicativo all'indirizzo del Comitato europeo per i problemi criminali (CDPC). Lo scopo del nuovo strumento consiste nel permettere un'applicazione più flessibile delle norme relative all'extradizione e nel semplificare la procedura.

3.2.2 Tratta di esseri umani e protezione dei testimoni

Il 23 dicembre 2011, l'Assemblea federale ha adottato il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani e la legge federale sulla protezione extraprocessuale dei testimoni. Per soddisfare le esigenze della citata Convenzione era indispensabile istituire in Svizzera una normativa sulla protezione extraprocessuale dei testimoni. La legge sulla protezione extraprocessuale dei testimoni adottata dal Parlamento soddisfa pienamente questa esigenza e prevede l'istituzione di un Servizio nazionale di protezione dei testimoni della Confederazione incaricato di garantire l'attuazione uniforme dei programmi di protezione dei testimoni. Il servizio presta inoltre consulenza e sostegno ai Cantoni nel caso di persone che pur non potendo essere ammesse a un programma di protezione dei testimoni, sono tuttavia in pericolo. Dopo l'entrata

in vigore della legge, prevista il 1° gennaio 2013, sarà possibile ratificare anche la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani.

Nel 2012, il Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT) dell'Ufficio federale di polizia ha partecipato all'8ª riunione delle Parti a Strasburgo. Tale riunione ha esaminato i rapporti del Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA) concernenti l'attuazione della Convenzione da parte della Georgia, della Moldavia e della Romania. Vista l'imminente ratifica della Convenzione da parte della Svizzera, il SCOTT ha avuto, in margine alla riunione, un incontro bilaterale con la signora Petya Nestorova, segretaria esecutiva della Convenzione, per informarsi sulle tappe della procedura di valutazione della Convenzione.

3.2.3 Protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali

La Convenzione del Consiglio d'Europa del 25 ottobre 2007 sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali (Convenzione di Lanzarote, STCE 201) 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. È inoltre previsto un meccanismo di monitoraggio.

Questa Convenzione è importante sia dal punto di vista della politica interna sia da quello della politica estera. L'adesione della Svizzera necessita di diversi adeguamenti del Codice penale in materia prostituzione e pornografia infantile. In futuro dovrà essere punito anche chi ricorre a prestazioni sessuali di minori tra i 16 e i 18 anni in cambio di denaro o altre retribuzioni e chi facilita o incoraggia la prostituzione minorile a scopo di lucro. Il campo d'applicazione dell'articolo sulla prostituzione dovrà inoltre estendersi a tutti i minori di 18 anni. Saranno passibili di pena anche il reclutamento di minori per partecipare a spettacoli pornografici e gli spettatori che assistono a questi spettacoli.

Le disposizioni sulla prevenzione, sulla protezione delle vittime e sui programmi d'intervento sono parzialmente o esclusivamente di competenza dei Cantoni. Dalle consultazioni effettuate in vista della firma della Convenzione è emerso che i Cantoni sostengono all'unanimità l'adesione e che l'adesione alla Convenzione comporterebbe tutt'al più modifiche minime delle legislazioni cantonali. Dalla procedura di consultazione successiva nella quale sono stati proposti emendamenti di poco conto, è risultato che la ratifica della Convenzione, compresa la revisione del Codice penale, raccoglie un ampio consenso.

La Convenzione, entrata in vigore il 1° luglio 2010, è stata firmata dalla Svizzera il 16 giugno 2010. Il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente l'approvazione e l'attuazione della Convenzione il 4 luglio 2012.

3.2.4 Cibercriminalità

La Convenzione del Consiglio d'Europa del 23 novembre 2001 sulla cibercriminalità è entrata in vigore il 1° luglio 2004. Per il momento è l'unico strumento internazionale che concerne la criminalità informatica e in rete. Gli Stati parte sono tenuti ad adeguare la propria legislazione alle sfide poste dalle nuove tecnologie dell'informazione.

La prima parte della Convenzione prevede disposizioni penali sostanziali che mirano ad armonizzare il diritto penale degli Stati aderenti. Nella seconda parte sono fissate le regole da seguire nella procedura penale, prevalentemente per quanto concerne la raccolta e la conservazione di prove costituite da dati elettronici nell'ambito delle inchieste penali. Da ultimo, la Convenzione si prefigge di istituire una cooperazione internazionale in materia penale rapida ed efficace.

