Sfide 2007–2011

Tendenze e possibili temi futuri della politica federale

Rapporto dello Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale del 3 aprile 2007

Il Consiglio federale ne ha preso atto il 18 aprile 2007

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundeskanzlei BK
Chancellerie fédérale ChF
Cancelleria federale CaF
Chanzlia federala ChF

Comitato dello Stato maggiore di prospettiva

A. Nietlisbach	Cancelleria federale (Direzione sino al 30 novembre 2006)
Dott. L. Cascioni	Cancelleria federale (Direzione dal 1° dicembre 2006)
E. Madl	Cancelleria federale (Segreteria)
Dott. D. Cavegn	Centro d'analisi e di prospettiva, DFAE
F. Filliez	Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE
M. Fässler	Direzione dello sviluppo e della cooperazione DSC
R. Meier	Ufficio federale di statistica UST (Economia, Stato, affari sociali)
Dott. T. Moser	Ufficio federale della cultura UFC
L. Gaertner	Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS
Dott. B. Walther	Segreteria generale DDPS
Dott. P. Balastèr	Segreteria di Stato dell'economia SECO
A. Pfammatter	Amministrazione federale delle finanze AFF
Dott. A. Mohr	Ufficio federale dell'ambiente UFAM
Prof. Dott. D. Wachter	Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE

Impressum

Editore:	Cancelleria federale (CaF)
Redazione:	Sezione pianificazione e strategia (CaF)
Elaborazione:	Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale
Grafica/Impaginazione:	Copertina: Stato maggiore di sostegno in materia di comunicazione (CaF), Rapporto: Schaer Thun AG, Uetendorf
Testo originale:	Tedesco
Traduzione:	Servizi linguistici della CaF
Fotografie:	Commissione federale degli stranieri, Ufficio federale della migrazione UFM (La fotografia a pag. 1 proviene dal progetto «La Suisse plurielle»)
Informazioni:	Dott. Lorenzo Cascioni, telefono: +41 (031) 322 38 90
e-mail:	lorenzo.cascioni@bk.admin.ch
Diffusione:	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica, Diffusione pubblicazioni, CH-3003 Berna Telefono: +41 (0)31 325 50 50; e-mail: verkauf.zivil@bbl.ch
Online-Shop:	http://www.bundespublikationen.admin.ch/it/pubblicazioni/
N. di ordinazione:	Rapporto completo: 104.691 I (disponibile anche: D, F, E) – Opuscolo: 104.690 I (disponibile anche: D, F, E)

Copyright:	Cancelleria federale (CaF), Berna 2007 È permessa la riproduzione, tranne che per scopi commerciali, a condizione che la fonte sia menzionata

Sfide 2007 – 2011

Tendenze e possibili temi futuri della politica federale

Rapporto dello Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale del 3 aprile 2007

Il Consiglio federale ne ha preso atto il 18 aprile 2007

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundeskanzlei BK
Chancellerie fédérale ChF
Cancelleria federale CaF
Chanzlia federala ChF

Dichiarazione del Consiglio federale

Su incarico del Consiglio federale, lo Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale elabora ogni quattro anni un documento di base per il programma di legislatura che fornisce una panoramica sulle principali questioni che la politica federale dovrà affrontare in futuro.

Nella sua risposta del 3 giugno 2005 al postulato «Dibattito sui valori nazionali» (05.3157), il Consiglio federale ha inoltre preannunciato che nell'ambito della preparazione del programma di legislatura 2007–2011 lo Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale si sarebbe occupato anche delle questioni politiche e dei valori fondamentali. I lavori corrispondenti sono stati perciò integrati come punto principale nel programma di lavoro dello Stato maggiore di prospettiva. Il capitolo 1 del presente rapporto contiene una sintesi delle principali considerazioni sulle questioni fondamentali che la politica federale dovrà affrontare nei prossimi anni.

Il Consiglio federale prende atto del presente rapporto tralasciando di esprimersi dettagliatamente sulle affermazioni che vi sono contenute e senza necessariamente condividerle. Si chinerà sulle sfide future in occasione dell'elaborazione del suo programma per il prossimo periodo di legislatura all'inizio del 2008 e definirà le priorità politiche e gli aspetti centrali degli anni a venire nel rapporto concernente il programma di legislatura 2007–2011.

Come ha già avuto modo di rilevare, il Consiglio federale intende assumere un ruolo di primo piano nei dibattiti sulle sfide future. In uno Stato federalista-liberale, l'interrogativo inerente a quali conseguenze politiche vadano tratte non riguarda comunque soltanto il Governo federale bensì tutti gli attori della scena politica. Il Parlamento, i Cantoni e gli ambienti interessati della politica eserciteranno quindi un influsso determinante sull'orientamento e sull'intensità del dibattito riguardante il nostro futuro. È in questo senso che il Consiglio federale presenta il rapporto all'opinione pubblica.

Indice

Introduzione 7

1. Sfide 2007–2011 9
Il contesto internazionale 9
Sfide per la Svizzera (I): mantenere la redditività economica 10
Sfide per la Svizzera (II): assicurare la coesione sociale 12
Sfide per la Svizzera (III): salvaguardare durevolmente le basi vitali naturali 13
Sfide per la Svizzera (IV): consolidare le relazioni internazionali e garantire la sicurezza. 14
Sfide per la Svizzera (V): garantire allo Stato e alle istituzioni la capacità di agire 15
Conclusione 16

2. Analisi delle politiche settoriali della Confederazione – Base per le sfide 2007–2011 17

2.1 Economia e competitività 17
Politica economica e attrattiva della piazza economica 17
Riforme economiche 17
Tutela dell'equilibrio economico generale 18
Promozione della qualità della piazza economica Svizzera 19
Politica economica esterna 22
Mercato del lavoro e politica del mercato del lavoro 24
Politica agricola 28
Politica di approvvigionamento 30

2.2 Ricerca e formazione nell'economia e nella società 31
Politica della ricerca e dell'innovazione 31
Politica della formazione 34

2.3 Sicurezza sociale e sanità 40
Sicurezza sociale e politica sociale. 40
Politica delle salute e sistema sanitario 51
Politica delle migrazioni 55

2.4 Ordinamento del territorio – Ambiente – Infrastruttura 59
Sviluppo sostenibile 59
Politica del clima 61
Politica dei trasporti 62
Politica dell'ambiente 67
Politica dell'energia 74
Politica di ordinamento del territorio 78

2.5 Politica estera 82
Politica estera bilaterale, multilaterale e settoriale 82
Politica europea 84
Politica relativa all'ONU 86
Politica di sviluppo 87
Politica dei diritti dell'uomo e umanitaria 89
Politica della pace 90

2.6 Politica di sicurezza 91

2.7 Politica finanziaria e bilancio pubblico 96

2.8 Costituzione, istituzioni e coesione nazionale 101

Appendice

A.1 Mutamento del contesto internazionale 111

A1.1 Dinamiche macroscopiche su scala globale ed europea 111
Globalizzazione e interdipendenza internazionale 111
Regionalizzazione: l'UE e la sua importanza per l'Europa 128

A1.2 Ipotesi sullo sviluppo del contesto internazionale fino al 2010 131
A livello globale 131
A livello europeo 137

A.2 Bibliografia 141

A.3 Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale – Membri del gruppo ad hoc 165

A.4 Note 167

Introduzione

Incarico del Consiglio federale

Ogni quattro anni lo Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale elabora, su incarico dell'Esecutivo, una panoramica delle più importanti questioni cui la politica federale dovrà misurarsi nel quadriennio successivo (allegato 3: Membri dello Stato maggiore di prospettiva). Lo Stato maggiore di prospettiva riunisce, sotto la direzione della Cancelleria federale, rappresentanti di una trentina di uffici dell'Amministrazione. Suo compito è analizzare, in modo critico e costruttivo, la politica federale alla luce delle sfide che la attendono. Il presente rapporto è il terzo di questo genere (dopo quelli del 1999 e 2003).

Importanza del rapporto

Il rapporto «Sfide 2007–2011», come già quelli che lo hanno preceduto, è stato pensato come documento di riferimento e di consultazione per diversi attori interessati. Per l'Amministrazione federale rappresenta un'importante fonte di informazioni, indispensabile al momento di definire all'attenzione del Consiglio federale la situazione generale e le questioni di fondo rilevanti per il Programma di legislatura. Le commissioni speciali delle Camere federali, dal canto loro, fanno ricorso al rapporto per dibattere del Programma di legislatura. Il documento viene inoltre trasmesso ai Cantoni, che a loro volta ne traggono considerazioni per definire la propria politica.

Procedura

In risposta al postulato Donzé (05.3157), il Consiglio federale aveva promesso di attenersi, per la stesura del rapporto, a una procedura pragmatica che garantisse continuità e consentisse di procedere a diverse semplificazioni. I responsabili dello Stato maggiore di prospettiva, che hanno diretto i lavori, hanno deciso di non optare per un'impostazione radicalmente nuova, bensì di attualizzare in modo mirato il rapporto precedente (Sfide 2003–2007). L'orizzonte temporale del nuovo rapporto si estende fino al 2020. Come già per i due rapporti precedenti (1999 e 2003), per aggiornare l'analisi del contesto internazionale (allegato 1) si è fatto ricorso in un primo momento a un esperto esterno[1]. In una seconda fase, i competenti uffici federali hanno esaminato e aggiornato le parti che concernono i diversi settori politici (n. 2). La Cancelleria federale ha in seguito elaborato l'intero documento da un punto di vista generale. Per concludere, il rapporto è stato posto in consultazione ordinaria (consultazione degli uffici e procedura di corapporto).

Risultato

Il testo finale non va pertanto trattato alla stregua di un rapporto di esperti: esso riflette in primo luogo le conoscenze e le esperienze dell'Amministrazione federale. Espone innanzi tutto i problemi e le sfide ai quali la politica presente e futura del Consiglio federale potrebbe trovarsi confrontata, e le necessità di intervento a essi legati. Per quanto riguarda invece le misure future non ancora decise né pianificate dall'Esecutivo, si limita a tratteggiare a grandi linee possibili approcci e opzioni di intervento. Nella presente edizione per la prima volta una sintesi riassume le principali sfide che la Svizzera sarà chiamata ad affrontare (n. 1 «Sfide 2007–2011»).

[1] Prof. Dr. Ruloff, direttore dell'Istituto di scienze politiche dell'Università di Zurigo, professore ordinario, delegato dell'Istituto svizzero di studi internazionali.

1. Sfide 2007–2011

Il contesto internazionale

La globalizzazione economica avanza a grandi passi

L'intreccio sempre più fitto tra avvenimenti nazionali e avvenimenti internazionali ha conseguenze anche per la politica svizzera, che si vede in misura sempre maggiore confrontata a sfide e tendenze di portata globale. La concorrenza internazionale non dà tregua. La globalizzazione economica è in larga parte dovuta ai progressi tecnologici che con ogni probabilità non si arresteranno nemmeno nel corso del XXI secolo, ma anche alla crescente apertura delle economie nazionali di fronte alla concorrenza internazionale. I Paesi occidentali si trasformano in «società del sapere», il cui benessere si fonda sulla conoscenza e sull'impiego delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, mentre la produzione industriale continuerà a essere lasciata, in misura sempre maggiore, ai Paesi in sviluppo e ai Paesi emergenti. Le multinazionali sono i veri e propri motori della crescita economica e svolgono un importantissimo ruolo nel processo di globalizzazione. Con ogni probabilità, il volume dello scambio di servizi finanziari a livello internazionale è destinato ad aumentare costantemente. La vigorosa crescita dell'economica asiatica, la politica liberale degli Stati Uniti e la crescente integrazione dei mercati europei, all'insegna dell'Unione economica e monetaria, accentuano la tendenza alla globalizzazione indotta dal nuovo sistema tecnologico, dalla formazione di reti multinazionali e da un'interdipendenza sempre più marcata dei mercati finanziari. Fino ad ora la Svizzera, una piccola economia aperta con una piazza finanziaria importante, ha beneficiato nel suo insieme di tutte queste dinamiche. Il processo di globalizzazione, tuttavia, la mette sempre più sotto pressione, affinché adegui e migliori le sue condizioni quadro economiche. Solo così potrà continuare a cogliere le opportunità offerte dalla crescente interdipendenza delle economie. D'altra parte, anche per molti occidentali il rapidissimo cambiamento strutturale porta con sé un senso di paura di fronte al futuro. Per queste persone la globalizzazione significa incertezza e perdita del posto di lavoro. La politica deve tenere conto di questi timori.

Dinamiche demografiche, sociali e culturali

Entro la metà del XXI secolo la popolazione mondiale raggiungerà i 9 miliardi. La maggior parte vivrà in megalopoli del Sud. Dopo il 1990, la quota di persone costrette a vivere con meno di 1 dollaro al giorno ha potuto essere portata dal 28 al 20 per cento circa. Il numero assoluto degli indigenti, tuttavia, non è diminuito e, come se non bastasse, la distribuzione delle ricchezze è diventata ancora più iniqua: nel 1960 il reddito del quinto più povero della popolazione mondiale era di 30 volte inferiore a quello del quinto più ricco; oggi il rapporto è oramai salito a più di 80 a 1. Il divario tra Paesi ricchi e Paesi poveri, che non accenna a diminuire, è una potenziale causa diretta dell'aumento dei fenomeni migratori. La globalizzazione si fa multiculturale: l'aumento degli scambi di informazioni, beni, servizi o tecnologie a livello internazionale comporta un fenomeno di omogeneizzazione culturale. D'altra parte culture locali, regionali, nazionali o intere cerchie culturali sono poste di fronte a sfide sempre più grandi e innescano movimenti di controtendenza. Il crescente successo delle economie cinese e indiana contribuirà ad allentare il legame diretto instauratosi tra globalizzazione e interessi e valori euro-statunitensi. Questi sviluppi sociodemografici toccano la Svizzera a diversi livelli, ponendola di fronte a nuove sfide soprattutto nei settori legati all'immigrazione, alla sicurezza e alla politica estera. In quest'ottica, il nostro Paese deve inoltre prepararsi alle opportunità e ai rischi che comporta una società che invecchia.

I problemi ambientali globali si acutizzano

I cambiamenti ambientali globali aumentano. L'analisi più aggiornata della situazione ecologica dell'intero pianeta, il «Millennium Ecosystem Assessment», è stata pubblicata nel 2005 dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente. Dallo studio emerge che il 60 per cento circa degli ecosistemi (ad es. acque dolci, aria, clima), ossia dei sistemi senza i quali la vita non esisterebbe, si trova in una situazione di degrado o non è sfruttato in modo sostenibile. Considerate le attuali tendenze, tutto fa pensare che nei prossimi 50 anni la situazione non potrà che peggiorare. La necessità di intervenire, in questo XXI secolo, può essere illustrata sull'esempio dei cambiamenti climatici: il Gruppo intergovernativo di esperti dei cambiamenti climatici delle Nazioni Unite (IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change) e gli studi fondati sui modelli da esso elaborati, giudicano che per limitare a soli 2 °C fino al 2050 l'aumento globale medio della tempe-

ratura, occorrerà ridurre considerevolmente le emissioni di gas a effetto serra. Anche questa variazione della temperatura, ad ogni modo, comporterà considerevoli cambiamenti sul fronte del clima, dei biotopi o della produzione di derrate alimentari. A livello mondiale, le emissioni di gas a effetto serra dovrebbero toccare il loro apice prima del 2025, per poi diminuire, entro il 2050, fino al 50 per cento, rispetto al livello registrato nel 1990. Ai Paesi industrializzati si chiedono le diminuzioni più forti (tra il 60% e l'80% entro il 2050). I cambiamenti climatici globali riguardano anche la Svizzera, in parte direttamente (i ghiacciai si ritirano o scompaiono, i pericoli naturali aumentano e così via) e in parte indirettamente (si pensi alla problematica dei movimenti migratori dovuti a questioni ambientali): in questo ambito il nostro Paese dovrà essere in grado di affrontare sfide importanti tanto a livello di politica interna quanto a livello di politica estera.

Sfide per la Svizzera (I): mantenere la redditività economica

Restare concorrenziali
Proseguire la politica di crescita economica

Per la Svizzera la globalizzazione comporta vantaggi, ma anche rischi. C'è chi ne esce vincente (ad es. multinazionali o PMI che offrono prodotti innovativi; specialisti altamente qualificati con capacità richieste a livello mondiale; mete turistiche in grado di attirare i nuovi ceti medi e alti di Paesi emergenti) e chi ne esce perdente (ad es. la forza lavoro di settori che hanno delocalizzato i processi di rifinitura; le persone poco qualificate). Finora il nostro Paese ha saputo approfittare dei vantaggi economici offerti dal processo di globalizzazione. Per poter continuare su questo slancio anche in futuro, dovrà tuttavia continuamente adeguarsi e, nel contempo, saper dare risposte alle paure di coloro che si ritrovano penalizzati dal cambiamento. Si tratterà, in altre parole, di attutire l'impatto della trasformazione strutturale sulla società. Rafforzamento della competitività dei trasporti pubblici (riforma ferroviaria), delle telecomunicazioni e della posta, inasprimento della legislazione in materia di cartelli e le diverse misure per migliorare la regolamentazione del mercato sono altrettanti passi intrapresi o da intraprendere per garantire un contesto più liberale, creando le premesse affinché la piazza economica svizzera rimanga attrattiva anche nei prossimi anni. Nuove riforme come la Politica agricola 2011 e la Riforma II dell'imposizione delle imprese perseguono lo stesso intento. Lo sviluppo delle infrastrutture è altrettanto importante, in particolare nell'ambito dello sviluppo dei trasporti pubblici e privati. Nel contempo occorrerà tenere d'occhio e cercare di risolvere in anticipo i conflitti di interesse tra questi e altri settori politici (ad es. inquinamento ambientale, qualità di vita nelle città, approvvigionamento di base nelle zone periferiche, stabilità sociopolitica, disoccupazione). Il settore finanziario è un sostegno importantissimo per l'economia elvetica; esso è radicato in un contesto internazionale estremamente dinamico. Di questo dato di fatto occorre tenere conto con una politica finanziaria attiva e lungimirante. Per essere in grado di resistere ancora a lungo alla concorrenza internazionale, l'industria finanziaria svizzera deve poter beneficiare di condizioni quadro affidabili. Sono pertanto estremamente importanti una regolamentazione adeguata e una vigilanza accurata: entrambe sono un sigillo di qualità per la piazza finanziaria elvetica.

Aumentare la produttività grazie alle possibilità della società del sapere

Un fattore determinante per mantenere l'attrattiva della piazza economica svizzera è l'elevata produttività della forza lavoro. Si tratta di un vantaggio, tuttavia, che deve essere costantemente riaffermato. Forza lavoro ben formata e motivata, tecnici ed esperti innovativi, impiegati competenti: tutto ciò contribuisce ad attirare potenziali investitori. Oltre ai vantaggi fiscali, anche il *know-how* delle persone e la molteplicità culturale svolgono un ruolo determinante per definire un profilo unico e singolare. Queste sono le condizioni indispensabili per raggiungere e mantenere una posizione vantaggiosa nella catena mondiale di creazione di valore. Il fattore di successo più importante è il sistema di istruzione e formazione, la cui qualità va costantemente migliorata a tutti i livelli, dalla scuola materna all'università. Occorrono pertanto riforme strutturali a livello di scuole superiori, dove esiste ancora un considerevole potenziale di razionalizzazione, che va sfruttato mediante una migliore ripartizione dei compiti tra i diversi atenei e anche al loro interno. Una piazza economica diventa attrattiva anche grazie a un'offerta culturale variata. Un paesaggio culturale di una certa levatura, variegato e curato, non solo contribuisce al benessere e alla qualità di vita della popolazione, ma attira anche le attività economiche.

A medio termine il mercato del lavoro svizzero sarà messo sotto pressione non soltanto da un progresso tecnologico sempre più rapido e dall'accentuarsi della divisione del lavoro a livello internazionale, ma anche dalle trasformazioni della struttura demografica. Da questo punto di vista, lo Stato è tenuto a garantire condizioni quadro che consentano alla maggior parte della popolazione di prendere parte al mercato del lavoro. Un importante gruppo target è costituito dalla forza lavoro di una certa età. Negli scorsi anni si è rilevata una propensione al pensionamento anticipato. Se questa tendenza dovesse confermarsi su larga scala, i problemi legati all'invecchiamento della popolazione non farebbero che aumentare. Un secondo gruppo target è costituito dalle persone che non riescono, o riescono solo difficilmente, a conciliare i loro compiti educativi con la loro attività professionale. Per risolvere questo problema occorrerà garantire loro condizioni di lavoro diverse, oppure la possibilità di affidare i figli in età scolastica e prescolastica all'esterno della famiglia. Un terzo gruppo target è costituito dalle persone e dalle economie domestiche il cui reddito non è sufficiente a garantire il minimo esistenziale. Nel 2005 il 4,2 per cento delle persone attive professionalmente faceva parte dei cosiddetti *working poor*. La sfida è in questo caso migliorare il reddito di queste persone, senza tuttavia annullare gli incentivi a mantenere un'attività lavorativa.

Garantire reddito e occupazione

Lo sviluppo dell'economia viene promosso non soltanto dall'acquisizione e dalla diffusione di nuove conoscenze, ma anche dalla costante trasformazione dei mercati. Sancire nel diritto i principi di economia di mercato e aprire il Paese a livello internazionale sono due condizioni imprescindibili per consentire alla Svizzera di compiere per tempo gli adeguamenti strutturali necessari a mantenere la sua competitività. Un contesto dinamico mette sotto pressione soprattutto le imprese, ma anche i collaboratori, che sono sempre più responsabili del loro destino: devono saper comprendere in anticipo in che direzione si sta muovendo l'economia, così da prendere le migliori decisioni non solo a livello di strategia aziendale, ma anche nella scelte relative al posto di lavoro e alla qualificazione professionale. In quest'ottica è importante comprendere che ora non solo la fabbricazione di merci, ma anche l'offerta di servizi va considerata a livello di mercati integrati su scala per lo meno europea. Per questa ragione anche e soprattutto settori tradizionalmente affidati in parte o completamente allo Stato andranno aperti ulteriormente; per lo meno, ricorrendo a incentivi economici si imporrà una gestione più mirata delle risorse e della loro attribuzione.

Trasformazione dei mercati: motore dello sviluppo

Alla luce delle sfide ambientali globali che ci attendono, occorre dare più impulsi innovativi per modernizzare l'economia su base ecologica, offrendo incentivi adeguati e sviluppando condizioni quadro favorevoli. I mutamenti sul fronte della politica finanziaria ed economica fanno parte delle misure più efficaci a questo scopo. Occorre soprattutto sancire il principio della verità dei costi nei settori dell'energia, della mobilità, dello smaltimento dei rifiuti, dello sfruttamento del territorio e delle risorse, smantellando sovvenzioni dirette e indirette e internalizzando i costi esterni. Il principio della verità dei costi permette di promuovere attraverso concreti incentivi economici la tutela dell'ambiente, consentendo nel contempo di compiere notevoli risparmi. Anche il progresso tecnico, inoltre, viene in questo modo indirizzato verso la creazione di prodotti sostenibili e verso l'ottimizzazione dei processi. Mercati e tecnologia ambientali offrono potenziali economici la cui importanza, con ogni probabilità, aumenterà nel corso del XXI secolo.

Sancire il principio di mercato e la verità dei costi

L'equilibrio strutturale delle finanze della Confederazione non è garantito a lungo termine. Occorre pertanto continuare a riformare tutto lo spettro dei compiti dello Stato. Alcune riforme sono già state portate a termine e attuate: si pensi all'esercito, alla politica agricola e alle ferrovie. Per stabilizzare durevolmente le finanze federali, tuttavia, la dinamica delle spese, che rimane molto forte, deve essere nuovamente frenata. Decisivo per il consolidamento del bilancio statale sarà lo sviluppo futuro del settore della socialità. Questo settore, infatti, registra da anni il maggiore tasso di crescita e, senza contromisure, tra un decennio potrebbe assorbire ben il 40 per cento delle spese della Confederazione (2005: 31%), con pesanti ripercussioni su altre voci della spesa pubblica. La politica finanziaria deve essere considerata a lungo termine. La pianificazione finanziaria quadriennale non basta. Occorre sviluppare scenari a lungo termine, grazie ai quali cogliere le tendenze in atto all'interno di singoli settori dei compiti statali, come ad esempio le ripercussioni finanziarie dell'invecchiamento demografico e del cambiamento cli-

Amministrare l'ente pubblico in modo da non pesare sulle generazioni future

matico, e definire i correttivi e le contromisure necessarie. In questo modo sarà possibile creare i presupposti per una politica lungimirante. Occorre pertanto arrestare definitivamente la tendenza all'indebitamento, evitando nel contempo che investimenti mancati o sbagliati oppure misure preventive insufficienti (ad es. nel settore della salute o della protezione dell'ambiente) vengano a pesare finanziariamente sulle generazioni future.

Sfide per la Svizzera (II): assicurare la coesione sociale

Mantenere la solidarietà tra le generazioni e al loro interno

Secondo lo scenario a medio termine elaborato dall'UST sull'evoluzione demografica, nel corso dei prossimi decenni il rapporto tra classi di età (persone di 65 anni e più rispetto alle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni) passerà dal 25,7 per cento (2005) al 50,9 per cento nel 2050, ossia da 1 persona anziana per 4 persone in età attiva a 1 persona anziana per 2 persone in età attiva. Queste cifre fanno chiaramente capire che dobbiamo prepararci a una «società a 4 generazioni». La politica dovrà pertanto promuovere maggiormente tutti gli sforzi di riforma che contribuiscono a rendere più equilibrato il rapporto tra generazioni, in tutti i suoi aspetti. Con ogni probabilità, a medio e lungo termine il sistema delle assicurazioni sociali e la politica sulla quale esso si basa saranno confrontati a numerose sfide: il sistema di assicurazione vecchiaia andrà adeguato allo sviluppo demografico e a modi sempre più differenziati di passare dall'attività lavorativa al pensionamento (flessibilità), senza per questo gravare dal punto di vista finanziario sulle generazioni future. Bisogna inoltre evitare un ricorso eccessivo all'assicurazione invalidità, specie tra i giovani e a causa di disturbi di natura psichica. Di fronte a nuclei familiari sempre più ristretti e all'aumento delle famiglie monoparentali, occorre migliorare le possibilità di conciliare lavoro ed educazione, ma anche saper affrontare rischi di nuovo tipo, che possono sorgere da relazioni famigliari instabili. Progetti di riforma alternativi devono tener conto della responsabilità individuale e avere effetto preventivo. Nel contempo occorrerà migliorare il coordinamento tra prestazioni assistenziali e assicurazioni sociali, da un lato, e tra queste e gli altri servizi garantiti dallo Stato, dall'altro. A questo scopo sarà necessario integrare in maniera più sistematica la politica sociale con altre politiche settoriali (mercato del lavoro, stranieri, salute, alloggio, famiglia, formazione, fisco). In questo modo sarà possibile intervenire con maggiore efficacia rispetto al passato, per impedire che certi gruppi di persone finiscano nel vicolo cieco della povertà e dell'emarginazione sociale.

Promuovere l'integrazione

Oltre agli aspetti appena menzionati, l'integrazione sociale pone numerose altre sfide. La crescente frammentazione e la diversificazione degli stili di vita mettono fortemente alla prova la coesione sociale. Queste sfide aprono però anche molte possibilità di innovazione. L'obiettivo non può essere a ogni modo ristabilire o conservare una società omogenea. D'altra parte non è nemmeno possibile limitarsi a misure che garantiscano la pace sociale. Oltre al rispetto reciproco è necessario che si sviluppi anche la consapevolezza della comunanza di interessi tra i diversi gruppi sociali. Occorre innanzitutto favorire l'integrazione della popolazione immigrata, ma anche garantire il trattamento egualitario dei gruppi minoritari e la parità tra donna e uomo. Il riconoscimento e la considerazione reciproci tra le culture e le forme di vita che il nostro Paese accoglie sono indispensabili alla coesione interna. Vanno in primo luogo identificate tempestivamente le cause delle lacune nell'integrazione, per poi adottare contromisure efficaci. In secondo luogo le conseguenze di un'integrazione lacunosa o mancata vanno attenuate e i loro costi ridotti al minimo: un'integrazione sociale e professionale solo parziale aumenta i rischi di disoccupazione, povertà, malattia, dipendenza e criminalità; fattori che, da parte loro, celano tendenze alla disgregazione sociale. Per controbilanciare nel limite del possibile questa spirale negativa, lo Stato deve istituire le condizioni quadro che favoriscano le pari opportunità e la possibilità di partecipare, senza discriminazioni, alla vita sociale ed economica. Fattori importanti per la riuscita dell'integrazione sociale sono interventi preventivi quali misure di sostegno a partire dall'infanzia, supporto linguistico, programmi speciali per il passaggio dalla scuola al lavoro, programmi per persone poco qualificate oppure misure mirate che offrano un aiuto concreto nella vita quotidiana di famiglie immigrate socialmente deboli. In quest'ottica la prevenzione della violenza assume un'importanza particolare. Ma il lavoro da compiere per affermare e fare rispettare valori sociali fondamentali, indipendentemente da lingua, cultura, luogo e tempo, è ancora molto (ad es. maggiore partecipazione

politica delle cittadine e dei cittadini stranieri, incluso il diritto di voto a livello comunale: una misura che faciliterebbe la familiarizzazione con il federalismo e la democrazia diretta quale quadro istituzionale). Cultura e formazione svolgono, in questo ambito, un ruolo decisivo.

Promuovere la salute con più efficacia e in un'ottica preventiva

Lo stato di salute complessivo della popolazione svizzera, in base alla speranza di vita e al tasso di mortalità, non è mai stato così buono come oggi. Aumentano però le malattie croniche, legate soprattutto al sovrappeso (diabete, disturbi cardiovascolari), al fumo (cancro, disturbi polmonari) e ad altre dipendenze, come pure i problemi di ordine psichico, dovuti ad esempio a pressioni subite nella vita professionale o a condizioni di lavoro nocive per la salute. Finora il sistema sanitario è stato incentrato in maniera troppo preponderante sulla cura delle malattie. In futuro l'obiettivo andrà spostato in direzione dello stato generale della popolazione, e focalizzato maggiormente sulla prevenzione e sulla promozione della salute. I costi dell'assicurazione malattie non hanno ancora potuto essere stabilizzati. È pertanto necessario riformare il sistema sanitario, in modo da riuscire a rispondere in modo più mirato ai bisogni effettivi di una società in trasformazione. Occorre in particolare garantire l'efficienza, la concorrenzialità e la qualità della salute pubblica. È opportuno eliminare tutti gli incentivi che provocano un aumento della quantità delle prestazioni mediche fornite e che non sono giustificate dai nuovi bisogni di una società in costante invecchiamento.

Promuovere la formazione, la cultura e i valori sociali

Per un Paese plurilingue ed eterogeneo dal punto di vista sociale e confessionale come la Svizzera, i valori culturali e sociali, in parte trasmessi dal sistema scolastico, sono un presupposto fondamentale per la coesione interna, poiché offrono possibilità di identificazione. L'equilibrio tra le comunità linguistiche, legato al riconoscimento reciproco di culture differenti, è una delle condizioni più importanti per preservare la pace sociale. Diversi fattori, tuttavia, rischiano di allontanare ulteriormente le comunità linguistiche. Le nazioni confinanti, con una precisa identità linguistica e culturale e con un chiaro profilo socio-economico, esercitano una forte influenza, che rischia di indebolire le specifiche identità elvetiche a favore di modelli culturali venuti da fuori. Differenze troppo marcate nell'andamento delle rispettive economie potrebbero intaccare le relazioni tra le quattro comunità linguistiche; lo stesso accadrebbe se la Confederazione prendesse decisioni discriminatorie e unilaterali nei confronti di regioni o di gruppi linguistici del Paese. Solidarietà interna, difesa del federalismo e progetti culturali di portata nazionale sono le risposte adeguate per contrastare le tendenze centrifughe sul piano culturale ed economico, e per rafforzare la coesione nazionale.

Sfide per la Svizzera (III): salvaguardare durevolmente le basi vitali naturali

Diminuire l'inquinamento ambientale

Per arginare i danni causati dall'umanità al clima del pianeta occorre diminuire la concentrazione di gas a effetto serra nell'atmosfera. Secondo valutazioni del mondo scientifico, entro il 2050 le emissioni di questi gas dovranno diminuire, a livello mondiale, per lo meno del 50 per cento rispetto al livello attuale. Per i Paesi industrializzati, ciò significa una diminuzione delle emissioni attuali compresa tra il 60 per cento e l'80 per cento. Un problema particolare è costituito dall'aumento di queste emissioni registrato nei Paesi in sviluppo e nei Paesi emergenti, a causa soprattutto della crescita demografica ed economica. Trovare una soluzione sarà possibile solo con l'aiuto dei Paesi industrializzati, che saranno chiamati a cooperare a livello tecnologico. Il fatto, ad esempio, che la Cina ricorra sempre più al carbone potrebbe cancellare ogni sforzo fatto dai Paesi industrializzati per ridurre le emissioni di anidride carbonica. Accanto a misure per comprimere le emissioni nocive all'atmosfera, occorrono interventi per adeguarsi ai mutamenti climatici. Accanto a questo tema capitale, non vanno tuttavia dimenticati altri fenomeni di degrado ambientale, come quelli legati alla presenza di ormoni e di composti chimici nell'acqua, di particelle fini nell'atmosfera e di metalli pesanti nel suolo nonché quelli riconducibili all'inquinamento fonico.

Diminuire il consumo di risorse non rinnovabili

In Svizzera, il fabbisogno energetico è coperto per il 70 per cento circa da vettori energetici fossili. La forte dipendenza da questa fonte di energia è problematica non soltanto per quanto riguarda il clima, ma rappresenta anche un'incognita per quanto concerne l'ap-

provvigionamento nei prossimi decenni. È sempre più probabile che in futuro si venga a creare una situazione di penuria, accompagnata da un forte rincaro, soprattutto se si considera la rapida crescita della domanda di Paesi emergenti quali Cina e India. Le rimanenti riserve di petrolio e gas, inoltre, si trovano per lo più in regioni politicamente instabili. Non da ultimo, l'energia fossile non è l'unica risorsa che potrebbe essere minacciata: anche la disponibilità di territorio tende a scarseggiare. La superficie occupata continua a crescere più rapidamente della popolazione. L'aumento della superficie occupata per abitante comporta un aumento delle zone costruite e un'espansione disordinata degli insediamenti, ostacolando un'organizzazione dei trasporti che rispetti le risorse del territorio, nonché la salvaguardia e lo sviluppo armonico degli insediamenti. Non da ultimo, questi problemi di pianificazione territoriale comportano, per la piazza economica elvetica, degli svantaggi rispetto alla concorrenza internazionale.

Utilizzare in modo sostenibile le risorse rinnovabili e gli spazi naturali

Con ogni probabilità, la società tenderà sempre più a considerare le foreste come una delle più importanti risorse rinnovabili del pianeta, ad esempio allo scopo di assorbire le emissioni di CO_2. Anche la crescita dei prezzi dell'energia e la costruzione di grandi segherie faranno aumentare la richiesta di legname. L'inversione di tendenza nello sfruttamento delle foreste si ripercuoterà negativamente sulla biodiversità, già messa a dura prova dall'espansione disordinata degli insediamenti e da un'utilizzazione delle superfici sempre più intensa, soprattutto da parte di agricoltura e turismo. Negli ultimi decenni il paesaggio svizzero ha subito trasformazioni radicali, avvenute in maniera graduale, attraverso cambiamenti minimi quasi impercettibili. I territori naturali sono stati così confinati quasi completamente nella zona superiore della catena alpina, nelle superfici agricole e forestali a scarsa redditività e nelle regioni protette.

Diminuire i rischi di catastrofi naturali

Negli ultimi vent'anni i danni dovuti a pericoli naturali sono quadruplicati. All'origine di questo aumento vi sono lo sfruttamento sempre più intensivo di zone a rischio e la maggiore vulnerabilità di costruzioni e impianti (beni classificati nel patrimonio da proteggere, impianti di produzione ecc.). Un'altra ragione va cercata nei mutamenti climatici. Anche in futuro, quindi, bisognerà fare i conti con avvenimenti estremi; entro pochi anni disporremo di cartine complete con l'indicazione delle zone a rischio di slavine, allagamenti, smottamenti o frane. Queste carte dei pericoli serviranno anche a stabilire per ogni zona minacciata quale tipo di sfruttamento evitare. Adattare la pianificazione del territorio a queste nuove indicazioni rappresenterà, per Cantoni e Comuni, una notevole mole di lavoro.

Sfide per la Svizzera (IV): consolidare le relazioni internazionali e garantire la sicurezza

Approfondire le relazioni con l'Europa

Gli accordi bilaterali con l'UE e le relative misure di accompagnamento sono molto importanti per lo sviluppo politico ed economico della Svizzera. Il loro costante adattamento a nuovi bisogni, ma anche una politica indipendente, consentiranno al nostro Paese di continuare a tutelare al meglio i suoi interessi nelle relazioni con l'Europa. A tal fine è necessario che esso continui a disporre di un margine di manovra sufficiente nel quadro degli accordi, e che l'UE continui a essere interessata alle soluzioni bilaterali. Ridefinire e migliorare costantemente la politica europea del nostro Paese e i suoi strumenti rappresenta pertanto una sfida capitale. Con ogni probabilità, nei prossimi anni l'avanzamento dell'integrazione europea renderà ancora più urgente la questione di un maggiore avvicinamento all'Unione. Occorrerà valutare se la possibilità di partecipare in maniera più attiva alle decisioni a livello europeo potrà compensare le inevitabili perdite di autonomia decisionale, per quanto riguarda in particolare la democrazia diretta, l'assetto federalista, l'ordinamento finanziario, la politica economica e l'agricoltura. Anche in caso di non adesione bisognerà tenere conto che l'autonomia decisionale della Svizzera in determinati settori è ad ogni modo destinata, di fatto, a diminuire.

Rafforzare l'ONU e il quadro giuridico internazionale

Il ruolo degli Stati-nazione è in piena mutazione, mentre le istituzioni multilaterali assumono un'importanza sempre maggiore. I disciplinamenti internazionali e istituzionali globali seguono evoluzioni diverse. Quelli concernenti il settore economico e finanziario (Organizzazione mondiale del commercio OMC, Banca mondiale, Fondo monetario internazionale FMI) hanno, grazie ai meccanismi di appianamento delle divergenze e alle sanzioni previste nell'ambito dell'OMC, valore vincolante e molte più probabilità di

essere imposti; quelli che riguardano l'ambiente (accordi multilaterali) e la socialità (ad es. Organizzazione internazionale del lavoro, ILO), invece, sono comparativamente più deboli, eterogenei e mancano di coordinazione. Si auspica pertanto una maggiore armonizzazione e l'equiparazione di tutti i pilastri istituzionali multilaterali. Da quando, nel 2002, ha aderito alle Nazioni Unite, la Svizzera impiega i nuovi strumenti di cui dispone per tutelare i suoi interessi e per perseguire i suoi obiettivi di politica estera. Il nostro Paese può solo trarre vantaggio da un ordine mondiale retto dal diritto internazionale e improntato alla pace e alla libertà. Le Nazioni Unite godono di una legittimità unica e sono il forum globale più importante, il luogo in cui gli Stati possono discutere dei problemi comuni senza limitazioni tematiche. È pertanto nell'interesse della Svizzera continuare a impegnarsi a favore di riforme in grado di rafforzare l'ONU e di garantire un impiego efficace dei mezzi finanziari.

