

# Roberto Balzaretto



NELLA BOCCA DEL LUPO L'ambasciatore Roberto Balzaretto rappresenta gli interessi della Svizzera dove è concentrato il potere comunitario. (Foto Keystone)



## Siamo forti, abbiamo successo: con l'UE possiamo osare di più

«Invocare la clausola di salvaguardia è un nostro diritto» dice l'ambasciatore elvetico. E invita il nostro Paese a muoversi senza alcun complesso nei confronti di Bruxelles

### IL PROFILO

#### TICINESE DOC

Nato nel 1965, Roberto Balzaretto è attinente di Ligonetto. Ha compiuto gli studi universitari a Berna e conseguito il dottorato in diritto. Entrato al servizio del Dipartimento degli esteri nel 1991, giovanissimo ha effettuato uno stage alla Missione permanente della Svizzera presso le Comunità europee a Bruxelles. Tornato a Berna nel 1993, è assegnato come collaboratore diplomatico alla Sezione del diritto internazionale pubblico presso la Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP). Nel 1997 è segretario d'ambasciata a Washington, dove nel 1999 è promosso al rango di consigliere d'ambasciata. Ritornato a Berna nel 1999, prima è sostituto del capo e dal 2000 responsabile della Sezione del diritto internazionale pubblico presso la DDIP. Nel settembre 2003 è nominato vicedirettore della DDIP e capo della Divisione del diritto internazionale pubblico, dei diritti dell'uomo e del diritto umanitario. Dall'ottobre 2004 è stato consigliere diplomatico e capo di Gabinetto nello stato maggiore della responsabile del DFAE, con il titolo di ambasciatore. Dal 1. settembre 2008 è supplente del Rappresentante permanente della Svizzera presso l'Ufficio dell'ONU e delle altre organizzazioni internazionali che hanno sede a Ginevra, nonché incaricato speciale della Svizzera al Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU. Dal luglio 2012 è ambasciatore presso l'Unione europea, a Bruxelles.

La Commissione europea ha incassato male la decisione di Berna di attivare la clausola di salvaguardia nei confronti degli immigrati UE ma la sferzata che molti temevano per ora non c'è stata. Come mai? Anzitutto, anche Bruxelles comincia ad accorgersi dei problemi e degli abusi che la libera circolazione comporta per l'Unione stessa. E poi la determinazione elvetica non nuoce alle trattative in corso ma rende più chiari gli interessi di ambo le parti. Fotografia dei rapporti Svizzera-UE in una fase difficile e decisiva.

PAGINE DEL NOSTRO INVIATO A BRUXELLES  
**MORENO BERNASCONI**

■ **Ambasciatore, le reazioni europee all'attivazione della clausola di salvaguardia alla libera circolazione sembrano essere meno virulente di quanto molti temevano. Concorda?**  
«C'è da dire che non è la prima volta che decidiamo di introdurre la clausola di salvaguardia. Lo scorso anno molti furono sorpresi. Quest'anno l'effetto sorpresa non c'era. Le autorità europee erano state informate. Ciò detto, a prima vista, effettivamente, le reazioni sono state meno virulente. Nella sua presa di posizione la signora Ashton, vicepresidente della Commissione europea, si è comunque espressa in termini abbastanza chiari, affermando che la Svizzera viola l'accordo e nemmeno tiene conto dell'intensità e dell'importanza degli scambi fra l'UE e la Svizzera. Quanto agli Stati membri, è chiaro che non hanno espresso soddisfazione, ma le reazioni sono finora relativamente moderate».

■ **La Svizzera è spesso troppo timida nel far valere le proprie ragioni. Noi difendiamo con sufficiente determinazione i nostri interessi?**  
«Non abbiamo nessuna ragione di giustificarci. Tutt'altro. Ci muoviamo con determinazione e senza complessi perché agiamo nel rispetto del diritto e i risultati che il nostro Paese ha ottenuto sono lì da vedere: la nostra economia funziona, lo Stato anche, le istituzioni e la società sono ordinate. Siamo forti,

«Certo. Prova ne è che la clausola di salvaguardia l'abbiamo invocata. Non c'è nessuna ragione di giustificarsi visto che gli accordi la contemplano e che i numeri permettono di farla scattare. In previsione della decisione del Governo nei mesi scorsi abbiamo spiegato ai nostri partner europei che negli ultimi anni il numero dei cittadini europei che vivono e lavorano in Svizzera è aumentato in modo considerevole: oggi sono un milione e trecentomila. Ciò porta certamente dei benefici economici al nostro Paese, ma non sarebbe onesto negarne alcuni aspetti problematici. Noi non dobbiamo preoccuparci che l'Unione europea dia la benedizione al nostro agire: invocare la clausola di salvaguardia è un nostro diritto. Spiegare le ragioni delle nostre decisioni è tuttavia utile e necessario».