La Convenzione è entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 2012. La legislazione ha dovuto essere adeguata per quanto concerne la fattispecie penale dell'accesso indebito a un sistema per l'elaborazione dei dati (art. 143^{bis} CP, la cosiddetta fattispecie dell'*hacking*) introducendo la possibilità di anticipare la punibilità. Nell'ambito della cooperazione internazionale, per l'attuazione degli articoli 30 e 33 della Convenzione, si è dovuto introdurre una nuova disposizione (nuovo art. 18^b della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale). Le autorità d'esecuzione svizzere sono quindi autorizzate, a determinate condizioni, a trasmettere dati elettronici relativi al traffico informatico prima della conclusione della procedura di assistenza giudiziaria.

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, il Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOICI) ha partecipato per la prima volta in qualità di membro a pieno titolo a un incontro del *Convention Committee on Cybercrime* (T-CY) a Strasburgo.

3.2.5 Terrorismo

Il Consiglio d'Europa si impegna a favore dei diritti dell'uomo, dello Stato di diritto e della democrazia pluralistica e combatte con altrettanta risolutezza il terrorismo che nega questi tre valori fondamentali. Il Consiglio d'Europa si occupa del fenomeno sin dagli anni Settanta e, dopo gli attentati che hanno colpito gli Stati Uniti nel 2001, ha intensificato i suoi sforzi. La lotta del Consiglio d'Europa contro il terrorismo si fonda su tre pilastri: rafforzamento dell'azione giudiziaria contro il terrorismo, tutela dei valori fondamentali e lotta contro le cause del terrorismo.

Questo modo di procedere è basato sul principio fondamentale secondo cui è possibile e necessario combattere il terrorismo senza violare i diritti dell'uomo, le libertà fondamentali e lo Stato di diritto. Il Consiglio d'Europa ha istituito un comitato di esperti sul terrorismo (CODEXTER), attivo dal 2003. Questo organismo coordina le misure antiterroristiche del Consiglio d'Europa e dirige i lavori, che hanno già permesso di mettere a punto vari strumenti internazionali. La Svizzera ha presieduto questo Comitato nel 2010 e nel 2011. La Svizzera ha firmato la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE 196) l'11 settembre 2012.

3.2.6 Traffico di organi

Alla fine di ottobre dell'anno in rassegna, il comitato di esperti sul traffico di organi, di tessuti e cellule umane, composto di rappresentanti di trenta Stati e alcuni osservatori ha concluso l'elaborazione di un progetto di convenzione del Consiglio d'Europa. La versione finalizzata della Convenzione, sulla quale sussiste ancora qualche divergenza, è stata adottata dal CDPC nel dicembre 2012. Il Consiglio dei ministri ha dunque potuto approvare il testo definitivo della Convenzione nel primo trimestre 2013.

La delegazione svizzera ha collaborato alla semplificazione del progetto di convenzione e, viste le divergenze persistenti e tenuto conto della voluminosa legislazione svizzera in materia, ha cercato di svolgere un ruolo di mediazione. Non sembra vi siano problemi di fondo per quanto concerne l'attuazione successiva della Convenzione. In considerazione delle questioni ancora irrisolte, è troppo presto per valutare l'opportunità per la Svizzera di firmare e ratificare questa convenzione.

3.3 Droghe

Il Gruppo Pompidou – istituito nel 1971 su iniziativa del presidente francese allora in carica Georges Pompidou – si è concentrato sulla preparazione della conferenza indetta dalla presidenza dopo metà mandato, che si è tenuta a Strasburgo nel novembre 2012. La conferenza si è svolta sotto il tema «Possibilità e pericoli del cyberspazio in materia di riduzione dell'offerta e della domanda di droghe» e «Messa in rete della politica con la ricerca e la pratica».

Il Gruppo Pompidou annovera oggi 37 Stati membri. Per la Svizzera questo è l'unico forum per confrontarsi con altri Stati europei su temi di 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.