Garantire la sicurezza in un contesto dai contorni sempre più indistinti

In un prossimo futuro è ben improbabile che la Svizzera subisca un attacco militare. Per analizzare la situazione della sicurezza nazionale occorre tener conto del terrorismo internazionale, della crescente diffusione di armi di distruzione di massa (nel peggiore dei casi in mano a organizzazioni terroristiche) e delle ripercussioni internazionali di conflitti regionali e degli «Stati falliti» (che diventano basi per queste organizzazioni, provocano flussi di rifugiati e così via). La sicurezza va considerata in un'ottica globale e integrale, come un compito comune, di natura sia nazionale che internazionale, sia civile che militare. Poiché in generale i pericoli sono più diffusi e complessi rispetto al passato, la politica di sicurezza richiede un approccio più ampio.

Combattere efficacemente la povertà

Povertà e disuguaglianza restano i problemi chiave delle relazioni tra Nord e Sud del mondo. Sono all'origine di molti altri rischi a livello internazionale e mettono in pericolo pace e sicurezza tra gli Stati e al loro interno. Per effetto della globalizzazione, negli scorsi decenni l'agenda della politica di aiuto allo sviluppo ha subito considerevoli trasformazioni. L'armonizzazione con gli obiettivi e gli strumenti di numerosi altri settori politici è diventata ora di primaria importanza: relazioni con l'estero, commercio, sicurezza, finanze, agricoltura, ambiente, diritti umani. Gli Obiettivi del Millennio, formulati nel 2000, sono le pietre angolari di un ordine mondiale rispettoso dei diritti umani e della natura. Essi obbligano tanto i Paesi ricchi quanto i Paesi più poveri a fare tutto il possibile per eliminare l'indigenza, promuovere la dignità umana e la parità dei diritti, come pure la pace, la democrazia e la sostenibilità ecologica. Gli obiettivi, espressi in termini quantitativi, sono un appello ad agire per tutti i Paesi e per tutte le organizzazioni internazionali. Tutti i membri delle Nazioni Unite si sono impegnati a raggiungerli entro il 2015. Nel 2005, in occasione del vertice «Millennium +5», le priorità di tre settori della politica internazionale sono state nuovamente confermate: sviluppo (Obiettivi del Millennio), sicurezza (politica di sicurezza attenta alle esigenze dello sviluppo) e diritti dell'uomo (rispetto di standard minimi).

Sfide per la Svizzera (V): garantire allo Stato e alle istituzioni la capacità di agire

Tenere conto della crescente interconnessione tra politica interna e politica estera

La globalizzazione di economia e società aumenta sempre più la dipendenza reciproca tra politica interna e politica esterna. Il grado di interconnessione e di interdipendenza tra Stati e società è oramai diventato così forte, che di fatto non esiste più alcun settore che non sia toccato dalla politica estera. La distinzione tra «interno» ed «esterno» si fa sempre più labile, cosicché sarà sempre più importante saper far valere gli interessi nazionali nel contesto internazionale. A questo scopo è indispensabile migliorare la coordinazione e la coerenza nell'affermare i propri interessi. Occorrerà verificare tanto la ripartizione dei compiti quanto i meccanismi di scambio delle informazioni e il coordinamento tra le politiche estere settoriali e la politica globale del Dipartimento degli affari esteri. Ma questo impegno più intenso in ambito di politica estera andrà accompagnato da adeguati sforzi per armonizzare gli interventi della Confederazione con quelli di altri enti impegnati sullo stesso fronte, come i Cantoni, l'economia privata o le organizzazioni non governative. Maggiore trasparenza e coordinazione sono però necessarie anche a livello della gestione finanziaria: parallelamente all'importanza di istituzioni multilaterali e di processi politici internazionali, aumenta anche la richiesta di maggiore legittimazione democratica per le decisioni internazionali.

Consolidare il federalismo

Oltre alla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), anche in altri settori sono in atto trasferimenti di compiti. In alcuni casi si è provveduto a centralizzare (ad es. lotta alla tifoseria violenta, ordinamento delle procedure penali e civili); in altri casi si è intensificata la collaborazione tra i vari livelli dello Stato, fino a prevedere la vera e propria condivisione di alcuni compiti (ad es. formazione, salute, polizia); in altri ancora si è puntato sulla cooperazione intercantonale (ad es. lotterie e scommesse). Quest'ultima soluzione, già di per sé potenziata dall'introduzione della NPC, offre la possibilità di mettere alla prova nuove forme di collaborazione regionale. Lo sviluppo del federalismo elvetico, tuttavia, implica un conflitto di valori: da un lato, accentuazione della concorrenza a livello federale, della concorrenza tra ordinamenti fiscali e piazze economiche, come pure dei valori del «laboratorio federale» e, d'altro lato, richiamo o bisogno di uniformizzazione, di maggiore collaborazione sul piano orizzontale e di maggiore armonizzazione (per diminuire la concorrenza fiscale, armonizzare i sistemi scolastici, introdurre criteri omogenei per la politica ambientale e del territorio, sostenere le regioni più deboli e quelle periferiche, uniformare in parte le procedure di appalti pubblici e così via). Su più fronti si preme per aumentare la collaborazione tra Confederazione e Cantoni, e tra i Cantoni stessi. Si chiede inoltre la possibilità di intervenire attivamente nell'elaborazione del diritto comunitario e della sua applicazione, ad esempio nel quadro degli accordi di associazione alla normativa Schengen/Dublino. Molte sfide potranno essere affrontate solo a condizione che Confederazione, Cantoni e Comuni coordinino le loro attività. Ciò comporta, tuttavia, un notevole impegno e solleva inoltre numerosi interrogativi: quale livello statale è responsabile? Come garantire in modo ottimale la possibilità di partecipazione democratica del Parlamento e del popolo? Come può la cooperazione soddisfare il più possibile criteri di economicità? Per rispondere a queste domande occorrerà vagliare altre possibilità di riformare il federalismo. Si potrà pensare ad esempio a una nuova e più precisa attribuzione dei compiti, a nuovi organi e strutture di collaborazione, a un'intensificazione della cooperazione intercantonale che preveda anche la necessaria compensazione degli oneri, a centralizzare e a introdurre riforme regionali, nonché a concretizzare i principi costituzionali per l'attribuzione e l'adempimento di compiti statali.

Conclusione

Coerenza, coordinamento e pianificazione a lungo termine

Con l'andar del tempo appare sempre più chiaro che, per dare una risposta adeguata alla globalizzazione e alle sfide che essa comporta, sarà necessario un intervento politico coerente e lungimirante. Una delle prove maggiori alle quali la dinamica mondiale sottoporrà il nostro Paese è l'inasprirsi della concorrenza economica internazionale: non solo l'economia, ma anche la società e le istituzioni saranno chiamate ad adeguarsi con rapidità. Uno dei problemi maggiori sarà il trattamento da riservare alle persone che, di fronte ai processi di adeguamento e integrazione, si ritrovano perdenti. Si tratta di una questione cruciale, dalla quale dipende la coesione interna. Questa sarà messa a dura prova anche dall'invecchiamento demografico e dai problemi di integrazione, che si faranno sempre più complessi (pluralismo dei valori, immigrazione). Gli sforzi per migliorare la qualità dell'ambiente, accrescendo nel contempo la produttività economica, non sono ancora sufficientemente coordinati. Malgrado i progressi della politica ambientale, la crescita economica comporta ancora, complessivamente, un eccessivo sfruttamento delle risorse. Gli sviluppi internazionali e nazionali si intrecciano in modo sempre più inestricabile, così che in futuro diventerà sempre più importante coordinare politica interna e politica estera. Per poter essere coerente e lungimirante una politica deve essere in grado di individuare e tenere conto, con sistematicità, delle ripercussioni a lungo e lunghissimo termine dell'operato statale. È inoltre necessario saper passare da un approccio prevalentemente settoriale a un esame trasversale dei problemi, nonché migliorare la cooperazione tra dipartimenti e uffici, non solo all'interno dell'Amministrazione federale, ma anche tra Confederazione, Cantoni e altri enti importanti.

2. Analisi delle politiche settoriali della Confederazione Base per le sfide 2007–2011

2.1 Economia e competitività

Politica economica e attrattiva della piazza economica

La crescente globalizzazione dell'economia mondiale cela molte opportunità. Ma per la politica rappresenta anche una sfida particolare, in quanto spesso essa si sottrae ampiamente, dal profilo politico, alle possibilità di controllo di un singolo Stato **(→ Allegato 1).** Ci si chiede se la politica e la società elvetiche siano sufficientemente attrezzate per reggere alle sfide imposte dal mutamento globale. La questione della capacità di adattamento è stata posta di recente anche in rapporto con il debole tasso di crescita economica che affligge già da tempo il nostro Paese[1] e illustrata in particolare sull'esempio della politica agraria. Ad ogni modo, per rilanciare la crescita del benessere in avvenire occorrerà, proprio come in tutti gli altri Paesi, appoggiare il mutamento strutturale, garantire l'equilibrio dell'economia in generale, promuovere la qualità della piazza, rafforzare l'apertura dell'economia esterna e salvaguardare la flessibilità del mercato del lavoro.

Stagnazione economica negli anni 1990

Segnale di calo della competitività a livello internazionale?

Riforme economiche

Quanto a fattori determinanti per la crescita, la Svizzera sta pian piano perdendo il vantaggio di cui godeva rispetto ad altri Paesi industrializzati. Per alcuni di questi fattori la Svizzera è già oggi superata da alcuni piccoli Stati europei e potrà conservare la propria favorevole posizione di benessere soltanto operando riforme politiche ed economiche. A tal fine ci si potrà basare, almeno in parte, sulle esperienze fatte da altri Stati che oggi sono caratterizzati da una crescita più dinamica.[2]

Competitività

Miglioramento della competitività grazie all'incremento della produttività

L'attrattiva delle piazze economiche per i fattori di produzione mobili a livello internazionale diventa sempre più importante

Per il livello di benessere e la sua evoluzione nel tempo, è determinante la produttività economica generale, nella quale si riflette, oltre alla formazione di capitale reale e alla qualificazione della forza lavoro, anche e soprattutto l'applicazione delle innovazioni tecnologiche e organizzative nell'economia. Se si vuole aumentare la competitività della Svizzera e perlomeno mantenere i salari reali a un livello elevato o se possibile migliorarli, bisogna che migliori la produttività di tutta l'economia. L'economia nazionale svizzera deve riuscire ad approfittare in modo ottimale, secondo i propri specifici punti di forza, delle possibilità di specializzazione e di scambio offerte dall'economia mondiale. Deve inoltre adoperarsi per offrire condizioni di insediamento attrattive per quei fattori di produzione che nel contesto dei processi di globalizzazione e dell'avanzare dell'Unione europea si fanno sempre più mobili a livello internazionale (capitali, manodopera altamente qualificata, competenze tecniche) e che incentivano la produttività dei fattori fissi (suolo, lavoro qualificato e meno qualificato, presenza di infrastrutture, norme giuridiche, sociali ed etiche). L'attrattiva di una piazza economica non coincide dunque con la sua competitività, ma ne costituisce una componente importante.

Riforme avviate

Sono stati compiuti numerosi passi verso la liberalizzazione

Necessità di ulteriori riforme

La liberalizzazione, in parte già realizzata e in parte programmata, del mercato delle telecomunicazioni e della posta, il rafforzamento della competitività dei trasporti pubblici (riforme delle ferrovie) **(→ Politica dei trasporti)**, l'inasprimento della legge sui cartelli e i molteplici provvedimenti adottati per migliorare il contesto normativo rappresentano altrettanti passi importanti, che nei prossimi anni dovranno essere attuati in modo mirato per salvaguardare la competitività della piazza svizzera. Va sottolineata anche l'importanza dell'entrata in vigore degli Accordi bilaterali con l'UE, i cui effetti positivi sulla crescita dovrebbero manifestarsi in modo sempre più evidente nei prossimi anni.[3] Nuove riforme quali la Politica agricola 2011, la Riforma II dell'imposizione delle imprese e le altre misure previste dal pacchetto per la crescita del Consiglio federale consentiranno di portare avanti questi sviluppi.

La circolazione transfrontaliera delle merci è oggi in larga parte liberalizzata, ma non il commercio di prodotti agricoli. Il proseguimento della riforma agraria **(→Politica agri-**

cola) riveste perciò centrale importanza, non solo per il successo dei negoziati nel contesto dell'OMC ma anche per l'approfondimento degli Accordi bilaterali con l'UE e con diversi altri Stati **(→Politica economica esterna, Politica estera)**.[4]

La liberalizzazione dei servizi in Europa e nel mondo non si ferma ai mercati finanziari

Sulla scorta della globalizzazione dei mercati dei capitali e dell'Unione Economica e Monetaria, la concorrenza tenderà ad aumentare ulteriormente nel campo dei servizi finanziari, ma la tendenza all'apertura transfrontaliera del mercato si rafforzerà anche in altri settori dei servizi. Le nuove tecnologie intensificano la crescente compenetrazione economica internazionale ed agevolano in particolare lo scambio di servizi aziendali e finanziari. Anche i settori un tempo protetti, ad esempio quello dei servizi infrastrutturali, sperimentano una graduale apertura alla concorrenza internazionale e agli investitori privati. A tale riguardo, dal confronto tra il livello di liberalizzazione raggiunto in Svizzera nei vari rami del settore dei servizi e il livello raggiunto nell'UE[5] emerge che la progressiva apertura del settore dei servizi cela per la Svizzera interessanti potenzialità di crescita.

Nell'ambito di molte riforme saranno importanti le possibili modalità di soluzione dei conflitti che in parte si presentano tra gli obiettivi della riforma e quelli di altre politiche settoriali (ad esempio carico ambientale, qualità della vita nelle città, approvvigionamento di base in periferia stabilità sociale e politica, disoccupazione). **(→ Politica energetica, Politica dell'ambiente, Politica di ordinamento del territorio, Politica sociale, Politica del mercato del lavoro)**. Con l'integrazione dei mercati, la situazione si fa sempre più problematica ed economicamente gravosa per le nazioni che seguono percorsi alternativi e che conoscono blocchi politici.

Tutela dell'equilibrio economico generale

Politica monetaria e valutaria

La Banca nazionale può continuare ad applicare la sua politica monetaria autonoma

La realizzazione dell'Unione economica e monetaria europea non ha creato, sinora, problemi di stabilità per la Svizzera. Di speculazioni contro il franco non ve ne sono state. L'impossibilità di operare spostamenti di parità tra Stati dell'Eurozona ha piuttosto indotto un aumento della stabilita valutaria in Svizzera. La moneta unica rappresenta però una sfida considerevole per lo sviluppo economico di taluni Stati membri dell'Eurozona. Per rettificare i reali rapporti di scambio è necessaria una dinamica dei prezzi e dei salari adeguatamente diversificata secondo i Paesi, ma ciò è realizzabile soltanto in parte e oltretutto inibisce lo sviluppo proprio dei grandi Paesi dell'UE. Per molti Paesi europei, che devono già affrontare le difficoltà legate alla soddisfazione delle nuove esigenze per il funzionamento dei mercati dei prodotti e del mercato del lavoro, salvaguardare l'equilibrio del bilancio pubblico richiede una lotta continua. Ma un buon contesto macroeconomico stabile (rincaro contenuto, moneta stabile, finanze pubbliche in buona salute) riveste particolare importanza anche per la Svizzera.

Politica congiunturale

Una più intensa collaborazione tra Confederazione e Cantoni è senz'altro auspicabile

In Svizzera, è stata in special modo la Confederazione a soffrire, all'inizio della trascorsa legislatura, di consistenti problemi di equilibrio finanziario. I Cantoni e la Confederazione potrebbero migliorare il loro coordinamento nel settore della politica di stabilità, ad esempio introducendo una regolamentazione budgetaria corretta dal profilo congiunturale a livello cantonale e comunale **(→ Costituzione e istituzioni)**. Ma la mancanza di statistiche sul carattere più o meno marcato dell'evoluzione congiunturale nelle diverse regioni ostacola l'attuazione di norme fiscali sul piano locale (come il freno alle spese in vigore a livello federale). Inoltre, occorre rispettare la sovranità budgetaria dei Cantoni. Un'eventuale collaborazione presuppone perciò l'intenzione di cooperare su base volontaria. Il freno alle spese applicato sin dal 2003 ci mostrerà se e fino a che punto, con questa premessa, la Confederazione è in grado di prendere le giuste decisioni dal punto di vista della politica di stabilità e della crescita **(→ Politica finanziaria)**. Per esprimere un giudizio definitivo su questo strumento, e confrontarlo con la politica finanziaria praticata in precedenza, bisognerà attendere la fine di uno o più cicli congiunturali, ma già si notano alcuni effetti del freno alle spese. Sono ad esempio state adottate vaste misure di stabilizzazione in un tempo brevissimo (programmi di sgravio 03 e 04). Contemporaneamente, è stata definita una strategia per il risanamento durevole delle finanze federali. Oltretutto, le misure sono state attuate, nonostante l'economia svizzera si trovasse ancora in una fase di ripresa congiunturale. Tutto questo fa pensare a una politica budgetaria anticiclica.

La dinamica dei mercati finanziari mondiali è rimasta integra. Per l'economia mondiale, tuttavia, i saldi dei bilanci delle operazioni correnti delle varie regioni del mondo racchiudono tuttora un importante potenziale di destabilizzazione. I rischi si manifestano in particolare nel disavanzo del conto operazioni correnti USA, che nel 2005 ha raggiunto un nuovo apice toccando il 6,5 per cento del PIL. Benché attualmente tale disavanzo venga finanziato senza particolari difficoltà dai flussi finanziari provenienti dai Paesi in avanzo (soprattutto l'Asia), rimangono possibili brusche inversioni di tendenza sui mercati finanziari internazionali, connesse a una netta diminuzione del corso del dollaro. Un ulteriore fattore di rischio per la stabilità si cela nei prezzi elevati delle materie prime. Anche se negli ultimi anni l'economia mondiale ha saputo destreggiarsi bene di fronte al repentino rialzo del prezzo del petrolio, grazie all'inflazione imbrigliata e a condizioni quadro finanziarie estremamente favorevoli (tassi d'interesse bassissimi), ancora non sappiamo come si presenterà la situazione in un contesto di tassi crescenti.

Equilibrio dell'economia esterna

Rischi importanti per la stabilità dell'economia mondiale, legati ai saldi elevati dei bilanci delle operazioni correnti e al costo elevato delle materie prime

Promozione della qualità della piazza economica Svizzera

Nel confronto internazionale, la piazza economica Svizzera dispone ancora di buone condizioni quadro. Si pensi segnatamente all'elevata certezza del diritto, alle profonde conoscenze nel campo della scienza e della tecnologia, alla qualificazione e alla produttività elevate della manodopera, all'efficienza del management e della piazza finanziaria, alla qualità elevata della vita, alla stabilità sociale e politica, ai bassi costi del capitale, l'onere fiscale e tributario ridotto, alla posizione geografica al centro dell'Europa, alla qualità dei collegamenti internazionali, alla presenza di un mercato interno caratterizzato da un elevato potere d'acquisto. Comunque, il rallentamento della crescita degli anni 1990 ha dimostrato in modo evidente che l'economia nazionale svizzera ha perso una parte del proprio dinamismo.[6] La cura consapevole dei diversi fattori di insediamento (quali il contesto fiscale, l'accesso ai mercati e al sapere, la qualificazione della manodopera, il quadro giuridico in cui si inseriscono le attività imprenditoriali, l'impiego delle moderne tecnologie dell'informazione e di comunicazione, la qualità elevata dell'offerta culturale) assume pertanto un'importanza crescente.

Attrattiva della piazza Svizzera

Attrattiva destinata a rimanere intatta anche a medio termine, a patto che le riforme avviate abbiamo l'impatto auspicato e che vengano introdotti ulteriori miglioramenti

Se le misure previste (freno alle spese) sono attuate in modo conforme agli obiettivi, la Svizzera potrebbe offrire anche a medio termine condizioni quadro finanziarie allettanti, senza che gli obiettivi di risanamento perseguiti sul fronte delle uscite incidano negativamente su altri importanti fattori di insediamento **(→ Politica finanziaria).** L'inasprimento della concorrenza tra piazze economiche all'interno dell'UE, dovuto tra l'altro all'aumentata mobilità dei capitali e all'abbattimento delle barriere che precludevano l'accesso al mercato, ha fatto aumentare l'importanza dell'onere fiscale di una piazza come fattore di costo per la decisione di investimento. La maggiore mobilità del capitale ha provocato in tutti i Paesi europei un tendenziale spostamento del carico fiscale dai fattori di produzione mobili a quelli immobili.[7] Vantaggioso è il fatto che la Svizzera continua a essere uno dei Paesi dell'OCSE che applica una delle aliquote fiscali più basse alle imprese.[8] Per scongiurare una possibile e disastrosa concorrenza fiscale, l'UE ha del resto elaborato un codice di comportamento relativo all'imposizione delle imprese, e anche in seno all'OCSE si stanno muovendo passi nella stessa direzione. Inoltre, all'interno dell'UE si manifesta la tendenza a prevedere una base di calcolo comune per l'imposizione delle imprese.[9]

Onere fiscale e tributario

Se il freno alle spese è attuato in modo conforme agli obiettivi, è garantita a medio termine la salvaguardia di condizioni quadro finanziarie allettanti

La crescente mobilità dei capitali determina la necessità di un futuro intervento sull'imposizione delle imprese

La piazza finanziaria svizzera deve affermarsi in un contesto concorrenziale innovativo, dinamico e internazionale. Deve affrontare non solo le sfide che risultano dagli sviluppi del mercato, bensì anche quelle che dipendono dalla crescente importanza del risparmio istituzionale, e cioè della gestione dei capitali della previdenza da parte delle opere sociali pubbliche, delle imprese di assicurazione sulla vita, delle casse pensioni e delle banche. Le condizioni quadro statali in senso lato (stabilità macroeconomica, monetaria e finanziaria, regolamentazione e vigilanza, presupposti fiscali, adeguata protezione del segreto ecc.) condizionano le attività e quindi anche la competitività del settore. Questi fattori di insediamento e di successo devono essere curati. Il settore finanziario realizza all'incirca il 14,5% del valore aggiunto creato dall'economia svizzera.[10] È importante che sussista un rapporto adeguato tra margine di manovra economico e regolamentazione. Le relative

Condizioni quadro stabili e apertura verso l'esterno particolarmente importanti

misure politiche devono essere per quanto possibile perspicaci e prevedibili. La certezza del diritto e la possibilità di pianificare sono particolarmente importanti in un settore densamente regolamenta come quello finanziario. La prevedibilità delle condizioni quadro macroeconomiche, giuridiche e istituzionali rappresenta un tradizionale punto di forza della Svizzera e una premessa essenziale per il duraturo successo della piazza finanziaria. Lo Stato ha però anche il compito di verificare e modernizzare di continuo il quadro giuridico delle attività finanziarie. La Svizzera ha tutto l'interesse a garantire a lungo termine la funzionalità e l'efficienza del proprio sistema finanziario grazie a standard di qualità normativi elevati e a una sorveglianza competente. In tal modo getta anche una base per la stabilità del mercato finanziario.[11]

La politica europea rimane un fattore centrale per l'attrattiva della piazza economica svizzera

Migliore integrazione nel mercato interno europeo grazie agli Accordi bilaterali

La libera circolazione delle persone concordata con l'UE rafforza l'attrattiva della piazza economica

L'accesso ai mercati è un fattore d'insediamento determinante. L'applicazione degli Accordi bilaterali con l'UE e delle misure di accompagnamento riveste dunque un'importanza altrettanto grande per lo sviluppo economico della Svizzera. L'entrata in vigore degli Accordi bilaterali ha migliorato per le imprese svizzere l'accesso al mercato interno europeo, il quale parallelamente, con l'estensione dell'UE, si è ulteriormente ingrandito. Tuttavia, l'integrazione della Svizzera nel mercato interno europeo attraverso gli Accordi bilaterali non è ancora completa, ed è pure esposta a imponderabili di natura politica. Con il progredire del processo d'integrazione continentale, la Svizzera si ritrova sempre più sola come unico Paese terzo rimasto nell'Europa occidentale, di fronte a questo mercato interno. E questo aspetto rappresenta per l'attrattiva della nostra piazza un determinato rischio **(→ Politica estera)**.

L'introduzione progressiva della libera circolazione delle persone offre ai cittadini svizzeri maggiori opportunità di realizzazione nello spazio economico europeo e aumenta il rischio di emigrazione di manodopera qualificata verso altri mercati del lavoro, ma contemporaneamente diminuisce anche le difficoltà di reclutamento di personale qualificato sul mercato del lavoro indigeno **(→ Mercato del lavoro, Politica delle migrazioni)**.[12]

Anche l'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri dell'UE dovrebbe avere un impatto positivo sull'economia. Eventuali ripercussioni negative potrebbero essere annullate prevedendo periodi transitori fino al 2011 e grazie alle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone, in modo che anche sotto questo profilo per il mercato del lavoro svizzero dovrebbero prevalere gli aspetti positivi.[13]

Accesso al sapere tecnologico mondiale

Grazie alla salvaguardia dell'attrattiva della piazza economica e ad altre iniziative di politica d'integrazione

L'accesso al sapere tecnologico mondiale è ancora più importante per un'economia nazionale di piccole dimensioni come quella svizzera. Il trasferimento tecnologico **(→ Politica della ricerca, Politica della formazione)** è in realtà quasi sempre collegato a transazioni economiche, sia che esse vertano su beni d'investimento e prodotti intermedi in cui sono incorporate le nuove tecnologie, sia che si tratti di investimenti diretti di imprese estere.[14] L'accesso al mercato interno europeo, la libera circolazione delle persone e la disponibilità di un'offerta locale di posti di lavoro e conoscenze esercitano un influsso determinante sulle possibilità di insediare attività a elevato valore aggiunto in Svizzera **(→ Politica estera)**.

Politica della ricerca, della formazione e della tecnologia

I miglioramenti permanenti rimangono un fattore chiave per l'attrattiva della piazza Svizzera

Per sfruttare il potenziale di qualificazione si impone una riforma della politica della ricerca e della formazione

Occorre contrastare l'erosione dei diritti di proprietà intellettuale, senza però limitare la capacità innovativa

In relazione all'attrattiva della piazza economica, l'alta produttività della forza lavoro rimane un fattore determinante per la scelta della Svizzera quale luogo di insediamento. Questo vantaggio va tuttavia sempre riconquistato nei confronti di una concorrenza che ha imparato quanto siano importanti una formazione scolastica di elevata qualità, l'inserimento dei giovani nella professione, il perfezionamento continuo e rapporti stabili tra le parti sociali. La presenza di un bacino ampiamente diversificato di specialisti ben formati e motivati, di tecnici e scienziati innovativi, contribuisce in modo decisivo ad aumentare l'attrattiva di un Paese agli occhi dei potenziali investitori. Il livello di formazione, la motivazione e la capacità innovativa della forza lavoro sono fattori chiave anche nel forgiare le peculiarità di una piazza economica nel contesto della concorrenza internazionale. Mentre i vantaggi fiscali possono, almeno di principio, essere copiati, il bagaglio di conoscenze legato alla componente umana e la ricchezza culturale consentono a una piazza economica di profilarsi e di acquisire una sua unicità. Soltanto a queste condizioni una piazza può raggiungere una posizione di vantaggio nella catena mondiale di creazione di

valore aggiunto. La politica della ricerca, della politica della formazione e della politica culturale dovranno quindi essere orientate in modo tale, nel quadriennio 2008–2011 **(→ Politica della formazione, politica della ricerca, politica culturale)**, da consentire il massimo sfruttamento del potenziale di qualificazione della popolazione attiva in Svizzera **(→ Politica del mercato del lavoro)** e , a tutto vantaggio dell'attrattiva della nostra piazza economica e far fronte a eventuali problemi di qualificazione dovuti ad afflussi migratori **(→ Politica delle migrazioni)**. Infine, visto lo stretto legame tra diritto della proprietà intellettuale e innovazione, in Svizzera è necessario contrastare l'erosione dei diritti di proprietà intellettuale (in particolare la protezione dei brevetti) senza però limitare la capacità innovativa con misure che ostacolano la concorrenza[15] **(→ Politica della ricerca, Politica della formazione)**.

Miglioramento delle condizioni quadro per le PMI

Promozione di una nuova cultura imprenditoriale – migliore disponibilità di capitali di rischio

Sgravi amministrativi

La creazione di condizioni quadro favorevoli all'innovazione, specialmente per le PMI, assume ancora un'importanza cruciale, tanto per l'occupazione quanto per l'orientamento dell'economia verso nuovi settori di attività. Il successo della promozione di una nuova cultura imprenditoriale[16] è favorito anche da una migliore disponibilità di capitali di rischio. Altri sgravi amministrativi, soprattutto per le PMI, sono stati introdotti mediante un miglior coordinamento degli uffici amministrativi, lo snellimento delle procedure decisionali e d'autorizzazione in tutti i campi, e la creazione di migliori possibilità di informazione. Anche sotto questo aspetto, tuttavia, sono richiesti continui sforzi, per portare avanti e approfondire le misure adottate sin dal 1999.[17] Nel campo delle procedura d'autorizzazione attuate a livello cantonale, occorrerebbe esaminare in che misura le norme edilizie cantonali costituiscano un ostacolo e come fare eventualmente per ridurre tali ostacoli **(→ Politica di ordinamento del territorio)**.

Mercati dell'informazione e della comunicazione

Salvaguardia della certezza del diritto e dell'accesso alla rete mediante un'adeguata regolamentazione sussidiaria

Applicazione conseguente delle riforme adottate per rafforzare la concorrenza nel settore delle telecomunicazioni

È necessaria una procedura concordata a livello internazionale

Le interconnessioni mondiali e l'impiego di tecniche d'informazione offrono alla popolazione, allo Stato e all'economia nuove possibilità d'informazione e di comunicazione. A complemento della progressiva liberalizzazione e privatizzazione, continuerà a essere necessaria una regolamentazione sussidiaria dei mercati dell'informazione e della comunicazione che garantisca un accesso aperto e con pari opportunità alle tecniche e ai servizi d'informazione per utenti e offerenti di informazioni, che salvaguardi la certezza del diritto ed elimini o diminuisca per quanto possibile le concentrazioni in questi mercati **(→ Costituzione e istituzioni)**. Con la revisione della legge sulle telecomunicazioni e della legge sulla radiotelevisione, realizzata nel 2006, la Svizzera si è dotata delle necessarie strutture giuridiche per far fronte al prevedibile sviluppo del mercato dei media elettronici. Il legislatore, ad esempio, ha tenuto conto del fenomeno del crescente addensamento del trasporto dell'informazione creando contenuti pubblicistici ed ha reciprocamente armonizzato le due leggi. Parallelamente, il concetto di approvvigionamento di base in tutto il territorio garantisce a tutte le fasce della popolazione in tutte le regioni del Paese un approvvigionamento di base di servizi di telecomunicazione, sicuro, di alta qualità e facilmente accessibile. L'approvvigionamento di base serve come strumento sussidiario cui far capo laddove il mercato non fosse eventualmente in grado di soddisfare le esigenze di base della clientela **(→ Politica di ordinamento del territorio)**. Nei prossimi tempi si tratterà di concretizzare gli adeguamenti decisi dal legislatore e di inserirli con conseguenza nella legge sulla radiotelevisione, e di restare al passo con i rapidi sviluppi in atto a livello internazionale. Con l'entrata in vigore della legge federale sulla firma elettronica, avvenuta il 1° gennaio 2005, è stata creata un'importante premessa per la promozione del commercio elettronico («e-commerce», telebanking ecc.) in Svizzera. In altri settori giuridici rilevanti per l'economia, quali ad esempio la legislazione in materia di diritti d'autore o di protezione dei consumatori, si pone innanzitutto il problema dell'attuazione del diritto vigente, soprattutto in un contesto internazionale **(→ Politica estera)**. Un fattore di insediamento che nei prossimi anni acquisterà un'importanza crescente consiste nella possibilità per le imprese di interagire con le pubbliche istituzioni interamente per via elettronica. L'ente pubblico deve creare le premesse necessarie a tal fine e sviluppare opportune offerte («e-government») **(→ Costituzione e istituzioni)**.

Accanto allo sfruttamento delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie d'informazione e di telecomunicazione, un altro fattore che valorizza l'attrattiva di una piazza economica è costituito dalla ricchezza e dalla qualità dell'offerta culturale. L'ampiezza dell'offerta nel nostro Paese e le peculiarità che la Confederazione promuove con la propria politica

culturale consentono alla Svizzera di profilarsi sotto questo punto di vista. Così, la cultura non contribuisce soltanto al benessere e alla qualità della vita di tutta la popolazione: grazie all'influsso favorevole dell'offerta culturale sulla scelta della Svizzera come luogo di insediamento da parte delle imprese in campo economico, il fattore culturale contribuisce anche alla salvaguardia della piazza.[18] La promozione della cultura da parte dello Stato, prevista nel disegno di legge sulla promozione della cultura, persegue perciò anche un più intenso sfruttamento della cultura come fattore economico.

Politica economica esterna

Politica economica esterna 1

La politica economica nazionale e quella internazionale sono sempre più interdipendenti

La Svizzera privilegia un approccio pragmatico riguardo alla propria integrazione nei mercati europei (comunitario ed extracomunitario)

Data la forte interdipendenza della Svizzera nei confronti dell'estero, non possiamo più considerare la nostra politica economica interna ed esterna come se fossero due realtà indipendenti l'una dall'altra **(→ Sfide 2007–2011)**. Infatti, ogni provvedimento di politica economica interna ha delle ripercussioni sull'accesso degli offerenti stranieri al mercato interno, sulla qualità della piazza economica svizzera e sulla competitività della Svizzera sul piano internazionale. Allo stesso modo, la politica economica esterna ha un impatto sul mercato interno. La regolamentazione internazionale non si accontenta più di disciplinare l'arrivo delle merci alle frontiere e tocca anche le norme di commercializzazione sul mercato interno, gli scambi di servizi a livello internazionale, gli investimenti, la manodopera e persino la protezione della proprietà intellettuale. La sfida consiste nel tener conto di questa compenetrazione delle politiche nazionali e internazionali. La strategia s cui si basa la politica economica del Consiglio federale comprende di conseguenza tre dimensioni: l'accesso ai mercati esteri e il rafforzamento del diritto economico internazionale, la politica del mercato interno svizzero e il contributo allo sviluppo economico dei Paesi partner in una forma corrispondente alla loro situazione. Per un Paese esportatore come la Svizzera, è importantissimo poter contare sulla massima apertura possibile dei mercati esteri. Agevolare l'accesso ai mercati significa innanzitutto smantellare gli ostacoli al commercio transfrontaliero e in secondo luogo creare condizioni quadro stabili e prevedibili sul piano internazionale. In quest'ottica, la Svizzera partecipa ai fori multilaterali incaricati di definire l'ordine economico (OMC, OCSE, FMI, Banca mondiale, CNUCED) e che fungono nel contempo da cornice ai negoziati tra partner commerciali (in particolare l'OMC). Le attività condotte dalla Svizzera a tale livello rappresentano, per principio, il mezzo più efficace di cui il nostro Paese disponga per garantirsi l'accesso ai mercati del massimo numero possibile di Paesi. Nondimeno, i lavori in seno all'OMC sono spesso una realtà complessa e di lungo respiro, come testimonia la sospensione e l'aggiornamento sine die dei negoziati di Doha, cui abbiamo assistito nell'estate del 2006. La ricerca di un compromesso è resa ancor più ardua dalle differenze che intercorrono tra i principali protagonisti (che non sono più soltanto gli Stati Uniti e l'Unione europea) nonché dalle strutture e dalle modalità di funzionamento di un'istituzione che conta 150 Paesi membri.

Per la firma di nuovi accordi di libero scambio potrebbe essere necessaria una maggiore flessibilità nel settore dell'agricoltura

Accanto alla via multilaterale, la Svizzera persegue la propria integrazione nei mercati dell'UE e dell'AELS, i cui Paesi membri sono e rimangono decisamente i suoi principali partner economici. Le nostre relazioni con l'UE si fondano tanto su interessi materiali quanto su un ideale: l'integrazione nel mercato interno dell'UE da un canto e la solidarietà con gli altri Stati del continente europeo dall'altro sono due principi cardine della politica europea della Svizzera. Pur continuando a sviluppare i propri rapporti con l'UE, la Svizzera si preoccupa di salvaguardare la propria indipendenza, la propria libertà decisionale e le proprie istituzioni. Come esposto nel Rapporto Europa 2006, la Svizzera preferisce l'atteggiamento pragmatico e si impegna per attuare efficacemente e rafforzare settore per settore le relazioni contrattuali esistenti.[19] Inoltre, la Svizzera si adopera per estendere la propria rete di accordi bilaterali e multilaterali con i Paesi terzi per evitare di subire discriminazioni sui mercati esteri rispetto a concorrenti importanti. Se l'accelerazione del «nuovo bilateralismo» dovesse confermarsi, la Svizzera dovrà continuare a sviluppare le proprie relazioni commerciali con partner importanti, in particolare extraeuropei, negoziando e concludendo con essi una serie di accordi di libero scambio. In avvenire, per poter concludere con Paesi terzi economicamente importanti accordi di libero scambio utili a tutti i settori dell'economia, la Svizzera dovrà dar prova di ben più grande flessibilità nell'ambito dei negoziati riguardanti l'agricoltura **(→ Politica agricola)**.

La cooperazione economica allo sviluppo è parte integrante della politica economica esterna della Svizzera. L'obiettivo principale consiste nel contribuire allo sviluppo sostenibile a livello mondiale. La Svizzera intende in prima linea contribuire alla lotta contro la povertà, promuovere la sicurezza degli esseri umani e rafforzare le istituzioni di governance globale (istituti di finanziamento internazionali, ONU, OMC, corpi di norme ambientali). Con il suo impegno, la Svizzera tiene conto dell'avanzare della globalizzazione e contribuisce a rafforzare il coordinamento e l'armonizzazione tra i Paesi donatori. In tal modo, può oltretutto fornire un importante contributo al conseguimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio definiti dall'ONU e alla riduzione della pressione migratoria **(→ Politica delle migrazioni, Politica estera)**. A medio termine, i Paesi in via di sviluppo diventano partner di tutto riguardo come mercati di sbocco dell'economia svizzera e come fonte di approvvigionamento per la copertura della nostra domanda. La cooperazione economica allo sviluppo punta dunque a consentire una crescita duratura dei Paesi partner e a promuovere la cornice economica e le istituzioni necessarie affinché tutti i Paesi possano trarre profitto dalla loro integrazione nell'economia mondiale. A tal fine, la Svizzera partecipa attivamente al dialogo sulla politica economica in seno alle organizzazioni economiche internazionali (OCSE, istituzioni di Bretton-Woods, OMC, OIL ecc.), la cui attività di sorveglianza (monitoring) contribuisce in misura determinante a garantire la coerenza delle politiche condotte dai Paesi membri. La Svizzera è particolarmente attenta agli obiettivi ambientali **(→ Politica dell'ambiente)** e di sviluppo, sia internamente sia nel contesto degli organismi multilaterali, e si preoccupa di integrare i principi dello sviluppo sostenibile nel maggior numero possibile di politiche settoriali **(→ Sviluppo sostenibile)**.