■ **Niente atteggiamento di debolezza, quindi...**  
«Non abbiamo nessuna ragione di giustificarci. Tutt'altro. Ci muoviamo con determinazione e senza complessi perché agiamo nel rispetto del diritto e i risultati che il nostro Paese ha ottenuto sono lì da vedere: la nostra economia funziona, lo Stato anche, le istituzioni e la società sono ordinate. Siamo forti,

aperti alle diversità linguistiche-culturali e sul mondo e abbiamo successo: non è davvero difficile promuovere la Svizzera all'estero. Tanto meno oggi, vista la situazione in cui versano i nostri vicini. Forse potremmo osare di più ed essere meno modesti nel promuovere i nostri autos».

■ **La diplomazia svizzera non cede a volte a questa tentazione?**

«Dal mio osservatorio europeo posso affermare semmai il contrario. A Bruxelles manifestano talvolta insofferenza non già perché siamo troppo timidi, ma perché riusciamo a concludere accordi che portano notevoli vantaggi al nostro Paese. E spesso incredibilmente a nostro favore!».

■ **Stia forse in questa frustrazione il fatto che l'UE - e l'abbiamo letto anche fra le righe della presa di posizione di Catherine Ashton dopo la decisione sulla clausola di salvaguardia - adotti a volte toni un po' aggressivi?**  
«L'UE sta affrontando problemi interni enormi: a livello economico, politico e istituzionale e deve stare attenta a non alterare equilibri di per sé fragili. E' chiaro che la Commissione non ama che uno Stato terzo come la Svizzera riesca a mettere in discussione (in modo legittimo) questi equilibri. L'UE è preoccupata del fatto che facendosi certe concessioni le debba poi necessariamente concedere ai propri membri».

■ **L'eccezione svizzera potrebbe anche fare scuola, incitando alcuni Paesi membri a chiedere all'UE di rimproverare certe competenze nazionali, come ha fatto la Gran Bretagna. È così?**  
«Sì. È probabile. L'UE funziona secondo



una logica di mercato interno che richiede un'omogeneità crescente. Noi, pur non essendo membri, né dell'Unione né dello Spazio economico europeo, abbiamo una collaborazione bilaterale talmente intensa che l'UE spesso de facto ci considera come membri. Quindi, concedere eccezioni a uno Stato terzo, talmente integrato da essere trattato al pari dei membri, significa poi doverle concedere anche ad altri».

■ **Bruxelles ci considera come membri in certi settori e non membri in altri. È vero, e come mai?**  
«È vero. Nell'ambito dello scambio di merci (libero scambio classico di prodotti industriali, senza i prodotti agricoli) siamo praticamente integrati nel mercato interno. Siamo in larga misura integrati anche in quello della libera circolazione delle persone. C'è inoltre un trattamento come se fossimo uno Stato membro in alcuni campi precisi dei trasporti, segnatamente del trasporto aereo, dove per forza di cose dobbiamo avere accesso al mercato europeo. Ma è tutto qui, per ora. E si tratta comunque di un'integrazione che non ci permette di partecipare alla definizione delle norme e sulla loro sorveglianza. Non partecipiamo inoltre al mercato dei servizi né a quello dei capitali. Oggi, si stanno discutendo questioni essenziali che toccano settori dove noi non partecipiamo al mercato interno: servizi finanziari e capitali. In questi ambiti le nuove regole comunitarie tendono a

rinforzare le competenze europee e quindi ad escludere uno Stato terzo come la Svizzera. Qui, la situazione per noi non appare facile».