Di particolare importanza è l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT). In alcuni Stati membri del Gruppo Pompidou sono in corso consultazioni per valutare se vi sia un'utilità concreta a restare nel Gruppo. Altri Stati sono giù usciti dal Gruppo oppure hanno dichiarato di volerlo fare (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), se nel settore dei diritti dell'uomo non vi sono stati progressi, un passo significativo è stato compiuto soltanto nei lavori concernenti la discussione su una politica coerente nel campo delle dipendenze, di particolare interesse per la Svizzera. Anche nel campo della cooperazione tra le diverse autorità attive nel settore della riduzione dell'offerta sono state organizzate alcune iniziative ben frequentate che hanno suscitato grande interesse.

La Svizzera (fedpol) presiede dal 1° gennaio 2011 il cosiddetto «Airports Group». Questo gruppo è composto da rappresentanti delle guardie doganali, di confine e della polizia di 37 Paesi e mira ad armonizzare e migliorare le misure di controllo in materia di droga negli aeroporti europei e a perfezionare le misure di controllo nel settore del traffico aereo. Un'altra priorità è il coinvolgimento dei 12 Paesi del

cosiddetto medNET-Group (Mediterranean Network) nelle attività dell'Airports Group. Le attività e le conferenze previste nel programma di lavoro per gli anni 2011–2014 dell'Airports Group contribuiscono allo scambio di informazioni, tendenze e sviluppi tra autorità di polizia, doganali e di confine, organizzazioni internazionali e autorità di vigilanza.

3.4 Aspetto del territorio

L'Ufficio federale dello sviluppo del territorio (ARE) ha partecipato ai lavori della Conferenza europea dei ministri responsabili in materia di assetto territoriale (CEMAT). La Grecia presiede la CEMAT dal 2010 al 2013. Una riunione di alti funzionari e un simposio internazionale hanno avuto luogo nell'ottobre 2012 a Salonicco.

3.5 Cooperazione transfrontaliera

Il protocollo n. 3 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali¹⁷ relativo ai gruppi di cooperazione euroregionali (GEC) entra in vigore il 1° marzo 2013 (la Svizzera l'ha ratificato nell'ottobre 2011). Le altre Parti contraenti sono la Germania, la Slovenia e l'Ucraina. Questo strumento del Consiglio d'Europa stabilisce il quadro giuridico di riferimento per l'istituzione di organismi di cooperazione transfrontaliera e inter-territoriale al fine di promuovere questa forma di cooperazione lungo le nostre frontiere.

Nella dichiarazione finale della Conferenza dei ministri europei responsabili delle collettività locali e regionali tenutasi a Kiev nel novembre 2011 si prospetta una più stretta collaborazione tra il Comitato dei Ministri, il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE) e l'Assemblea parlamentare. Nel corso della sua presidenza semestrale, la Gran Bretagna ha convocato il 13 febbraio 2012 a Londra un incontro ad alto livello e messo all'ordine del giorno i seguenti temi: creazione di un programma unico, budget unico, istituzione di una sola segreteria potenziata, supervisione da parte del Comitato dei Ministri. Alcuni Paesi, tra i quali la Svizzera, hanno espresso forti riserve su questo programma, troppo ambizioso e lontano dalla realtà delle cose. Il nostro Paese ha in particolare insistito sulla ricerca di soluzioni pragmatiche basate sulle buone pratiche. È stato possibile trovare una certa unità di vedute riguardo alla possibilità di definire un'agenda comune tra le tre istituzioni summenzionate. Le discussioni proseguiranno sotto la presidenza albanese.

3.6 Commissione di Venezia, CCJE, CEPEJ

Il Consiglio misto di giustizia costituzionale (Commissione di Venezia) è stato presieduto fino al giugno 2012 dall'agente di contatto della Svizzera, Juliane Alberini-Boillat. Il Consiglio ha proseguito i suoi lavori di divulgazione della giurisprudenza costituzionale alimentando il Bollettino di giurisprudenza costituzionale e la banca dati CODICES.