La cooperazione economica allo sviluppo persegue la crescita economica durevole dei Paesi partner

La Svizzera tiene conto dei principi dello sviluppo sostenibile nelle proprie politiche settoriali

Politica economica esterna 2

La Svizzera continua ad impegnarsi contrattualmente e autonomamente per l'apertura del proprio mercato interno

I negoziati relativi all'accordo sui servizi con l'UE dovrebbero essere ripresi a tempo debito

Occorrerà garantire il coordinamento degli sforzi volti a promuovere le esportazioni

L'applicazione dell'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio è prioritaria

Le riforme interne sono indispensabili per lo sviluppo di una piazza economica favorevole agli investimenti nazionali ed esteri

Per la Svizzera, la dinamizzazione degli scambi internazionali riguarda in sostanza cinque categorie economiche: beni agricoli e industriali, servizi, investimenti, manodopera, proprietà intellettuale. Ai beni agricoli, ancora molto protetti, è consacrata un'attenzione particolare. I negoziati in seno all'OMC essendo entrati in una fase di stallo, alla Svizzera converrebbe intensificare gli sforzi intesi a potenziare gli scambi con l'UE nel settore dell'agricoltura **(→ Politica agricola)**. Quanto ai beni industriali, le discussioni multilaterali sono giunte a un punto morto. A parte gli ostacoli tariffali, esistono numerosi ostacoli non tariffali che ostruiscono gli scambi commerciali di merci. A tale riguardo la Svizzera, se vuole combattere efficacemente i prezzi elevati dei prodotti all'interno delle proprie frontiere, deve continuare gli sforzi di apertura contrattuale e autonoma. La conclusione di accordi di libero scambio con Paesi extracomunitari e l'applicazione del principio « Cassis de Dijon » nei riguardi dell'UE si inseriscono in tale prospettiva. Per quanto riguarda il commercio di servizi, è sorprendente constatare che in questo settore, il quale genera il 70 per cento del valore aggiunto lordo della Svizzera, i proventi delle esportazioni corrispondono soltanto al 35 per cento delle esportazioni di merci. Si tratta di un potenziale che la Svizzera deve impegnarsi a sfruttare, concludendo accordi di libero scambio di vasta portata e continuando gli sforzi sul piano multilaterale. La ripresa dei negoziati sui servizi con l'Unione europea dovrà essere considerata a tempo debito. Rimane da compiere un grosso lavoro, oltre che per l'aggiornamento degli accordi di protezione degli investimenti, per colmare le lacune in materia di garanzia di accesso al mercato degli investimenti. Benché l'accesso ai mercati esteri sia garantito per mezzo di accordi, superare le inibizioni può essere difficile per le imprese svizzere, specialmente per le PMI. A tale proposito, la Svizzera dispone di tutta una serie di strumenti di promozione delle esportazioni, grazie ai quali le PMI possono sviluppare per i loro prodotti una strategia di esportazione e di diversificazione geografica degli sbocchi. Questi sforzi vanno però coordinati. Per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro, predominano i rapporti della Svizzera con l'UE. Il nostro Paese dovrà preoccuparsi dell'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri (Romania e Bulgaria). A livello di Accordo generale sugli scambi di servizi, la Svizzera si impegna a trovare una soluzione nei confronti dei Paesi terzi, segnatamente per i quadri dirigenti e gli specialisti, ma ciò nonostante deve prepararsi ad affrontare un atteggiamento piuttosto aggressivo da parte di partner commerciali importanti con cui aspira a concludere accordi bilaterali, quali l'India ad esempio. Quanto alla proprietà intellettuale, l'obiettivo prioritario è quello di migliorare la messa in atto e l'applicazione dell'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio. L'accesso agevolato ai farmaci per la cura dell'AIDS e di altre pandemie secondo la definizione dell'OMC deve essere trasposto nel

diritto svizzero (→ **Politica della sanità**). Ma la politica economica esterna è chiamata a rendere la Svizzera attrattiva anche per le imprese estere, multinazionali comprese. L'apertura di una presenza commerciale, con la produzione locale che ne consegue, si inserisce in una divisione del lavoro interna all'impresa che consente di sfruttare i vantaggi di entrambi i Paesi in questione a beneficio dell'impresa stessa, dei suoi impiegati e dei consumatori. Ora, gli investimenti diretti della Svizzera all'estero superano di gran lunga gli investimenti esteri in Svizzera. Secondo l'OCSE, il mercato svizzero è ancora eccessivamente frammentato per consentire agli investitori stranieri di realizzare economie di scala. Le riforme interne sono indispensabili allo sviluppo di una piazza finanziaria favorevole agli investimenti, sia nazionali che esteri. Un inasprimento della concorrenza sul mercato interno svizzero, generato dalle importazioni, rafforza la competitività delle imprese svizzere, che ne traggono beneficio sia sul mercato indigeno sia sui mercati esteri.

Politica finanziaria estera
Collaborazione attiva in seno agli organismi internazionali

La cooperazione internazionale nel quadro di organismi quali il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca dei regolamenti internazionali (BRI) o il Financial Stability Forum (FSF) serve a colmare le lacune a livello di coordinamento delle iniziative statali, per meglio prevenire le instabilità transfrontaliere e combattere lo sfruttamento abusivo dei sistemi finanziari. Taluni Paesi presentano ad esempio un rischio accresciuto di contagio in caso di crisi bancaria o monetaria locale o regionale. Un altro problema dal punto di vista del sistema sorge quando gli Stati tentano di conquistare parti di mercato allentando la regolamentazione e la sorveglianza («arbitraggio normativo»). La creazione e lo sviluppo di standard minimi riconosciuti in campo finanziario rappresentano un tentativo di migliorare la normativa internazionale che rafforza la protezione del sistema e del suo funzionamento sul piano nazionale e internazionale. Per la Svizzera, un sistema finanziario mondiale stabile e basato su rapporti finanziari internazionali ben regolati è di estrema importanza. Perciò, è importante che il nostro Paese si impegni maggiormente in tale direzione. La stabilità finanziaria internazionale è una delle fondamentali aspirazioni della Svizzera, come evidenzia anche il ruolo attivo che la Svizzera svolge nella BRI, nel FSF e nel FMI. Nel FMI (e presso la Banca mondiale), la Svizzera dirige un gruppo di voto con cui condivide uno dei 24 seggi del Consiglio esecutivo, l'organo direttivo del FMI. In tal modo può partecipare attivamente alle scelte politiche del Fondo monetario internazionale. Sotto questo aspetto, il principale interesse dell'affiliazione del nostro Paese al FMI consiste nel sostenere un sistema finanziario e monetario internazionale stabile ed efficiente, il quale presuppone l'attuazione, nei vari Paesi interessati, di una solida politica finanziaria, di una politica monetaria e finanziaria, orientata alla stabilità e basata sull'economia di mercato. Assumono notevole importanza anche il potenziamento delle attività di sorveglianza, la creazione o l'estensione di standard e codici e la tutela della trasparenza.

Mercato del lavoro e politica del mercato del lavoro

Importanza sociale del mercato del lavoro
Nel confronto internazionale, il mercato svizzero del lavoro si distingue per una produttività superiore alla media

Il mercato del lavoro è un elemento di grande rilevanza politico-sociale: Per le imprese, il lavoro è un fattore di produzione cardinale, mentre per i lavoratori è in genere la principale fonte di sostentamento, che conferisce allo stesso tempo identità e riconoscimento sociale. A causa di questa molteplice funzione, socialmente il mercato del lavoro riveste un'importanza particolare Il mercato svizzero del lavoro si contraddistingue sempre, nel confronto internazionale, per la sua elevata efficienza.[20] Nonostante la lunga fase di recessione degli anni 1990, la percentuale di persone attive in Svizzera si è mantenuta a un livello elevato. Spicca inoltre positivamente l'elevata percentuale di lavoratori di una certa età (55–64 anni). Nell'Europa dei 25 e nell'AELS, soltanto i Paesi scandinavi (Danimarca, Svezia, Islanda e Norvegia) presentano un tasso di attività cosi elevato in questa fascia d'età. Anche il tasso di occupazione delle donne è elevatissimo in Svizzera, rispetto alla realtà internazionale. Anche il tasso di disoccupazione, pur essendo aumentato rispetto all'inizio degli anni 1990, è tuttora modesto rispetto agli altri Paesi,[21] anche per quanto concerne la disoccupazione giovanile.

Nuove sfide sul mercato del lavoro
Evoluzione demografica e tecnologica

A medio termine diverse tendenze diverranno più impegnative per il mercato svizzero del lavoro. Si pensi all'evoluzione demografica, che limiterà la crescita e comporterà un invecchiamento accelerato della popolazione attiva, ai progressi tecnologici, che domandano un continuo adattamento della manodopera a nuove condizioni di lavoro, alla divi-

sione internazionale sempre più spinta del lavoro, che costringe l'economia a rivedere di continuo le proprie strutture in funzione della concorrenza internazionale. Per le imprese e i loro dipendenti, questi cambiamenti implicano allo stesso tempo opportunità e rischi, di cui tratteremo nei capitoli che seguono.

Crescente internazionalizzazione

Nel confronto internazionale, il mercato svizzero del lavoro è considerato molto flessibile, e tale flessibilità è considerata una delle principali ragioni dell'efficienza del nostro mercato del lavoro, la quale si riflette in particolare in un'elevata partecipazione alla vita attiva e in un tasso di disoccupazione esiguo. Ma l'elevata flessibilità del mercato del lavoro è il risultato di diversi fattori, che spaziano dal diritto del lavoro alla rete sociale disponibile (e agli incentivi che essa genera), dal partenariato sociale alla politica in materia di formazione e alla politica delle migrazioni.

Flessibilità del mercato del lavoro

Elevata partecipazione alla vita attiva e bassa disoccupazione

Il diritto del lavoro, altro elemento di rilievo, può definirsi moderato nel confronto internazionale. La protezione contro il licenziamento, ad esempio, è più tenue in Svizzera che in numerosi Paesi dell'UE, la regolamentazione degli orari di lavoro è meno restrittiva. Il processo di definizione dei salari e di negoziazione delle condizioni di lavoro, nel quale lo Stato generalmente non interviene, è affidato alle parti sociali. In Svizzera la legislazione non prevede un salario minimo obbligatorio. Nel campo del diritto del lavoro, nei prossimi anni la sfida principale consisterà ancora nella difesa mirata delle legittime aspirazioni dei lavoratori a beneficiare di una protezione senza pregiudicare l'elevata flessibilità del mercato del lavoro e i vantaggi che ne derivano. In materia di diritto del lavoro, le misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone rappresentano un nuovo importante strumento di protezione dei salariati indigeni **(→ Politica delle migrazioni)**. L'applicazione risoluta e accorta di dette misure avrà un'importanza determinante per conservare il vantaggio che un mercato del lavoro flessibile rappresenta.

Diritto del lavoro

Il diritto del lavoro contribuisce alla grande flessibilità del mercato del lavoro in Svizzera.

La messa in atto delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone rappresenterà una sfida concreta anche in futuro

L'assicurazione contro la disoccupazione (AD) è un altro importante pilastro della politica occupazionale in Svizzera. Offre un aiuto alle persone che si iscrivono presso un ufficio regionale di collocamento nella ricerca di un impiego, verifica le condizioni del diritto alle prestazioni della disoccupazione e le ricerche di lavoro individuali e propone le misure eventualmente necessarie per garantire un reinserimento rapido e duraturo sul mercato del lavoro. Le diverse attività svolte dall'AD contribuiscono anch'esse in misura determinante alla salvaguardia e alla promozione della flessibilità del mercato svizzero del lavoro. L'assicurazione svizzera contro la disoccupazione nella forma attuale è ormai consacrata: negli anni a venire non occorreranno riforme sostanziali sotto questo aspetto. Bisognerà invece risolvere la questione del finanziamento del sistema a lungo termine. Converrà in particolare sottoporre l'efficacia degli strumenti utilizzati, quali ad esempio le misure sul mercato del lavoro, a un'analisi critica costante.

Assicurazione contro la disoccupazione (AD)

Il sistema dell'AD, ormai consacrato, aumenta la flessibilità del mercato svizzero del lavoro

La collaborazione tra le parti sociali svolge in Svizzera un ruolo determinante dal profilo dell'occupazione, e il buon funzionamento del partenariato è uno dei pilastri del successo della politica occupazionale nel nostro Paese. Il risultato di questi buoni rapporti è costituito da un lato dalla cosiddetta «pace del lavoro» che regna ormai da molti anni e che si traduce in un ridottissimo numero di giorni di sciopero,e dall'altro in una politica salariale che tiene generalmente conto della situazione economica dei diversi settori e delle diverse imprese, a tutto vantaggio dello sviluppo dell'occupazione. Il buon funzionamento del dialogo tra parti sociali non ha nulla di scontato: deve essere continuamente alimentato e animato, il che significa che la Confederazione deve definire la propria politica dell'occupazione in stretta collaborazione con le parti sociali e trasferire loro una parte di responsabilità per quanto riguarda la creazione di condizioni di lavoro soddisfacenti. Anche sotto questo aspetto, la messa in atto delle misure di accompagnamento rappresenterà nei prossimi anni uno dei più importanti settori di attività.

Collaborazione tra le parti sociali

Il buon funzionamento del partenariato sociale è uno dei fattori di successo della politica svizzera dell'occupazione e va pertanto coltivato

Sul fronte dell'offerta di manodopera, il sistema di formazione costituisce un fattore di successo determinante. Grazie al sistema duale di formazione professionale, i futuri lavoratori vengono formati dalle imprese stesse, in collaborazione con le scuole professionali. La maturità e le varie formazioni del terziario forniscono al mercato del lavoro manodopera qualificata e giovani specialisti. La formazione continua impostata sulla singola professione consente d'altra parte un continuo adeguamento della preparazione alle nuove esigenze di

Adeguamento alle nuove esigenze in materia di qualifiche

Importanza capitale del sistema di formazione per il mercato del lavoro

Disoccupazione giovanile – Problemi alla congiunzione tra sistema di formazione e mercato del lavoro

Scarsa qualifica delle precedenti generazioni di immigrati

qualificazione. Il sistema di formazione contribuisce anch'esso alla gestione delle nuove sfide, in permanenza e a tutti i livelli **(→ Politica della formazione)**. I problemi affiorano ai diversi punti di congiunzione tra il mondo della formazione e il mondo del lavoro: secondo la ricerca PISA 2003, il 16% degli allievi di 15 anni è alfabetizzato soltanto in modo rudimentale.[22] Per i giovani di questa categoria, il passaggio a una formazione professionale è estremamente difficoltoso. E anche in seguito, terminata la formazione professionale, l'ingresso nella vita attiva non sempre è indolore. Sebbene in cifre assolute il tasso di disoccupazione giovanile in Svizzera rimanga esiguo rispetto al contesto internazionale, negli ultimi anni è aumentato in maggiore proporzione rispetto all'insieme della popolazione[23] e inoltre si fa sempre più sensibile alle oscillazioni congiunturali. Nei prossimi anni, non deriverà alcun sollievo consistente neanche dall'evoluzione demografica: secondo lo scenario di riferimento relativo all'evoluzione della popolazione in Svizzera, la categoria dei giovani tra i 15 e i 24 anni crescerà di anno in anno fino al 2011, ma a un ritmo meno incalzante.[24] A causa del passato orientamento della politica delle migrazioni verso una manodopera poco qualificata, in Svizzera la popolazione straniera è caratterizzata da un basso livello di qualificazione, svantaggio che si ripercuote anche sui figli di questi immigrati. Tra i principali fattori responsabili del divario che si riscontra nella capacità di lettura troviamo il contesto dell'immigrazione, la posizione sociale e la lingua parlata in casa. Per questa ragione, quella degli stranieri è una categoria che va osservata da vicino, dal punto di vista dell'integrazione nel mercato del lavoro. Questo vale in particolare per le persone assoggettate al diritto d'asilo, che sono confrontate a problemi particolari a livello di integrazione nel mercato del lavoro, segnatamente a motivo delle frequenti scarse qualifiche, di difficoltà di ordine fisico e mentale, dell'insufficiente conoscenza delle lingue nazionali o di falsi incentivi a livello di aiuto sociale **(→ Politica delle migrazioni)**.

Politica delle migrazioni

Grande importanza per l'offerta di manodopera

Nondimeno, la politica delle migrazioni svolge in generale un ruolo estremamente importante e positivo per l'evoluzione dell'offerta di manodopera in Svizzera. Oggi la politica delle migrazioni ha un'importanza sotto questo profilo soprattutto per il reclutamento di lavoratori mediamente o altamente qualificati. Per un'economia nazionale minuscola e aperta come la nostra, la possibilità di assumere lavoratori stranieri ha una grandissima importanza. Conservare questo vantaggio, e utilizzarlo in modo mirato, (ad es. anche sulla scorta di futuri negoziati nel processo di allargamento dell'UE), costituirà una delle sfide che dovremo affrontare nei prossimi anni **(→ Politica estera, Politica delle migrazioni)**.

Il 1° aprile 2006 sono entrati in vigore sia il Protocollo concernente l'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai dieci nuovi Stati membri accolti nell'UE nel 2004, sia il rafforzamento delle misure d'accompagnamento. Dal punto di vista economico, l'allargamento dell'UE[25] è vantaggioso per la Svizzera, in quanto le dà accesso a un mercato interno ampliato. Questa misura garantisce condizioni quadro ben regolate per le relazioni economiche tra la Svizzera e l'UE. L'esistenza di nuove possibilità di reclutare il personale adatto favoriscono la crescita economica e rafforzano il mercato svizzero del lavoro[26] **(→ Politica economica)**. Parallelamente, con la revisione delle misure d'accompagnamento, la protezione dei salariati è migliorata **(→ Politica relativa al mercato del lavoro)**.

Da quando è entrato in vigore l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALCP), si sono potuti riscontrare soltanto effetti limitati della libera circolazione sul mercato del lavoro per i lavoratori indigeni. I dati oggi disponibili indicano che la manodopera immigrata dell'Europa dei 15 e dell'AELS viene utilizzata principalmente a complemento dei lavoratori indigeni (nessun effetto di sostituzione). Sinora, inoltre, grazie segnatamente alle misure d'accompagnamento, non si è osservata alcuna pressione sui salariati. Si potrebbe eventualmente registrare un'eccezione nel settore dell'orticoltura (settore fuori CCL / DOG).[27] L'ALCP ha avuto diverse ripercussioni sui flussi migratori a livello regionale. Da quando è entrato in vigore, il bacino del Lemano, il Ticino e la Svizzera orientale hanno sperimentato una crescita superiore alla media dell'immigrazione proveniente dall'Europa dei 15 e dall'AELS **(→ Politica relativa al mercato del lavoro)**.

Il monitoraggio costante dell'impatto della libera circolazione delle persone sul mercato svizzero del lavoro ha un'importanza capitale, in quanto nel 2008 il Parlamento deciderà, con un decreto soggetto a referendum, in merito al proseguimento dell'Accordo sulla libera circolazione.

Tra gli obiettivi della politica occupazionale, vi è quello di mantenere la più alta partecipazione possibile della popolazione al mercato del lavoro e addirittura di aumentare tale partecipazione rispetto a oggi laddove possibile. Questo obiettivo è legato almeno in parte alla sfida rappresentata dall'invecchiamento demografico, il quale in assenza di contromisure rischia di creare serie difficoltà di finanziamento ai sistemi di assicurazione per la vecchiaia. D'altra parte, una elevata partecipazione al mercato del lavoro rafforza la produttività economica complessiva del Paese e così diventa auspicabile anche dal profilo della politica della crescita. Quanto all'obiettivo del mantenimento o addirittura dell'aumento della partecipazione al mercato del lavoro, nei prossimi anni diversi gruppi target rappresenteranno ciascuno una sfida politica particolare.

Elevata partecipazione al mercato del lavoro

Mitigare l'invecchiamento demografico

Fattore di crescita

Un primo gruppo target è quello dei lavoratori di una certa età.[28] Nel confronto internazionale la loro partecipazione alla vita attiva è già molto elevata in Svizzera, e pertanto sotto questo aspetto il potenziale aumento della partecipazione al mercato del lavoro è limitato rispetto ad altri Paesi. Negli ultimi anni si delinea comunque la tendenza (anche a causa del livello di estensione decisamente elevato ormai raggiunto dalla previdenza professionale) a uscire prematuramente dalla vita attiva. Se tale tendenza dovesse imporsi su più vasta scala, i problemi legati all'invecchiamento demografico si inasprirebbero ulteriormente. La sfida dei prossimi anni consisterà nel mantenere elevata la partecipazione con tutta una serie di misure. A tal fine occorre innanzitutto adeguare la legislazione sociale affinché essa preveda degli stimoli che incoraggino i lavoratori a prolungare la vita attiva e non si opponga alla posposizione del pensionamento. Occorre inoltre strutturare le condizioni di lavoro in funzione dell'età e realizzare un generale miglioramento non solo delle condizioni sanitarie ma anche dell'idoneità al collocamento dei lavoratori più anziani, ad esempio grazie a misure di formazione continua.

Lavoratori di età avanzata

Mantenimento della capacità e della volontà di lavorare

Un secondo gruppo target è rappresentato dalle persone che svolgono compiti educativi, e che non riescono o riescono solo a prezzo di grosse difficoltà a conciliare tali compiti con un'attività lavorativa.[29] Oggi molti genitori – soprattutto madri – lavorano meno di quanto vorrebbero in realtà, oppure abbandonano la vita attiva, temporaneamente o definitivamente e contrariamente alle loro personali aspirazioni e sebbene in realtà desiderino ancora lavorare. La quota delle donne sul tasso di attività è relativamente elevata nel confronto internazionale. Comunque, è superiore alla media anche la quota di donne che lavorano a tempo parziale, benché proprio tra le donne esista un notevole potenziale di aumento della mole di lavoro. La conciliabilità tra lavoro e famiglia può essere migliorata in particolare potenziando le strutture di custodia esterne alla famiglia per i bambini in età scolare e prescolare, introducendo condizioni di lavoro più rispettose delle esigenze legate alle responsabilità familiari o creando condizioni quadro istituzionali più propizie. Nei prossimi anni occorrerà definire in che modo la politica debba impiegare i citati strumenti per consentire ai genitori di partecipare in misura maggiore alla vita professionale.

Conciliabilità tra famiglia e lavoro

Aumentare la partecipazione dei genitori (e delle madri in particolare) al mercato del lavoro

La parità uomo e donna è garantita dalla Costituzione federale. Ciò nonostante, il mercato svizzero del lavoro conosce ancora disparità tra i sessi a livello salariale che non trovano giustificazione in alcun fattore oggettivo quale ad esempio la formazione, l'esperienza professionale o l'appartenenza a un determinato settore. Sempre in questo contesto, bisogna chiedersi in quale misura il lavoro a tempo parziale venga discriminato rispetto al lavoro a tempo pieno, visto che le donne occupano molto più spesso posti a tempo parziale. L'uguaglianza effettiva tra uomo e donna sul mercato del lavoro rappresenterà una sfida anche per i prossimi anni: per affrontarla con successo è necessaria nelle imprese come nella pubblica amministrazione una politica efficiente delle pari opportunità **(→ Costituzione e istituzioni)**. Si riscontrano disparità nella ripartizione tra i sessi anche per quanto riguarda il lavoro domestico, come dimostrano diverse ricerche. Gli uomini sbrigano soltanto la metà del lavoro domestico e familiare svolto dalle donne.[30] Naturalmente, tale suddivisione del lavoro non retribuito ha dirette conseguenze su quella del lavoro retribuito.

Pari opportunità sul mercato del lavoro

Sul mercato del lavoro la parità effettiva tra uomo e donna non è ancora realtà

Oltre a un'elevata partecipazione al mercato del lavoro, un altro obiettivo prioritario della politica di crescita è quello di aumentare la produttività dei lavoratori **(→ Politica economica e attrattiva della piazza Svizzera)**. La grande flessibilità del mercato del lavoro ha anch'essa una notevole importanza per la realizzazione di quest'obiettivo.

Aumento della produttività del lavoro

Fattore di crescita fondamentale

Reddito del lavoro

Il lavoro retribuito è la principale fonte di reddito

«Working poor»: il problema rappresenta una sfida per la politica

Lo scopo principale dell'attività lavorativa consiste nel conseguire un reddito sufficiente per il lavoratore stesso ed eventualmente per la sua famiglia. Nella maggior parte dei casi, il lavoro adempie correttamente questa funzione. Tuttavia, esistono lavoratori che non guadagnano abbastanza per garantire il minimo vitale alla famiglia. Secondo una ricerca di fresca data, questi lavoratori poveri rappresentavano nel 2005 il 4,2 per cento della popolazione nella fascia compresa tra i 20 e i 59 anni. Sotto questo aspetto, la sfida consisterà nel riuscire ad aumentare il reddito a disposizione della famiglia, ad esempio mediante trasferimenti o agevolazioni fiscali ma anche creando un incentivo a partecipare maggiormente al mercato del lavoro.[31] Le persone che temporaneamente o definitivamente non svolgono o non possono svolgere un'attività lavorativa o possono lavorare soltanto in modo insufficiente corrono un grosso rischio di cadere in povertà e si trovano spesso a dover dipendere dall'assistenza sociale o da una rendita d'invalidità. La soluzione del problema richiederà una stretta collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Occorre migliorare l'idoneità di queste persone allo svolgimento di un'attività lavorativa fornendo loro una motivazione entro i limiti delle loro individuali possibilità. Conviene inoltre evitare di escluderle in modo duraturo dal mercato del lavoro, poiché tale esclusione è spesso accompagnata da un'emarginazione sociale **(→ Politica sociale)**. L'assicurazione contro la disoccupazione può servire da modello per i loro sforzi di integrazione e intervenire come partner nel quadro di una collaborazione sempre più stretta tra le varie istituzioni. Per poter affrontare le sfide del domani, la politica occupazionale e la politica sociale devono essere coordinate in modo ancor più stretto **(→ Politica sociale)**.

Precarietà delle condizioni di lavoro

Colpisce specialmente le persone poco qualificate

Non tutti i lavoratori reagiscono con un atteggiamento dinamico e positivo alle sfide appena descritte. Con i progressi tecnologici e l'internazionalizzazione dell'economia, le persone poco qualificate e gli stranieri, specialmente quelli assoggettati al diritto d'asilo, subiscono una notevole pressione sul mercato del lavoro. Segnatamente, devono accettare con maggiore frequenza, e anche controvoglia, lavori su chiamata, orari variabili, contratti di durata limitata o impieghi a tempo parziale senza ricevere una compensazione in denaro per questi svantaggi. Gli impieghi precari esisteranno ancora negli anni a venire: bisognerà continuare a cercare delle soluzioni per migliorare la situazione degli interessati **(→ Politica sociale, Politica delle migrazioni)**.[32]

Lavoro nero

Istituite nuove basi legali

Nei prossimi anni dovremo affrontare nuove sfide anche nel campo della lotta contro il lavoro nero. Per meglio combattere il lavoro nero nelle sue diverse forme, sono state istituite basi legali specifiche.

Disparità salariali

Un divario salariale troppo ampio può costituire una minaccia per la coesione sociale

La questione delle disparità salariali riveste un interesse pubblico considerevole, come rivelano le discussioni sui salari elevati degli alti dirigenti delle multinazionali. All'estremo opposto troviamo il problema dei «working poor». Un'ampiezza eccessiva del divario salariale può creare difficoltà di politica sociale e nel caso estremo minacciare la coesione sociale. Dall'inizio degli anni 1990, il divario tra i salari è leggermente aumentato, in Svizzera come in molti Paesi dell'OCSE. La crescente internazionalizzazione e il progresso tecnologico sono le cause principali di tale sviluppo. Alla manodopera qualificata portano molte nuove opportunità, mentre per i lavoratori meno qualificati la pressione aumenta ulteriormente. Per risolvere il problema, nel 2006/7 il legislatore ha già introdotto talune modifiche nel Codice delle obbligazioni e nella legge sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori. Inoltre, il diritto delle imprese dovrà essere sottoposto a un completo ringiovanimento e adeguato alle esigenze dell'economia. In particolare, occorrerà migliorare la Corporate Governance, le strutture del capitale, la legislazione in materia di presentazione dei conti e le norme sull'assemblea generale. Le sfide che si pongono nella fascia dei bassi salari hanno una grande importanza dal punto di vista della politica sociale e per l'economia nazionale. Rimandiamo in proposito anche alle considerazioni già esposte sotto il titolo «Reddito del lavoro».

Politica agricola

Sfide nell'ambito della politica agricola

Apertura dei mercati

Le condizioni quadro imposte all'agricoltura influenzano notevolmente la sostenibilità dello sfruttamento delle risorse naturali, l'aspetto del paesaggio colturale nonché lo sviluppo delle zone rurali in Svizzera (Sviluppo sostenibile, Politica dell'ambiente, Politica

di ordinamento del territorio). Le sfide dominanti della politica agricola sono i mercati agricoli in continua apertura, la garanzia e l'ulteriore miglioramento delle prestazioni ecologiche, un'evoluzione strutturale socialmente sostenibile, la sicurezza delle derrate alimentari.

Miglioramento delle prestazioni ecologiche

Evoluzione strutturale socialmente sostenibile

La conclusione, nel 1994, dell'Uruguay Round concernente la liberalizzazione delle regole del commercio mondiale del GATT/OMC ha provocato per la prima volta anche un'apertura dei mercati agricoli. All'articolo 20 dell'Accordo del 15 aprile 1994 sull'agricoltura, i membri dell'OMC esprimono la volontà di proseguire il processo di riduzione progressiva e sostanziale del sostegno e della protezione alle frontiere nel settore primario. Su questa base, nel novembre 2001 la Conferenza ministeriale dell'OMC ha approvato a Doha (Katar) un mandato per il prossimo ciclo negoziale. Sinora i negoziati non hanno dato risultati, ma l'apertura dei mercati agricoli proseguirà indipendentemente dalla conclusione del ciclo di Doha. Nel 2001 il Consiglio federale ha ad esempio deciso di ridurre progressivamente i dazi sui prodotti agricoli provenienti dai Paesi meno sviluppati («Least Developed Countries», LDC).[33] Tale misura si iscrive nel quadro della politica dello sviluppo del nostro Paese **(→ Politica estera)**. In un primo momento, a far stato dal 1° gennaio 2002, è stata concessa una riduzione media del 30 per cento dei dazi normali su tutti i prodotti agricoli LDC per i quali non esisteva ancora alcuna regolamentazione preferenziale. Dal 1° aprile 2004 la riduzione è aumentata passando a una percentuale compresa tra il 55 e il 75 per cento. L'intenzione del Consiglio federale è sostanzialmente quella di concedere la franchigia doganale completa simultaneamente ai Paesi meno sviluppati e all'UE. In proporzione, tuttavia, il volume delle importazioni di prodotti agricoli dai Paesi meno sviluppati è praticamente insignificante. Un'ulteriore apertura dei mercati si ottiene anche mediante gli accordi di libero scambio che la Svizzera, insieme ai propri Paesi partner dell'AELS (Islanda, Norvegia e Liechtenstein), conclude con Stati terzi (extraeuropei). Attualmente la Svizzera possiede accordi di libero scambio con 15 Paesi.[34] Con diversi altri Paesi sono in corso o previsti negoziati. Ma l'impatto di gran lunga più importante sull'agricoltura svizzera proverrebbe dall'accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare il quale attualmente si trova nella fase esplorativa. I mercati agricoli ricevono una quantità crescente di nuovi impulsi anche dalla domanda, in rapido aumento, di biocarburanti **(→ Politica dell'ambiente)**. Questi sono sempre più concorrenziali, grazie alla promozione mirata da parte dell'ente pubblico, ai prezzi elevati del petrolio e anche a svolte politiche come ad esempio l'obiettivo postosi dall'UE di aumentare al 5,75 per cento la quota dei biocarburanti entro il 2010. Paesi esportatori di prodotti agricoli che dispongono del necessario potenziale ricevono così possibilità di produzione supplementari. Questa tendenza contrasta a sua volta la pressione tariffaria che grava sul mercato agroalimentare. Nel complesso è probabile che il periodo di abbondanza alimentare cui abbiamo assistito negli scorsi decenni stia per terminare, e che in avvenire sarà più difficile coprire la domanda. Dal 2000, ad esempio, la produzione cerealicola mondiale ha superato la domanda soltanto nel 2004 e le scorte di cereali hanno raggiunto il livello più basso da 25 anni a questa parte.

Sviluppi internazionali nel campo dell'agricoltura

Ulteriore apertura dei mercati agricoli anche a prescindere dalla conclusione del ciclo di Doha

Aumenta l'importanza degli accordi di libero scambio

Il prezzo elevato del petrolio condiziona in misura crescente il mercato delle derrate alimentari

Un accordo di libero scambio con l'Unione europea nel settore agroalimentare rappresenterebbe un passo decisivo verso l'apertura del mercato **(→ Politica estera)**.[35] Un simile accordo ingloberebbe l'intero settore agroalimentare, per azzerare i dazi residui sulle materie prime e sui prodotti agricoli trasformati ed eliminare per quanto possibile tutti gli ostacoli non tariffali al commercio tanto a livello di prodotti quanto a livello dei mezzi di produzione **(→ Politica estera)**. Per l'agricoltura, ma anche per i settori a valle e a monte, un accordo di questo tipo rappresenterebbe a breve una grossa sfida. La necessità di attenuare eventualmente l'impatto mediante l'adozione di opportune misure d'accompagnamento dovrà essere esaminata a tempo debito **(→ Politica finanziaria)**. A media e a lunga scadenza, però, schiuderebbe delle opportunità e disegnerebbe prospettive chiare. Con l'apertura di quello che costituisce di gran lunga il più importante mercato di sbocco del settore agroalimentare svizzero, le possibilità di esportazione migliorerebbero e contemporaneamente, grazie all'apertura dei mercati di approvvigionamento, i costi di produzione diminuirebbero. L'evoluzione della produttività e della competitività del settore primario in Svizzera ne trarrebbe giovamento, anche ai livelli di valorizzazione a monte e a valle. Come dimostrano le esperienze fatte in Austria,[36] nelle condizioni topografiche difficili ed ecologicamente sensibili delle regioni di montagna si può avere un'agricoltura

Libero scambio con l'UE nel settore dell'agricoltura

Colloqui esplorativi con l'UE su un eventuale accordo di libero scambio nel settore agroalimentare

polivalente e gestita in modo sostenibile anche in regime di libero scambio nello spazio europeo **(→ Politica dell'ordinamento del territorio)**.

Politica agricola 2011

Sviluppo globalmente sostenibile nell'agricoltura

Necessario un ulteriore miglioramento della competitività

Necessità di un adeguamento strutturale socialmente sostenibile

Facilita l'adozione di ulteriori misure di adeguamento nel contesto internazionale

Dal punto di vista della sostenibilità, gli sviluppi avviati all'inizio degli anni Novanta con una riforma agraria completa possono essere giudicati positivamente **(→ Sviluppo sostenibile)**.[37] Si dovrà continuare con coerenza sulla via intrapresa con la «Politica agricola 2011».[38] Per poter fornire anche in futuro le prestazioni di pubblica utilità definite nella Costituzione, l'agricoltura deve ulteriormente migliorare la propria competitività. Le condizioni quadro definite dalla politica agricola devono evolvere in modo tale da poter sfruttare il potenziale disponibile nel settore agricolo e in quelli a monte e a valle, e ottenere così un abbassamento dei costi e un miglioramento dell'efficienza del mercato e dell'ecologia . Occorre ancora far capo alle risorse dello Stato a titolo sussidiario, affinché il processo di adeguamento rimanga socialmente sopportabile e si compia in modo duraturo **(→ Politica finanziaria)**.[39] Ma anche i contadini devono fare uno sforzo considerevole per salvaguardare il loro reddito. L'elemento chiave della Politica agricola 2011 è la forte riduzione delle risorse attualmente devolute per il sostegno del mercato e la loro trasformazione in pagamenti diretti indipendenti dai prodotti. I sussidi alle esportazioni devono essere completamente aboliti e le risorse per il sostegno interno del mercato più che dimezzate. Inoltre, si dovranno ridurre i dazi sui foraggi. Il calo dei prezzi così indotto attiva il potenziale di incremento della produttività e di abbassamento dei costi, con conseguente miglioramento della capacità concorrenziale **(→ Politica economica)**. Produzione e valorizzazione devono essere orientate ancor meglio al mercato, poiché le forme di valorizzazione a basso valore aggiunto non dovranno più essere sovvenzionate. Lo sfruttamento del potenziale di miglioramento della situazione ecologica sarà promosso con un programma di incentivi per il miglioramento dell'efficienza delle risorse.

Politica di approvvigionamento

La pressione della concorrenza internazionale determina una riduzione delle scorte di materie prime, di risorse energetiche, di semilavorati e di pezzi di ricambio

Fornitura secondo il principio del «just in time»

La divisione internazionale del lavoro secondo il principio del «just in time» contraddistingue il contesto economico mondiale. Tale principio determina l'assenza o la limitatezza delle scorte nel settore del commercio, della produzione industriale e dei trasporti e in altri ambiti collegati al settore dei servizi. In generale, l'economia mondiale reagisce agli sconvolgimenti dovuti ad avvenimenti di carattere politico o militare, a catastrofi naturali e tecniche, ad attacchi terroristici e ad altri fattori d'influsso dapprima con un aumento massiccio dei prezzi, seguito perlopiù da difficoltà di approvvigionamento più o meno durature nei settori interessati se la perturbazione in questione non viene presto eliminata.