■ **In Svizzera si stanno avanzando richieste per rinegoziare l'accordo di libera circolazione introducendo clausole di salvaguardia stabili e non temporanee e tenendo conto del problema dei frontalieri. Cosa comporterebbero per le nostre relazioni con l'UE?**  
«La libera circolazione delle persone, che ha avuto il beneplacito del popolo svizzero a tre riprese, ha avuto conseguenze benefiche per l'economia elvetica. È vero però che, soprattutto a causa della crisi economica, constatiamo nuovi flussi migratori di persone che per sfuggire a condizioni molto precarie si spostano verso i Paesi che stanno migliorando. Questo non è il senso che inizialmente aveva la libera circolazione delle persone: vale a dire favorire lo scambio di lavoratori che hanno un lavoro. Di sicuro non è di favorire coloro che non avendo lavoro vogliono approfittare di sistemi sociali più favorevoli in un Paese piuttosto che in un altro. Questo problema oggi riguarda non solo la Svizzera, ma Paesi che hanno un'economia simile alla nostra, ad esempio la Germania, i Paesi Bassi o l'Austria i quali cominciano a chiedere che di questo si parli a Bruxelles. Sollevare questi problemi reali non significa liquidare l'accordo sulla libera circolazione: vuol dire semplicemente constatare che un accordo viene aggirato per fini che non sono quelli per cui è stato creato».

■ **Che fare, dunque?**  
«Bisogna rinforzare le misure proprie degli Stati per combattere il dumping salariale e sociale e gli abusi nel campo della sicurezza sociale e discutere nel contempo con gli altri Stati che hanno i medesimi problemi per trovare soluzioni concertate».

■ **Il popolo svizzero voterà su due iniziative che limitano la libera circolazione delle persone e sulla sua estensione alla Croazia. Se il popolo approva le iniziative e boccia l'estensione alla Croazia quali sono le conseguenze?**  
«Per le iniziative costituzionali la questione è più complessa, perché ogni iniziativa deve essere concretizzata con disposizioni legislative ed esistono margini per realizzarne il contenuto in modo compatibile con i nostri accordi internazionali. Bisognerà verificare se ciò è possibile oppure no. Per quanto riguarda l'estensione della libera circolazione alla Croazia, un eventuale voto negativo creerà una differenza di trattamento rispetto a quanto l'Unione europea prevede al suo interno, differenza che per l'UE è inaccettabile per definizione. Tutti gli Stati membri sono infatti uguali».

■ **Questo farebbe saltare l'insieme degli Accordi bilaterali con l'UE?**  
«In teoria sì. Non accettando di trattare tutti gli Stati membri nello stesso modo

non mettiamo in pericolo tutti gli accordi bilaterali. Esiste infatti una clausola ghioglitina che prevede che se un accordo non viene rispettato decadono anche gli altri. In pratica, posso immaginare che l'Unione europea richiederebbe discussioni per esaminare se e in che modo il contenzioso può essere risolto: tramite un altro voto, tramite un accordo rinegoziato... Prima di un'eventuale rottura ci sarebbe il tempo di discutere e di valutare le vie d'uscita. Ad un certo punto, però, se non si giunge ad un'intesa, l'UE non potrebbe fare altro che applicare le norme contenute in ciò che abbiamo sottoscritto e quindi rescindere gli accordi. Noi non possiamo d'altronde appellarci giustamente alla clausola di salvaguardia nei confronti della libera circolazione, che è prevista dall'accordo e rifiutare però che un giorno l'UE applichi la clausola ghioglitina, che è pure prevista dagli accordi».

■ **Ma gli Stati dell'UE, che hanno scambi economici importanti con noi, non avrebbero interesse a far pressione su Bruxelles perché non ci sia rottura?**  
«Gli interessi sono alti per tutti: per i Paesi europei che esportano parecchio in Svizzera e per la Svizzera, per la cui economia gli scambi con i Paesi dell'UE sono molto importanti. Si tratta di elaborare delle modalità che permettano di conciliare gli interessi di ambo le parti. Questo è l'obiettivo cui dobbiamo tutti tendere».



### FISCO: NON ACCETTIAMO DIKTAT

■ **Una delle questioni che vedono oggi la Svizzera sottoposta a fortissime pressioni internazionali ed europee è quella fiscale. Il Commissario europeo Semeta ha detto recentemente che anche gli Stati terzi devono adottare lo scambio automatico di dati fiscali. L'UE ha ragioni valide per imporci il suo diktat sullo scambio automatico?**