¹⁷ RS 0.131.1

La Svizzera assume anche per il periodo 2011–2013 la vicepresidenza del Comitato di esperti per la riduzione dei rischi per la salute pubblica derivanti dalla contraffazione di farmaci e dalla criminalità connessa (CD-P-PH/CMED). Il nostro Paese si è impegnato attivamente nei progetti del Comitato, come le pubblicazioni, l'ulteriore ampliamento della rete di autorità chiamata «Single Points of Contact» e l'elaborazione di una banca dati europea per l'identificazione delle contraffazioni di farmaci. Una specialista svizzera ha fatto parte del comitato organizzatore della conferenza «Combating Falsified Medical Products and Similar Crimes Through Legal Instruments and Practical Measures», che si è tenuta nel maggio 2012 a Copenhagen, intesa a promuovere l'applicazione della Convenzione Medicrime¹⁸. Con altri specialisti ha inoltre istruito rappresentanti delle autorità di Paesi dell'Europa dell'Est sulla lotta contro la criminalità farmaceutica in un seminario tenutosi in Armenia nel novembre 2012.

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. Le procedure necessarie per la sua ratifica sono state attuate celermente perché è auspicabile che la Convenzione entri presto in vigore e, di conseguenza, permetta di beneficiare degli effetti della lotta contro la criminalità farmaceutica. Poiché il diritto vigente è in ampia parte compatibile con i requisiti della Convenzione, la ratifica richiederà solo poche modifiche nella legge sugli agenti terapeutici e nel Codice di procedura penale. Nel novembre 2012 è stato inviato in consultazione alle cerchie interessate il disegno del Consiglio federale per la ratifica della Convenzione Medicrime. La procedura di consultazione terminerà alla fine di febbraio 2013.

4.1.2 Farmacopea

La Farmacopea europea (Ph.Eur.) 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 più disparati tipi di farmaci, 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).

Ogni Stato parte è obbligato a partecipare ai lavori della Farmacopea europea, che sono diretti dalla DEQM, la Direzione europea della qualità dei medicinali e cura della salute (European Directorate for the Quality of Medicines and Health Care, EDQM), e a trasporre nella legislazione nazionale le disposizioni sulla qualità decise. Partecipano inoltre all'elaborazione della Farmacopea europea in qualità di osservatori anche 8 Stati europei, 16 Stati extraeuropei e l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). La Farmacopea europea influisce in tal modo sulla qualità di farmaci e sostanze medicinali a livello mondiale.

L'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici Swissmedic rappresenta con la sua Divisione Farmacopea l'autorità nazionale in materia di farmacopea. Nell'anno in

¹⁸ Convenzione del Consiglio d'Europa del 28 ottobre 2011 sulla contraffazione dei prodotti medicali e reati simili che implicano una minaccia alla salute pubblica.

rassegna ha ospitato l'*Annual Meeting of National Pharmacopoeia Secretariats*, che riunisce la DEQM e i responsabili delle autorità nazionali in materia di farmacopea. L'incontro, che si è tenuto il 14 e 15 maggio 2012 a Berna, ha offerto ai partecipanti l'opportunità di scambiarsi opinioni ed esperienze su tematiche di ampio respiro e sull'ulteriore sviluppo della farmacopea. I partecipanti hanno molto apprezzato l'organizzazione impeccabile dell'incontro e l'accoglienza cordiale.

Gli specialisti svizzeri dell'industria, delle scuole universitarie e delle autorità assumono nei comitati specializzati per l'elaborazione della Farmacopea europea oltre 90 mandati e forniscono un importante contributo (con un effettivo totale equivalente a 8 persone per anno) allo sviluppo costante delle norme nel settore farmaceutico. Questo sforzo evidenzia, da un lato, l'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. Il 60 per cento di questi lavori sono stati effettuati da Swissmedic.

Oltre all'elaborazione di nuove norme, sono riviste continuamente quelle esistenti. A tal proposito è entrata in vigore nell'anno in rassegna una modifica urgente della farmacopea europea relativa al rilevamento e all'eliminazione di impurità nocive alla salute presenti in certe immunoglobuline per uso endovenoso.

L'adeguamento continuo o urgente della farmacopea 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

Nel quadro delle attività del Comitato europeo per la protezione sanitaria dei consumatori sono proseguiti i lavori del gruppo *ad hoc* sugli inchiostri usati sui materiali di confezionamento. In particolare, l'elenco delle sostanze inventariate usate per la fabbricazione degli inchiostri è stato interamente controllato in collaborazione con la delegazione tedesca; nella prossima sessione sarà sottoposto al comitato *ad hoc* perché sia integrato nella revisione della risoluzione AP (2005) 2. Le modifiche della risoluzione concernente le confezioni farmaceutiche sono state discusse in occasione della riunione precedente del gruppo P-SC-EMB. Una nuova versione dovrà essere sottoposta al gruppo *ad hoc* per tenere conto delle proposte delle differenti delegazioni. Anche le attività concernenti i metodi d'analisi relativi ai materiali e agli oggetti metallici sono proseguite con la partecipazione alle riunioni del gruppo di lavoro.