Strategia di approvvigionamento economico del Paese

Approvvigionamento del mercato coperto al 100 per cento nei primi sei mesi regolando l'offerta e la produzione e promuovendo le importazioni

Solo in un secondo tempo regolazione della domanda mediante contingentamenti e razionamento

Garanzia dei mezzi di trasporto, vie di trasporto e infrastrutture logistiche

Prescrizioni sui margini per proteggere i consumatori

La strategia attuale di approvvigionamento economico del Paese[40] si basa su questa analisi circostanziata dei rischi. I provvedimenti per garantire l'approvvigionamento in merci e servizi d'importanza vitale si concentrano perciò sulle difficoltà di approvvigionamento settoriali a corto o medio termine di sei, rispettivamente di 18 mesi. Si tratta di assicurare l'approvvigionamento del mercato in beni di prima necessità, se possibile coprendo il fabbisogno al 100 per cento (eccezion fatta per l'energia fornita esclusivamente tramite condotte e che non si può stoccare, come l'elettricità e il gas), grazie a misure che intervengono sul fronte dell'offerta. In caso di crisi di approvvigionamento che non può essere controllata con misure adottate d'ufficio sul fronte dell'offerta, bisogna intervenire ricorrendo al contingentamento, al razionamento a misure analoghe. Il Consiglio federale ha imposto alle imprese che importano o commercializzano per la prima volta beni di prima necessità sul mercato nazionale l'obbligo di costituire scorte sufficienti a garantire un approvvigionamento normale per alcuni mesi.[41] In caso di intoppi e perturbazioni, l'adempimento del mandato di approvvigionamento per i trasporti di vitale importanza e per le infrastrutture di informazione e comunicazione deve essere garantito adottando determinate misure di pilotaggio e di sicurezza per i mezzi di trasporto, e in particolare per le navi d'alto mare, le vie di trasporto, le infrastrutture logistiche e gli impianti di comunicazione. Se necessario, la Confederazione ha il diritto di requisire mezzi di trasporto nell'interesse del Paese. Si tratta anche di garantire la produzione di determinati beni critici, come l'imballaggio di beni indispensabili, necessari per garantire la produzione industriale. Per proteggere i consumatori dagli aumenti di prezzo ingiustificati e contrastare il rischio di infla-

zione, il Consiglio federale può emanare prescrizioni che circoscrivano i margini di guadagno entro limiti ragionevoli.

Per garantire l'accesso alle infrastrutture estere quali i porti marittimi e il diritto di utilizzare le reti di trasporti di altri Paesi, è necessario cooperare a livello internazionale. Le misure adottate sul piano nazionale devono d'altronde essere coordinate con quelle adottate dai Paesi vicini onde evitare un flusso a senso unico delle nostre risorse verso l'estero. La Svizzera partecipa anch'essa, nel quadro dell'Agenzia internazionale per l'energia, ai provvedimenti adottati sul piano internazionale per garantire l'approvvigionamento di petrolio; inoltre, come membro del Consiglio di partenariato euroatlantico (Partenariato per la pace), si occupa di svariate questioni inerenti l'approvvigionamento in caso di crisi, in particolare nel settore dei trasporti, dell'alimentazione e dell'industria.

Garantire l'approvvigionamento in ambito internazionale

Partecipazione della Svizzera all'AIE e al Consiglio di partenariato euroatlantico

2.2 Ricerca e formazione nell'economia e nella società

Oltre che in altri fattori quali la pace sociale e l'elevata produttività, i vantaggi dell'economia svizzera risiedono soprattutto nei prodotti e servizi che presuppongono un alto livello di ricerca e di formazione. A medio e lungo termine, la competitività e il livello di benessere della Svizzera dipenderanno quindi in modo determinante dal grado in cui gli investimenti operati nella ricerca e nella formazione e il loro concretamento saranno ancora in grado di sostenere questo vantaggio comparativo. Considerate le sfide insite nell'evoluzione demografica e la concorrenza globale di cui sono oggetto gli investimenti di capitale e i migliori ricercatori e professionisti, ne va anche dell'attrattiva della Svizzera per i capitali e gli imprenditori stranieri. La capacità innovativa del nostro Paese ha un'importanza basilare dal punto di vista dell'attrattiva della piazza Svizzera per il futuro della nostra economia nazionale **(→ Politica economica)**.[42] Considerate le sfide sociali ed ecologiche nell'ambito dell'evoluzione economica e tecnica, la ricerca e la formazione non possono tuttavia limitarsi a rilevare e trasmettere conoscenze e competenze utilizzabili in maniera puramente economica. La ricerca deve avere anche obiettivi rilevanti per la società e lo sviluppo sostenibile, e tenere conto anche di questi aspetti. La formazione deve favorire lo sviluppo della personalità trasmettendo capacità che consentano all'individuo di orientarsi e di affermarsi nel proprio contesto sociale. Inoltre, deve trasmettere la capacità non solo di comprendere i rapporti che esistono tra la società, la politica, l'economia e l'ambiente naturale, ma anche di contribuire alla loro realizzazione e al loro sviluppo.[43]

Importanza generale

La ricerca e la formazione sono uno dei punti di forza essenziali della piazza economica Svizzera: garantiscono i vantaggi comparativi dell'economia svizzera e l'evoluzione sociale del Paese

La politica della ricerca e della formazione deve tener conto delle dimensioni sociali, politiche, economiche ed ecologiche

Politica della ricerca e dell'innovazione

La Svizzera è riuscita a conservare in questi ultimi anni la solida posizione che detiene a livello internazionale nei settori delle scienze naturali, delle scienze tecniche e della biomedicina. Dalla metà degli anni Novanta numerosi Stati hanno tuttavia aumentato la quota del prodotto interno lordo (PIL) consacrata alla ricerca e lo sviluppo (R+S). Il Consiglio d'Europa si propone di aumentare la spesa R+S al 3 per cento del prodotto interno lordo dell'Unione europea entro il 2010.[44] Ma il settore della ricerca svizzero non deve guardarsi soltanto dalla concorrenza futura che gli verrà dai «vecchi» Stati membri dell'UE o dalle grandi nazioni industriali quali gli USA e il Giappone: non deve dimenticare neppure i dodici Paesi entrati a far parte dell'Unione europea nel 2004 o nel 2007 (Bulgaria e Romania) né in particolare Paesi come la Cina,[45] l'India e la Corea. Nel corso degli ultimi anni la Svizzera è riuscita a invertire la tendenza alla stagnazione se non addirittura alla diminuzione della quota del PIL consacrata al settore R+S, grazie in particolare all'aumento degli stanziamenti del settore privato.[46] Attualmente l'ente pubblico investe nella ricerca e nello sviluppo circa lo 0,7 per cento del PIL, quota che risulta lievemente inferiore alla media dei Paesi OCSE[47] e che riduce il potenziale della catena innovativa svizzera. Il messaggio concernente la promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011 e le iniziative di partecipazione ai programmi-quadro di ricerca dell'Unione europea attribuiscono perciò carattere prioritario alle spese della Confederazione a favore della ricerca e dello sviluppo **(→ Politica finanziaria)**.[48] L'erosione della quota del PIL consacrata al settore R+S è dunque interrotta e benché non sia stato

Sfide della politica di ricerca e d'innovazione

Relativo indebolimento della posizione della Svizzera a causa dell'aumento delle spese all'estero

Inversione di tendenza grazie alla precedenza accordata alla ricerca e allo sviluppo in Svizzera

Ritardo e necessità di investire nel campo della ricerca fondamentale, di potenziare i settori promettenti, di creare una rete nazionale e programmi di ricerca, di investire nella cooperazione in Europa e al di fuori, di rafforzare la ricerca applicata e lo sviluppo e di sviluppare il trasferimento di sapere

definito un traguardo quantitativo in termini di quota del PIL, le risorse di base necessarie alla ricerca e allo sviluppo in Svizzera sono così garantite, in concorso con gli stanziamenti R+S del settore privato. Nel campo della ricerca e dell'innovazione si dovranno inoltre affrontare anche le seguenti sfide: necessità di recuperare il ritardo e di reinvestire nella ricerca clinica fondamentale, della bioinformatica, delle scienze del genio, delle scienze umane e sociali; promozione di progetti di ricerca e di sviluppo particolarmente promettenti; creazione di una rete e definizione delle priorità nel campo della ricerca nazionale grazie a progetti di cooperazione, ai Programmi Nazionali di Ricerca, ai centri di eccellenza, all'investimento nella cooperazione a livello europeo e al potenziamento della cooperazione con i Paesi extraeuropei (segnatamente con gli USA e gli Stati asiatici); rafforzamento della ricerca applicata e dello sviluppo nonché del trasferimento di sapere.[49]

Rafforzamento della capacità innovativa mediante una migliore ricerca fondamentale

Scarso dinamismo della ricerca fondamentale svizzera

Ritardo o necessità di investimenti in taluni settori: ricerca clinica fondamentale, bioinformatica, scienze dell'ingegneria, scienze umane e sociali, ricerca interdisciplinare

Potenziamento in settori particolarmente promettenti

La ricerca fondamentale dovrà costituire anche in futuro un pilastro centrale e irrinunciabile della Svizzera quale piazza di ricerca e scientifica.[50] Si tratta dunque di conservare anche in futuro L'eccellente posizione ancora chiaramente documentabile che la Svizzera detiene a livello internazionale nella ricerca universitaria fondamentale.[51] La Svizzera è a tutt'oggi la prima nazione al mondo per numero di pubblicazioni scientifiche per milione di abitanti, uno dei più importanti parametri delle capacità scientifiche. Tuttavia, il tasso di crescita delle pubblicazioni è nettamente inferiore a quello di altre nazioni industrializzate e di taluni ambiziosi Paesi emergenti. La quota del personale occupato in Svizzera nel settore R+S si è mantenuta piuttosto stabilmente sin dagli anni Ottanta attorno all'1,3 per cento della popolazione attiva. Attualmente la Finlandia, la Svezia, la Danimarca, il Lussemburgo, la Nuova Zelanda, il Giappone, la Francia, il Belgio e la Norvegia hanno quote più elevate. Secondo l'OCSE, dal 1980 il numero di occupati nel settore R+S è cresciuto più rapidamente in quasi tutti i Paesi rispetto alla Svizzera. Inoltre, le potenzialità della piazza Svizzera nel campo della ricerca sono concentrate soprattutto nelle discipline delle scienze naturali, dell'informazione e della comunicazione e delle scienze della vita. In altri ambiti scientifici la Svizzera non figura ai primi posti nella classifica in base all'indice rilevante. Ma il settore svizzero della ricerca deve anche mantenere e consolidare la propria egemonia in ambiti tematici particolarmente promettenti. Ritardi e necessità di reinvestimento si registrano oggi nei settori della ricerca clinica, della bioinformatica e delle scienze del genio. Si riscontrano particolari necessità anche nel campo delle scienze umane e sociali e – dato che oggi assistiamo a importanti progressi scientifici e innovazioni soprattutto nella ricerca all'intersezione tra discipline distinte – in quello dei progetti di ricerca a struttura interdisciplinare.[52] Il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS), posto a monte della catena innovativa sostenuta dalla Confederazione, si occupa di promuovere i ricercatori, le idee, i progetti e le istituzioni migliori. Con l'aumento dei fondi di promozione stanziati previsto nel messaggio concernente la promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011, il Consiglio federale intende aumentare soprattutto il budget a disposizione del FNS in ragione del 7,5 per cento l'anno. Nel quadro di un mandato di prestazioni quadriennale della Confederazione (Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca) conferito al FNS, sono state ripartite le risorse per materia e stabilite le priorità. Nel 2009 dovrebbe essere introdotto un ulteriore strumento di promozione della ricerca: la compensazione dei costi indiretti dei progetti di ricerca (costi «overhead»).

Consolidamento della messa in rete e definizione di priorità

La messa in rete delle università dev'essere portata avanti e rafforzata a livello nazionale («Università Svizzera»)

Gli istituti dei Politecnici federali e i centri di eccellenza nazionali sono i fiori all'occhiello della ricerca e del panorama universitario elvetici

La politica della ricerca e dell'innovazione si trova costantemente confrontata alla difficoltà di dover tener conto delle dimensioni esigue di un Paese come il nostro. Serve ancora una strategia che tenga conto della necessità, non priva di rischi, di concentrare le risorse disponibili e i settori da promuovere attraverso una molteplice e sistematica messa in rete. Il processo di messa in rete, di armonizzazione e di ripartizione dei compiti tra ricerca libera e ricerca orientata, tra investimenti interni ed impegno internazionale, tra istituzioni operanti nel campo della ricerca (università, istituti di ricerca, scuole universitarie) ed infine tra investimenti pubblici e privati va pertanto consolidato. Per questo sono necessari ulteriori sforzi da parte delle università e delle scuole universitarie, per la messa in rete nazionale (ripartizione dei compiti, coordinamento, concentrazione) fino alla costituzione di una vera e propria «Università Svizzera». Oltre ai progetti di cooperazione, un altro importante strumento è rappresentato sotto questo aspetto soprattutto dai programmi di ricerca nazionali **(→ Politica economica)**.[53] Nell'ambito del messaggio concernente la

promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011 il Consiglio federale prevede un aumento medio annuo delle risorse allocate per i progetti comuni delle università pari al 13,6 per cento, mentre i sussidi di base alle università cantonali e i contributi ai costi d'esercizio vengono stabilizzati tenendo conto del necessario miglioramento delle condizioni di assistenza. Si potrà così accrescere l'importanza della cooperazione interuniversitaria. I programmi nazionali di ricerca potranno trarre beneficio dal previsto aumento del budget del Fondo nazionale. La Confederazione punta inoltre su università e istituti di ricerca dei politecnici federali, la cui qualità ed efficienza serve da pietra di paragone per tutto il sistema di formazione, di ricerca e d'innovazione svizzero e sulla scena internazionale sono il la punta di lancia del sistema universitario e di ricerca svizzero. Sul piano nazionale, il settore dei politecnici contribuisce in modo determinante alla competitività del Paese e alla crescita legata all'innovazione, mentre sul piano internazionale è un polo d'attrazione per i migliori docenti, ricercatori e studenti. Per aumentare ulteriormente la competitività internazionale dell'intero settore dei politecnici svizzeri, è prevista la creazione di centri di eccellenza nazionali. Detti centri di eccellenza sono cofinanziati dalla Confederazione mediante il sussidio di finanziamento concesso al settore dei politecnici e mediante i sussidi concessi alle università cantonali, e in particolare i sussidi subordinati ai progetti previsti dalla legge sull'aiuto alle università. Le istituzioni del settore dei politecnici federali partecipano inoltre in qualità di capofila ai grandi progetti di cooperazione nazionali, tra cui ad esempio l'iniziativa «SystemsX.ch» è inteso a introdurre la Svizzera nell'era postgenomica della biologia dei sistemi, per consentire al nostro Paese di affermarsi in posizione di punta nella ricerca nel campo della biomedicina.[54] Grazie al loro livello straordinariamente elevato, le istituzioni del settore dei politecnici sono in grado di finanziare il loro successivo sviluppo per mezzo della definizione di priorità e di risorse procacciate dall'esterno. A parte la debita considerazione dell'aumento del numero di studenti e dei nuovi compiti, nell'ambito del messaggio concernente la promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011 il Consiglio federale non prevede dunque alcun aumento delle risorse destinate alla promozione del settore dei politecnici.

Importanza crescente dell'impegno internazionale

Potenziamento della cooperazione con l'Unione europea

Potenziamento della cooperazione al di fuori dell'Europa

Sul piano internazionale, la Confederazione crea le necessarie premesse politiche che consentono agli istituti di ricerca elvetici e ai loro migliori rappresentanti di cooperare con profitto con altri nel mondo intero. Una parte crescente delle risorse a disposizione della ricerca e dello sviluppo dovrebbe perciò essere spesa nell'ambito di progetti di cooperazione internazionali. La cooperazione all'interno dell'Europa si è intensificata nel corso degli ultimi anni (programmi UE, Eureka, Cost, organismi di ricerca internazionali). Con l'entrata in vigore degli Accordi bilaterali con l'Unione europea, la Svizzera ha ottenuto un'estesa parità di trattamento con gli Stati dello Spazio economico europeo, ancorché la chiave di riparto sia sfavorevole alla Svizzera. La cooperazione internazionale, specialmente con i Paesi partner europei, assorbirà in avvenire risorse ancora più ingenti: nell'ambito del settimo programma-quadro di ricerca dell'UE, l'importo richiesto per una partecipazione integrale della Svizzera fino al 2013 potrà raggiungere un tetto di 2,4 miliardi di franchi[55] **(→ Politica finanziaria)**, rendendo necessario fino al 2011 un tasso di incremento medio annuo delle risorse destinate alla promozione pari all'8,2 per cento. Oltre alla cooperazione con i Paesi europei, il contesto di forte concorrenza che assedia i settori fondati sulla ricerca accresce anche l'importanza della collaborazione con altri Paesi, e in particolare con gli USA e gli Stati asiatici.[56] Gli obiettivi della nuova politica estera elvetica in ambito scientifico, che trascende i confini dell'Unione europea potranno in definitiva essere raggiunti soltanto migliorando l'attrattiva e l'accessibilità della piazza scientifica Svizzera[57] e creando una diplomazia scientifica dotata di spirito d'iniziativa **(→ Politica estera)**.[58] Occorre stanziare ulteriori risorse per la cooperazione bilaterale con Paesi extraeuropei onde consentire alle istituzioni del panorama scientifico svizzero di realizzare nuove iniziative con partner quali la Cina, l'India, il Giappone o la Corea. Secondo il messaggio concernente la promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011, nel settore della cooperazione multilaterale e bilaterale nel campo della ricerca il Consiglio federale prevede un tasso medio di incremento del 14,9 per cento, aumento che nell'ambito della promozione della ricerca e dello sviluppo in Svizzera rappresenta un record.[59] Nel contempo, la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e in transizione, condotta da tempo nell'ambito della politica dello sviluppo, dovrebbe poter essere portata avanti. Con essa, la Svizzera fornisce un contributo al cam-

biamento politico, economico e sociale nell'Europa dell'est e nella Comunità degli Stati indipendenti (CSI) e al consolidamento delle basi dello sviluppo sostenibile nei Paesi del sud. La creazione di capacità di ricerca nei Paesi in via di sviluppo è un fattore di cardinale importanza, poiché i problemi globali potranno essere affrontati e risolti a più lungo termine soltanto avendo di fronte partner competenti al sud.[60]

Rafforzamento della capacità innovativa mediante una migliore ricerca applicata e una applicazione e una diffusione più rapide

L'innovazione è un elemento chiave per la piazza economica Svizzera

Ruolo importante del trasferimento di conoscenze

Potenziare la collaborazione tra università e start-up grazie alla Commissione della tecnologia e dell'innovazione

La rapidità con cui sono applicati e diffusi i risultati conseguiti nella ricerca e nello sviluppo è decisiva per il successo delle imprese nella concorrenzialità innovativa . La capacità innovativa delle imprese è dunque un fattore chiave per la futura evoluzione dei redditi, dell'occupazione e della crescita sulla piazza economica Svizzera **(→ Politica economica, Politica di ordinamento del territorio)**.[61] Da alcuni anni, la Svizzera ha raggiunto un livello di capacità elevato nel campo dell'innovazione, grazie all'efficienza del sistema scientifico e al settore dell'industria e dei servizi.[62] Per poter in futuro sfruttare ancor meglio le scoperte della ricerca fondamentale come base per le attività di sviluppo e innovazione delle imprese, la Confederazione promuove l'adozione di misure che accelerano il trasferimento del sapere a partire dalle università e rafforzare la reciproca correlazione tra scienza ed economia. Continua a rappresentare una sfida anche il rafforzato ancoraggio dell'interazione tra università e settore privato nel campo della ricerca e dello sviluppo orientati all'applicazione e del trasferimento di sapere. La collaborazione tra università deve essere rafforzata sia a livello nazionale e internazionale sia tra i diversi tipi di università (università e scuole universitarie professionali) e occorre continuare a promuovere opportuni progetti di cooperazione con il concorso della Commissione della tecnologia e dell'innovazione (CTI).[63] Promuovendo i consorzi R+S, che ora potranno consistere in progetti congiunti di partenariato di scuole universitarie professionali e università con l'economia, e con la nuova promozione dei consorzi TST (= trasferimento di sapere e di tecnologia) da parte della CTI, la Confederazione ha adottato misure in tal senso.[64] Ma in questo contesto è estremamente importante che il consorzio TST rappresenti anche un elemento importante di autoposizionamento di un istituto universitario in concorrenza con altri e quindi che la singola università possa scegliere autonomamente il tipo di TST in cui impegnarsi. Gli startup dal campus o da parte di neodiplomati rivestono anch'essi una grande importanza per il trasferimento di tecnologia.[65] La propensione dei neodiplomati a crearsi un avvenire professionale come imprenditore indipendente, che attualmente è alla media nel confronto internazionale, deve essere contrastata rafforzando la promozione del sapere imprenditoriale e motivando gli studenti all'imprenditorialità grazie al programma «venturelab» della CTI. Parallelamente, il programma «Startup CTI» attenua con un processo di labelling e coaching le difficoltà di finanziamento della creazione di imprese e rende più agevole l'ingresso sul mercato. Con queste misure, la Confederazione tiene conto dell'importanza chiave della creazione di imprese per la riuscita di un mutamento strutturale positivo e il miglioramento delle prestazioni della Svizzera nel campo dell'innovazione.[66] Nel messaggio concernente la promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011, il Consiglio federale esprime perciò l'intenzione di utilizzare la parte più consistente dell'aumento di fondi devoluti a ricerca, sviluppo e innovazione per aumentare il budget della CTI.

Facilitare il rientro in patria dei ricercatori svizzeri all'estero e il soggiorno dei ricercatori stranieri in Svizzera

Migliorare la valorizzazione delle prestazioni di ricerca che hanno beneficiato di sussidi

La Svizzera occupa già una posizione eminente nella circolazione di «cervelli» internazionale, in quanto attira più scienziati e tecnici di quanti ne esporti **(→ Politica delle migrazioni, Politica del mercato del lavoro)**. Ciò non toglie che il trasferimento di tecnologia dall'estero può essere ulteriormente incrementato, agevolando il ritorno dei ricercatori svizzeri all'estero e incoraggiando i ricercatori stranieri a compiere un soggiorno in Svizzera a fini di ricerca. In particolare le cattedre del Fondo nazionale svizzero per professori borsisti e l'attività delle aziende svizzere a favore degli scambi scientifici contribuiscono in modo determinante al raggiungimento di questo obiettivo.[67] Per finire, si tratta di migliorare la produzione di valore aggiunto delle prestazioni innovative che hanno beneficiato di misure di promozione, sviluppando i diritti immateriali a loro tutela e la loro utilizzazione **(→ Politica economica)**.[68]

Politica della formazione

La Svizzera possiede ancora uno dei migliori sistemi di formazione, di ricerca e di tecnologia del mondo. Nonostante molteplici problemi, essa dimostra ad esempio da molti anni

una notevole creatività scientifica.[69] Alla Svizzera si chiede però di mantenere e sviluppare la propria posizione in condizioni difficili e in una situazione di concorrenza scientifica ed economica sempre più aspra. Questa situazione mutata ha conseguenze per il sistema di formazione svizzero in generale e per la formazione professionale e la formazione universitaria (terziario A e B) in particolare. Prioritariamente si pongono le seguenti sfide: consolidamento del processo di riforma avviato nel settore universitario, gestione del crescente numero di studenti, accordi sulla formazione con l'Unione europea, attuazione del processo di Bologna e di Copenaghen, riconoscimento dei diplomi universitari all'estero, studi postobbligatori possibilmente per tutti i giovani, rafforzamento del ruolo della Confederazione dl campo del perfezionamento professionale, miglioramento delle pari opportunità nel sistema educativo per i giovani provenienti da un contesto migratorio.[70]

Consolidamento del processo di riforma avviato a livello di Confederazione

Creazione di coerenza e unità nell'intero settore universitario svizzero (università cantonali, settore dei Politecnici federali e scuole universitarie professionali), applicazione di nuove competenze e semplificazione delle strutture in ambito accademico

Un'importante sfida futura della politica universitaria svizzera consisterà nel creare coerenza e unità nella diversità della formazione terziaria A, nello sfruttare appieno le sinergie tra scuole universitarie e nell'approntare un'offerta di insegnamento coordinata.[71] Il 21 maggio 2006 Popolo e Cantoni hanno accettato le nuove disposizioni costituzionali in materia di formazione, le quali dispongono che la Confederazione e i Cantoni provvedono insieme nell'ambito delle rispettive competenze, e in un rapporto di reciproca collaborazione, a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero.[72] Se questa esigenza costituzionale esplicita è una novità, essa è comunque strettamente correlata al processo di riforma avviato attorno alla metà degli anni 1990 in collaborazione con i Cantoni e gli altri partner interessati, e tuttora in corso, dell'intero settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione, il quale dovrà essere proseguito e consolidato nel periodo 2008–2011. Il processo di riforma è iniziato con la creazione delle scuole universitarie professionali nel 1996 e l'adozione della legge sull'aiuto alle università nel 2000. Attualmente, il processo di riforma del settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione è in procinto di compiere un ulteriore passo in avanti con i lavori relativi all'avamprogetto di legge quadro sulle scuole universitarie, basata sull'articolo 61*a* della Costituzione federale. Un gruppo di progetto istituito dalla Confederazione e dai Cantoni ha presentato al Consiglio federale, a fine 2004, una prima serie di proposte per la riorganizzazione del panorama universitario svizzero.[73] Detta riorganizzazione implica segnatamente il rafforzamento della collaborazione tra Confederazione e Cantoni nella gestione del sistema delle scuole universitarie, una migliore allocazione delle risorse grazie all'introduzione generalizzata di costi standard per studente, una ristrutturazione dell'offerta di prestazioni nelle scuole universitarie e il raggiungimento di un consenso politico su una ripartizione duratura dei compiti nei settori più dispendiosi, grazie a una pianificazione strategica elaborata sull'arco di diversi anni nell'ambito di un partenariato tra la Confederazione e i Cantoni. Il 17 novembre 2004 il Consiglio federale ha dato il suo benestare alla riforma e alla redazione di una legge quadro sulle scuole universitarie. Poiché l'entrata in vigore della legge quadro presuppone inoltre la stipulazione di un concordato intercantonale tra i 26 Cantoni e di un accordo di collaborazione tra questi e la Confederazione, verosimilmente la legge non potrà entrare in vigore prima del 2012.

Incremento della quota terziaria e problemi di capacità

Consentire un ulteriore aumento del numero di studenti

Problema di capacità che esige l'adeguamento delle risorse destinate all'esercizio e all'infrastruttura

Riorganizzazione del portafoglio e definizione delle priorità

Migliorare la capacità di orientamento politico

Precedenza ai progetti di cooperazione misti

Il sapere è oggi una delle risorse più preziose per la gestione sostenibile dei processi di sviluppo.[74] I mutamenti che investono le attività lavorative, legati ai cambiamenti strutturali dell'economia e al progresso tecnologico, richiedono un numero sempre crescente di lavoratori altamente qualificati **(→ Politica economica)**.[75] Nonostante un processo di recupero assai intenso rispetto alla realtà internazionale, la Svizzera mostra ancora qualche difficoltà a reperire personale altamente specializzato in numero sufficiente. In seguito a una crescita continua della quota di accademici e ai numerosi lavoratori che superano esami professionali superiori, in Svizzera il 29 per cento circa della popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni vanta una formazione conclusa nel terziario: nel 2004 il 20 per cento della popolazione residente di età compresa tra i 25 e i 64 anni disponeva in Svizzera (1996: 13%) di un titolo accademico (terziario A), e un buon 9 per cento era in possesso di un diploma professionale superiore (terziario B). Un contributo significativo al continuo aumento della quota di accademici in Svizzera è venuto dalla riuscita introduzione della maturità professionale, come passaggio alternativo agli studi accademici e dalla creazione delle scuole universitarie professionali nel 1996. Rispetto all'OCSE, il Canada presentava nel 2004 la quota più elevata (45%) di titolari di diplomi

terziari (terziario A e B) tra i 25 e i 64 anni, seguito dagli USA (39%) e dal Giappone (37%). In Europa è in testa la Svezia (35%), seguita dalla Finlandia (34%), dalla Danimarca e dalla Norvegia (entrambe 32%). La Svizzera (28%) vanta valori più elevati dei Paesi limitrofi (Germania 25%, Francia 24%, Austria 18%, Italia 11%). La Svizzera si trova nettamente al di sopra della media dei Paesi OCSE per quanto riguarda la quota di popolazione in possesso di un titolo di studi post-secondario ma non nel terziario. La ripartizione delle quote di questi tre tipi di titoli altamente qualificati presenta fluttuazioni relativamente importanti tra gli Stati esaminati. Mentre in certi Paesi la maggioranza dispone di un titolo accademico, in altri Stati, come ad esempio la Svizzera, la maggioranza è composta da titolari di una formazione professionale superiore.[76] Nel campo delle scienze esatte e delle scienze naturali e tecnologiche o del genio, nel quale si diploma lo 0,77% della popolazione di età compresa tra i 20 e i 29 anni, la Svizzera si situa al di sotto della media europea (1,22%) e molto indietro rispetto a Francia (2,22%) e Irlanda (2,42%), i due Paesi capofila.[77] Si prevede che il numero di studenti nelle università svizzere sia destinato ad aumentare di circa 14 000 persone entro il 2015[78] e quello degli studenti nelle scuole universitarie professionali di 7000 persone. Per i motivi già esposti, una siffatta evoluzione va senz'altro guardata con favore. L'aumento del numero di studenti in tutto il settore accademico rappresenta un'importante sfida per la politica della formazione. Vista la situazione già insoddisfacente delle condizioni di assistenza in alcune discipline accademiche, Confederazione e Cantoni devono predisporre le necessarie capacità affinché questo potenziale di giovani desiderosi di studiare possa essere debitamente sfruttato e la qualità dell'offerta possa migliorare a tutti i livelli. Parallelamente, la Confederazione intende creare la pressione necessaria nel settore accademico per consentire ulteriori iniziative di epurazione del portafoglio e di definizione delle priorità. Il Consiglio federale ha pertanto previsto, nell'ambito del messaggio concernente la promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011, di stabilizzare il sussidio di finanziamento versato dalla Confederazione al settore dei politecnici e i sussidi di base alle università cantonali in base al numero di studenti, al rincaro e ai nuovi compiti assegnati. La Confederazione intende continuare a partecipare come sinora alle spese computabili delle scuole universitarie professionali, entro i limiti dei crediti stanziati, in proporzione al tasso di sovvenzionamento di un terzo definito dalla legge. A partire dal 2008 le scuole delle discipline sanitarie, sociali e artistiche, che sin qui beneficiavano soltanto di un aiuto finanziario ridotto, verranno equiparate, dal punto di vista della legislazione in materia di sussidi, al resto delle scuole. Il passaggio a un sistema di sovvenzionamento orientato al risultato avverrà al più tardi con l'introduzione della legge quadro sulle scuole universitarie.[79] Grazie a queste misure la Confederazione intende garantire insieme ai Cantoni alle rispettive istituzioni scolastiche la sicurezza finanziaria di cui necessitano per poter pianificare il futuro. Il Consiglio federale intende creare un ulteriore incentivo a un'ulteriore riorganizzazione dell'offerta nel settore accademico stanziando risorse subordinate a progetti. A tal fine, chiede che gli siano messe a disposizione le risorse occorrenti per colmare le lacune riscontrate a livello di statistiche e di monitoraggio nel campo dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione.

Le suddette misure perseguono i seguenti obiettivi: aumentata efficienza della formazione grazie alla riorganizzazione del portafoglio e alla definizione di priorità; politica settoriale ancora più lungimirante e proficua grazie a una profonda capacità di orientamento come compito congiunto della Confederazione e dei Cantoni. Per poter definire le priorità in ambito di cooperazione tra università, procedere a una riorganizzazione strutturale e sfruttare le possibili sinergie tra i diversi tipi di istituti universitari già nel prossimo periodo contabile, i progetti di cooperazione che accomunano diversi tipi di istituti accademici devono avere la precedenza. I relativi progetti devono essere preliminarmente esaminati e coordinati nel quadro delle periodiche riunioni della Conferenza universitaria svizzera e del Consiglio svizzero delle scuole universitarie professionali.

Necessità di garantire le nuove leve e la mobilità

Perfezionamento degli strumenti di promozione e ottimizzazione delle

Le misure di incoraggiamento a favore dei giovani ricercatori devono contribuire in modo sostanziale a far fronte nell'interesse della popolazione svizzera le sfide cui il nostro Paese può dover andare incontro quale piazza intellettuale e polo economico nel contesto di una concorrenza internazionale allargata al mondo intero. Perciò, queste misure di promozione fanno sorgere la questione dell'ammontare delle indennità versate a dottorande

e dottorandi e dell'implementazione di nuovi strumenti di promozione («training grants», «doctoral schools», contributi a collegi accademici internazionali, cattedre del Fondo nazionale svizzero per professori borsisti). Gli strumenti di promozione del Fondo nazionale e le misure speciali della Confederazione devono inoltre essere maggiormente inquadrate in un concetto d'assieme.[80] In generale assume un'importanza particolare anche la promozione delle nuove leve universitarie e della mobilità nazionale e internazionale degli studenti. Questi devono poter estendere l'orizzonte delle proprie esperienze al di là delle frontiere linguistiche e dei confini nazionali. La Svizzera ha già potuto partecipare ai programmi formativi, di formazione professionale e per i giovani dell'UE grazie al cosiddetto partenariato tacito (Socrate, Leonardo, Gioventù). Per di più, il Consiglio federale ambisce a concludere al più presto un ulteriore accordo con l'UE per lo sviluppo e il rafforzamento della mobilità **(→ Politica estera)**. Le trattative dovrebbero andare in porto ancora nel 2007; l'obiettivo è la partecipazione integrale della Svizzera.

risorse stanziate per i giovani ricercatori
Necessità di un concetto d'assieme

Accordo con l'UE sui programmi educativi, di formazione professionale e per la gioventù

Nel settore delle università, si tratta inoltre di provvedere all'orientamento efficiente dei giovani verso le professioni del futuro e i settori in crescita, come in tutta la formazione postobbligatoria. Così, il continuo adeguamento dei contenuti della formazione, l'offerta di opportuni curricoli e la flessibilizzazione delle offerte di formazione e del collocamento (ad esempio struttura modulare dei curricoli) assumeranno in futuro un'importanza ancora maggiore, dovendo garantire le esigenze in continua evoluzione del mercato del lavoro (apprendimento permanente). La varietà dell'offerta deve soddisfare il crescente fabbisogno di percorsi formativi personalizzati, di formazioni complementari e di riorientamento nello spirito dell'apprendimento permanente, permeabile per i singoli livelli di formazione e indirizzi di studio, trasparente e di elevata qualità. In una società del sapere sempre più globalizzata, ogni formazione ultimata apre le necessarie possibilità individuali future e lavorative. La dichiarazione di Bologna, nell'ambito della quale 33 Paesi hanno manifestato la volontà di creare uno spazio universitario europeo comune, ha dato nuovi impulsi a livello accademico, a questo ideale.[81] Le università devono cogliere l'opportunità anche e soprattutto di discutere la riforma dei contenuti dei curricoli e di provvedere alla modularizzazione dell'offerta formativa.[82] Si tratta inoltre di garantire anche nel settore universitario la qualità della formazione e il suo perfezionamento mediante una gestione permanente della qualità e il monitoraggio della formazione.[83] In ambito accademico, la Conferenza dei rettori delle Università svizzere (CRUS) dirige il progresso di Bologna sin dal 2003; gli standard sono stati definiti dalla Conferenza universitaria svizzera (CUS). Un analogo sviluppo si registra anche nell'ambito del processo di Copenaghen nel campo della formazione professionale, sorto dallo scadenzario di Lisbona dell'UE. Lo strumento utilizzato nel campo della formazione accademica è il cosiddetto European Credit Transfer System (ECTS). La formazione professionale persegue un modello proprio analogo , detto sistema europeo di accumulo di crediti (ECVET). La messa in atto della dichiarazione di Bologna è già assai progredita in tutte le università cantonali, in tutte le scuole universitarie professionali e nei Politecnici federali ed entro il 2010 dovrebbe essere ultimata. Sul piano federale, la prevista legge quadro sulle scuole universitarie potrà provvedere all'armonizzazione delle strutture di studio dal 2012. Per le scuole universitarie professionali, il riconoscimento dei diplomi in vista del proseguimento degli studi all'estero (riconoscimento accademico) rappresenta una sfida ulteriore. Per facilitare il riconoscimento, come abbiamo già spiegato, le scuole universitarie professionali svizzere partecipano anch'esse al processo di Bologna, benché la ristrutturazione dei curricoli (curricoli a due livelli, modularizzazione, punti ETCS) sia già stata in larga parte realizzata. Con tutti questi miglioramenti nel sistema svizzero di formazione, occorre tener conto anche delle esigenze di economicità. Visto l'invecchiamento della popolazione e l'aumento degli oneri che gravano sulla generazione attiva, occorre evitare che il prolungarsi della durata della formazione accorci la durata della vita professionale. Un'attenzione particolare va rivolta all'utilizzazione del potenziale di qualificazione della popolazione straniera **(→ Politica delle migrazioni)**. Gli stranieri residenti in Svizzera presentano una quota di laureati superiore a quella degli Svizzeri. Malauguratamente, a causa del mancato riconoscimento dei diplomi e certificati di fine studi delle persone di origine extraeuropea paralizza però spesso questo potenziale. L'obiettivo deve dunque consistere nell'aiutare questi stranieri a raggiungere rapidamente, e senza dover raddoppiare la durata della formazione, un livello di qualificazione professionale corrispondente alle elevate esigenze della Svizzera. Un'altra sfida è rappresentata dai quattro livelli di

Coerenza e armonia della formazione postobbligatoria

Aumento del livello di qualificazione della popolazione grazie alla flessibilità dell'offerta formativa, al rapido adeguamento dei contenuti della formazione e a un'impostazione ispirata alle professioni del futuro

Sistema formativo permeabile di elevata qualità

Adeguare i curricoli di studio alle norme dell'Accordo europeo (processo di Bologna e di Copenaghen)

Assicurazione qualità permanente e monitoraggio della formazione

Tener conto dell'economicità

Sfruttare il potenziale della popolazione straniera

diploma creati dalla riforma di Bologna (Bachelor e Master a livello universitario e di scuola universitaria professionale): a più lungo termine si dovranno definire le priorità per il livello universitario e per quello delle scuole universitarie professionali.