«No. Non ha ragioni valide sul piano giuridico perché noi non abbiamo né negoziato né concluso un accordo sullo scambio automatico di informazioni. L'UE neppure ci ha chiesto di negoziare su questo punto. E non l'ha fatto perché non ha un mandato per farlo. Perlopiù non ancora: il Lussemburgo ha indicato di voler rinunciare ad un'eccezione che ha sulla base della direttiva sulla fiscalità del risparmio a partire dal 2015, e anche l'Austria ha dichiarato di essere disposta a discuterne. Però una decisione formale del Consiglio dei Ministri non è stata ancora adottata. Noi abbiamo due interessi: 1. Se lo scambio d'informazioni diviene uno standard internazionale, la Svizzera sarà disposta a discuterne. Si tratta di avere regole internazionali uguali per tutte le piazze finanziarie - europee, americane e asiatiche - che non mettano quindi la nostra piazza finanziaria in condizioni di svantaggio rispetto ad altre. Per essere chiari: noi non accettiamo regole variabili che poi permettono ad alcuni di aggirare lo scambio automatico per il tramite di sofisticate entità giuridiche. 2. Abbiamo anche la volontà di regolarizzare tutto ciò che riguarda i soldi depositati in passato nelle banche svizzere. Il contenzioso sul passato deve essere risolto rapidamente. Così facendo, saremo in grado di discutere in modo libero e costruttivo gli standard internazionali più opportuni condivisi da tutti».

■ **«Negli ultimi anni abbiamo fatto passi avanti a parer mio importanti: dall'accettazione degli standard OCSE in materia di evasione fiscale alle norme interne di sorveglianza bancaria e altre revisioni legislative in questo campo. E questo i nostri partner lo sanno. Abbiamo fatto tanto sul piano interno e anche sul piano esterno non perdendo un'occasione per ricordare quanto da noi realizzato e magari non realizzato da altri che vogliono dare lezioni. Note comunque che oggi tutta la discussione sulla fiscalità si è spostata dal piano puramente tecnico-giuridico a quello morale ed economico. Con l'evidente interesse vitale da parte di tutti gli Stati, in un momento di grave crisi economica finanziaria e di indebitamento, di recuperare denaro sottratto all'erario pubblico. A medio e lungo termine, quanto abbiamo già fatto negli anni scorsi ci avvantaggerà. E potremo discutere in posizione molto migliore sulle sollecitazioni internazionali che ci vengono non solo dall'UE ma dall'OCSE o dagli Stati Uniti d'America».**

■ **È difficile accettare lezioni di moralità da Paesi che hanno anch'essi i loro paradisi fiscali che continuano tranquillamente ad esistere ed altre scappatoie... Voi queste cose le dite quando discutate con i vostri partner?**  
«Certo che le diciamo. Ma non agire non è una soluzione praticabile. Vorrebbe dire infatti dare argomenti a chi continua a metterci sotto pressione per trarne vantaggio. Dobbiamo agire ma nel contempo non accettiamo che ci sia una sola verità assoluta e astratta per risolvere una questione complessa come quella dell'evasione fiscale, che può essere risolta secondo modalità diverse».

■ **Il modello Rubik da noi proposto non andava proprio in questa direzione?**

«Esattamente. L'interesse della nostra proposta di imposta liberatoria, accettata dall'Inghilterra e dall'Austria (e bloccata in Germania da uno dei due rami del Parlamento) era proprio quello di regolarizzare i fondi depositati in passato nelle nostre banche, sostituendo agli Stati interessati parecchi soldi, e di non permettere più in futuro a cittadini dei Paesi che sotto-

## LA SVIZZERA È UNO STATO SOVRANO E INDIPENDENTE: IL POPOLO DEVE POTERSI ESPRIMERE SULLA RIPRESA DEL DIRITTO EUROPEO

■ **La decisione svizzera di invocare la clausola di salvaguardia per la libera circolazione con l'UE-25 frenerà o comprometterà, a suo avviso, le altre trattative in corso con l'Unione europea per migliorare le relazioni bilaterali dal punto di vista istituzionale?**  
«Non abbiamo ragione di crederlo. La clausola di salvaguardia è infatti una disposizione contenuta nell'accordo concluso con l'UE. L'UE sostiene che la invociamo in modo illegale. Noi che da un punto di vista giuridico e tecnico siamo nel giusto. Qualche reazione quindi ci sarà, anche perché non è una decisione che fa piacere all'Unione. Ma non penso comprometterà la continuazione del dialogo in corso sulle questioni istituzionali. L'Unione europea ha interesse a continuarle e noi anche perché vogliamo accordarci su un meccanismo che possa applicarsi a nuovi settori di collaborazione per noi importanti, come quello dell'elettricità e dell'energia o



Chi deve vigilare sull'applicazione del diritto del mercato unico in Svizzera? Noi non accettiamo che siano le istanze dell'UE e l'UE non accetta che siano svizzere. Bisognerà trovare un'istanza internazionale che rispetti la sovranità di ambedue

quello della certificazione dei rifiuti chimici e industriali cui tiene la nostra industria chimico-farmaceutica».