Il gruppo *ad hoc* sui tatuaggi e sul trucco permanente prosegue con l'elaborazione di una guida sui criteri di sicurezza per la valutazione dei pigmenti utilizzati nei tatuaggi e nel trucco permanente. La risoluzione concernente i criteri di sicurezza per i bambini minori di 3 anni (CM/ResAP(23012)1) e la relativa guida sono state adottate dal Comitato dei Ministri nel marzo 2012. Il sistema di prova di idoneità (*Proficiency testing studies* PTS) attuato in seno al gruppo *ad hoc* «Laboratori cosmetici ufficiali di controllo (OCCL)» è proseguito (test effettuati con il dietilenglicole nei dentifrici e con l'acido tioglicolico nelle soluzioni capillari).

4.2 Cultura, educazione, gioventù e sport

4.2.1 Cultura, patrimonio culturale e paesaggio

Nel solco della riforma delle strutture intergovernative del Consiglio d'Europa, nel 2012 il Comitato direttivo della cultura (CDCULT) e il Comitato direttivo per il patrimonio culturale e il paesaggio (CDPATEP) sono stati accorpati nel neocostituito Comitato direttivo della cultura, del patrimonio culturale e del paesaggio (CDCPP). Quest'organo si è riunito per la prima volta dal 14 al 16 maggio 2012 in occasione di un incontro dedicato alla trasversalità e all'informazione reciproca dei rappresentanti dei due precedenti comitati sui rispettivi progetti. Nel 2012 la Svizzera si è dunque prodigata in seno al Comitato – in particolare in occasione di uno scambio d'opinioni sulle missioni a medio termine del CDCPP nonché sulle sue strutture e metodi di lavoro – per dare completa attuazione alla riforma.

La delegazione svizzera ha associato a tal scopo rappresentanti dell'Ufficio federale della cultura (UFC/Servizio internazionale) e dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM/Sezione Gestione del paesaggio). Ha partecipato attivamente ai lavori di questo comitato senza tuttavia presentare candidature per l'ufficio eletto in occasione di questo plenum.

Il programma di lavoro 2012–2013 è stato presentato e discusso per quanto riguarda gli ambiti delle politiche e iniziative culturali (Conferenza ministeriale in Russia nel 2013, revisione dalla Convenzione europea sulla coproduzione cinematografica, Accordo parziale allargato sugli itinerari culturali), del patrimonio culturale (seguito delle convenzioni, rete HEREIN, assistenza tecnica e cooperazione regionale) e del paesaggio (Convenzione sul paesaggio). Nel settore della cultura va rilevato che la Svizzera ha confermato il suo sostegno al progetto COMPENDIUM e il suo impegno nel settore cinematografico.

Nel settore del patrimonio culturale, negli ultimi anni la Svizzera ha contribuito attivamente allo sviluppo del progetto «Rete europea del patrimonio» (HEREIN), il cui obiettivo principale è di monitorare l'applicazione dei seguenti atti: Convenzione europea del 3 ottobre 1985¹⁹ per la salvaguardia del patrimonio architettonico; Convenzione europea del 16 gennaio 1992²⁰ per la salvaguardia del patrimonio archeologico; Convenzione europea del paesaggio (ratificata da parte della Svizzera in corso); Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società (non ancora ratificata dalla Svizzera). La nuova piattaforma virtuale HEREIN3, in corso di sviluppo, consentirà di analizzare direttamente dati strutturati.

4.2.2 Cinema

Il Comitato direttivo di Eurimages sostiene le coproduzioni, la distribuzione di film e le sale cinematografiche in Europa. Nel 2012 cinque progetti con partecipanti svizzeri sono stati giudicati meritevoli di un sostegno e sottoposti al Comitato per approvazione. In uno di questi progetti la partecipazione svizzera era preponderante. Complessivamente sono stati sostenuti cinque progetti di produttori svizzeri per un importo totale di 2 080 000 euro.