Formazione professionale

Importante potenziale del panorama scolastico svizzero

Proseguire il processo di riforme: finanziamento forfettario, diplomi post-obbligatori possibilmente aperti a tutti i giovani, accesso sufficiente al sistema di formazione terziaria

Per mantenere il medesimo livello di qualità, il mercato e il sistema della formazione dovranno poggiare anche in futuro sui due pilastri della formazione terziaria nelle università e della formazione professionale. Tale sistema educativo duale a partire dalla scuola secondaria superiore offre un gran numero di possibilità di formazione professionale ed è l'uno dei principali punti di forza del panorama formativo svizzero. Circa il 70 per cento dei giovani svizzeri assolve una formazione professionale duale, che consente di acquisire conoscenze professionali approfondite e di familiarizzarsi con il mondo del lavoro. Si spiega così, almeno in parte, il tasso di disoccupazione giovanile poco elevato che si registra in Svizzera. I diplomati delle scuole professionali svizzere ottengono da anni eccellenti piazzamenti ai campionati del mondo delle professioni. Un risultato dovuto incontestabilmente al sistema duale e che merita di essere sviluppato. Il livello secondario della formazione professionale[84] corrisponde a una solida formazione professionale di base impartita da una struttura flessibile modulare. Sotto questo aspetto occorre dare la precedenza alla coerente applicazione della nuova legge sulla formazione professionale (LFPr). Entrata in vigore nel 2004, la LFPr prenderà integralmente effetto nel 2008, al termine del previsto periodo transitorio. Nel messaggio concernente la promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011, il Consiglio federale dichiara di voler aumentare i sussidi federali alla formazione professionale in funzione del numero di apprendisti e delle risorse disponibili. Dopo il 2011 la partecipazione della Confederazione potrebbe fissarsi attorno a un valore indicativo del 25 per cento. Grazie alla coerente applicazione della LFPr, all'introduzione dell'assicurazione qualità e alla realizzazione della trasparenza, l'efficienza nel settore della formazione professionale dovrebbe ulteriormente migliorare. Per di più, i Cantoni e la Confederazione adottano misure per consentire al maggior numero possibile di giovani di accedere alla formazione professionale postobbligatoria e agli adulti non qualificati di recuperare le lacune nella loro formazione. Grazie all'offerta di formazioni di livello inferiore, si migliorano le possibilità di integrazione delle persone non qualificate e socialmente in difficoltà. Alla fine del 2006 il Consiglio federale ha annunciato un rafforzamento delle relative misure nel settore della LFPr.[85] Grazie al potenziamento del settore terziario B, inoltre, si dovrebbe poter garantire un accesso sufficiente al sistema formativo terziario **(→ Politica del mercato del lavoro)**.[86]

Perfezionamento professionale

Non è più possibile garantire la qualificazione «sul posto di lavoro»

In Svizzera sono ancora insufficienti il perfezionamento globale e la riqualificazione

Si auspica un rafforzamento del ruolo della Confederazione

Un numero sempre crescente di lavoratori svolge diverse attività nel corso della vita attiva; queste persone devono quindi acquisire ripetutamente le necessarie qualifiche ed estendere opportunamente le loro conoscenze. Donde l'importanza dell'apprendimento permanente, ossia della formazione continua o del perfezionamento professionale che dir si voglia: dal paragone con altri Stati dell'OCSE emerge nel complesso che la Svizzera, insieme alla Svezia e all'Islanda, si piazza (a dipendenza del metodo di rilevazione) nella media o addirittura, secondo il metodo di rilevazione, tra i primi in classifica per quanto concerne la partecipazione alla formazione continua di indirizzo professionale (formazione quaternaria).[87] Secondo l'Ufficio federale di statistica (UFS), nel 2003 circa 1,8 milioni di persone hanno partecipato a un corso di perfezionamento,[88] vale a dire il 36 per cento della popolazione residente di età adulta; 3,5 milioni di persone, o altrimenti detto il 69 per cento della popolazione residente, hanno fatto capo a forme di apprendimento individuali per perfezionarsi autonomamente. Tuttavia, se le persone altamente qualificate e i dirigenti partecipano spesso e intensivamente a corsi di perfezionamento, i lavoratori meno qualificati vi rinunciano, vuoi per mancanza di fondi vuoi per la mancanza di appoggio da parte del datore di lavoro. La struttura della formazione continua in Svizzera è caratterizzata da una dispersione delle competenze e dalla mancanza di trasparenza a livello della qualità delle offerte. Ritenuti gli effetti positivi del perfezionamento, lo Stato è chiamato sotto questo aspetto ad assumere un ruolo più energico. I Cantoni e la Confederazione devono impegnarsi a favore di un sistema formativo che trasmetta contenuti aggiornati e che apra prospettive future. L'offerta del panorama formativo svizzero deve appagare le mutevoli e più disparate esigenze dei lavoratori di ogni età interessati a perfezionarsi e andare incontro agli interessi culturali, sociali ed economici della società. Gli abitanti del nostro Paese devono essere messi in grado, che sia con una prima formazione

o nell'ambito dell'apprendimento permanente in un sistema permeabile, di cogliere personalmente le opportunità offerte dalla società del sapere e di dare il loro contributo al benessere della Svizzera. Questo comprende anche la lotta contro l'illetteratismo **(→ Costituzione e istituzioni, Politica sociale, Politica migratoria)**.[89] Le nuove disposizioni costituzionali sulla formazione, adottate in votazione popolare il 21 maggio 2006, conferiscono alla Confederazione l'incarico di stabilire i principi in materia di perfezionamento (art. 64*a* cpv. 1 Cost.). Inoltre, la Confederazione può ora promuovere il perfezionamento in misura più estesa rispetto a quanto previsto dalle previdenti disposizioni di legge e fissare i criteri. I lavori preparatori per una legge federale sul perfezionamento sono già iniziati: l'intenzione principale è quella di migliorare trasparenza e coordinamento, oltre che di assicurare la qualità dell'offerta e di facilitare l'accesso al perfezionamento a tutti gli interessati. In seguito al deposito di due postulati (CSEC-S, 00.3197; CSEC-N, 00.3605), sono attualmente in corso chiarimenti riguardo all'impatto di stimoli basati sulla domanda.[90]

Settore prescolastico e obbligatorio

Orientamento verso conoscenze di base, capacità e comportamenti di base, contenuti interdisciplinari

Standard minimi, analisi dei risultati scolastici e strutture più compatibili in tutta la Svizzera

Compatibilità con l'attività lavorativa dei genitori
Strategia formativa a livello svizzero e monitoraggio globale

I risultati complessivamente positivi del sistema formativo svizzero nel confronto internazionale non devono però ingannare: le sfide che si presentano in quest'ambito sono di grande portata. Il più recente studio PISA (2003) accorda alla Svizzera un buon punteggio in matematica, nel campo delle scienze naturali e in quello della risoluzione dei problemi. Contrariamente al risultato insoddisfacente ottenuto nel 2000, nel campo delle scienze naturali la Svizzera si trova ora al di sopra della media dei Paesi OCSE. Ma per quanto riguarda la lettura, i giovani svizzeri ottengono soltanto un risultato nella media. È proprio nel settore della formazione obbligatoria che la politica della formazione deve adattarsi con flessibilità ed efficienza ai mutamenti sociali sempre più rapidi e alla crescente mobilità della popolazione. Occorre un'apertura sufficiente a far fronte anche a breve scadenza alle nuove sfide che si presentano sul piano nazionale o internazionale. I programmi didattici dei vari livelli scolastici, ma anche la formazione e il perfezionamento dei docenti, devono essere all'altezza di queste sfide. La formazione deve essere vieppiù incentrata su conoscenze, capacità e comportamenti basilari, pur senza dimenticare gli aspetti interdisciplinari. Inoltre, a dispetto di tutte le virtù del federalismo scolastico, gli effetti negativi dell'assenza di standard minimi validi per tutta la Svizzera nel settore della formazione obbligatoria e della mancanza di studi periodici a livello nazionale sulle prestazioni scolastiche si fa regolarmente sentire. La crescente mobilità della popolazione richiede strutture scolastiche più compatibili in tutta la Svizzera. Un ulteriore problema nel settore della formazione prescolastica e obbligatoria è che le forme di assistenza e gli orari scolastici non facilitano l'attività lavorativa dei genitori **(→ Politica sociale, Politica del mercato del lavoro)**. Inoltre, il deficit evidenziato dallo studio PISA nel sistema della formazione obbligatoria, a lungo termine potrebbe ripercuotersi negativamente anche sulla formazione universitaria e professionale. Benché la formazione obbligatoria riguardi primariamente i singoli Cantoni, l'introduzione di una strategia educativa unica per tutta la Svizzera e di un monitoraggio completo della formazione acquista un'importanza crescente. L'introduzione dei nuovi articoli costituzionali sulla formazione rafforza ulteriormente queste aspirazioni. La Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione sta elaborando un concordato che prevede standard formativi vincolanti per tutto il paese, fissa parametri strutturali per la scuola obbligatoria e definisce gli strumenti dello sviluppo del sistema e dell'assicurazione qualità; il concordato dovrebbe essere sottoposto ai Cantoni per ratifica per la fine del 2007 (Concordato HarmoS). Un rapporto pilota sul monitoraggio della formazione in Svizzera è già stato pubblicato.[91]

Tutti i livelli di formazione 1

Il disciplinamento dell'accesso alla formazione e le pari opportunità nel settore scolastico sono un tema centrale di politica statale

Necessità di recupero delle donne nel settore universitario superiore e nelle scienze tecniche, scientifiche ed economiche

Viste le crescenti esigenze in materia di qualificazione e la necessità di riqualificarsi ripetutamente a dipendenza della situazione nella vita professionale, per il singolo individuo diventa sempre più importante aver accesso alla formazione. La regolamentazione dell'accesso alla formazione e delle pari opportunità in ambito educativo è dunque oggi un tema importante della politica istituzionale **(→ Costituzione e istituzioni)**. Inoltre, la sottorappresentazione di determinate fasce della popolazione rappresenta una perdita e uno spreco di risorse anche dal punto di vista della politica scolastica, dell'economia e della società **(→ Politica finanziaria, Politica sociale, Politica economica)**. Le disparità tra i sessi nel campo della formazione si sono assottigliate nettamente nel corso degli ultimi decenni, ma rimane un ritardo che deve essere colmato, soprattutto ad alto livello accade-

Sistema consolidato per il finanziamento degli studi

Compensazione degli svantaggi subiti dalle famiglie che hanno trascurato la formazione e delle famiglie di immigrati a livello di scuola obbligatoria

Necessarie misure collaterali di politica sociale e di politica d'integrazione

mico. A livello accademico occorre garantire la disponibilità di un potenziale di donne altamente qualificate sufficiente a ricoprire le cattedre che diverranno vacanti nei prossimi anni.[92] Le scuole universitarie professionali, dove le donne sono nettamente sottorappresentate nelle discipline della tecnica, dell'economia e dell'informatica, sono già oggi invitate a prendere provvedimenti per promuovere la parità dei sessi e aumentare la quota femminile. Benché le misure sin qui adottate possano dirsi riuscite, è ancora necessario un ulteriore intervento.[93] In materia di borse di studio, i compiti di coordinamento assegnati alla Confederazione nell'ambito della legislazione concernente la NPC devono essere estesi. La legge federale è già stata approvata.[94] Tale approccio politico-finanziario deve tuttavia essere ancora concretizzato a livello di politica della formazione. Nel corso dei dibattiti parlamentari relativi alla legislazione sulla NPC è stata chiesta la realizzazione di un sistema consolidato, che combini borse di studio, prestiti e tasse d'iscrizione. Questa rivendicazione è stata inserita dal Consiglio federale nel rapporto sulla crescita.[95] I lavori dovrebbero iniziare nel contesto della legislazione quadro sulle scuole universitarie. Le disparità a livello di opportunità scolastiche rappresentano una grossa sfida anche e in particolare nel settore della formazione prescolastica e della scuola obbligatoria. Le ragioni del risultato mediocre ottenuto dalla Svizzera per quanto riguarda le competenze di base dei giovani rispetto ai Paesi dell'OCSE, soprattutto nella lettura, vengono individuate nella scolarizzazione tardiva e, rispetto alla realtà internazionale, nell'elevata esigenza pedagogica legata all'acquisizione del plurilinguismo, nonché nella mancata compensazione dello svantaggio subito dai giovani di famiglie lontane dalla formazione, in disparità specifiche tra i sessi e agli svantaggi subiti dai giovani delle famiglie. Il mancato sfruttamento del potenziale disponibile, legato alle discriminazioni esistenti già a livello di opportunità, si ripercuote negativamente sulla competitività **(→ Politica del mercato del lavoro, Politica economica)**, ma non solo: compromette anche la capacità di giudizio politica di una parte della popolazione residente **(→ Costituzione e istituzioni)**.[96] Per migliorare la situazione dal punto delle pari opportunità occorrono misure di sostegno sociali e a favore dell'integrazione. Basandosi su un rapporto dell'Ufficio federale della migrazione, il Consiglio federale ha perciò incaricato un gruppo di lavoro interdipartimentale di esaminare entro la metà del 2007 eventuali ulteriori misure, oltre alle misure di integrazione già esistenti, atte a favorire l'interazione della popolazione straniera **(→ Politica sociale, Politica migratoria)**.[97]

Tutti i livelli di formazione 2

Le questioni relative al finanziamento del sistema formativo e alla possibilità di finanziarlo diventano prioritarie

Il limitato margine di manovra di politica finanziaria rende necessaria una maggiore efficienza

Occorre prestare sufficiente attenzione all'utilità sociale esterna degli investimenti pubblici nella formazione

Le considerazioni di economia scolastica dovrebbero rivestire anche in avvenire un'importanza considerevole nel contesto della discussione politica in materia di formazione. Come in altri Paesi europei, le questioni in primo piano riguardano soprattutto il finanziamento e la finanziabilità del sistema scolastico. Il finanziamento delle università in Svizzera è garantito prevalentemente dalle risorse dell'ente pubblico. La politica finanziaria dello Stato crea sotto questo aspetto una situazione contraddittoria **(→ Politica finanziaria)**. Da un canto, per affrontare le sfide descritte è necessario aumentare le risorse in taluni settori, dall'altro un aumento massiccio delle risorse può impedire riforme indispensabili. A causa di questa premessa, è assolutamente necessario aumentare l'efficienza del sistema universitario, vale a dire sviluppare ulteriormente la sua produttività ed efficacia, migliorare la distribuzione delle risorse, definire un ordine di priorità e rinunciare a talune attività. In generale nel campo della formazione si constata una sufficiente considerazione della prospettiva centrale che l'utilità sociale esterna degli investimenti pubblici rappresenta:[98] utilità che non consiste soltanto nel sapere che può essere sfruttato direttamente nella vita lavorativa ma ad esempio anche nell'aumento della competenza politica dei cittadini in rapporto con la nostra democrazia diretta o in un'aumentata disponibilità a impegnarsi nella vita sociale e culturale nel senso più ampio del termine **(→ Costituzione e istituzioni)**.

2.3 Sicurezza sociale e sanità

Sicurezza sociale e politica sociale

Il sistema di sicurezza sociale è il risultato di un'evoluzione sull'arco di più generazioni

L'attuale sistema svizzero di sicurezza sociale è il risultato di un'evoluzione decennale iniziata nel XIX secolo. I suoi tratti fondamentali sono stati delineati dopo la grande crisi economica degli anni Trenta e la Seconda guerra mondiale e in seguito è stato gradual-

mente ampliato a partire dagli anni Sessanta.[99] Tuttavia, nessuna concezione globale sottende il sistema della sicurezza sociale. Le istituzioni delle assicurazioni sociali, importanti in una società moderna, coprono singoli rischi, come la vecchiaia, l'invalidità, la disoccupazione, gli infortuni, la malattia, la maternità, il decesso (del sostegno della famiglia). Le lacune di questo sistema formatosi nel corso della storia sono colmate dall'assistenza sociale che interviene quando già sussiste una situazione di bisogno finanziario. Queste istituzioni della sicurezza sociale sostengono congiuntamente l'integrazione sociale ed economica dei gruppi di popolazione minacciati fornendo un contributo essenziale alla pace sociale e alla stabilità politica della Svizzera **(→ Costituzione e istituzioni).** Garantiscono inoltre un certo potere d'acquisto delle economie domestiche e hanno così un effetto fondamentalmente anticiclico sull'evoluzione economica (stabilizzatori automatici) **(→ Politica economica, Politica finanziaria)**.

Fino agli anni Sessanta sviluppo della base del sistema, successivamente ampliamento graduale

Copertura di rischi centrali per la popolazione, integrazione sociale delle persone minacciate

Importante contributo alla pace sociale e alla stabilità politica

Stabilizzazione della domanda interna

Dal 1990 al 2004, i costi del sistema della sicurezza sociale sono considerevolmente aumentati. L'aumento più importante delle spese per le prestazioni sociali, nel senso dei conti globali della protezione sociale,[100] si è verificato nel settore della previdenza per la vecchiaia ed è stato del 47 per cento. Considerando l'aumento in funzione dei diversi settori della protezione sociale, la parte preponderante è quella della previdenza professionale (29% dell'aumento totale). L'AVS è responsabile per circa il 18 per cento dell'aumento dell'insieme delle prestazioni sociali tra il 1990 e il 2004, l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie per il 15%, seguita dall'assicurazione per l'invalidità (10%) e dall'assicurazione contro la disoccupazione (8%). A titolo di paragone rileviamo che l'assistenza sociale e il settore dell'asilo **(→ Politica delle migrazioni)**, intensamente sollecitati durante gli anni Novanta, rappresentano insieme soltanto il 4% dell'aumento globale. Se si tiene conto dello sviluppo dei costi nei diversi settori, il più elevato aumento annuale medio è stato registrato, con grandi variazioni da un anno all'altro, nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione e delle misure a favore dei disoccupati **(→ Politica del mercato del lavoro)**. La situazione sul mercato del lavoro spiega anche l'aumento nettamente superiore alla media registrato nel settore dell'assistenza sociale. L'aumento delle prestazioni dell'AI e delle prestazioni complementari all'AI sono ugualmente superiori alla media. Come l'AI, la previdenza professionale è stata confrontata all'aumento del numero delle rendite di invalidità; questo fenomeno, al quale occorre aggiungere l'accesso alla pensione della generazione d'entrata nell'assicurazione, spiega la netta crescita registrata nel settore. Infine, malgrado l'entrata in vigore nel 1996 della nuova legge sull'assicurazione malattie obbligatoria (LAMal), i costi di questo settore delle assicurazioni sociali non hanno potuto essere limitati. Hanno invece presentato una crescita inferiore alla media le prestazioni dell'AVS e dell'assicurazione contro gli infortuni (AINF). A seconda delle fonti del finanziamento, l'aumento dei costi della protezione sociale è stato sopportato in maniera diversa da coloro a cui tale finanziamento incombe. Tra il 1990 e il 2004, la parte degli utili provenienti dai premi pro capite ha registrato il più forte aumento; si è pure consolidato il finanziamento da parte dei poteri pubblici, mentre è diminuita la parte dei contributi. L'apporto fornito dal rendimento dei capitali è diminuito a causa del crollo dei mercati finanziari nel 2000. In concomitanza con la prevedibile inversione della struttura dell'età, con le mutate condizioni quadro di politica economica (tendenze alla globalizzazione e concorrenza tra piazze finanziarie) **(→ Politica economica)** e con i deficit in aumento dei bilanci pubblici **(→ Politica finanziaria)**, questi sviluppi hanno avviato un'intensa discussione politica sul finanziamento della sicurezza sociale.[101] Alla fine degli anni Novanta sono stati avviati importanti sforzi per consolidare il sistema della sicurezza sociale dai profili strutturale e finanziario. Questi sforzi hanno assunto la forma di studi approfonditi sull'orientamento da seguire, le prestazioni e il finanziamento[102] nonché di misure di riforma mirate nel settore delle assicurazioni sociali.[103] Nei Cantoni l'assistenza sociale è ugualmente stata oggetto di profonde riforme.[104]

Massiccio aumento dei costi a partire dagli anni Novanta

Maggiore aumento dei costi in assoluto per la previdenza professionale, l'AVS, l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, l'assicurazione per l'invalidità e l'assicurazione contro la disoccupazione

Maggior aumento percentuale dei costi per l'assicurazione contro la disoccupazione, l'assistenza sociale, l'assicurazione per l'invalidità e l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie

L'aumento più forte grava gli assicurati che pagano un premio individuale e i poteri pubblici

Nel complesso, il sistema svizzero della sicurezza sociale continua a contraddistinguersi nel confronto internazionale per la sua grande efficienza. Le spese per la protezione sociale sono rilevate in Svizzera sulla base delle definizioni dell'UE e possono quindi essere confrontate a livello internazionale. Fino alla seconda metà degli anni Novanta, sono state caratterizzate da un aumento piuttosto importante in relazione al PIL; dopo un periodo di stagnazione hanno ripreso ad aumentare a partire dal 2000. Nell'anno più

Grande efficienza nel confronto internazionale:

Aumento delle quote delle spese sociali

recente sul quale si disponga di dati, il 2004, paragonata con i 25 Paesi dell'UE la Svizzera si situa in quarta posizione e quindi tra i Paesi che spendono di più per la protezione sociale. Limitando l'analisi alle assicurazioni sociali emerge un quadro analogo. Dagli anni Novanta la quota delle prestazioni sociali è in aumento, con un'interruzione tra il 1997 e il 2000. L'incremento delle quote è dovuto anche alla debole crescita economica. In un periodo di ristagno del Prodotto interno lordo un lieve aumento del bilancio delle assicurazioni sociali provoca un accrescimento delle quote.[105]

Sfide principali

Invecchiamento della popolazione e flessibilizzazione dell'età del pensionamento senza ripercussioni sulle generazioni future, trarre profitto dal potenziale di ciascuna generazione

Contenimento dei costi della salute

Opporsi alle tendenze all'emarginazione e alla percezione di rendite, promozione dell'integrazione professionale e sociale in stretta collaborazione con gli attori, consolidamento finanziario dell'AI

Compatibilità della custodia di bambini e dell'attività lucrativa, arginare i rischi derivanti dall'instabilità delle relazioni familiari

Interazione tra politica sociale e politica economica

Questioni di finanziamento

Cooperazione fra Confederazione, Cantoni, Città e Comuni

In base agli sviluppi attesi, a medio e lungo termine il sistema delle assicurazioni sociali e la politica sociale saranno sollecitati sotto parecchi punti di vista. Indipendentemente dalle note necessità di adeguamenti per le quali sono già state prese misure, le principali sfide restano quelle esposte in seguito. Primo, si tratta di adeguare i sistemi della previdenza per la vecchiaia all'evoluzione demografica (speranza di vita più lunga, aumento del quoziente di anzianità, invecchiamento e riduzione della popolazione attiva) e alle molteplici forme che assume ormai la transizione dall'attività lucrativa al pensionamento (flessibilizzazione) senza imporre alle generazioni future oneri finanziari sproporzionati. Oltre ai trasferimenti finanziari, in una società a quattro generazioni occorre sviluppare una politica per utilizzare il potenziale di ciascuna di esse. Secondo, occorre contenere i costi nel settore sanitario e adeguare il sistema sanitario alle condizioni demografiche **(→ Politica della sanità)**. Terzo, va posto un freno al progredire delle forme di invalidità in particolare tra i giovani e le persone con turbe psichiche. Occorre inoltre consolidare l'AI dal profilo finanziario. La precarietà e il rischio di esclusione aumentano tra le persone afflitte da diversi problemi tra i quali la mancanza di qualifiche. Il sistema della protezione sociale deve pertanto tutelare le vittime della povertà favorendone l'integrazione professionale e sociale.[106] A tal fine, occorre prestare attenzione sia alle misure specifiche di inserimento sia alle condizioni quadro dell'integrazione, come la formazione di base e il perfezionamento professionale che costituiscono forme di investimento sociale **(→ Politica della formazione)**. La collaborazione tra le diverse istituzioni preposte all'integrazione è stata rinforzata in questi ultimi anni e gli sforzi continuano. Quarto, visto che le forme di famiglia si differenziano sempre più, occorre assicurare la compatibilità tra custodia dei figli e attività lucrativa e migliorare la copertura dei rischi derivanti da rapporti familiari instabili. Nella discussione sulla politica sociale, l'interazione tra il sistema di sicurezza sociale e il sistema economico rivestirà un'importanza crescente. Impostando la transizione verso la pensione, rendendo compatibili la cura della famiglia e l'attività lucrativa o servendosi di impostazioni e incentivi a prestazioni sociali, è tra l'altro possibile aumentare la partecipazione al mercato del lavoro facendone un fattore della crescita economica. Ciò costituisce non da ultimo una condizione necessaria affinché siano garantiti i trasferimenti finanziari e sia possibile in futuro far fruttare il capitale investendolo in maniera redditizia (per esempio secondo pilastro) **(→ Politica economica, Politica del mercato del lavoro)**. Inoltre, la questione del finanziamento delle assicurazioni sociali è divenuta una questione cruciale della politica dello Stato **(→ Politica finanziaria, Costituzione e istituzioni)**. Un'illimitata estensione del sistema della protezione sociale non può costituire la risposta alle nuove sfide. Continueranno invece ad avere una certa importanza nella discussione politica le proposte di vaste riforme per consolidare la responsabilità individuale nei settori della prevenzione e della previdenza e cambiare profondamente il sistema della politica sociale. I problemi sociali si manifestano nei principali Comuni delle agglomerazioni e in misura crescente in determinati quartieri, in parte anche in periferia. La loro soluzione richiede una stretta collaborazione tra Confederazione, Cantoni, Città e Comuni.

Età di pensionamento

Individualizzazione degli stili di vita anche per le persone anziane in seguito all'aumento della speranza di vita e al miglioramento delle condizioni di salute e di formazione

La tendenza all'individualizzazione degli stili di vita dovrebbe persistere anche per quanto concerne le persone anziane. Da un lato, il numero di pensionamenti anticipati resta elevato nonostante l'aumento della speranza di vita e il miglioramento delle condizioni di salute e della formazione. Il tasso d'attività delle persone di oltre 60 anni potrebbe quindi continuare a calare. D'altro lato, le migliori condizioni di salute e di formazione comportano un miglioramento dell'efficienza e della motivazione delle persone anziane **(→ politica della sanità, politica della formazione)**.[107] Sempre più giovani pensionati non si sentono sufficientemente valorizzati nel loro nuovo ruolo, mentre auspicherebbero assumere nuove responsabilità sociali o restare professionalmente attivi. Al riguardo si sta delineando un nuovo potenziale sociale che va sfruttato sia nell'interesse delle persone anziane

sia in quello della società; ne consegue l'accresciuta importanza di un'esaustiva politica delle generazioni. Occorre trovare forme di lavoro e di partecipazione adeguate alle esperienze, alle capacità e agli interessi delle persone anziane e nel contempo permettere loro di svolgere attività utili alla società. Si tratta di promuovere le seconde carriere e diverse forme di lavoro sociale non retribuito. Queste misure potrebbero inoltre favorire la solidarietà tra le persone anziane e tra le generazioni. In questo ambito, i Cantoni svolgono un ruolo importante.[108]

Potenziale per assumere compiti sociali e prolungare la partecipazione al mercato del lavoro

Occorre rilevare che, per le persone anziane, le possibilità di svolgere un'attività lucrativa dipendono sia da un'offerta più flessibile e adeguate da parte dell'economia sia dalla situazione congiunturale. Quanto più favorevoli queste condizioni, tanto più facilmente e a lungo le persone anziane possono continuare a svolgere un'attività lucrativa. Quando la disoccupazione aumenta, le aziende utilizzano frequentemente e favoriscono il pensionamento anticipato delle persone anziane. Una flessibilizzazione dell'età del pensionamento può pertanto fungere da ammortizzatore congiunturale (stabilizzatore automatico) del mercato del lavoro **(→ Politica economica e politica del mercato del lavoro)**.[109] Un innalzamento dell'età del pensionamento ridurrebbe le spese dell'AVS, delle prestazioni complementari all'AVS e della previdenza professionale. L'onere sopportato dalle giovani generazioni diminuirebbe mentre aumenterebbe quello che grava le generazioni anziane. Nel momento in cui nasce il diritto alla rendita AVS, l'AVS sostituisce l'AI, l'assicurazione contro la disoccupazione per i disoccupati o eventualmente l'assistenza sociale. L'aumento dell'età del pensionamento avrebbe quindi come conseguenza spese più elevate nei settori dell'assicurazione contro la disoccupazione, dell'assicurazione per l'invalidità e delle prestazioni complementari all'AI, nonché dell'assistenza sociale; queste maggiori spese ridurrebbero il potenziale di risparmio dell'innalzamento dell'età del pensionamento. Pertanto in futuro avrà sempre maggiore importanza una politica in materia di terza età equilibrata. Per quanto concerne il passaggio dalla vita attiva al pensionamento si pone anche una questione etica: è possibile impostare la previdenza per la vecchiaia in modo tale da trovare una ponderazione equilibrata tra le considerazioni di politica economica e quelle di politica finanziaria, tra l'onere che grava le nuove generazioni da un lato e dall'altro la dignità delle persone anziane e il loro diritto all'autodeterminazione? Nell'ambito dell'11ª revisione dell'AVS (nuova versione), il Consiglio federale si prefigge di parificare l'età del pensionamento di donne e uomini. Parallelamente il progetto prevede tuttavia l'estensione del dispositivo di pensionamento flessibile introdotto con la 10ª revisione dell'AVS e l'introduzione di una prestazione di prepensionamento a favore delle persone di modeste condizioni economiche che altrimenti non potrebbero sopportare le conseguenze finanziarie dell'anticipazione. Questa prestazione di prepensionamento costituisce una soluzione mirata che si inserisce nel sistema delle prestazioni complementari.[110] Per contrastare la tendenza al pensionamento anticipato e favorire la partecipazione di lavoratori anziani al mercato del lavoro, si stanno discutendo una serie di misure in materia di assicurazioni sociali, salute sul posto di lavoro e occupazione **(→ Politica del mercato del lavoro)**.[111] Una parte delle misure dovrebbe essere attuata nel quadro delle riforme strutturali della previdenza professionale. Probabilmente il Consiglio federale presenterà un messaggio in proposito ancora nel primo semestre 2007.

Le possibilità di guadagno degli anziani dipendono dalla situazione congiunturale

Un innalzamento non flessibile dell'età del pensionamento provocherebbe in parte il trasferimenti dei costi verso l'AD, l'AI e l'assistenza sociale

Importanza crescente di una politica equilibrata in materia di terza età

Parificazione dell'età del pensionamento di uomini e donne

Con l'11ª revisione dell'AVS si prevede di introdurre rendite di prepensionamento

Prevista introduzione di misure per consolidare la partecipazione dei lavoratori anziani al mercato del lavoro

L'11ª revisione dell'AVS non pone fine alla questione dell'età del pensionamento nel quadro del primo pilastro. L'aumento dell'età media della popolazione attiva è connesso con l'invecchiamento demografico e si deve tenere conto della riduzione della popolazione attiva. Al centro della discussione attuale vi sono il potenziale insito in una maggiore partecipazione delle donne e degli anziani al mercato del lavoro, i fattori rilevanti e le normative istituzionali nel momento del pensionamento nonché la politica delle aziende in materia di terza età. In futuro si dovrà trovare un nuovo sistema di rendite che non sia più fondato su un'età fissa di pensionamento come è il caso nel sistema attuale. Avranno inoltre importanza le influenze delle disparità socioeconomiche sulla previdenza per la vecchiaia, la relazione dell'AVS con altri sistemi di politica sociale, nonché l'influsso della mobilità internazionale delle persone sulla loro previdenza per la vecchiaia **(→ Politica delle migrazioni)**. La futura impostazione della previdenza per la vecchiaia dipenderà tuttavia anche dalle condizioni quadro materiali. Le prevedibili lacune strutturali nel finanziamento nell'AVS renderanno necessarie sia misure in materia di finanziamento sia misure in materia di prestazioni. Il fabbisogno di finanziamento dell'AVS e le fonti di

Temi centrali dopo l'11ª revisione dell'AVS

Influsso delle normative delle rendite sulla partecipazione al mercato del lavoro, equilibrio socioeconomico, relazione con altri sistemi di assicurazioni sociali, mobilità internazionale degli assicurati, fabbisogno e fonti di finanziamento

finanziamento rimarranno quindi tematiche centrali **(→ Politica finanziaria)**.[112] Insieme al rifacimento del sistema delle rendite, tali tematiche saranno oggetto della prossima revisione dell'AVS, successiva all'11ª revisione (nuova versione), che garantirà all'AVS un equilibrio finanziario fino al 2020.

Il finanziamento riveste un'importanza centrale anche per il secondo pilastro

Riduzione dell'aliquota di conversione

Meno rendite di invalidità nel secondo pilastro

Nonostante le misure di risanamento adottate dal 2002 in seguito al crollo dei mercati finanziari, il futuro finanziamento delle rendite del secondo pilastro continua a essere fonte di preoccupazione anche dopo la 1ª revisione della LPP. I principali parametri per l'adeguamento delle rendite e del capitale di copertura sono l'aliquota di conversione delle rendite, il tasso d'interesse tecnico e quello minimo. Queste aliquote vanno regolarmente adeguate all'evoluzione demografica e alle prospettive di rendimento dei capitali. Il 22 novembre 2006, il Consiglio federale ha adottato il messaggio all'attenzione delle Camere federali sull'adeguamento dell'aliquota minima di conversione nell'ambito della previdenza professionale. A causa della considerevole diminuzione del rendimento atteso a lungo termine sui mercati finanziari, l'aliquota di conversione minima (attualmente del 7,1% per gli uomini e del 7,2% per le donne) dovrà essere ridotta al 6,4 per cento per i due sessi a partire dal 1° gennaio 2011. Peraltro, grazie alle nuove misure introdotte con la 5ª revisione dell'AI (nozione più limitata di invalidità, diagnosi precoce, riadattamento, collaborazione interistituzionale), sarà possibile opporsi all'aumento delle rendite di invalidità nel quadro della previdenza professionale realizzando economie dell'ordine di 435 milioni di franchi, senza che a tal fine sia necessario adeguare la LPP visto che quest'ultima si basa sulla medesima nozione di invalidità che vale in materia di AI.[113]

Sfide per l'assicurazione di base

Rischi sociali a causa delle tendenze alla flessibilizzazione e segmentazione del mercato del lavoro

Sono particolarmente a rischio le persone poco qualificate, i disoccupati di lunga durata, quelli che hanno esaurito il diritto alle indennità e le loro famiglie, come pure le donne soprattutto le genitrici di famiglie monoparentali

Problematica dei lavoratori poveri poco qualificati e impiegati in settori a basso salario

Nuovi rischi sociali insufficientemente coperti dalle assicurazioni sociali

Problema della crescente sollecitazione dell'assistenza sociale

Integrazione della popolazione di origine straniera

Visti i continui sviluppi dei mercati del lavoro (incremento della flessibilità dell'orario di lavoro, del lavoro a tempo parziale, degli elementi del salario legati alle prestazioni e della segmentazione dei livelli salariali in funzione delle qualifiche professionali) **(→ Politica del mercato del lavoro)**, diversi gruppi della popolazione rimarranno esposti a rischi ai quali il consolidamento del sistema delle assicurazioni sociali attualmente in corso non sarà in grado di rispondere se non in misura insufficiente.[114] Di questi gruppi fanno parte in particolare le persone attive poco qualificate con bassi redditi nonché i disoccupati di lunga durata, i disoccupati che hanno esaurito il diritto alle indennità con le loro famiglie e un numero sproporzionato di donne, segnatamente di genitrici di famiglie monoparentali. Ma nemmeno le persone attive con un'attività professionale a tempo pieno e i loro familiari possono essere considerati totalmente al riparo dal rischio di povertà: nel 2005, la quota delle persone che vivono sotto la soglia della povertà in seno a economie domestiche con persone occupate a tempo pieno (almeno 36 ore alla settimana) è stata valutata al 4,2 per cento (problema dei lavoratori poveri o «working poor»); ne facevano parte in particolare persone attive poco qualificate, indipendenti o persone occupate in rami a basso salario e i loro famigliari.[115] Nelle assicurazioni sociali rimarranno delle lacune anche dopo gli adeguamenti finora realizzati e quelli previsti.[116] Le assicurazioni sociali coprono innanzitutto una perdita di guadagno o oneri analoghi che subentrano in conseguenza di eventi precisamente stabiliti (decesso del sostegno familiare, invalidità, vecchiaia, malattia, incidente, disoccupazione ecc.). Non sono tuttavia concepite per coprire il rischio di esclusione durevole dal mercato del lavoro, di rapporti di lavoro precari **(→ Politica del mercato del lavoro)** o di situazioni familiari instabili. Visto che l'evoluzione sociale ed economica fa sì che un numero crescente di essere umani vivano situazioni di questo genere, l'assistenza sociale assume un'importanza crescente in quanto «rete di salvataggio»[117] e funge sempre più frequentemente da assicurazione di base per persone che non sono coperte da prestazioni del sistema delle assicurazioni sociali o che lo sono insufficientemente.[118] Da ciò risulta un onere crescente per Cantoni e Comuni. L'integrazione della popolazione di origine straniera, di lingua e cultura diverse rappresenta ugualmente una sfida per le istituzioni, in particolare nel settore della sanità, dei servizi sociali, della formazione e del mercato del lavoro. Si tratta di garantire il rispetto del principio di non-discriminazione e delle pari opportunità nonché di perseguire un'apertura interculturale **(→ Politica della sanità, Politica delle migrazioni)**.[119]

Nuovo orientamento della politica sociale

Politiche attive in materia di mercato del lavoro e integrazione

Da più di un decennio, la dimensione attiva della politica sociale si è rafforzata. Mentre l'assicurazione contro la disoccupazione attuava misure del mercato del lavoro, alcuni Cantoni hanno istituito regimi di reddito minimo d'inserimento. L'assistenza sociale è pure stata munita di misure d'integrazione; nell'ambito dell'ultima revisione delle norme

di riferimento sul piano svizzero, sono stati nuovamente consolidati gli incentivi occupazionali.[120] Le esperienze maturate in materia di integrazione mostrano che i sistemi di protezione sociale devono offrire alle persone attive diversi generi di prestazioni. Da una parte, mantenendo l'incentivo all'occupazione devono impedire con efficacia che gli interessati cadano nella povertà. Dall'altra, occorre fornire consulenza e sostegno alle persone che non hanno o non hanno più accesso al mercato del lavoro; i programmi attuali di integrazione sovente non permettono a queste persone di acquisire le qualifiche necessarie **(→ Politica della formazione)** e non soddisfano adeguatamente i loro bisogni individuali. Da qualche anno sono stati avviati numerosi progetti di collaborazione interistituzionale per accelerare il ritorno al lavoro delle persone che presentano problematiche complesse. Tramite gli organi dell'assicurazione contro la disoccupazione, dell'assicurazione per l'invalidità e dell'assistenza sociale, la Confederazione e i Cantoni sviluppano forme di collaborazione vincolante per analizzare dal profilo medico e dal profilo professionale la situazione degli interessati adottando poi piani di reinserimento individuali (progetto CII-MAMAC). Il successo di questa collaborazione ai fini della reintegrazione di persone a lungo escluse dal mercato del lavoro riveste grande importanza **(→ Sfide 2007–2011)**. Nella prospettiva di promuovere l'integrazione, si accorda un interesse particolare alla protezione della popolazione attiva. Tutte le alternative e i complementi al sistema attuale sono confrontati a obiettivi conflittuali: garantire una protezione per quanto possibile mirata ed efficace, conservare incitamenti positivi al lavoro e contenere per quanto possibile i costi. Tra le proposte che sono attualmente oggetto della discussione, citiamo il reddito d'integrazione versato a chiunque eserciti un'attività lucrativa a un determinato tasso d'impiego, oppure un credito d'imposta per le persone attive **(→ Politica finanziaria)**. Queste proposte presuppongono l'esercizio di un'attività lucrativa, la qual cosa, secondo la situazione che regna sul mercato del lavoro, può essere problematica ma la discussione merita comunque di essere portata avanti.[121] Sarebbe inoltre ragionevole riunire i diversi attori coinvolti a livelli differenti nella lotta contro la povertà per esaminare la possibilità di sviluppare un piano d'azione comune.[122]