■ **Alla vicepresidente dell'UE che giudica incompatibile con l'accordo sulla libera circolazione la decisione del Governo svizzero di distinguere due gruppi di Paesi europei che cosa risponde?**  
«Che abbiamo cominciato col prorogare la misura agli otto nuovi Stati membri a partire da maggio, come era necessario fare per rispettare le scadenze riguardanti questi Paesi, ma che dal 1. di giugno - quando disporremo delle cifre che ci permetteranno di farlo - lo applicheremo anche agli altri 17. Ciò significa che da quel momento la clausola verrà applicata ai Venticinque. All'UE faremo inoltre notare che l'accordo sulla libera circolazione è sì oggi uno solo, ma in realtà è stato concluso in tre fasi (EU-15 nel 2002; EU-10, nuovi Stati membri d'Europa centrale e dell'Est nel

2004; EU-2, Bulgaria e Romania nel 2006) con scadenze diverse per i diversi gruppi di Paesi cui si applica».

■ **Ambasciatore Balzaretto, noi abbiamo proposto all'UE un meccanismo indipendente di sorveglianza degli accordi bilaterali che permetterebbe di salvaguardare la nostra sovranità. Ma Bruxelles non ci sente. È vero?**  
«Sì. È probabile. L'UE funziona secondo una logica di mercato interno che richiede un'omogeneità crescente. Noi, pur non essendo membri, né dell'Unione né dello Spazio economico europeo, abbiamo una collaborazione bilaterale talmente intensa che l'UE spesso de facto ci considera come membri. Quindi, concedere eccezioni a uno Stato terzo, talmente integrato da essere trattato al pari dei membri, significa poi doverle concedere anche ad altri».

accettiamo l'omogeneità di questo quadro giuridico, ma ne escludiamo una ripresa automatica - che peraltro l'UE non ha mai richiesto. Vogliamo però essere associati alla fase di elaborazione del diritto europeo e poi che l'UE tenga conto delle nostre procedure costituzionali, in particolare della specificità di un sistema di democrazia diretta: i cittadini svizzeri devono potersi esprimere quando la ripresa del diritto europeo porta su questioni importanti. Sull'applicazione del diritto, l'UE è cosciente che non può imporre le proprie strutture di sorveglianza istituzionale alla Svizzera (Commissione europea e Corte europea di giustizia), ma nel contempo chiede che le istanze competenti per farlo non siano svizzere, bensì internazionali. Stiamo cercando insieme la soluzione che permetta di disporre di istituzioni internazionali che salvaguardino la sovranità di entrambe».

■ **Dovrà quindi essere internazionale e**

non sovranazionale».

■ **«Esatto. Sovranazionale non potrà essere, poiché noi non abbiamo delegato competenze alla Commissione europea o alla Corte europea di giustizia e siamo uno Stato sovrano indipendente dall'UE».**

■ **Lo stesso discorso varrà per l'istanza chiamata a regolare i contenziosi?**  
«Esatto. Se in fin dei conti due entità sovrane (l'UE da una parte e la Svizzera dall'altra) non sono d'accordo sul modo di applicare o interpretare un accordo bilaterale, o la questione viene portata davanti ad una Corte diversa da quelle di cui si è dotata l'UE (cioè che è inaccettabile per Bruxelles) oppure non resta che l'opzione politica: vale a dire la possibilità che in assenza di un compromesso, una delle parti, nel rispetto della propria sovranità, possa denunciare l'accordo. E in questa direzione che gli alti funzionari europei e svizzeri che stanno conducendo le discussioni

si stanno muovendo. Siamo vicini, credo, all'individuazione di modelli che possano venire esaminati dalle istanze politiche, il Consiglio federale e il Consiglio dei Ministri dell'UE, al fine di dare inizio ad un negoziato formale».

■ **Lei ha accennato all'interesse di ambo le parti a giungere rapidamente ad un nuovo accordo sul mercato dell'elettricità a partire dalle nuove basi istituzionali. È vero che l'interesse è condiviso, oppure siamo noi i richiedenti?**  
«L'Unione europea ha chiarito subito che la condizione perché un accordo possa essere concluso è un nuovo assetto istituzionale. Quanto all'interesse, è condiviso. È vero infatti che alle nostre aziende preme poter partecipare in modo non discriminatorio al mercato europeo dell'elettricità, ma è altrettanto vero che la Svizzera è al centro delle reti elettriche europee e quindi l'UE ha un interesse evidente ad utilizzarle. Come d'altronde accade per i trasporti».