¹⁹ RS 0.440.4

²⁰ RS 0.440.5

Il contributo della Confederazione a Eurimages ammonta a 531 963 euro (664 954 franchi).

4.2.3 Educazione e insegnamento superiore

A seguito della riforma delle strutture del Consiglio d'Europa, il Comitato direttivo dell'educazione (CDED) e il Comitato direttivo dell'insegnamento superiore e della ricerca (CDESR) sono stati accorpati nel nuovo Comitato direttivo sulla politica e le pratiche in materia di educazione (CDPPE). Questo nuovo organo si è riunito per la prima volta in seduta plenaria nel marzo 2012. Al momento di costituire il nuovo ufficio, il CDPPE ha anche designato il delegato svizzero, Bernard Wicht, quale relatore per le pari opportunità tra donne e uomini.

Il CDPPE continua a sostenere lo sviluppo del processo di Bologna per la realizzazione dello Spazio europeo dell'istruzione superiore (SEIS). Svolge inoltre un ruolo essenziale nello sviluppo di politiche e buone pratiche per il riconoscimento delle qualificazioni e l'elaborazione e attuazione di quadri di qualificazioni. Il Consiglio d'Europa partecipa pertanto attivamente al coordinamento dei lavori concernenti i quadri di qualificazioni del SEIS e prosegue la cooperazione con la Commissione europea al fine di garantire un'attuazione coerente del quadro generale delle qualificazioni del SEIS e del Quadro europeo di qualificazione per l'apprendimento permanente.

In occasione del 15° anniversario della Convenzione di Lisbona sul riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore è stata organizzata nel 2012 una conferenza per sottolineare i legami tra politiche e pratiche di riconoscimento e quadri di qualificazioni.

Il CDPPE ha approvato i progetti di raccomandazioni concernenti la responsabilità dei poteri pubblici per la libertà accademica e l'autonomia istituzionale e di una raccomandazione concernente il diritto a un'educazione di qualità. Nel quadro delle attività sull'educazione alla cittadinanza democratica e sul diritto a un'educazione di qualità, intende condurre una riflessione sugli sviluppi da sostenere. Si è pure pronunciato sull'elaborazione di linee direttrici per sostenere gli enti pubblici nell'attuazione delle principali dimensioni dell'educazione interculturale in ambito scolastico. Ha infine elaborato un concetto per l'organizzazione della 1ª conferenza sull'applicazione delle misure previste dalla Carta del Consiglio d'Europa sull'educazione alla cittadinanza democratica e deciso di sviluppare attività specifiche per promuovere la giurisprudenza sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo nelle università europee.

4.2.4 Gioventù

La raccomandazione²¹ del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla partecipazione dei bambini e dei giovani minori di 18 anni è stata adottata nel marzo 2012.

Sono stati istituiti tre gruppi di lavoro per formulare proposte per il nuovo programma 2014–2015. I quattro temi prioritari attuali restano validi e sono:

²¹ Rec (2012) 2

- la gestione di situazioni dopo conflitti;
- la promozione di una società coesa e sostenibile;
- la diversità culturale e il dialogo interculturale;
- la cittadinanza democratica attraverso politiche educative, culturali e giovanili.

In generale la cooperazione regionale e subregionale dovrebbe essere rafforzata. Viste le nuove strutture della gioventù, dell'educazione e dello sport istituite a seguito della riforma del Consiglio d'Europa, una collaborazione più stretta e un approccio trasversale che consideri le questioni del settore dell'educazione e della formazione dovrebbero costituire la regola.

La 9^a Conferenza dei ministri responsabili delle politiche giovanili si è tenuta il 24 e 25 settembre 2012 a San Pietroburgo. Il tema principale era l'accesso dei giovani ai loro diritti. I sottotemi sono stati l'integrazione sociale dei giovani, la democrazia, la partecipazione e la convivenza in una società multiculturale. La delegazione svizzera era diretta da Peter Gomm, consigliere di Stato del Cantone di Soletta e presidente della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali. La Conferenza è tuttavia terminata senza che i ministri siano riusciti a trovare un accordo. L'ostacolo insormontabile è il riferimento ai diritti in relazione all'orientamento sessuale e all'identità di genere. A causa delle divergenze su questa questione non è stato possibile adottare la prevista dichiarazione finale.