Attenzione al conflitto tra gli interessi della protezione sociale, degli incentivi occupazionali e degli oneri sopportati da assicurazioni sociali e poteri pubblici

Piano d'azione comune

Nel contempo, per impedire in futuro l'emergenza di situazioni di reale povertà, occorre accrescere la coordinazione e l'integrazione delle prestazioni sociali di natura finanziaria con le prestazioni statali nei diversi ambiti politici delle assicurazioni sociali che hanno un impatto sulla povertà: oltre alla politica sociale si tratta soprattutto delle politiche del mercato del lavoro, degli stranieri, della sanità, delle abitazioni, della famiglia, della formazione (comprese l'età prescolare e la formazione professionale)[123] e della politica fiscale **(→ Politica del mercato del lavoro, Politica della formazione, Politica finanziaria, Politica della sanità, Politica delle pari opportunità, Politica delle migrazioni e Politica delle abitazioni)**.[124] Questo sforzo di coordinamento è importante anche per le persone che, sebbene non si trovino in una situazione precaria, rischiano di essere indotte dalla mancanza di strutture o per motivi di ordine fiscale a ridurre la loro partecipazione al mercato del lavoro (per esempio le donne obbligate a scegliere tra l'esercizio di un'attività professionale e lo svolgimento di compiti in seno alla famiglia come la cura dei figli o dei genitori anziani). Uno studio sui redditi di cui dispongono le economie domestiche dopo i trasferimenti e i prelievi ha rivelato che la situazione economica dipende in ampia misura dal luogo di domicilio; da ciò risultano differenze ingiustificate e incoerenze.[125] Devono inoltre essere valutate con maggiore precisione le ripercussioni sull'assistenza sociale delle modifiche o degli interventi nell'ambito delle assicurazioni sociali. La nuova statistica svizzera dell'aiuto sociale fornisce una base per accertare le conseguenze e le lacune nella gestione dei rischi di natura sociale ed esaminare l'efficacia dei sistemi di sicurezza sociale. Dalle informazioni statistiche sulla situazione finanziaria delle economie domestiche e sul ceto medio, attualmente elaborate in seno all'UFS, risulteranno in futuro anche informazioni sull'efficacia dei sistemi di sicurezza sociale.[126]

Coordinamento e maggiore integrazione delle prestazioni finanziarie e sociali

Sviluppo di un sistema d'informazione per controllare l'efficacia dei sistemi di sicurezza sociale e dell'assistenza sociale

Invalidità e disabilità

Invalidità in aumento, problema di finanziamento

È necessario un intervento precoce

Il numero dei beneficiari di rendite AI è nettamente aumentato dagli anni Novanta. Questo aumento non è soltanto un fenomeno connesso con l'invecchiamento della popolazione o una conseguenza diretta della cattiva congiuntura economica: la probabilità aumenta per tutte le classi di età. Dal 1992 il numero delle persone che beneficiano di una rendita AI è aumentato in media del 4,5 per cento all'anno; nel gennaio 2005 il 5,4 per cento della popolazione attiva beneficiava di una rendita AI. Negli ultimi tre anni si può tuttavia constatare un'inversione della tendenza all'aumento delle nuove rendite AI. I dati

Eliminazione degli ostacoli che impediscono l'integrazione dei disabili

Necessità di una collaborazione tra tutte le parti coinvolte

Dal programma di ricerca in materia di AI dovrebbe emergere un ulteriore bisogno di intervento

forniti dal monitoraggio dell'AI nel 1° semestre 2006 mostrano che il numero delle nuove rendite è diminuito del 30 per cento rispetto al primo semestre 2003. Malgrado questo miglioramento la situazione finanziaria dell'AI rimane preoccupante: l'aumento vertiginoso del debito mette in pericolo il creditore, il Fondo di Compensazione dell'AVS. L'assicurazione ha urgentemente bisogno di entrate addizionali per riassorbire il proprio deficit. Per assicurare un finanziamento equilibrato a lungo termine, il Consiglio federale ha proposto, nel messaggio concernente la 5ª revisione dell'AI, di aumentare dello 0,1 per cento i contributi prelevati sui salari. Nel messaggio concernente il finanziamento aggiuntivo dell'AI, ha inoltre proposto di risanare l'AI aumentando l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) dello 0,8 per cento. Visto che un punto percentuale di salario corrisponde dal profilo del reddito a un punto di equivalenza IVA (attualmente circa 3 miliardi di franchi), il fabbisogno addizionale ammonta in totale a 0,9 punti di equivalenza IVA. Si prevede di destinare 0,7 di questi 0,9 punti di equivalenza IVA al finanziamento delle spese annuali e 0,2 al rimborso dei debiti accumulati nei confronti del Fondo di compensazione dell'AVS. Tenuto conto della diminuzione del numero di nuove rendite, il fabbisogno può essere ridotto dello 0,1 per cento a 0,8 punti di equivalenza IVA, di cui 0,2 punti per ridurre l'indebitamente e 0,6 per finanziare le spese correnti. Ugualmente importanti sono le conseguenze sociali dell'aumento del numero di beneficiari di rendite AI, dal momento che un numero crescente di persone sempre più giovani è così escluso dalla vita attiva, frequentemente a causa di turbe psichiche. La sfida alla quale è confrontata l'AI consiste nel frenare l'aumento delle nuove rendite, eliminare gli incentivi negativi all'integrazione e perseguire un risanamento della propria situazione finanziaria. La 5ª revisione dell'AI introduce segnatamente nuovi strumenti di prevenzione e di integrazione. Occorre accertare il rischio di invalidità con un anticipo sufficiente per intervenire impedendo che i problemi di salute divengano cronici. Gli sforzi si concentrano sul mantenimento dell'impiego o su misure di reinserimento.[127] La collaborazione tra tutte le parti interessate dal rischio di invalidità è fondamentale (datori di lavoro, assicurazione di indennità giornaliere, assicurazione contro l'infortunio, assicurazione contro la disoccupazione, medico curante, assistente sociale ecc.). Con il Programma di ricerca in materia di AI dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali si vogliono colmare le attuali lacune nelle conoscenze in materia di AI e quelle concernenti la realizzazione delle riforme avviate, per dare un orientamento sostenibile al futuro sviluppo di questa opera sociale.

Assicurazione contro gli infortuni

Gli infortuni nel tempo libero sono più frequenti degli infortuni professionali, spese più elevate a causa dall'evoluzione demografica

L'assicurazione contro gli infortuni obbligatoria (LAINF) è caratterizzata da uno sviluppo contrastato. Mentre da anni i casi di infortunio e malattie professionali tendono a diminuire, in una prospettiva a lungo termine il numero degli infortuni che avvengono durante il tempo libero rimane stabile a un livello relativamente elevato. I costi dell'assicurazione contro gli infortuni presentano tuttavia un'evoluzione nettamente meno favorevole rispetto all'evoluzione del numero dei casi. Lo sviluppo demografico ha un impatto sull'aumento delle spese: l'età media più elevata delle vittime degli infortuni rende necessaria una convalescenza più lunga e fa aumentare il rischio di invalidità, mentre l'aumento della speranza di vita dei redditieri rende necessaria una capitalizzazione più importante delle rendite. Come in materia di assicurazione per l'invalidità, l'evoluzione dei costi è connessa con la situazione economica **(→ Politica economica)**.[128] Una revisione della legge sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF) è in corso per adeguare la legge alle esigenze di un'assicurazione sociale moderna. Il progetto sottoposto alla consultazione pone in primo piano il miglior coordinamento delle prestazioni dell'assicurazione contro gli infortuni con quelle del secondo pilastro e dell'assicurazione per l'invalidità, nonché la liberalizzazione delle tariffe dei premi degli assicuratori privati contro gli infortuni. Inoltre, l'organizzazione della SUVA va adeguata ai principi della *Corporate Governance* e le sue attività accessorie vanno disciplinate.

Mutamento sociale e politica familiare

Sfida sociopolitica dovuta alla contrazione della cerchia familiare e alla minore stabilità delle coppie

L'evoluzione sociale porta a forme di vita più diversificate e nuove (famiglie più piccole, più coppie senza figli, alto tasso di divorzi, famiglie di cui fanno parte figli avuti con altri partner, coppie di persone dello stesso sesso, aumento delle famiglie monoparentali e delle economie domestiche formate da una sola persona). Da alcune di queste forme di vita risulta una tendenza a cerchie familiari più flessibili.[129] La minore stabilità delle coppie e delle famiglie può essere accompagnata da un aumento delle situazioni di grave difficoltà materiale. Questa evoluzione concerne in particolare le persone occupate principalmente in lavori domestici o educativi, come per esempio i genitori in famiglie

monoparentali. Inoltre, il personale poco qualificato (spesso si tratta di donne) è frequentemente impiegato a tempo parziale od occupa posti di lavoro poco sicuri che offrono soltanto una protezione minima **(→ Politica del mercato del lavoro)**.[130] Nei prossimi anni la quota, esigua nel confronto internazionale, delle spese per la politica familiare in Svizzera potrebbe inoltre far sì che la ponderazione nel sistema sociale si riveli insufficiente per far fronte alle esigenze future. Nonostante l'introduzione dei primi correttivi, nella politica perseguita finora predominano le prestazioni agli anziani, mentre sono scarsamente finanziate le prestazioni per l'educazione delle famiglie. Se l'invecchiamento demografico aumenta e viene mantenuto l'attuale indirizzo della politica familiare, l'onere economico per l'educazione dei figli potrebbe portare a tensioni sociopolitiche tra le generazioni e a perdite economiche **(→ Costituzione e istituzioni, Politica economica)**.[131]

Le persone che svolgono lavori domestici e compiti educativi (soprattutto donne e genitori soli) sono insufficientemente tutelate dal sistema sociale

Fondamentalmente competenti per quanto concerne la politica familiare, sono i Cantoni e i Comuni che hanno già introdotto miglioramenti;[132] sul piano federale determinate innovazioni previste non sono ancora state interamente realizzate. Il 14 marzo 2006 le Camere federali hanno adottato una legge federale sugli assegni famigliari che per la prima volta stabilisce sul piano nazionale standard minimi e armonizza le condizioni da soddisfare per ottenere gli assegni famigliari. Contro la legge è stato lanciato un referendum: il 26 novembre 2006 la legge è stata accettata in votazione popolare. Per quanto concerne l'imposizione fiscale delle famiglie, è in corso una revisione in due tappe. Il 1° gennaio 2008 entrano in vigore misure immediate per ridurre il maggior onere fiscale che grava le coppie sposate in cui i due coniugi esercitano un'attività lucrativa rispetto alle coppie di concubini in cui entrambi i partner esercitano un'attività lucrativa. È poi prevista una seconda tappa che sottoporrà l'imposizione delle famiglie a una riforma fondamentale. Occorre decidere quale sistema adottare: splitting tra i coniugi e/o imposizione individuale. Si intende tuttavia fornire un miglior sostegno alle famiglie anche mediante un adeguamento del diritto delle assicurazioni sociali. La compensazione degli oneri famigliari e il riconoscimento delle prestazioni fornite dalle famiglie sono attualmente sottoposti a revisione. La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale sta esaminando un progetto di prestazioni complementari a favore delle famiglie a basso reddito; si stanno valutando modelli diversi, con conseguenze diverse per quanto concerne la riduzione della povertà delle famiglie, l'incentivo al lavoro e la conciliazione della vita professionale con la vita famigliare.[133] Il miglioramento della protezione dei rischi della vecchiaia per le persone occupate in lavori domestici è già stato avviato nell'ambito del consolidamento dell'AVS e della LPP (accrediti per compiti educativi e accrediti per compiti assistenziali per l'AVS; miglioramento della situazione delle donne divorziate nell'AVS e nella LPP). Nel quadro della prima revisione della LPP la previdenza è stata in una certa misura estesa alle persone con i redditi più bassi (riduzione della soglia d'entrata) ed è migliorata quella già prevista per i piccoli redditi assicurati (riduzione della deduzione di coordinamento). Nell'ambito della previdenza professionale, le casse pensioni possono ridurre, o sopprimere del tutto, la deduzione di coordinazione per le persone impiegate a tempo parziale. Un miglioramento dell'assicurazione LPP per determinate categorie particolari di lavoratori è attualmente in esame (impiego temporaneo, a tempo parziale o per diversi datori di lavoro, artisti). Si sta ugualmente esaminando la possibilità di ammettere nel terzo pilastro le persone senza attività lucrativa.

Migliori condizioni quadro per famiglie e coppie

Armonizzare gli assegni familiari, sgravio nell'imposizione

Prestazioni complementari per la famiglie a basso reddito

Migliorare la previdenza professionale per persone con impiego temporaneo, a tempo parziale, o con più impieghi e per gli artisti

Ammissione nel terzo pilastro delle persone senza attività lucrativa

La mancanza di nuove leve riduce la crescita economica **(→ Politica economica)**; il crescente squilibrio nella struttura dell'età della popolazione grava sui redditi attraverso le assicurazioni sociali, rimettendo così in discussione la qualità della piazza economica e il benessere sociale della Svizzera.[134] Il tasso di natalità, attualmente già basso, ricomincia a scendere,[135] segnatamente per quanto riguarda le fasce di popolazione altamente qualificate. Nel contempo i genitori desiderano partecipare maggiormente alla vita professionale come del resto auspica l'economia. Molte donne vogliono essere più intensamente attive professionalmente e vogliono poter meglio sfruttare meglio le loro qualifiche nel quadro dell'attività professionale **(→ Politica del mercato del lavoro, Costituzione e istituzioni)**. Visto che i lavori di casa e i lavori connessi con l'educazione dei figli sono prevalentemente svolti da donne, la compatibilità della professione con la famiglia è un problema che riguarda principalmente le donne medesime. Gli uomini, in particolare i padri, sono come in passato in maggioranza impiegati a tempo pieno. Questo doppio onere sop-

Compatibilità della cura dei figli con l'attività lucrativa

Lo squilibrio dell'evoluzione demografica potrebbe provocare perdite economiche

Natalità bassa e in ulteriore diminuzione

Occorre garantire la compatibilità della cura dei figli con l'attività lucrativa

portato dalle donne potrebbe essere uno dei motivi della bassa natalità e dei problemi demografici che ne derivano per il nostro Paese.[136] A tal fine hanno effetti positivi le agevolazioni per quanto concerne la cura dei figli all'interno come all'esterno della famiglia. Sebbene non sia possibile stabilizzare la struttura dell'età della popolazione con misure di politica della famiglia, assume un'importanza crescente la realizzazione di una riforma della politica familiare che preveda infrastrutture supplementari per la cura dei figli all'esterno della famiglia e una modulazione degli orari scolastici maggiormente coordinata con le esigenze del mercato del lavoro **(→ Politica della formazione)**. Questo riorientamento è in parte già stato avviato da Consiglio federale e Parlamento: dal 2003 la Confederazione concede aiuti finanziari per la custodia extrafamiliare dei figli. Il finanziamento iniziale della Confederazione è limitato a 8 anni.[137] Dal 1° luglio 2005, le madri ricevono durante le prime 14 settimane successive alla nascita del figlio delle indennità di maternità corrispondenti all'80 per cento del salario.

Politica generazionale

Il lavoro volontario e le relazioni intergenerazionali acquisiscono importanza

L'evoluzione demografica rende necessario un adeguamento a una società a quattro generazioni **(→ Costituzione e istituzioni)**. In futuro la politica dovrà tenerne maggiormente conto e sviluppare un approccio trasversale per sostenere le relazioni intergenerazionali **(→ Sfide 2007–2011)**. Queste relazioni non sono limitate ai trasferimenti in denaro nella forma di prestazioni sociali. Da una parte, svolgono un ruolo importante i trasferimenti privati e gli scambi non monetari, come le cure e altri servizi; occorre riconoscerne le potenzialità e accettarne i limiti. Dall'altra, le relazioni intergenerazionali contribuiscono all'integrazione sociale dei giovani come anche degli anziani.[138]

Soddisfazione dei bisogni di alloggi

Alta percentuale di inquilini tra le economie domestiche e forti costi d'abitazione

Revisione del diritto della locazione a piccole tappe

Promozione della costruzione di alloggi convenienti per persone economicamente e socialmente sfavorite mediante aiuti federali mirati a costruttori di pubblica utilità

Rinnovo di vecchie costruzioni socialmente sostenibile

Mutamenti sociali per quanto concerne la costruzione di alloggi e insediamenti

Sebbene il numero dei proprietari di abitazioni sia recentemente aumentato, gli svizzeri restano un popolo di inquilini. Dal profilo politico il diritto della locazione è pertanto una tematica scottante ed è oggetto di costanti discussioni. Malgrado i difetti ampiamente incontestati del diritto attuale, gli sforzi di riforma incontrano difficoltà. Nel 2003 e nel 2004, il Sovrano ha respinto progetti di riforma,[139] e anche gli ultimi tentativi hanno incontrato forti resistenze. Probabilmente ci si accontenterà di procedere a piccoli passi, esaminando se e in quale misura una modifica dell'ordinanza può contribuire a lenire i problemi che preoccupano locatori e inquilini, per esempio quelli dell'abbinamento delle pigioni con i tassi ipotecari, delle spese accessorie e della ripartizione dei costi supplementari delle misure edili per il risparmio di energia. Oltre al quadro normativo della locazione, nei prossimi anni rimarrà all'ordine del giorno la questione dell'offerta di abitazioni destinate a persone ed economie domestiche economicamente e socialmente sfavorite. Gran parte della popolazione è confrontata a spese di abitazione molto elevate rispetto al reddito, occorrono perciò da una parte costruttori di alloggi convenienti e dall'altra deve rimanere disponibile una sostanziale base di abitazioni a prezzi ragionevoli che siano rinnovate in maniera socialmente sostenibile. Inoltre, anche la costruzione e il rinnovo di abitazioni vanno adeguati ai nuovi bisogni dovuti al crescente invecchiamento della popolazione, al mutamento delle strutture delle famiglie e delle economie domestiche, alla migrazione da culture straniere, nonché alle nuove forme di vita e di lavoro. Con la legge sulla promozione dell'alloggio (LPrA), la Confederazione si è dotata di uno strumento che le permette di sostenere efficacemente i costruttori di pubblica utilità che adempiono questi compiti concedendo loro aiuti finanziari e fideiussioni o promuovendo progetti modello e lavori di ricerca.[140]

Ripercussioni della politica europea sulle assicurazioni sociali

Le normative vigenti in seno all'UE sono state in gran parte recepite

Coordinamento con gli Stati dell'UE: conservare quanto acquisito

Attraverso la progressiva liberalizzazione della circolazione delle persone, gli accordi settoriali bilaterali conclusi con l'Unione europea e i suoi Stati membri **(→ Politica estera)** influiscono anche sulle assicurazioni sociali elvetiche. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALCP), entrato in vigore il 1° giugno 2002, ha reso applicabile in Svizzera le disposizioni comunitarie di coordinamento in materia di sicurezza sociale. Queste hanno l'effetto di un accordo multilaterale sulla sicurezza sociale, perché coordinano sulla base di determinati principi[141] necessari al funzionamento del mercato interno comune (coordinamento della protezione assicurativa dei lavoratori migranti) le legislazioni degli Stati interessati nei campi della malattia e della maternità, dell'invalidità, della vecchiaia, del decesso (prestazioni ai superstiti), degli infortuni sul lavoro e malattie professionali, della disoccupazione e degli assegni familiari. L'estensione dell'ALCP ai dieci Stati che hanno aderito all'UE nel 2004 ha ulteriormente esteso e addensato il campo del coordinamento in materia di assicurazioni sociali. La stretta collaborazione tra la Svizzera e gli

Stati dell'UE può funzionare in maniera ottimale soltanto se tutte le Parti applicano le medesime disposizioni. Orbene, per seguire l'evoluzione delle legislazioni nazionali, della giurisprudenza e della pratica, il diritto di coordinamento dell'UE è oggetto di uno sviluppo costante. La Svizzera segue questo sviluppo e recepisce per quanto possibile le nuove regole (adeguamento dell'allegato II dell'ALCP sulla sicurezza sociale), conformemente alle priorità stabilite nel Rapporto Europa 2006.[142] L'UE ha comunque avviato la revisione e l'aggiornamento dell'insieme delle regole di coordinamento.[143] Sebbene non modifichi i grandi principi che vigono in materia di coordinamento, la nuova normativa prevede comunque un certo numero di innovazioni. Tra le più importanti vi sono l'estensione del campo d'applicazione personale alle persone non attive, l'inclusione dei regimi di prepensionamento nel campo d'applicazione materiale, le restrizioni delle prestazioni che figurano nella lista delle prestazioni non esportabili, la maggiore collaborazione tra le istituzioni degli Stati, l'accesso agevolato alle cure mediche transfrontaliere (l'autorizzazione necessarie per ricevere cure all'estero va accordata se il trattamento in questione non può essere dispensato entro un termine ragionevole nello Stato competente; miglioramento della situazione della famiglia dei frontalieri) **(→ Politica della sanità)**, la semplificazione delle disposizioni relative all'assicurazione contro la disoccupazione (proroga a 6 mesi del periodo durante il quale un disoccupato può cercare lavoro in un altro Stato). Per garantire il buon funzionamento della libera circolazione delle persone, la Svizzera dovrà considerare la possibilità di applicare queste nuove norme nelle sue relazioni con gli Stati dell'UE. Siccome i principi del coordinamento rimangono gli stessi, l'applicazione di questo nuovo regolamento non dovrebbe presentare gravi difficoltà pratiche. Alcuni punti dovranno comunque essere oggetto di un esame più attento. Si tratta segnatamente della nuova lista delle prestazioni non esportabili. Durante i negoziati sull'ALCP, la Svizzera ha ottenuto l'iscrizione nella lista attuale dell'assegno per grandi invalidi che è in conseguenza versato unicamente alle persone domiciliate in Svizzera. D'ora in poi i criteri impiegati dall'UE per le iscrizioni nella nuova lista saranno più restrittivi. Far sì che l'assegno per grandi invalidi continui ad essere non esportabile sarà una sfida. Anche l'estensione del campo d'applicazione personale e l'applicazione dell'insieme delle regole di coordinamento alle persone non attive possono provocare cambiamenti che vanno ancora valutati (per esempio l'accesso dei bambini alle prestazioni dell'assicurazione per l'invalidità). La possibilità per i frontalieri disoccupati di cercare un lavoro nello Stato del precedente impiego potrebbe ugualmente avere conseguenze finanziarie ed economiche **(→ Politica economica, Politica finanziaria)**: secondo il nuovo regolamento europeo, il Paese d'impiego è tenuto a rimborsare alcune prestazioni di disoccupazioni di cui beneficiano i frontalieri. Invece, per quanto concerne l'assicurazione contro la disoccupazione, una volta terminato il periodo transitorio (31 maggio 2009) non saranno più restituiti i contributi pagati dai frontalieri e dai lavoratori dimoranti impiegati per brevi periodi. Probabilmente queste nuove regole non saranno applicate in seno all'UE prima del 2009, quando sarà portata a termine la revisione del regolamento d'applicazione.

Difficile quantificare i maggiori oneri dell'assicurazione contro la disoccupazione, poiché dipendono dal futuro numero di dimoranti per brevi periodi in Svizzera

Una panoramica globale attualizzata mostra che, basandosi su un'evoluzione[144] demografica ed economica plausibile, le spese annuali delle assicurazioni sociali obbligatorie tra il 2005 e il 2015 aumenteranno di 18,7 miliardi di franchi in termini reali (maggior fabbisogno assoluto, tutti i dati ai prezzi del 2005). In relazione al PIL il fabbisogno relativo di finanziamento aumenta nello stesso periodo dal 22,2 al 23,1 per cento **(→ Politica finanziaria)**. Il maggior fabbisogno relativo è considerevolmente più ridotto (0,9 punti percentuali) di quello assoluto, perché nel periodo considerato ha luogo una crescita economica e il PIL aumenta da 453 miliardi a 515 miliardi di franchi. Il maggior fabbisogno finanziario è soprattutto dovuto all'AVS (0,9% del PIL; a causa dell'evoluzione demografica) e all'assicurazione malattie (0,5% del PIL). Per quanto concerne l'assicurazione contro la disoccupazione si parte invece dal presupposto che il livello delle spese dell'anno 2005 (1,6% del PIL) sia dovuto alla situazione congiunturale e che entro il 2015 arriverà all'1,2 per cento. Il calo del fabbisogno di finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione tra il 2005 e il 2009 risulta dalla diminuzione della percentuale di disoccupati prevista per questo periodo, a medio-lungo termine si prevede un numero medio di 125 000 disoccupati **(→ Politica del mercato del lavoro)**. Lo sviluppo economico ha un impatto sostanziale sull'evoluzione del fabbisogno relativo: una maggiore crescita economica, basata su una massiccia crescita delle produttività, provocherebbe uno

Maggior fabbisogno finanziario fino al 2015

Ingente crescita del fabbisogno finanziario necessario per mantenere lo status quo

Maggior fabbisogno finanziario dovuto soprattutto all'AVS e all'AI

Da una crescita economica elevata risulta uno sgravio, da una modesta un impatto negativo sull'AD e l'AI

sgravio relativo (indice misto), in particolare per quanto concerne l'AVS e l'assicurazione per l'invalidità, e dunque una riduzione dell'aumento del fabbisogno **(→ Politica economica)**. Una crescita economica più elevata accompagnata da una maggiore occupazione sgraverebbe in misura considerevole l'assicurazione contro la disoccupazione, l'AVS e l'assicurazione per l'invalidità. D'altro canto, una peggiore evoluzione economica si ripercuoterebbe negativamente sul finanziamento delle assicurazioni sociali, aumenterebbero segnatamente la disoccupazione e i costi diretti e indiretti ad essa connessi **(→ Politica economica, Politica del mercato del lavoro)**.

Maggior fabbisogno finanziario tra il 2015 e il 2030

Grande incertezza delle previsioni

Dopo il 2015 l'evoluzione demografica causa un ingente maggior fabbisogno

A lungo termine (al di là del 2015), le prospettive finanziarie delle assicurazioni sociali sono estremamente incerte. È segnatamente molto ampio il campo entro cui può oscillare lo sviluppo economico e diviene così assai difficile valutare le incognite del finanziamento (maggior fabbisogno relativo). I risultati della panoramica globale al di là del 2015 riposano pertanto su stime molto approssimative. A causa della prevista evoluzione demografica si può prevedere che dopo il 2015 il maggior fabbisogno aumenterà ulteriormente soprattutto per quanto concerne l'AVS e le prestazioni complementari, mentre il fabbisogno finanziario in diversi altri settori delle assicurazioni sociali (AI, IPG, LPP, assicurazione contro gli infortuni e assegni familiari) seguirà la medesima evoluzione del PIL. Per quanto riguarda invece l'assicurazione malattie, a causa dell'evoluzione della tecnica medica e del maggior ricorso alle prestazioni mediche, si prevede un maggior fabbisogno finanziario **(→ Politica finanziaria)**.[145]

Ripercussioni sui bilanci pubblici

Gli attuali meccanismi di finanziamento fanno gravare un onere sproporzionato sulle economie domestiche e i bilanci pubblici

Nella politica finora applicata e prospettata vi è uno stretto legame tra assicurazioni sociali e bilanci pubblici

Secondo le proposte di revisione del Consiglio federale, il maggiore fabbisogno relativo dovrà essere finanziato da diverse fonti. Le economie domestiche e i poteri pubblici devono sostenerne una parte sproporzionata. Nell'assicurazione malattie, il maggior fabbisogno deve essere coperto soprattutto dalle economie domestiche attraverso un aumento dei premi (premi pro capite), per cui ci si può nel contempo attendere che la Confederazione sopporti un corrispondente onere in seguito a un aumento dei sussidi per la riduzione dei premi **(→ Politica finanziaria)**. L'aumento dei contributi versati dai poteri pubblici supererà la crescita dell'economia nazionale, in particolare a causa della quota proporzionale fissa delle crescenti spese dell'AVS. L'onere sopportato dai poteri pubblici per le assicurazioni sociali aumenterà dal 4,2 per cento del PIL nel 2005 al 4,8 nel 2015. Per la Confederazione, l'onere aumenterà nel periodo tra il 2005 e il 2015 dal 2,9 per cento del PIL al 3,3, per i Cantoni dall'1,3 all'1,5 per cento del PIL.[146] Complessivamente, nell'ambito della politica già decisa e prevista, i problemi di finanziamento delle assicurazioni sociali appaiono strettamente correlati con la politica finanziaria dei bilanci pubblici **(→ Politica finanziaria)**.

Prospettive di finanziamento e competitività

Quota delle spese sociali in aumento in conseguenza dell'invecchiamento demografico

Ripercussioni minime sulla competitività e sulla crescita economica

Dal profilo economico vi è un margine di manovra – ristretto dagli obiettivi finanziari – per un nuovo patto tra le generazioni

Nell'ambito della politica prevista dal Consiglio federale, a medio termine si prospetta un ulteriore aumento della quota delle spese sociali, dovuto soprattutto all'invecchiamento demografico. Gli eventuali effetti negativi sulla competitività della Svizzera dipenderanno dal tipo di evoluzione che si registrerà negli altri Paesi dell'OCSE **(→ Allegato 1, Politica economica)**. Tutti i Paesi industrializzati si trovano dinanzi all'identico problema dell'invecchiamento della popolazione e, per mantenere lo stesso livello di prestazioni, devono aumentare la quota dei contributi sociali. D'altro canto, non è sicuro che tale livello resti immutato negli altri Paesi. Nell'ambito delle ipotesi qui formulate, ossia che nei principali Paesi dell'OCSE non si registrerà un fondamentale e duraturo smantellamento delle prestazioni sociali, dai modelli matematici è finora risultato che le ripercussioni economiche a medio termine sulla Svizzera dovrebbero essere minime sia nella prospettiva di un futuro maggiore fabbisogno finanziario per mantenere fino al 2015 l'attuale livello delle prestazioni, sia negli scenari di graduale smantellamento o sviluppo, elaborati dal Gruppo di lavoro interdipartimentale «Prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali» (IDA FiSo 2).[147] Da un punto di vista economico, la coerente attuazione della politica prevista dovrebbe perciò permettere a medio e lungo termine anche un certo margine di manovra **(→ Politica economica)**. Nel quadro della politica finanziaria stabilita (attuazione del freno all'indebitamento), nei prossimi anni il margine di manovra di cui dispone la politica sociale per reagire a nuove sfide dovrebbe per contro continuare a dipendere da una diminuzione delle uscite in altri settori delle finanze federali **(→ Politica finanziaria)**.

La politica prospettata finora parte sostanzialmente dal presupposto che il sistema delle assicurazioni sociali abbia fornito buone prove e che a medio termine non si imponga alcuna riforma globale. Le riforme necessarie devono continuare nei singoli rami delle assicurazioni sociali. Uno sviluppo economico favorevole accompagnato da una disoccupazione inferiore a quella che si registra a livello internazionale costituisce il presupposto di una gestione del mutamento demografico a lungo termine che eviti tagli troppo consistenti delle prestazioni **(→ Politica economica, Politica del mercato del lavoro)**. Nell'ipotesi di uno scenario favorevole (crescita annua media dell'1,5%), nel 2030 l'onere sociale potrebbe essere quasi stabilizzato al livello del 2005 senza tagli nelle prestazioni. Nell'ipotesi di una crescita dell'1,0 per cento, per la stabilizzazione dell'onere sociale occorrerebbe invece nel 2030 un taglio del 12,2 per cento delle spese.[148] Per meglio sostenere le famiglie e i genitori soli o per permettere alla Confederazione di assumere nuovi compiti di coordinamento e integrazione in settori politici rilevanti per la lotta contro la povertà **(→ Politica sociale, Politica del mercato del lavoro, Politica degli stranieri, Politica della sanità, Politica dell'abitazione, Politica familiare e Politica della formazione)**, sarebbero necessari mezzi supplementari. Occorre però rilevare che ciò costituirebbe una forma di investimento sociale che a termine potrebbe generare redditi ed evitare spese sociali susseguenti.[149] A tal fine occorrerebbe stabilire una corrispondente priorità nella politica finanziaria e disporre di un sufficiente consenso sociale **(→ Politica finanziaria, Costituzione e Istituzioni)**.

Necessità di riforma e margine di manovra nel quadro della politica prospettata

Nessuna riforma globale, bensì riforma di singoli rami delle assicurazioni sociali

Consolidamento con minimi cambiamenti nelle prestazioni in caso di sviluppo economico favorevole

Considerazione dei nuovi bisogni come investimento sociale

Nell'ottica dell'accentuazione a lungo termine (dopo il 2015) dei maggiori oneri causati dall'evoluzione demografica, a seconda del futuro sviluppo dell'economia e della situazione finanziaria dei bilanci pubblici **(→ Politica finanziaria)**, il dibattito sulla politica sociale dovrebbe continuare a concentrarsi su determinate tappe fondamentali della riforma in singoli settori. Per quanto concerne la privatizzazione, in altri Paesi si preconizza una riforma verso il sistema di capitalizzazione, sottolineando le possibilità di rendimenti più elevati e vantaggi di finanziamento. Il sistema dei tre pilastri vigente in Svizzera (e in particolare un secondo pilastro ben sviluppato) prevede che entrambi i sistemi (capitalizzazione e ripartizione) si completino a vicenda e viene spesso considerato un modello a cui ispirarsi. In generale, un passaggio dal sistema della ripartizione a quello della capitalizzazione obbligherebbe le generazioni attive durante la fase di transizione a finanziare tanto le rendite quanto il capitale di vecchiaia. Per non rendere insopportabile l'onere che ne deriverebbe per le generazioni interessate, sarebbero necessari ingenti mezzi statali **(→ Politica finanziaria)**. D'altra parte, un ulteriore avanzamento verso il sistema di capitalizzazione o addirittura un passaggio dall'attuale sistema misto a un sistema di rendite finanziato esclusivamente con la capitalizzazione sarebbe per parecchi motivi quanto mai problematico per la Svizzera.[150]

Esigenze di un mutamento di sistema radicale

A livello internazionale la Svizzera è considerata un modello da cui ispirarsi

Le riforme verso un sistema di capitalizzazione sono problematiche

In relazione alla discussione sulle possibilità di finanziamento delle assicurazioni sociali, si chiede ugualmente un mutamento verso una rete di sicurezza sussidiaria secondo il principio del bisogno o secondo il sistema dell'imposta negativa sul reddito (sostituzione di AVS, AD e assistenza sociale). Un eventuale cambiamento di sistema con l'adozione di un'imposta negativa sul reddito provocherebbe grandi cambiamenti nel sistema delle assicurazioni sociali. Pertanto a breve e medio termine è irrealizzabile. A lungo termine può tuttavia essere opportuno esaminare gli ipotetici vantaggi e svantaggi di un tale mutamento di sistema **(→ Costituzione e istituzioni, Sfide 2007–2011)**.

Riforma verso una rete di sicurezza sussidiaria e un'imposta negativa sul reddito – Rischio di accettazione selettiva e frattura sociale

Politica delle salute e sistema sanitario

La salute dell'uomo è determinata da più fattori, come per esempio le condizioni quadro sociali ed economiche (la formazione, le condizioni di lavoro, il ceto sociale, la struttura familiare e sociale, l'inquinamento dell'ambiente), lo stile di vita (l'alimentazione, il movimento, le condizioni di lavoro, l'atteggiamento nei confronti delle dipendenze), fattori biologici (le predisposizioni ereditarie, l'età, il sesso) e l'accesso a un sistema sanitario adeguato. Mentre lo stato di salute generale della popolazione svizzera, visto nell'ottica della speranza di vita e del tasso di mortalità, non è mai stato così buono come ai giorni nostri, si può per contro rilevare un aumento nel numero delle malattie croniche dovute al comportamento e alle condizioni, segnatamente quali conseguenze del sovrap-

Stato di salute della popolazione

Speranza di vita in aumento e mortalità in calo

Aumento delle malattie croniche dovute al comportamento e alle condizioni di vita

I ceti sociali inferiori e le cerchie meno integrate della popolazione sono più gravemente minacciati

peso (diabete, malattie cardiocircolatorie), tabagismo (cancro, problemi polmonari) e altri problemi di dipendenza nonché problemi psichici come grave stress o condizioni di lavoro pericolose per la salute.[151] Nel contempo, stanno facendo la loro apparizione sul piano mondiale nuove malattie infettive (SARS, pandemia di influenza) che rappresentano un'ulteriore fattore di rischio per la popolazione svizzera, ma anche per il sistema sanitario medesimo e rendono necessaria una maggiore collaborazione internazionale[152] **(→ Allegato 1, Politica estera)**. A ciò si aggiunge il fatto che una serie di malattie acute e croniche e di disabilità – che possono causare una morte prematura – colpisce in misura sempre maggiore i ceti socioeconomici inferiori e le cerchie della popolazione meno integrate **(→ Politica sociale, Politica delle migrazioni)**.

Accesso dell'intera popolazione a prestazioni del sistema sanitario di elevata qualità

Per quanto concerne le prestazioni sociali per la sanità la Svizzera si situa al di sotto della media dei Paesi dell'UE

Alto livello di spese per la sanità nel confronto internazionale mentre continua il forte aumento delle spese

La caratteristica centrale del sistema sanitario svizzero è tuttavia la garanzia estesa a tutta la popolazione dell'accesso alle infrastrutture mediche. Anche le persone che fruiscono soltanto dell'assicurazione di base sono relativamente libere per quanto concerne la scelta di un fornitore di prestazioni mediche (libera scelta in seno al Cantone di domicilio e nella lista degli ospedali cantonali per quanto concerne il settore stazionario) e, nel confronto internazionale, dispongono di una vasta serie di prestazioni mediche di elevata qualità. Nel confronto statistico internazionale, nel 2003 la Svizzera ha raggiunto una quota del 7,1 per cento del prodotto interno lordo situandosi al di sotto della media del 7,7 per cento dei Paesi dell'UE per quanto concerne le prestazioni sociali nella funzione «malattia/sistema sanitario».[153] Per contro, tra gli Stati dell'OCSE, l'insieme delle spese sanitarie della Svizzera si attesta a un livello comparabilmente alto. Come già era il caso negli anni Novanta la Svizzera presentava, nel confronto con le economie nazionali altamente sviluppate, la maggiore crescita della quota dell'insieme delle spese sanitarie rispetto al prodotto interno lordo, e nel 2004, con una quota dell'11,6 per cento ha nuovamente occupato la seconda posizione dietro gli Stati Uniti (15,3%). In considerazione delle divergenze di sistemi e definizioni a livello internazionale, questo paragone va tuttavia considerato soltanto con le debite riserve.[154]

Sviluppo dei costi e finanziamento

I costi non possono essere durevolmente contenuti – nessuna prospettiva di inversioni di tendenza senza misure incisive

In caso di ulteriore aumento si raggiungono i limiti delle possibilità di finanziamento

In primo piano vi sono il contenimento dei costi, il finanziamento e la ripartizione dei costi

Effetti economici positivi del sistema sanitario

Nell'ambito della nuova legge sull'assicurazione malattie (LAMal) del 1996 sono stati finora raggiunti due obiettivi principali, ossia il rafforzamento della solidarietà tra gli assicurati (sistema dei premi unici, ovvero sistema dei premi pro capite) e l'accesso di tutti gli assicurati al sistema sanitario svizzero (obbligatorietà). Non è invece ancora stato possibile contenere durevolmente i costi. Sebbene la LAMal abbia fornito impulsi positivi al contenimento dei costi, non è in particolare stato possibile arginare l'aumento dei premi.[155] Al contrario: i premi per l'assicurazione obbligatoria di base sono aumentati nel 2002 e nel 2003 del 9,6 rispettivamente del 9,7 per cento rispetto all'anno precedente. In assenza di misure incisive non ci si può attendere un'inversione di tendenza per quanto concerne i fattori che causano l'incremento delle spese (aumento del numero degli offerenti di prestazioni, incentivi per le prestazioni supplementari ed estensione del catalogo delle prestazioni a causa del progresso della tecnica medica). Considerate le tendenze in atto (sviluppo demografico e invecchiamento della popolazione, società sempre più fondata sulla fornitura di prestazioni; segmentazione e flessibilizzazione del mercato del lavoro **(→ Politica del mercato del lavoro)**, mutamento delle abitudini nutrizionali e delle abitudini motorie), si può inoltre prevedere un aumento dei costi di natura strutturale. Se l'evoluzione proseguisse in questa direzione, a medio e lungo termine il sistema sanitario raggiungerebbe i limiti delle possibilità di finanziamento per quanto riguarda l'onere sopportato dalla popolazione e quello che grava i poteri pubblici **(→ Politica finanziaria)**. Un terzo circa del maggior fabbisogno relativo delle assicurazioni sociali nel 2010 sarà causato dall'attesa evoluzione dei costi dell'assicurazione malattia obbligatoria **(→ Politica sociale)**. Nell'ambito delle proposte di riforma vi sono perciò in primo piano le questioni del contenimento dei costi, del finanziamento e della ripartizione dei costi.[156] Occorre tuttavia tenere sempre presente che il settore sanitario non causa solamente costi ma costituisce anche un importante ramo dell'economia.[157] Inoltre, la forza innovatrice e la crescita economica della Svizzera dipendono in grande misura dallo stato di salute della popolazione, la salute individuale è una importante condizione per la realizzazione ottimale del reddito e un consumo soddisfacente. Investire nella salute significa perciò anche investire nelle possibilità di sviluppo del nostro Paese **(→ Politica economica)**.[158]

L'analisi degli effetti della LAMal[159] propone un ampio ventaglio di soluzioni che permettono di accertare quali modifiche vadano apportate nell'ambito del contenimento dei costi. Una parte delle proposte sono già state considerate dalla prima revisione parziale della LAMal.[160] Per consolidare (dal profilo sistematico e delle prestazioni), rispettivamente ottimizzare (contenimento dei costi) il sistema attuale, con la seconda revisione della LAMal sono state proposte riforme legislative nei seguenti settori: compensazione dei rischi, finanziamento delle cure, libertà contrattuale, riduzione dei premi, partecipazione ai costi, finanziamento degli ospedali e *Managed Care.* L'irrisolto problema dei costi nell'assicurazione malattie è principalmente attribuito all'insufficiente controllo esercitato sulla quantità delle prestazioni, ragion per cui è concessa la massima importanza a correzioni del sistema che influiscono su tali quantità. Nel novembre 2003, dopo il rifiuto della seconda revisione della LAMal da parte del Parlamento, il Consiglio federale ha deciso di integrare in una strategia globale i singoli punti ampiamente incontestati della revisione e di presentarli al Parlamento con due pacchetti legislativi separati dai seguenti contenuti: soppressione dell'obbligo di contrarre tra assicuratori malattie e fornitori di prestazioni nel settore ambulatoriale. Entro determinati limiti, i Cantoni devono poter liberamente stabilire il numero minimo dei fornitori di prestazioni con i quali gli assicuratori malattie devono concludere contratti per garantire l'approvvigionamento sanitario della popolazione. Per indurre gli assicurati a un comportamento più responsabile, il Consiglio federale vuole aumentare l'aliquota percentuale della partecipazione ai costi per gli adulti dal 10 al 20 per cento, conservando il limite annuo massimo di 700 franchi. Nell'ambito del finanziamento ospedaliero prevede di passare dal finanziamento per stabilimento al finanziamento delle prestazioni con assunzione dei costi in ugual misura da parte di assicuratori malattie e Cantoni. Vuole inoltre promuovere le reti di assistenza integrate *(Managed Care)* come forme di assicurazione supplementare prevedendole nella legge. A ciò si aggiunge un progetto separato per una nuova normativa del finanziamento delle cure. D'ora innanzi le cure mediche devono essere interamente rimborsate dall'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie ma per le cure di base quest'ultima presta soltanto un contributo fisso in franchi.[161] A fine 2006 erano ancora in corso i dibattimenti parlamentari su queste fondamentali questioni.

Obiettivo contenimento dei costi

Soppressione dell'obbligo di contrarre nel settore ambulatoriale, nuove forme di partecipazione ai costi, finanziamento ospedaliero monistico, nuove normative per la *«Managed Care»* e per il finanziamento delle cure

Il sistema sanitario si è finora eccessivamente concentrato sulla medicina curativa. In futuro, occorre invece adoperarsi ancor di più per un cambiamento paradigmatico che sia imperniato sullo stato di salute della popolazione e accordi maggiore importanza alla prevenzione delle malattie e alla promozione della salute. Una politica della salute integrativa di diversi settori politici e orientata alla prevenzione di malattie e infortuni come pure alla promozione della salute potrebbe in futuro contribuire ad aumentare la qualità della vita, a ridurre il volume delle malattie dovute al comportamento e alle condizioni e la gravità di numerosi problemi di salute, nonché ad arginare l'aumento della necessità di cure. Da una parte da ciò risulterebbero un consolidamento politico, strutturale e giuridico della prevenzione e della promozione della salute, nonché la continuazione o il riorientamento degli attuali programmi di prevenzione. Vanno segnatamente rafforzate le competenze della popolazione nell'ambito della salute anche per quanto concerne l'impiego di prestazioni mediche.[162] Dall'altra, è di fondamentale importanza che le decisioni prese nei rimanenti settori della politica tengano maggiormente conto delle ripercussioni che hanno sulla salute della popolazione.[163] Ciò vale per esempio per la politica dell'ambiente che può ridurre i danni alla salute derivanti dal carico inquinante (polveri fini, ozono) **(→ Politica dell'ambiente)**, per la politica dei trasporti che può promuovere il moto quotidiano necessario a ciascuno (traffico lento) e prevenire gli infortuni **(→ Politica dei trasporti)**. Ciò vale anche per quanto concerne le disposizioni di diritto del lavoro, che impediscono i danni alla salute derivanti dalle condizioni esistenti sul posto di lavoro e promuovono condizioni di lavoro salutari **(→ Politica del mercato del lavoro, Politica delle pari opportunità, Politica sociale, Politica economica)**. Numerosi altri campi dell'azione politica presentano aspetti rilevanti per la politica della sanità.[164] Da una politica della sanità più fortemente orientata verso la prevenzione e la promozione della salute ci si possono attendere una più elevata qualità di vita, una riduzione della necessità di cure, il contenimento dell'evoluzione dei costi nel settore curativo della sanità e dell'assicurazione malattie **(→ Politica sociale, politica finanziaria)**, nonché una diminuzione dei costi economici causati dalle malattie **(→ Politica economica)**. Le risorse già attualmente investite potrebbero rendere possibili sostanziali miglioramenti – segnatamente presso i gruppi della popolazione svantaggiati dal profilo sociale, che sono

Cambiamento paradigmatico a favore della prevenzione e della promozione della salute

Porre l'accento sulla prevenzione e la promozione della salute

Maggiore importanza delle competenze sanitarie

Considerazione della problematica sanitaria in tutti i settori politici rilevanti

Riduzione dell'incidenza finanziaria segnatamente per i gruppi sociali meno favoriti

vittime della povertà e della cattiva salute e dispongono di una ristretta autonomia decisionale – permettendo anche di meglio affrontare il rischio di un incremento delle disparità sociali. Nel 2007, il Consiglio federale si occuperà della futura normativa della prevenzione e della promozione della salute in Svizzera,[165] renderà nota la sua posizione sulle tematiche della prevenzione nell'ambito della strategia di sviluppo sostenibile 2007 e deciderà in merito alla continuazione della strategia in materia di migrazione e sanità.[166]

Tecnologie d'informazione e comunicazione

Impiego di tecnologie d'informazione e comunicazione a tutela dell'efficienza, della sicurezza e della qualità del sistema sanitario

In un sistema di sanità moderno è indispensabile che siano adeguatamente impiegate le tecnologie di informazione e comunicazione. Per tenere conto delle mutate condizioni quadro (mobilità della popolazione, specializzazione dell'offerta medica e pressione dei costi), è necessario strutturare, sostenere e migliorare i processi e connettere tra loro gli attori in una rete. Perciò, la tematica «Salute e sistema sanitario» è divenuta una delle due priorità stabilite dal Consiglio federale nel gennaio 2006 nell'ambito della rielaborazione della sua strategia per una società dell'informazione; l'Esecutivo ha inoltre incaricato il servizio competente di definire una strategia di eHealth.[167] In futuro, i media elettronici svolgeranno un ruolo verosimilmente sempre più importante, in particolare nel quadro della gestione delle situazioni di crisi. In caso di epidemia, per esempio, i media elettronici permetteranno una diffusione estremamente rapida di informazioni di sostanziale importanza per la popolazione.

Azione concertata di tutti gli attori

Coordinamento tra attori della politica della sanità e ambiti politici

Verifica della nuova regolamentazione sulla collaborazione

Le esperienze fatte negli anni scorsi in importanti settori della politica della sanità quali l'assicurazione malattie, la medicina di punta, la lotta contro le epidemie (SARS, pandemie influenzali), la legislazione sugli agenti terapeutici, l'ingegneria genetica e la medicina riproduttiva o la medicina dei trapianti hanno dato rilievo alla crescente complessità della problematica della competenza nel quadro del sistema sanitario organizzato in modo federalistico; appare inoltre indispensabile che Confederazione e Cantoni collaborino strettamente sulla base di principi comuni. Una politica della sanità concepita come compito interdisciplinare presuppone che in futuro vi sia una concertazione degli sforzi forniti da tutti gli attori interessati (Confederazione, Cantoni, Comuni, ospedali, fornitori di prestazioni, gruppi d'interesse), ma anche una concertazione tra i diversi settori politici rilevanti per la salute **(→ Costituzione e istituzioni)**. Gli sforzi intrapresi nel quadro del dialogo per una Politica nazionale della salute devono proseguire e va consolidato lo scambio tra Confederazione e Cantoni. Nel contempo, occorre determinare se, come è avvenuto nel settore della formazione, sia necessario dotare di un nuovo quadro normativo la collaborazione tra Confederazione, Cantoni e enti privati.[168]

Sfida in materia di etica medica

Vi sono numerosi nuovi settori normativi con questioni aperte di etica medica

Anche nei prossimi anni, nella medicina e nelle scienze naturali, la società e la scienza dovranno affrontare importanti sfide etiche dovute alla rapida crescita delle conoscenze e al progresso tecnologico. Queste sfide avranno ripercussioni su diverse procedure legislative già portate a termine o ancora pendenti.[169] Va portata avanti la discussione sociale su tematiche etiche che è finora stata coronata dal successo.[170] Deve ugualmente proseguire la ricerca socioeconomica coordinata e orientata ai problemi in merito agli aspetti etici, sociali, economici e giuridici dei sistemi sanitario e medico **(→ Politica della ricerca)**.

Dibattito di politica sanitaria

Finanziamento tramite le imposte e rafforzamento del ruolo della Confederazione o più deciso orientamento di mercato?

Le misure, da verificare, per il contenimento dei costi e il finanziamento potrebbero modificare considerevolmente il sistema attuale

Da lungo tempo il dibattito in materia di politica sanitaria ruota per lo più intorno alle questioni del contenimento dei costi e del finanziamento dell'assicurazione malattie. Si chiedono ad esempio un nuovo ordinamento fondamentale per il finanziamento dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie[171] o passi più lunghi verso un orientamento improntato alla competitività e una maggiore responsabilità individuale degli assicurati, anche dal profilo finanziario.[172] Sostanzialmente il Consiglio federale intende di massima conservare il sistema esistente, che può tuttavia essere considerevolmente modificato da misure previste a lungo termine, come l'ulteriore mitigazione dell'obbligo di contrarre, le regolamentazioni nell'ambito dei modelli «managed-care», il controllo della catalogo delle prestazioni dell'assicurazione di base o anche l'introduzione di una tessera d'assicurato.[173] Occorre nel contempo proseguire le discussioni per un consolidamento della prevenzione e della promozione della salute nel sistema e nella politica sanitari della Svizzera (cfr. sezione precedente «Cambiamento paradigmatico»). Ciononostante a lungo termine le discussioni in merito alla politica della salute dovranno affrontare anche le questioni degli orientamenti fondamentali per la gestione del sistema (per esempio la nuova suddivisione di competenze tra Confederazione e Cantoni nel

settore sanitario, la gestione mediante le spese o la gestione mediante obiettivi sanitari o di approvvigionamento) e per il finanziamento del sistema (premi pro capite invece di premi in funzione del rischio o dell'età) affinché possano eventualmente essere sviluppati nuovi approcci a soluzioni innovative **(→ Politica finanziaria, Costituzione e istituzioni)**.

Politica delle migrazioni

Tendenze generali

Aumento della migrazione all'interno dell'UE

La pressione migratoria si mantiene

Le domande d'asilo diminuiscono mentre aumentano le migrazioni irregolari

Adeguata politica di naturalizzazione e di integrazione

Importanza crescente della problematica della migrazione sul piano multilaterale

Politica delle migrazioni come compito multidisciplinare

Dall'inizio del nuovo millennio in Europa sono emerse diverse tendenze principali di sviluppo in materia di migrazioni. Con l'allargamento dell'UE verso Est la migrazione in seno all'UE è aumentata, soprattutto verso i Paesi che hanno aperto il loro mercato del lavoro ai nuovi Stati membri dell'UE.[174] Comunque si tratta spesso di movimenti circolari che in ultima analisi producono un saldo migratorio equilibrato.[175] Nella popolazione dell'UE l'aumento della quota di cittadini di Stati terzi è rallentato. Nel contempo, a medio termine, la situazione socio-economica nei Paesi in via di sviluppo e nei Paesi con un'economia in transizione migliorerà soltanto lievemente **(→ Allegato 1)**. La pressione migratoria che sopporta l'Europa si manterrà ai medesimi livelli o aumenterà ulteriormente. A lungo termine per influire su questo fenomeno, sono necessari sia un adeguato impegno nell'ambito di partenariati in materia di migrazione sia iniziative di promozione della pace e dei diritti dell'uomo nelle regioni di provenienza **(→ Politica estera)**. Questi dati non smentiscono l'attuale calo generale del numero dei richiedenti d'asilo in Europa occidentale. Sono invece indicazioni del fatto che, malgrado le domande d'asilo sul piano europeo diminuiscano, il volume complessivo degli stranieri che entrano nell'UE sottraendosi ai controlli non è in calo ma è piuttosto destinato ad aumentare ulteriormente. Stanno in particolare crescendo le migrazioni irregolari nel Mediterraneo e lungo le coste dell'Atlantico, innanzitutto in Spagna e Italia sebbene una parte dei migranti prosegua poi verso altri Stati europei.[176]

L'aumento della percentuale di stranieri nella popolazione ha rilanciato nella maggior parte dei Paesi europei la discussione su un'adeguata politica di naturalizzazione e di integrazione. Le questioni dell'integrazione sono abbordate dal pubblico anche in relazione al «dibattito sull'Islam» provocato da attentati terroristici. Dopo un'iniziale liberalizzazione avvenuta nel corso degli anni Novanta, molti Stati hanno inasprito le loro leggi sulla naturalizzazione come pure le condizioni in materia di immigrazione controllata e hanno nel contempo consolidato i loro sforzi nel settore del contenimento delle migrazioni incontrollate.[177] Nelle agende della comunità internazionale le questioni relative alle migrazioni occuperanno una posizione sempre più importante. Nell'UE la politica delle migrazioni è divenuta un tema centrale. Sono state adottate diverse direttive quadro e sono stati elaborati nuovi programmi e strumenti (per esempio il Fondo europeo per i rifugiati, FRONTEX ecc.). Nel quadro delle loro relazioni con i Paesi di provenienza, i Paesi destinatari delle migrazioni si sforzano di stipulare partenariati in materia di migrazioni. Sui piani nazionale ed europeo, ciò favorirà ulteriormente la tendenza allo sviluppo di una politica delle migrazioni globale, coerente e coordinata con tutti gli ambiti rilevanti a tale riguardo.[178] Da una parte, con l'andare del tempo emerge sempre più chiaramente che la politica delle migrazioni è un compito multidisciplinare per il quale occorre un'azione coordinata praticamente in tutti gli ambiti sociali. Dall'altra, essa deve anche essere oggetto di un coordinamento a tre livelli tra Confederazione, Cantoni, Città e Comuni, ragione per cui la Conferenza tripartita degli agglomerati ha accettato di occuparsene.

Mercato del lavoro

Finora la libera circolazione delle persone non ha provocato né una sostituzione dei lavoratori né una pressione sui salari

Efficacia delle misure collaterali di protezione nei confronti del dumping salariale e sociale

L'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione[179] delle persone ha provocato un aumento dell'immigrazione in Svizzera di cittadini dello Spazio UE-15/AELS e un calo dell'immigrazione in provenienza da Stati terzi. L'entrata in vigore dell'Accordo ha reso evidente questa duplice tendenza. Essa soddisfa l'obiettivo di politica estera stabilito dal Consiglio federale secondo cui il reclutamento di manodopera si concentra in priorità sull'ammissione di cittadini dell'UE/AELS. L'immigrazione di popolazione straniera residente permanente[180] in provenienza dallo Spazio UE15/AELS è limitata dal contingente annuale per la prima entrata in Svizzera dei cittadini di tali Paesi che intendono esercitare un'attività lucrativa. A partire dall'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione

tale contingente è stato interamente utilizzato ogni anno. Visto il leggero aumento registrato dall'emigrazione di cittadini dell'UE15/AELS nel terzo anno dall'introduzione della libera circolazione, il tasso migratorio (differenza tra immigrazione ed emigrazione) netto è stato inferiore a quello dell'anno precedente **(→ Politica del mercato del lavoro)**.

Sistema d'ammissione binario

Sotto l'egida dell'attuale sistema d'ammissione binario, le persone attive provenienti dall'UE/AELS godono di un trattamento preferenziale, mentre i cittadini di Paesi che non fanno parte dell'UE sono oggetto di una politica restrittiva che limita le ammissioni alla manodopera specializzata e qualificata. L'immigrazione da Stati terzi deve rimanere regolamentata e contingentata di conseguenza.

Le maggiori qualifiche auspicate rendono necessarie soluzioni innovative e collaborazione con i Paesi d'origine

Per i cittadini provenienti dagli Stati occidentali e nordici dell'UE il livello di formazione, il reddito e la percentuale di quadri sono già da tempo più elevati che per i cittadini svizzeri; per quanto concerne invece i cittadini provenienti dagli Stati meridionali dell'UE e ancor più i cittadini degli Stati terzi vale di regola il contrario. Considerato l'aumento dell'importanza delle migrazioni per il mercato del lavoro, e quindi per il benessere della Svizzera, l'auspicata alta qualificazione degli immigrati provenienti da Stati terzi costituisce una sfida quasi del tutto nuova, che richiede soluzioni innovative da sviluppare insieme ai Paesi d'origine **(→ Politica estera)**.

Politica in materia d'asilo e di stranieri

Inasprimento della legge sull'asilo

Associazione agli Accordi di Schengen e Dublino

Negli ultimi anni vi è stata una netta diminuzione del numero delle domande d'asilo in Svizzera come in molti altri Stati europei. Nel 2006 le cifre sull'asilo sono tuttavia nuovamente tornate a salire. In assoluto e in proporzione alle sue dimensioni, la Svizzera continua ad accogliere un numero molto elevato di richiedenti d'asilo. Tra i motivi del calo generale del numero delle domande d'asilo vi sono la cessazione dei conflitti in Europa, la migliore protezione delle frontiere meridionali e orientali dell'UE, nonché misure mirate contro gli abusi. La revisione parziale della legge svizzera sull'asilo affronta in maniera mirata le sfide attuali in particolare quelle poste dagli abusi del diritto d'asilo e migliora lo statuto giuridico delle persone ammesse provvisoriamente e il trattamento dei casi di rigore. Visto l'inasprimento sul piano europeo della legislazione in materia d'asilo, ci si può aspettare che molti migranti rinuncino a presentare una domanda d'asilo preferendo dimorare in situazione irregolare **(→ Politica della sicurezza)**. Ciò può segnatamente provocare un aggravamento della problematica dei «sans papier»[181] e la formazione di un'economia clandestina **(→ Politica economica)**. La nuova legge sul lavoro nero e la legge sugli stranieri, come pure i provvedimenti adottati nell'ambito della revisione della legge sull'asilo tengono conto di questo fenomeno. La Svizzera può d'altra parte affrontare la migrazione incontrollata, considerata come fenomeno globale **(→ Allegato 1)**, soltanto insieme agli altri Stati. L'associazione del nostro Paese agli accordi di Schengen e Dublino permette di intensificare la collaborazione europea in questo settore **(→ Politica estera)**.[182]

Promovimento del ritorno

Il promovimento del ritorno è uno strumento pragmatico per incentivare il ritorno volontario e la reintegrazione dei richiedenti d'asilo nei rispettivi Paesi d'origine. Esso comprende prestazioni di diversi generi come la consulenza al ritorno fornita dai Cantoni, il promovimento individuale del ritorno, l'aiuto strutturale nei Paesi d'origine nonché in singoli casi lo svolgimento all'estero di formazioni e programmi orientati al ritorno. L'Ufficio federale della migrazione sviluppa e applica questa concezione con i suoi partner: la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), i competenti servizi cantonali e le opere di soccorso. L'aiuto al ritorno è un sistema che ha fatto le sue prove e che va conservato e potenziato anche in futuro, sviluppandolo ulteriormente in maniera orientata agli obiettivi.

Accordi di riammissione

La cooperazione tra gli Stati in materia di riammissione e transito è disciplinata nel quadro dei cosiddetti accordi sulla riammissione. In quanto strumenti della politica del ritorno questi accordi si prefiggono di garantire, grazie a modalità, procedure e termini che vengono chiaramente definiti tra la Svizzera e il Paese d'origine, una riammissione per quanto possibile rapida e sicura. Concludendo accordi sulla riammissione con gli Stati di origine e di transito la Svizzera si conforma alla politica condotta dall'UE e dai suoi Stati

membri che, per gestire con efficacia le migrazioni irregolari, concludono accordi sulla riammissione o inseriscono clausole al riguardo in accordi di associazione e cooperazione con innumerevoli Stati di origine e di transito. Gli sforzi bilaterali per la conclusione di accordi sulla riammissione si stanno intensificando. Nel contempo vanno portate avanti le attività negoziali dell'UE in questo ambito e va resa operazionale la dichiarazione comune resa nel quadro degli Accordi di associazione a Schengen e Dublino secondo cui l'UE terrà conto anche degli interessi negoziali della Svizzera nei futuri accordi sulla riammissione con Stati terzi.

Donne e migrazione

Tenere conto della problematica specifica della condizione femminile nell'ambito del diritto degli stranieri e del diritto d'asilo

La politica svizzera delle migrazioni tiene conto delle esigenze specifiche connesse con la condizione delle donne: la legge sull'asilo prevede che sia tenuto conto dei motivi di fuga specifici della condizione femminile e che anche in caso di rifiuto della domanda di asilo sia considerata la particolare condizione delle donne (per esempio concedendo l'ammissione provvisoria alle madri sole in quanto *«vulnerable group»*). Una decisione di principio della Commissione di ricorso in materia di asilo ha stabilito che anche una persecuzione non statale (come può per esempio essere il caso dell'escissione praticata sulle ragazze) può portare al riconoscimento della qualità di rifugiato. Inoltre, se il soggiorno è durato più di tre anni o se sussistono gravi motivi personali, segnatamente in caso di violenza coniugale, la nuova legge sugli stranieri prevede che il diritto al rilascio di un permesso di dimora sussiste anche dopo lo scioglimento della comunità familiare. Pone una sfida particolare la specifica condizione in cui versano le donne nei casi di migrazioni irregolari o di migrazioni coatte; in questi casi alle vittime della tratta di esseri umani, che sono spesso di sesso femminile, deve essere concesso un sostegno particolare. Per le vittime della tratta di esseri umani, il nuovo diritto degli stranieri prevede eccezioni alle condizioni generali d'ammissione, nonché la possibilità di ottenere un aiuto al ritorno.

Legge sugli stranieri e loro integrazione

Integrazione strutturale e sociale

Sfruttare i potenziali

Rischi di emarginazione – ridurre i costi che ne risultano

Integrazione degli stranieri come compito statale – offrire pari opportunità

Servirsi delle strutture ordinarie

Numerose interfacce con altri settori politici

Indispensabile la stretta collaborazione tra gli attori

Oggi, l'integrazione della popolazione di origine straniera rappresenta un'importante sfida nei settori della politica istituzionale e sociale **(→ Costituzione e istituzioni)**. Ai fini della coesione del Paese la reciproca conoscenza tra le culture presenti in Svizzera svolge un ruolo decisivo. Alla necessità di uno scambio tra le culture si contrappone però l'esigenza di conservare le rispettive identità culturali. Per poter essere assimilate le regole democratiche e quelle dello Stato di diritto – valori fondamentali del nostro sistema sociale – devono con sempre maggiore frequenza dapprima essere comunicate (per esempio per quanto concerne la parità tra uomo e donna o il monopolio del potere da parte dello Stato). I potenziali economici e sociali dell'immigrazione vanno inoltre sfruttati in modo ottimale **(→ Politica economica)**. Per una migliore integrazione della popolazione straniera è pure necessario che la popolazione svizzera assuma un atteggiamento di maggiore apertura nei confronti dei nuovi arrivati. A tal fine, il coordinamento della politica di ammissione con le effettive esigenze di qualifiche professionali nel mercato svizzero del lavoro diviene un fattore importante per evitare gravi difficoltà di integrazione. Per ridurre i rischi di un'integrazione insufficiente e minimizzare le tensioni sociali e i costi che ne derivano, va pure tenuto conto del numero di stranieri disoccupati già presenti in Svizzera, dal momento che una scarsa integrazione sociale o professionale accresce il rischio di disoccupazione, povertà, malattia, dipendenza e criminalità **(→ Politica del mercato del lavoro, Politica della sanità, Politica di sicurezza)**. Dal profilo spaziale, i problemi d'integrazione appaiono con maggiore frequenza nei Comuni principali delle agglomerazioni e sempre più in determinati quartieri, in parte però anche alla periferia delle agglomerazioni. Mentre in passato l'integrazione è stata a lungo considerata come un compito dei partner sociali,[183] nel corso degli anni Novanta è sempre più emersa la sua natura di compito statale,[184] che ha trovato una consacrazione legislativa nel 1996 con l'entrata in vigore della revisione della legge sulla dimora e il domicilio degli stranieri. La nuova legge sugli stranieri, accettata in votazione popolare il 24 settembre 2006, accorda una considerevole importanza per il successo della politica in materia di migrazione all'integrazione, che è concepita in termini di pari opportunità di accesso alle risorse economiche e sociali della Svizzera. La legge sugli stranieri stabilisce che la promozione dell'integrazione costituisce un compito statale pluridisciplinare. È di conseguenza compito dello Stato predisporre in tutti i suoi settori di competenza (formazione, lavoro, salute, sicurezza sociale ecc.) condizioni quadro favorevoli ai fini delle pari opportunità e della partecipazione alla vita sociale.[185] La promozione dell'integrazione è pertanto retta dal principio «Esigere e promuovere». In un sistema di incentivi e sanzioni limitati, il suc-

cesso degli sforzi di integrazione può essere premiato per esempio con la concessione anticipata del permesso di domicilio, mentre dal fallimento dell'integrazione possono derivare ripercussioni negative nel quadro di decisioni del diritto degli stranieri prese in virtù del libero apprezzamento. Tenuto conto delle esperienze maturate, anche le persone ammesse provvisoriamente che sovente rimangono in Svizzera per numerosi anni o per sempre sono ormai divenute oggetti degli sforzi di integrazione. Il loro stato giuridico è inoltre migliorato per quanto concerne l'accesso al mercato del lavoro e la possibilità del ricongiungimento familiare.[186] Il Consiglio federale ritiene che l'integrazione degli stranieri vada prioritariamente promossa mediante le strutture ordinarie già esistenti e che la Confederazione debba intervenire soltanto a titolo sussidiario **(→ Costituzione e istituzioni)**. Oltre ai principi della politica di integrazione devono essere mantenute le misure di promozione sul piano federale. Tra queste figura un migliore coordinamento delle misure di integrazione e la collaborazione con i Cantoni. Nei settori del mercato del lavoro, della formazione professionale[187] e della promozione della salute,[188] rivestono un'importanza fondamentale le prestazioni a favore dell'integrazione destinate a tutta la popolazione a cui ricorrono di conseguenza anche numerosi stranieri **(→ Politica del mercato del lavoro, Politica della formazione, Politica della sanità)**.[189]

La Confederazione considera che alla base di un'integrazione riuscita vi siano l'acquisizione della lingua e l'esercizio di un'attività lucrativa. Visto che sovente i giovani provenienti da Stati non europei non dispongono di una formazione professionale e commettono delitti con una frequenza superiore alle media, la promozione dell'apprendimento linguistico e la prevenzione della violenza acquisiscono un'importanza particolare per promuovere l'integrazione.[190] A tal fine, anche un rapido ricongiungimento con i figli (come previsto dalla nuova legge sugli stranieri) dovrebbe contribuire alla riduzione dei problemi linguistici e scolastici. I futuri compiti principali della politica dell'integrazione sono la concreta realizzazione delle misure e il coinvolgimento della giovane generazione di stranieri. L'integrazione è divenuta un compito pluridisciplinare per la cui soluzione occorrono una stretta collaborazione e un coordinamento tra i diversi attori attivi a tutti i livelli dello Stato come pure delle organizzazioni private.

Semplificazione della naturalizzazione

Integrazione politica

Riduzione delle tasse di naturalizzazione – aumento della quota di naturalizzazioni

Riduzione dei termini di residenza

Anche la naturalizzazione costituisce un importante provvedimento di politica dell'integrazione. La revisione della legge sulla cittadinanza entrata in vigore il 1° gennaio 2006 dispone che le tasse prelevate dai Comuni e Cantoni per le decisioni di naturalizzazione ordinaria non devono eccedere l'importo necessario a coprire i costi delle corrispondenti procedure. Nella prima metà del 2006, ciò ha provocato un notevole aumento delle domande di naturalizzazione e dovrebbe di conseguenza avere effetti positivi sulla quota di queste procedure. Nel confronto internazionale il diritto svizzero prevede un termine di residenza lungo (12 anni). Tenuto conto del fatto che la naturalizzazione agevolata per i giovani stranieri di seconda generazione è stata rifiutata in votazione popolare nel settembre 2004, la riduzione del termine di residenza non sarebbe attualmente possibile dal profilo politico.[191] Per tenere adeguatamente conto dell'attuale mobilità della popolazione, si è invece raccomandato ai Cantoni di modificare la loro legislazione riducendo i termini di residenza cantonali e comunali **(→ Costituzione e istituzioni)**.

Migrazione e sviluppo

In un mondo globalizzato non è più possibile risolvere le complesse sfide poste dalla migrazione considerando questo fenomeno esclusivamente in una prospettiva nazionale. L'espressione «rafforzamento della coerenza internazionale della politica migratoria» esprime i maggiori sforzi recentemente profusi nel quadro del dialogo internazionale sulla migrazione e per lo sviluppo di approcci internazionali in vista delle soluzioni; occorre in particolare menzionare il ruolo centrale assunto in tale ambito dall'ONU.[192] Con il suo impegno nel quadro dell'Iniziativa di Berna e della *Global Commission on International Migration,* la Svizzera ha fornito un contributo sostanziale a questo sviluppo. Il nostro Paese intende mantenere immutato il suo impegno.

L'importanza di assicurare alla politica della migrazione un coordinamento internazionale ai livelli più elevati cresce incessantemente.[193] I Paesi d'origine e di destinazione si adoperano per sfruttare il potenziale positivo della migrazione internazionale[194] in quanto fattore di sviluppo, modernizzazione e innovazione. Aumentando la coordinazione internazionale tra politica delle migrazioni e politica dello sviluppo e con maggiori sforzi al fine

di assicurare il coordinamento della promozione della pace con la politica estera e quella delle migrazioni, a lungo termine diverrà possibile mitigare le cause della migrazione con il conseguente sgravio dei Paesi di destinazione – come la Svizzera – per quanto concerne la gestione delle conseguenze indesiderate di tale fenomeno **(→ Politica estera)**.

Lo strumento innovativo dei partenariati in materia di migrazioni, sancito dalla nuova legge sugli stranieri, permette di consolidare la collaborazione con i Paesi partner. I problemi causati dall'immigrazione, dall'emigrazione e dal ritorno negli Stati interessati vanno affrontati perseguendo una compensazione equilibrata ed equa degli interessi in presenza.

Partenariati in materia di migrazioni

Anche per lottare contro gli aspetti negativi della migrazione occorre adoperarsi per assicurare un coordinamento e una collaborazione internazionali. Un'azione concertata si rivela indispensabile in particolare nella lotta contro la tratta e il contrabbando di esseri umani.

Tratta di esseri umani

2.4 Ordinamento del territorio – Ambiente – Infrastruttura

Sviluppo sostenibile

Uno sviluppo è definito sostenibile se riesce a soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza ridurre per le generazioni future le possibilità di fare fronte ai propri bisogni.[195] L'obiettivo fondamentale è garantire e migliorare la compatibilità ecologica, l'efficienza economica e la giustizia sociale. Questi elementi si implicano a vicenda e non possono essere perseguiti isolatamente senza mettere a repentaglio il processo di sviluppo nel suo complesso. Per questa ragione, la garanzia di uno sviluppo sostenibile è sempre più importante a livello di politica statale e nello stesso tempo assai impegnativa nell'attuazione, in particolare per quanto concerne la risoluzione di conflitti tra obiettivi che possono risultare tra le dimensioni della sostenibilità tanto dal punto di vista dei contenuti che da quello cronologico. È obiettivo del Consiglio federale che il principio dello sviluppo sostenibile informi tutti i settori della politica.[196]

Garantire un futuro a tutti i settori politici

L'obiettivo fondamentale è garantire e migliorare contemporaneamente l'efficienza ecologica, economica e sociale

Importanza crescente; attuazione impegnativa

Le analisi sullo stato dello sviluppo sostenibile in Svizzera[197] mostrano i successi degli sforzi intrapresi finora, ma anche la necessità di interventi supplementari. Nel complesso, evidenziano un quadro contraddittorio della Svizzera. Tra i principali risultati del monitoraggio della sostenibilità[198] emerge il fatto che nella maggior parte dei settori vitali si stanno muovendo i primi passi verso uno sviluppo sostenibile, ma che allo stesso tempo si constatano anche tendenze opposte. Così, mentre da un lato è stato possibile migliorare in taluni settori l'efficienza ecologica, dall'altro tali miglioramenti sono stati spesso compensati da un aumento dei consumi, talché non si è prodotta l'auspicata diminuzione dei consumi delle corrispondenti risorse né una riduzione dell'inquinamento dell'ambiente. Un altro esempio è il migliore soddisfacimento medio dei bisogni constatato in base al reddito delle economie domestiche, che però è rimasto senza effetti sostanziali sulla situazione dei gruppi svantaggiati della popolazione (per es. nel 2004 stesso numero di working poor rispetto al numero totale degli addetti come all'inizio degli anni Novanta, crescente gravame sui bilanci pubblici dei trasferimenti sociali, smantellamento a rilento delle disuguaglianze tra donna e uomo per quanto concerne la posizione professionale e il reddito). La migliore efficienza energetica conseguita nella produzione di beni e servizi e nell'economia nazionale in generale è più che compensata dall'aumento globale dei consumi energetici.

Punto della situazione

Nonostante i successi conseguiti occorrono ulteriori interventi

Un'ulteriore ambivalenza risulta dal fatto che ai miglioramenti all'interno della Svizzera si contrappongono peggioramenti nelle problematiche di rilevanza globale **(→ Allegato A1)**. Nell'insieme del Paese la qualità dell'aria e dell'acqua è migliorata **(→ Politica dell'ambiente)**, mentre le emissioni di CO_2 della Svizzera, rilevanti per il sistema climatico globale, sono appena in via di stabilizzazione.

Un'altra constatazione riguarda la congruità tra le generazioni. Mentre oggi un elevato numero di cittadine e cittadini svizzeri godono di un'elevata soddisfazione di lavoro e di

vita, taluni indizi indicano che un numero crescente di giovani alla soglia tra la formazione e la vita professionale manifesta difficoltà a trovare un impiego stabile con opportunità di sviluppo. A questo proposito si può rilevare il fatto che il 16 per cento dei giovani non dispone nemmeno delle competenze di lettura fondamentali, indispensabili per organizzare la loro vita futura **(→ Politica della formazione)** e che anche al netto della congiuntura la disoccupazione giovanile permane relativamente elevata per condizioni svizzere **(→ Politica del mercato del lavoro)**. L'elevata soddisfazione per quanto concerne la situazione dell'alloggio e la crescente superficie abitativa per persona sono ottenute al prezzo di un accrescimento della superficie insediativa di 0,86 m^2 al secondo, per lo più a scapito di prezioso terreno coltivato **(→ Politica di ordinamento del territorio)**. Infine, è probabile che l'indebitamento delle amministrazioni pubbliche influenzerà il margine di manovra delle generazioni future **(→ Politica finanziaria)**.