4.2.5 Sport

Alla fine del 2012, 34 Stati hanno aderito all'Accordo parziale allargato sullo sport (Accord partiel élargi sur le sport, APES) al quale la Svizzera aveva aderito il 1° gennaio 2008. 24 organizzazioni sportive fanno parte del comitato consultativo dell'APES. Il punto forte dell'anno 2012 è stata la 12^a Conferenza dei ministri dello sport che si è tenuta a Belgrado nel mese di marzo e alla quale la Svizzera era rappresentata da una delegazione dell'Ufficio federale dello sport (UFSP). Al termine di questa conferenza i ministri dello sport hanno adottato diverse risoluzioni; le due principali riguardano l'elaborazione di una nuova convenzione internazionale contro la manipolazione dei risultati sportivi, in particolare le partite combinate, e l'esame delle nuove modalità di collaborazione tra Unione europea e Consiglio d'Europa. Questi temi costituiranno le priorità di lavoro per il 2013. La prossima Conferenza dei ministri dello sport nel 2014 è stata attribuita alla Svizzera e sarà organizzata a Macolin dall'UFSP.

La Svizzera partecipa a diversi gruppi di lavoro istituiti nel quadro della Convenzione del Consiglio d'Europa contro il doping. In tal modo può contribuire allo sviluppo del Programma mondiale antidoping. La Svizzera ha fornito un contributo importante a favore del rispetto della Convenzione del Consiglio d'Europa partecipando nell'ambito del programma «Rispetto degli impegni» alla valutazione dell'adempimento degli impegni presi da altri Stati. Il direttore dell'«Antidoping Svizzera» è stato nominato nel 2010 presidente del gruppo di lavoro «Scienza» e nel 2012 questo mandato gli è stato prolungato per altri due anni. Nell'ambito del Comitato europeo *ad hoc* per l'Agenzia mondiale antidoping gli Stati del Consiglio d'Europa concertano una posizione comune nei confronti dell'Agenzia mondiale antidoping (AMA). Nell'autunno 2012 l'imminente revisione del Codice AMA è stata nuovamente al

centro dei lavori. La Svizzera ha potuto far valere con successo le proprie idee. Gli Stati del Consiglio d'Europa hanno comunicato agli organi dell'AMA la propria posizione in merito alla prima bozza di proposta dell'AMA nel novembre 2012.

Il Comitato permanente che sorveglia l'attuazione della Convenzione europea del 19 agosto 1985 sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive ha concentrato la propria attività sulla lotta contro la violenza esercitata in occasione di manifestazioni sportive e sulla prevenzione della stessa. La Svizzera ha aderito alla Convenzione nel novembre 1990 e vi è rappresentata dall'Ufficio federale di polizia (fedpol).

Il 34° incontro del Comitato permanente si è tenuto nel giugno 2012 a Torun, in Polonia. All'incontro un rappresentante della fedpol è stato eletto per la seconda volta vicepresidente del Comitato permanente dai rappresentanti degli Stati membri. A margine la fedpol ha presentato i rapporti annuali sui profili dei Paesi e sulle tendenze. Il Comitato permanente ha adottato la raccomandazione «Dialogo e interazione con i tifosi». Questa raccomandazione è stata elaborata con il contributo determinate della fedpol, visto che il rappresentante svizzero ha diretto il gruppo di lavoro.

4.3 Politica sociale

La seconda Conferenza dei ministri responsabili della coesione sociale si è tenuta a Istanbul l'11 e il 12 ottobre 2012 sotto il tema «Costruire un futuro sicuro per tutti». Sono stati affrontati due sottotemi: proteggere e rendere autonomi i gruppi di persone vulnerabili, in particolare in periodo di crisi, e realizzare la sostenibilità sociale attraverso la solidarietà intergenerazionale. La delegazione svizzera era guidata da Philippe Perrenoud, consigliere di Stato del Cantone di Berna. Al termine della Conferenza i ministri hanno adottato una dichiarazione politica con la quale si impegnano soprattutto a promuovere una politica coerente di coesione sociale, che tenga conto del contesto nazionale, e a perseguire la cooperazione in questo settore in seno al Consiglio d'Europa.

Il 15 febbraio 2012 il Comitato dei Ministri ha adottato la nuova «Strategia sui diritti del bambino» per il periodo 2012–2015. Si tratta del rinnovo del programma trasversale «Costruire un'Europa per e con i bambini» lanciato nel 2006. L'obiettivo principale è di vigilare sull'attuazione effettiva delle norme esistenti in materia di diritti del bambino. La strategia fornisce gli orientamenti politici e un sostegno agli Stati membri nell'attuazione delle norme delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, promuove un approccio olistico e integrato dei diritti del bambino e stabilisce misure per fronteggiare le nuove problematiche di questo settore. Il programma persegue quattro obiettivi strategici: 1. promuovere servizi e sistemi adeguati ai bambini; 2. sopprimere tutte le forme di violenza nei confronti dei bambini; 3. garantire i diritti del bambino in situazioni di vulnerabilità; 4. incoraggiare la partecipazione dei bambini.

4.4 Ambiente

Su richiesta della Svizzera è stata iscritta all'ordine del giorno del Comitato permanente della Convenzione per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa (Convenzione di Berna) l'attuazione della mozione Fournier²², che in concreto incarica il Consiglio federale di sottoporre al Comitato permanente della Convenzione di Berna una proposta di modifica dell'articolo 22, in base alla quale ogni Paese firmatario deve poter formulare delle riserve anche dopo la firma della Convenzione. Questa proposta non ha avuto buon esito e il Consiglio federale dovrà decidere la procedura da adottare. La mozione Fournier chiede in caso di respingimento della modifica che la Svizzera disdica la Convenzione di Berna in modo da poter formulare riserve al momento di una nuova ratifica.

Il Comitato permanente ha integrato le 37 zone proposte dalla Svizzera nella rete europea per la conservazione della biodiversità «Smeraldo». La rete Smeraldo si prefigge di preservare gli habitat e le specie rare o minacciate in Europa. Le zone della Svizzera sono le prime in Europa ad essere state riconosciute come «zone Smeraldo».

4.5 Voto elettronico

Lo stato d'avanzamento del progetto svizzero per l'introduzione del voto elettronico via Internet (*vote électronique*) è stato presentato nel quadro del 4° incontro del Consiglio d'Europa sul tema dell'*e-voting* che si è tenuto il 10 giugno 2012 a Brezgenz (Austria).

Anche nel 2012 la Svizzera ha sperimentato con successo in 12 Cantoni il voto elettronico. Dall'inizio del progetto il *vote électronique* è stato utilizzato in 90 votazioni. Il gruppo prioritario restano gli Svizzeri all'estero. L'obiettivo a lungo termine della Confederazione è l'introduzione di questo terzo canale di voto complementare per tutti gli aventi diritto di voto. Il Consiglio federale sta elaborando il terzo rapporto sul *vote électronique* che valuta le sperimentazioni dal 2006 e illustra sulla base delle esperienze incamerate come si dovrà estendere in futuro il voto per Internet. Il rapporto sarà pubblicato nel 2013.

Anche gli altri Stati membri hanno presentato durante l'incontro le loro esperienze. Oltre alla Svizzera, hanno condotto sperimentazioni vincolanti con il voto elettronico la Francia, la Norvegia e l'Estonia. Gli Stati presenti all'incontro erano concordi che la raccomandazione del Consiglio dei Ministri sull'*e-voting*²³ emanata nel 2004 debba essere aggiornata e adeguata soprattutto facendo tesoro delle esperienze acquisite e dei nuovi ritrovati tecnologici.

²² 10.3264

²³ Raccomandazione Rec(2004)11 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle norme giuridiche, operative e tecniche del voto via Internet (adottata dal Comitato dei Ministri il 30 settembre 2004 in occasione dell'898ª riunione dei Delegati dei Ministri); [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2004\)11&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogo=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2004)11&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogo=FDC864).

4.6

Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa

Nel periodo in rassegna, la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB) ha proseguito i suoi sforzi per migliorare la sua governance e focalizzare maggiormente il suo orientamento regionale e settoriale sulle priorità nelle aree povere o in transizione. Per quanto riguarda la governance, la Svizzera si è adoperata, insieme ad altri Paesi di uguale orientamento, a favore della riforma delle modalità di elezione degli organi direttivi dell'istituzione.