Diverse classifiche dei Paesi basate sulla sostenibilità mostrano di conseguenza che nel confronto internazionale la Svizzera si trova generalmente nei primi ranghi, ma che con il passare del tempo tende a perdere posizioni.[199] Come gli altri Paesi industrializzati, consuma molta energia fossile. Ciò risulta in conflitto – se consideriamo il necessario plafonamento delle emissioni di CO_2 – con la forte crescita delle esigenze nei Paesi del Sud e soprattutto in quelli emergenti[200] **(→ Allegato A1)**. Anche la cosiddetta «impronta ecologica» esprime tale dilemma.[201] Questo indicatore sintetico informa che la Svizzera consuma pro capite circa il triplo di prestazioni ambientali e risorse di quanto sarebbe compatibile a lungo termine sul piano globale **(→ Allegato A1)**. Sulla scorta delle esigenze in rapida crescita dei Paesi del Sud e soprattutto dei Paesi emergenti è prevedibile che i conflitti sul diritto a beni ambientali e a risorse si inaspriranno e che la pressione sui Paesi industrializzati a ridurre i consumi aumenterà.[202]

Proseguimento della Strategia per uno sviluppo sostenibile

Adottato piano d'azione a medio termine

A lungo termine necessari sforzi supplementari

Gli sforzi volti a migliorare la qualità dell'ambiente e a incrementare parallelamente l'efficienza economica e la solidarietà sociale risultano insufficientemente coordinati. Nonostante i progressi in materia di politica dell'ambiente, nel complesso la crescita economica rimane ancora legata a un aumento dello sfruttamento dell'ambiente e del consumo di risorse[203] **(→ Politica dell'energia, Politica del clima, Politica dell'ambiente, Politica dei trasporti, Politica economica)**. Al fine di orientare maggiormente la Svizzera sui principi di uno sviluppo sostenibile, con la Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002 il Consiglio federale ha disposto un piano d'azione orientato all'attuazione con complessivamente 22 misure.[204] La Strategia definisce, in un ampio spettro tematico, la politica dello sviluppo sostenibile che il Consiglio federale intende seguire fino al 2007. Il Consiglio federale ha conferito l'incarico di valutare la strategia per uno sviluppo sostenibile fino al 2007 e di rinnovarla in vista del nuovo periodo di legislatura. La valutazione, effettuata nel 2006[205], conferma da un lato un buon consolidamento del principio della sostenibilità nella politica svizzera, ma dall'altro mette pure a nudo l'effetto complessivamente ancora insufficiente ai sensi di una reale conversione dell'agire in base agli obiettivi dello sviluppo sostenibile. A lungo termine, aumenterà l'importanza di un impegno più incisivo nel campo dello sviluppo sostenibile. Nel complesso saranno necessari ulteriori sforzi per implementare il concetto dello sviluppo sostenibile in tutte le politiche settoriali, tanto a livello internazionale **(→ Politica estera)** quanto sul piano nazionale **(→ Politica economica, Politica sociale, Politica dell'ambiente, Politica dell'energia, Politica dei trasporti)**. L'impegno per la promozione dei processi di sviluppo della sostenibilità a livello dei Cantoni e Comuni va rafforzato. Poiché in Svizzera sono impegnati in un processo di sviluppo della sostenibilità solo circa 14 Cantoni e 150 Comuni – che però grazie alla partecipazione delle grandi città rappresentano circa il 30 per cento della popolazione svizzera –,[206] nel confronto internazionale la Svizzera non fa parte delle prime nazioni per quanto concerne la partecipazione dei livelli statali subnazionali. Per sostenere tali sforzi, occorre sviluppare ulteriormente e ancorare ancor più lo strumentario metodico su basi scientifiche per la valutazione, la modifica e lo sviluppo di misure concrete (monitoraggio basato su indicatori, valutazione della sostenibilità).[207]

Politica del clima, una grande sfida

Il rapporto tra le emissioni di gas a effetto serra e i mutamenti climatici è incontestato

È necessaria una rapida riduzione delle emissioni di gas a effetto serra

In base alle osservazioni effettuate finora e ai calcoli su modelli v'è da ritenere che la Svizzera, e in particolare la zona alpina, nel raffronto internazionale sono interessati in misura superiore alla media dai cambiamenti climatici.[208] Secondo i calcoli di scenari del PF di Zurigo, si prevede per la Svizzera entro il 2050 un ulteriore aumento della temperatura rispetto al 1990 di 2 ºC–2,5 ºC (margine di variazione in inverno circa +1 ºC fino a +3,5 ºC, in estate circa +1,5 ºC fino a +5 ºC).[209] Già chiaramente visibili oggi in Svizzera, in futuro potrebbero subire un'accelerazione le conseguenze dei cambiamenti climatici, quali la riduzione della durata della copertura nevosa, il ritiro dei ghiacciai, l'assottigliamento del permafrost alpino e l'aumento della frequenza di abbondanti precipitazioni.[210] In base agli scenari climatici per l'Europa, verso la fine del 21° secolo presumibilmente ogni seconda estate sarà calda e secca come l'estate torrida del 2003.[211] Per il momento non si dispone ancora di dati certi circa gli sviluppi futuri degli uragani. I modelli climatici fanno apparire plausibile un aumento di questi fenomeni.[212] Le conseguenze a livello mondiale dei mutamenti climatici potrebbero ripercuotersi sulla Svizzera a causa di un indebolimento dell'economia mondiale **(→ Politica economica)** e una pressione da parte di rifugiati ambientali da altri Paesi[213] **(→ Politica delle migrazioni)**. Oggi, a livello scientifico, il rapporto tra le emissioni di gas a effetto serra e i mutamenti climatici è incontestato **(→ Allegato A1)**. È perciò necessario ridurre il più possibile i gas a effetto serra.

Emissioni di gas a effetto serra

Diverse fonti all'origine delle emissioni di gas a effetto serra

Il consumo di energia fossile vi contribuisce nella misura del 78 per cento

In Svizzera le emissioni di gas a effetto serra sono riconducibili a una moltitudine di fonti:[214] Lo sfruttamento energetico dei vettori energetici fossili è responsabile nella misura del 78 per cento delle emissioni di gas a effetto serra **(→ Politica dell'energia, Politica dei trasporti)**. L'agricoltura contribuisce soprattutto con emissioni di metano e protossido di azoto al 10 per cento circa delle emissioni di gas a effetto serra **(→ Politica agricola)**. Processi non energetici nell'industria sono parimenti fonti di emissioni di CO_2, ma anche di emissioni di gas sintetici a effetto serra contenenti fluoro[215] **(→ Politica economica, Politica dell'ambiente)**. Complessivamente questo settore causa il 6 per cento delle emissioni di gas a effetto serra in Svizzera. Per finire, il 6 per cento delle emissioni di gas a effetto serra sotto forma di emissioni di CO_2 proviene dall'incenerimento di rifiuti e dalle emissioni di metano delle discariche. D'altra parte, gli ecosistemi possono assorbire per un tempo limitato CO_2 e fungere da pozzo di carbonio. In Svizzera, il più importante pozzo di carbonio è la foresta.[216]

Approccio intersettoriale

Ruolo chiave delle politiche dell'energia e dei trasporti

L'indebolimento della pericolosa perturbazione antropogena del sistema climatico necessita di misure nettamente più incisive, coordinate a livello internazionale, per ridurre i gas a effetto serra

I metodi di coltivazione rispettosi dell'ambiente riducono le emissioni di metano e protossido di azoto

Condizioni quadro per ridurre le emissioni di gas a effetto serra nell'industria

Attuazione del divieto di deposito e politica di preservazione delle risorse

Protezione della superficie boschiva e sfruttamento sostenibile delle foreste

A causa della molteplicità delle politiche settoriali interessate, occorre far capo a più politiche settoriali per ridurre le emissioni di gas a effetto serra presso le singole fonti.[217] Uno strumento importante a tal fine sono gli incentivi ecologici nei settori energia, trasporti, industria e agricoltura **(→ Politica dell'energia, Politica dei trasporti, Politica economica, Politica agricola)**. Poiché lo sfruttamento energetico dei vettori energetici fossili (inclusi i trasporti) è responsabile di circa l'80 per cento delle emissioni di gas a effetto serra, la politica dell'energia e la politica dei trasporti svolgono un ruolo chiave per la soluzione del problema. In questo contesto, la legge sul CO_2 è oggi la base più importante per gli sforzi della Svizzera in materia di politica del clima. Entro il 2010, le emissioni di CO_2 dei combustibili fossili impiegati in riscaldamenti, nelle combustioni industriali ecc. vanno ridotte del 15 per cento, quelle dei carburanti diesel e benzina dell'8 per cento rispetto al 1990. In conformità alla Convenzione sul clima e al Protocollo di Kyoto i carburanti per aerei per i voli internazionali non sono considerati. Se dovesse risultare che le misure volontarie non sono sufficienti per raggiungere gli obiettivi di riduzione fissati, il Consiglio federale dovrà introdurre la tassa sul CO_2.[218] Per indebolire in maniera decisiva la pericolosa perturbazione antropogena del sistema climatico **(→ Allegato A1)**, occorre urgentemente stabilizzare le concentrazioni dei gas a effetto serra nell'atmosfera. Al fine di prevenire un'emergenza climatica è necessaria, secondo stime scientifiche, una riduzione mondiale delle emissioni di gas a effetto serra dei Paesi industrializzati del 60–80 per cento rispetto al livello attuale entro il 2050. Oltre ad ulteriori sforzi per la riduzione delle emissioni vanno adottati anche provvedimenti per l'adattamento al cambiamento del clima. Anche stabilizzando la concentrazione di CO_2 al livello attuale i cambiamenti del clima continuerebbero ancora per decenni, finché il sistema climatico si sarà adattato a una concentrazione di CO_2 del 35% maggiore rispetto al periodo preindustriale. Tuttavia, più tempo ci vorrà finché subentrerà almeno una stabilizzazione delle concentrazioni dei

gas a effetto serra nell'atmosfera e maggiore sarà il livello sul quale si verificherà la stabilizzazione, peggiori saranno le conseguenze del cambiamento del clima.[219] Come dimostrano i calcoli eseguiti nel quadro delle prospettive energetiche,[220] per un avvicinamento a lungo termine alla necessaria strategia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che va ben oltre gli obiettivi della legge sul CO_2, occorre un consistente aumento dei meccanismi (d'incentivazione) per la riduzione delle emissioni. Alla diminuzione delle emissioni di metano e di protossido d'azoto nell'agricoltura contribuisce una coltivazione rispettosa dell'ambiente conformemente ai principi della produzione integrata o dell'agricoltura biologica **(→ Politica agricola)**. L'impiego di gas sintetici a effetto serra e l'emissione di altri gas a effetto serra non energetici da parte dell'industria possono essere ridotti mediante condizioni quadro adatte (Ordinanza sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici) **(→ Politica dell'ambiente)**. Nell'ambito dei rifiuti sono da attendersi miglioramenti grazie all'applicazione del divieto di deposito per i rifiuti combustibili. Evitare la produzione di rifiuti, segnatamente quelli che contengono prodotti ottenuti con il petrolio, permetterebbe ulteriori miglioramenti. In una valutazione globale va tuttavia considerato che l'impiego di materie sintetiche (di origine petrolifera) per esempio per gli imballaggi e i veicoli comporta riduzioni del peso e risparmi energetici nella produzione e consente quindi anche risparmi energetici nel trasporto **(→ Politica dell'ambiente)**. Anche nell'ottica della politica climatica è importante continuare a garantire la protezione della superficie forestale. In base al Protocollo di Kyoto, i rimboschimenti devono essere bilanciati come pozzi di carbonio e i dissodamenti come fonti di emissione. È computabile altresì l'accrescimento di carbonio dalla selvicoltura. La considerazione della foresta come pozzo di carbonio può tuttavia risultare in conflitto con l'utilizzazione del legno come materiale da costruzione (per esempio in sostituzione di cemento e acciaio) o come vettore energetico neutro dal profilo climatico.

Politica del clima internazionale

Una sfida globale richiede una responsabilità globale

La Svizzera può fornire un contributo importante

Poiché i cambiamenti climatici costituiscono una grande sfida con cause globali e ripercussioni globali, è irrinunciabile un intervento coordinato sul piano internazionale. I Paesi industrializzati sono responsabili in misura assai maggiore dell'aumento delle concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera dei Paesi in via di sviluppo. In qualità di Paese molto agiato con un corrispondente elevato tenore di vita nel raffronto internazionale, la Svizzera è chiamata ad assumere, alla stregua degli altri Paesi industrializzati, una particolare corresponsabilità nel fronteggiare l'enorme sfida che i cambiamenti climatici rappresentano per l'umanità. Ciò significa da un lato che i Paesi in via di sviluppo vanno aiutati nei loro sforzi per ridurre le emissioni di gas a effetto serra mediante progetti mirati e il trasferimento di tecnologia **(→ Politica estera)**. Questi sforzi vengono promossi mediante i meccanismi d'incentivazione del Protocollo di Kyoto (Clean Development Mechanism, CDM), nel cui quadro, grazie al rilascio di certificazioni di crediti di emissione, anche gli operatori privati investono in tecnologie pulite nei Paesi in via di sviluppo. Questi meccanismi, avviati con successo, vanno mantenuti anche in futuro ed eventualmente potenziati. D'altro canto, grazie all'alto livello della formazione e della tecnologia, la Svizzera può promuovere in modo esemplare le innovazioni e gli sviluppi necessari, contribuendo così efficacemente a ridurre le conseguenze dei cambiamenti climatici.

Politica dei trasporti

Importanza economica e sociale della mobilità

Effetti collaterali negativi

La mobilità e i trasporti sono di importanza centrale per la Svizzera in quanto piccolo Paese orientato alle esportazioni e ai servizi. Una buona rete dei trasporti costituisce un fattore importante per la competitività dell'economia, delle singole regioni e dell'intero Paese. La mobilità comporta però anche effetti collaterali negativi, tra cui segnatamente l'esposizione dell'uomo e dell'ambiente al rumore, a inquinanti atmosferici e a emissioni dannose per il clima nonché il consumo di risorse e di suolo. La domanda di prestazioni di trasporto continuerà ad aumentare anche nei prossimi anni.

Traffico viaggiatori

Ulteriore crescita del traffico interno su strada

Nel traffico viaggiatori si calcola rispetto al 2000 un aumento delle prestazioni di trasporto interno nel traffico privato su strada[221] del 16 per cento circa entro l'anno 2015.[222] I presupposti per una tale evoluzione sono che il completamento della rete delle strade nazionali decisa nel 1960 proceda al ritmo attuale e giunga a ultimazione entro il 2020, le tasse sulle automobili restino al livello attuale e non venga aumentata l'imposta sugli oli

minerali. Con la recente introduzione del Centesimo per il clima, è subentrato per i carburanti un leggero aumento dei costi. Tuttavia, in rapporto al rincaro del prezzo del petrolio già avvenuto e prevedibile in futuro, si tratta di un elemento di scarsa rilevanza.

Maggiore crescita nel traffico su rotaia

Ferrovia 2000 determina effetti di trasferimento

Tra il 2000 e il 2015 si calcola un incremento del 22 percento circa nel traffico ferroviario interno.[223] Grazie agli investimenti nel progetto Ferrovia 2000, ma anche in virtù dell'evoluzione socio-demografica in Svizzera, è probabile che una parte del futuro maggiore traffico potrà essere assorbito dai trasporti pubblici.[224] L'integrazione della Svizzera nella rete ferroviaria transeuropea ad alta capacità mediante raccordi ad alta velocità dovrebbe aumentare le quote di mercato della ferrovia anche nel traffico estero.[225] Nel complesso, l'evoluzione del traffico interno rimane la grandezza dominante per l'evoluzione dell'intero volume del traffico viaggiatori in Svizzera.[226]

L'automobile rimane il principale mezzo di trasporto

In media, nel 2000 il 18 per cento delle distanze giornaliere sono state percorse con trasporti pubblici. Questo valore è rimasto pressoché immutato fino a oggi, e anche per il futuro si prevede solo un lieve aumento. Per circa i due terzi delle distanze percorse giornalmente in Svizzera viene utilizzata l'automobile.[227] L'auto dominerà anche in futuro il traffico viaggiatori.

Traffico merci

Forte crescita delle future prestazioni di trasporto

Rilevanza delle condizioni quadro della politica dei trasporti per la futura ripartizione modale

Nel traffico di transito Nord-Sud, la NFTA, la TTPCP e le misure d'accompagnamento determineranno un trasferimento su rotaia

Nel traffico merci si prevede tra il 2000 e il 2015 una crescita di circa il 31 percento (prestazione di trasporto in tkm).[228] Saranno essenzialmente le future condizioni quadro della politica dei trasporti a determinare i mezzi con i quali saranno affrontate le esigenze di trasporto di domani. Di particolare interesse politico è il traffico merci attraverso le Alpi. Con l'accettazione dell'Iniziativa delle Alpi è stato deciso un divieto per un ulteriore potenziamento degli assi di transito stradali nello spazio alpino. Il trasferimento del traffico merci dalla strada alla rotaia è in pieno svolgimento. La costruzione della NFTA procede secondo i piani. Le misure finora adottate come l'introduzione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), l'aumento del limite del peso nel traffico merci su strada, la Riforma delle ferrovie 1, attuazione dell'Accordo sui trasporti terrestri e le misure d'accompagnamento per il promovimento dei trasporti su rotaia sono efficaci: alla fine del 2005, le Alpi svizzere sono state attraversate da circa il 14 per cento di veicoli pesanti per il trasporto merci in meno rispetto al 2000. Parallelamente, il traffico merci su rotaia attraverso le Alpi presenta elevati tassi di crescita. Nonostante lo sviluppo positivo, l'obiettivo di trasferimento di 650 000 passaggi attraverso le Alpi non è realizzabile entro il 2009.

Trasporto aereo

Ulteriore incremento delle prestazioni di trasporto

L'aviazione civile svizzera riveste una grande importanza per l'economia nazionale. Essa è sia un elemento della politica economica esterna sia un fattore essenziale per l'attrattiva di localizzazione. Dopo il calo del volume passeggeri in seguito agli eventi dell'11 settembre 2001 e il tracollo di Swissair, dal 2004 il numero dei passeggeri è tornato a salire. Dal 2004 al 2020 si prevede un aumento dell'intero volume passeggeri di circa l'80 percento a circa 52.7 mio di passeggeri all'anno e un raddoppio del volume di trasporto aereo a 514 000 tonnellate all'anno. Ciò comporterà un aumento dei movimenti di volo complessivi di circa il 25 per cento.[229]

Navigazione sul Reno

Quantità di trasporto stagnanti

Benché, rispetto ad altri modi di trasporto, la navigazione interna fornisca prestazioni di trasporto convenienti, sicure ed ecologiche, le quantità trasportate praticamente non aumentano, fatta eccezione per il traffico dei container. Nonostante la loro grande importanza per il trasporto combinato, senza misure da parte dello Stato anche in futuro le capacità di trasporto libere esistenti sul Reno non potranno essere sfruttate appieno.

Traffico lento

Auspicato nell'ottica della politica dei trasporti e sanitaria

Potenziale spesso sottovalutato negli agglomerati, nel traffico quotidiano e del tempo libero

In passato sono stati spesso sottovalutati l'importanza e il potenziale del traffico lento (spostamento a piedi, su ruote o rotelle, spinto dalla forza muscolare umana), sia come forma di mobilità autonoma sia in combinazione con altri vettori e mezzi di trasporto. Poiché il traffico viaggiatori aumenterà anche nei prossimi anni (le colonne e gli intralci caratterizzano sempre più il traffico quotidiano) una promozione mirata del traffico lento può contribuire a contrastare questa evoluzione indesiderata. Con la sostituzione di brevi tragitti motorizzati privati con mezzi di trasporto del traffico lento è inoltre possibile contribuire al promovimento della salute e alla riduzione delle emissioni di CO_2.[230] Presupposti in tal senso sono investimenti in reti viarie, locali di sosta e installazioni accessorie

Possibilità di promozione non sfruttate nel traffico quotidiano e a favore del turismo dolce

attraenti, sicure e collegate che incentivano l'attività di movimento della popolazione nella vita quotidiana e nel tempo libero (turismo dolce).[231] Il traffico lento va rafforzato come terzo pilastro del traffico viaggiatori accanto ai trasporti pubblici e al traffico motorizzato privato – con i relativi effetti positivi per l'ambiente, l'ordinamento del territorio e la salute **(→ Politica dell'energia, Politica della sanità, Politica dell'ambiente, Politica di ordinamento del territorio)**.

Società dell'informazione

Tasso di sostituzione incerto

Possibile mobilità di compensazione

Il frazionamento spaziale dei processi di produzione incrementa il traffico

Non vi sono segnali che indicano a medio termine un'inversione di tendenza del crescente sviluppo verso una società dell'informazione. La parte di prestazioni di trasporto (traffico pendolare, traffico per acquisti), che potrebbe essere sostituita dalla crescente diffusione del telelavoro e dei teleacquisti, dovrebbe a media scadenza rimanere assai esigua.[232] Occorre inoltre ritenere che in caso di una più rapida diffusione di tali abitudini (con un relativo tasso di sostituzione più elevato) risulterà anche una maggiore mobilità di compensazione, per esempio nel tempo libero.[233] Anche se nel complesso rimane controverso se e in quale misura i nuovi mezzi di telecomunicazione non creino nel contempo una nuova domanda di prestazioni di trasporto, finora non è stata fornita la prova che essi possano sostituire per saldo il trasporto.[234]

Obiettivi del Consiglio federale

Trasporti più rispettosi dell'ambiente e della salute, più sicuri, con minori consumi di energia e di spazio, con elevata redditività propria

Integrazione nello sviluppo europeo

Garantire l'accesso di diversi gruppi della popolazione e regioni al sistema dei trasporti

Infrastruttura ferroviaria e stradale efficiente

Rafforzamento del traffico lento

Trasferimento dei trasporti

Miglioramento della sicurezza nel traffico stradale

Assicurazione di un elevato standard di sicurezza nel trasporto aereo

Collegamento aereo ottimale della Svizzera

La politica svizzera dei trasporti si orienta in base al principio della sostenibilità. L'obiettivo supremo è far fronte alla crescente domanda di mobilità in modo efficiente, sicuro e possibilmente rispettoso dell'ambiente. Inoltre la politica dei trasporti deve assicurare a tutti i gruppi della popolazione e a tutte le regioni del Paese un accesso sufficiente alla mobilità (service public). La politica svizzera in materia di trasporti si basa su un approccio globale che considera tutti i vettori di trasporto in funzione dei loro vantaggi e svantaggi economici ed ecologici e persegue un'armonizzazione ottimale con altre politiche settoriali (finanze, economia, protezione dell'ambiente e della pianificazione dell'ambiente). Sono obiettivi importanti della politica dei trasporti: l'approntamento di infrastrutture sufficienti, efficienti e sicure, di veicoli puliti,[235] il rafforzamento del principio di causalità nonché un finanziamento proprio possibilmente elevato dei trasporti e un coordinamento possibilmente efficace con l'Europa. In questo contesto rimane centrale il postulato di un maggiore trasferimento dei trasporti dai mezzi di trasporto individuali a quelli collettivi[236] e un potenziamento coordinato dei diversi vettori di trasporto, segnatamente anche del traffico lento. Rimane al centro dell'attenzione anche il tema della sicurezza del traffico, dove sussiste una necessità d'intervento segnatamente nel traffico privato. Una nuova politica di sicurezza del traffico stradale dovrebbe ridurre in modo significativo entro 10 anni il numero delle vittime della circolazione stradale.[237] Per quanto concerne il traffico aereo, il Consiglio federale ha stabilito nel suo Rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera licenziato dal Consiglio federale il 10 dicembre 2004 e sottoposto al Parlamento che ne ha preso atto approvandolo nel 2005,[238] che gli obiettivi fondamentali dell'aviazione svizzera sono l'assicurazione di un collegamento ottimale della Svizzera con i principali centri europei e mondiali nonché uno standard di sicurezza elevato nel raffronto con altri Paesi europei. La Confederazione crea le relative condizioni quadro tramite la negoziazione di accordi liberali sul traffico aereo e la creazione di condizioni possibilmente ottimali per le infrastrutture aeree e terrestri.

Necessità d'intervento a media scadenza

Gestione del traffico negli agglomerati

Minimizzazione dei fenomeni collaterali negativi

Aumento della redditività propria dei trasporti

Aumento della sicurezza del traffico stradale

Promozione di veicoli a bassa emissione o senza produzione di emissioni

Fondo infrastrutturale

Attuazione del Piano settoriale dei trasporti

La politica dei trasporti degli ultimi anni è caratterizzata da importanti scelte d'orientamento e importanti progetti di riforma in corso che possono portare al raggiungimento a lunga scadenza degli obiettivi stabiliti. Tra questi vanno menzionati in particolare gli Accordi bilaterali sui trasporti terrestri e sul trasporto aereo con l'UE,[239] la modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria (NFTA, Ferrovia 2000, raccordi ad alta velocità, Panoramica FTP) nonché l'introduzione e il progressivo aumento della TTPCP. V'è ancora necessità d'agire sul fronte degli attuali problemi del traffico negli agglomerati, per singoli tratti cronicamente sovraccarichi della rete delle strade nazionali (anche questi prevalentemente negli agglomerati) nonché riguardo al finanziamento della conservazione della sostanza delle infrastrutture esistenti nelle regioni periferiche e di montagna. Il Consiglio federale intende affrontare questi problemi mediante il Piano settoriale dei trasporti e il Fondo infrastrutturale[240] Altre misure s'impongono inoltre per il rispetto degli obiettivi di trasferimento per il traffico merci attraverso le Alpi decisi dal Parlamento (prevista legge sul trasferimento del traffico merci). Inoltre, sussiste necessità d'agire a livello della riduzione dei fenomeni collaterali negativi del traffico (ambiente, rumore e consumo di

terreno),[241] per l'aumento della sicurezza del traffico stradale e nella ricerca di una soluzione durevole per l'esercizio dell'aeroporto di Zurigo in base al Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA). Le condizioni delle finanze pubbliche **(→ Politica finanziaria)** impongono alla politica dei trasporti – come d'altronde anche alle altre politiche settoriali – una rigorosa e coerente definizione di priorità e altri incrementi dell'efficienza laddove ancora vi sono siffatti potenziali. In tale contesto si pone anche la questione del miglioramento del finanziamento proprio nonché del passaggio a un maggiore orientamento in funzione del principio di causalità.

Ulteriore sviluppo del Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica

Strategie per un traffico del tempo libero sostenibile

In seguito alla Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC) le strade nazionali (adempimento dei compiti e finanziamento) sono di esclusiva competenza della Confederazione. Fa eccezione il completamento della rete decisa, che rimane un compito congiunto. La Confederazione diventa proprietaria di queste strade e assume ora tutte le funzioni di committente. Questo trasferimento dei compiti comporta in condizioni d'urgenza grandi cambiamenti a livello d'organico e d'organizzazione nell'Ufficio federale delle strade: la sede dell'Ufficio sarà competente per le questioni strategiche, mentre cinque filiali si occuperanno dei compiti di committenza. Inoltre assumerà una maggiore importanza la manutenzione della rete (conservazione della sostanza dell'opera edificata, assicurazione della funzionalità come rete di ordine superiore sicura dal punto di vista del traffico ed efficiente), il che richiederà consistenti mezzi finanziari. La nuova organizzazione delle competenze è più razionale e snella; i maggiori perimetri consentono un adempimento dei compiti meno dispendioso; le responsabilità definite con chiarezza evitano falsi incentivi e facilitano l'applicazione di standard uniformi e l'ottimizzazione del processo degli acquisti.

Strade nazionali

Nuova competenza

Organizzazione decentrata

Guadagni di efficienza ed efficacia

Nel comparto del trasporto aereo, tra le principali sfide v'è l'individuazione di una soluzione durevole per l'esercizio dell'aeroporto di Zurigo e la conclusione del processo di coordinamento del PSIA (PSIA: Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica) Strettamente legata a questo dossier è la conclusione dei negoziati con la Germania.[242] Non meno importante è il proseguimento dei lavori in relazione alla partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) e al Single European Sky (SES). Con la partecipazione attiva rimangono assicurati l'integrazione e il riconoscimento dell'industria aeronautica elvetica nel mercato interno europeo come sono stati raggiunti con l'Accordo bilaterale sul trasporto aereo Svizzera-CE. L'obiettivo supremo rimane nondimeno l'assicurazione di uno standard di sicurezza elevato nel raffronto con altri Paesi europei.

Trasporto aereo

Conclusioni del processo di coordinamento PSIA per l'aeroporto di Zurigo

Integrazione nel contesto europeo

Una sfida cruciale dei prossimi anni sarà rappresentata dalla tendenza che si svilupperà nel traffico del tempo libero. Quasi la metà dell'intero volume del traffico viaggiatori è oggi dovuto al tempo libero[243] – con tendenza al rialzo. Diventano quindi sempre più importanti nuovi approcci in grado di mostrare come in futuro questo tipo di traffico possa essere condotto entro binari sostenibili.

L'aumento sovraproporzionale del traffico stradale,[244] che causa emissioni di CO_2, l'inquinamento dell'aria (ossidi d'azoto, smog estivo/ozono, polveri fini/PM10) e il relativo corollario di danni agli edifici dovuti a sostanze nocive e di inquinamento fonico (effetti negativi sulla salute) ha determinato negli ultimi 20 anni una lievitazione dei costi esterni dovuti al traffico, ossia di quei costi che non vengono assunti dall'utente delle prestazioni di trasporto ma dalla comunità.[245] Se i provvedimenti di politica energetica ed ambientale previsti dal Consiglio federale saranno attuati, è possibile a medio e lungo termine una lieve diminuzione dei consumi di benzina rispetto al 2005. Per il diesel e il cherosene è invece probabile, nonostante i provvedimenti previsti, un ulteriore aumento complessivo dei consumi e delle relative emissioni di CO_2.[246] In virtù della forte impronta internazionale del trasporto aereo, le misure per la riduzione dell'inquinamento ambientale causato dal trasporto aereo quali un sistema internazionale di commercio di certificati CO_2, imposte sui carburanti per aerei o tasse dipendenti dall'inquinamento fonico o dalle emissioni possono essere adottate in modo efficace solo se coordinate a livello internazionale. In questo settore la Svizzera ha spesso assunto un ruolo di guida[247] e si impegna nelle organizzazioni internazionali per l'introduzione dei relativi strumenti.[248] Le emissioni di CO_2 causate dai trasporti accelereranno ulteriormente il cambiamento climatico. V'è da ritenere che gli effetti negativi sull'uomo e sull'ambiente che ne derivano aumenteranno.

Fenomeni collaterali negativi

Elevato inquinamento ambientale dovuto al traffico stradale e costi esterni

Aumento in caso di politica dello status quo

Stabilizzazione e riduzione in caso di realizzazione della politica prevista dal Consiglio federale

Aggravamento dell'impatto ambientale in seguito al crescente traffico aereo

A lungo termine i carburanti fossili dovranno essere sostituiti da carburanti rinnovabili e neutri dal profilo del CO_2; inoltre, è necessario un maggiore trasferimento del traffico privato motorizzato ai trasporti pubblici[249] **(→ Politica dell'energia, Politica del clima, Politica dell'ambiente)**.

Attuazione del principio di causalità

Possibile solo con chiari incentivi di prezzo

Introduzione semplificata con armonizzazione internazionale

Anche l'anticipazione potrebbe essere un'opportunità

L'UE intende compiere in futuro chiari passi verso l'applicazione del principio di causalità

L'importanza dell'internalizzazione dei costi esterni (in senso stretto) del traffico mediante provvedimenti di politica dei prezzi ha un notevole significato anche dal punto di vista della politica finanziaria. Le stime fin qui effettuate permettono di concludere che una siffatta strategia consentirebbe in via di principio di imputare i costi della viabilità non coperti (costi d'esercizio e di infrastruttura) del traffico ferroviario (costi esterni in senso lato) a chi causa prestazioni di trasporto senza peggiorare la situazione concorrenziale delle ferrovie.[250] Con la TTPCP è possibile imputare in ampia misura al traffico pesante i costi scoperti attualmente noti, vale a dire che per il traffico pesante l'internalizzazione è in parte già realizzata. Un'internalizzazione coordinata a livello internazionale dei costi ambientali esterni nel trasporto aereo migliorerebbe la competitività dei treni ad alta velocità in Europa e rafforzerebbe ancor più le ferrovie, sostenendo nel contempo le misure adottate e in parte già in fase d'attuazione del Consiglio federale per l'incremento dell'efficienza e la riduzione dei costi dei trasporti pubblici **(→ Politica finanziaria)**. Parallelamente, tale strategia d'internalizzazione promuoverebbe il traffico lento nel settore del traffico viaggiatori locale, dando luogo a processi di trasferimento.

Redditività propria

Deregolamentazione e privatizzazione dei trasporti pubblici in Europa

Maggiore concorrenza nel mercato dei trasporti svizzero, probabili radicali mutamenti e internazionalizzazione della struttura degli offerenti e delle imprese

In caso di attuazione secondo gli obiettivi delle misure previste possono essere salvaguardati l'approvvigionamento di base nello spazio rurale e l'effetto di trasferimento strada-rotaia

In questo contesto è rilevante anche la liberalizzazione dei trasporti pubblici (mediante l'introduzione di elementi di concorrenza nel quadro della revisione della legge sulle ferrovie, riforma delle ferrovie, armonizzazione del diritto svizzero con il diritto CE pertinente, Accordo sul trasporto aereo con l'UE). Si punta a una chiara ripartizione dei ruoli tra le imprese di trasporto e lo Stato. Quest'ultimo ha principalmente il compito di sorvegliare la concorrenza, di agire da regolatore, di esercitare la vigilanza sulle imprese di trasporto, di ordinare determinate prestazioni di trasporto (per esempio traffico regionale, autostrada viaggiante), di finanziare (eccezione: il trasporto aereo) e di sviluppare l'infrastruttura e di assumere il suo ruolo disciplinante sotto forma di decisioni in materia di politica dei trasporti. Nei trasporti terrestri la liberalizzazione concerne così principalmente il traffico merci nonché le gare d'appalto nel traffico viaggiatori pubblico. Negli altri Paesi europei sono in atto processi simili incentrati segnatamente sull'accesso indiscriminato all'utilizzo delle infrastrutture e sull'assegnazione di prestazioni di trasporto. A livello europeo è perciò probabile che avrà luogo un processo di concentrazione e di internazionalizzazione degli offerenti di prestazioni di trasporto. Già ora diverse imprese di trasporto europee cercano di entrare nel mercato del traffico viaggiatori e merci svizzero.[251] Nel traffico merci su rotaia potrebbe nei prossimi anni verificarsi in Europa una concentrazione tra pochi grandi fornitori, anche se non è ancora possibile valutare il guadagno in efficienza. Nondimeno, questi sviluppi aumenteranno presumibilmente e in modo sensibile anche la concorrenza nel mercato svizzero dei trasporti e comporteranno radicali mutamenti nella struttura degli offerenti e delle imprese (incl. FFS) del mercato svizzero dei trasporti. La prima parte attuata e le prossime tappe parziali delle riforme nel comparto ferroviario e i principi previsti dall'ordinanza sulle indennità relativa la legge federale sulle ferrovie dovrebbero, in caso di attuazione secondo gli obiettivi, aumentare la competitività dei trasporti pubblici e assicurare un adeguato servizio universale nell'ambito dei trasporti pubblici. Tramite l'adozione di misure d'accompagnamento, dovrà essere rafforzato l'auspicato effetto di trasferimento dalla strada alla rotaia[252] **(→ Politica di ordinamento del territorio)**.

Accordi bilaterali con l'UE

I capisaldi della politica svizzera dei trasporti sono fissati negli Accordi bilaterali I

L'UE punta a lungo termine al passaggio al principio di causalità

Il limite di peso e l'ammontare dell'onere fiscale del traffico merci su strada attraverso la Svizzera (TTPCP) sono in relazione diretta con gli Accordi bilaterali[253] **(→ Politica estera)**. Partendo dal presupposto che la politica dei trasporti del Consiglio federale sulla base delle vigenti basi costituzionali produrrà i risultati desiderati, il carico ambientale dovuto all'aumento del traffico di transito può in larga misura essere neutralizzato. Le intenzioni a lunga scadenza dell'UE conformemente al libro bianco sulla futura politica dei trasporti vanno in direzione dell'applicazione di un principio di causalità di portata generale. Tra l'altro, a lungo termine l'UE intende distinguere più nettamente le tariffe per l'uso dei vettori di trasporto dalle tasse di circolazione e addebitare agli utenti dei trasporti

i costi esterni e d'infrastruttura direttamente causati il che, dal punto di vista concettuale, corrisponderebbe alla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni in Svizzera (TTPCP). Con la revisione della Direttiva Eurovignetta vengono create queste possibilità.[254] Anche le entrate provenienti dai costi esterni addebitati dovrebbero essere impiegate per ridurre gli effetti negativi del traffico, in un procedimento analogo agli intendimenti del Consiglio federale in relazione alla costruzione e al finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici.[255] A livello europeo è prioritaria la liberalizzazione dell'accesso ai mercati.

Liberalizzazione su scala mondiale dei mercati del traffico aereo

Trarre i dovuti insegnamenti dal caso Swissair

Verificare la politica del trasporto aereo

Nel trasporto aereo la liberalizzazione a livello di UE è in larga misura attuata e anche la divisione di ruoli regolatore/autorità di vigilanza è già realtà. La Confederazione stabilisce unicamente condizioni quadro possibilmente ottimali tramite la negoziazione di accordi liberali sul trasporto aereo e la creazione dei presupposti per infrastrutture aeree e terrestri possibilmente ottimali. La Confederazione non è proprietaria né di infrastrutture[256] né di compagnie aeree; l'offerta concreta di collegamenti di trasporto aereo è definita dal gioco di domanda e offerta. L'attrattiva delle aerolinee e degli aeroporti svizzeri – e quindi anche della piazza economica svizzera – dipende direttamente dall'accesso paritario al mercato del trasporto aereo europeo, disciplinato negli Accordi bilaterali con l'UE, e da condizioni quadro vantaggiose per l'industria aeronautica elvetica **(→ Politica estera, Politica economica)**.

Politica dell'ambiente

Tendenze generali della politica dell'ambiente

Progressi negli ultimi decenni

Importanza crescente dell'impegno internazionale

Misure di protezione a livello nazionale

Negli ultimi decenni, la politica dell'ambiente ha conseguito notevoli progressi. Dopo gli accordi internazionali degli anni Ottanta e Novanta per un impegno a lungo termine a livello mondiale per la protezione dello strato di ozono (Protocollo di Montreal), con i negoziati sul clima **(→ Politica del clima)** l'ambiente è tornato al centro dell'attenzione sul piano internazionale. Inoltre sono stati conclusi trattati concreti nei settori delle sostanze chimiche (Convenzione di Basilea, Convenzione PIC di Rotterdam e Convenzione di Stoccolma sui POP), della diversità biologica (Convenzione sulla diversità biologica, Protocollo di Cartagena sulla sicurezza biologica), della protezione dell'aria e delle acque (convenzioni regionali). A livello nazionale, la modifica della legge sulla protezione dell'ambiente ha portato a misure di protezione più severe nel settore dei rifiuti, dei siti contaminati, della tecnologia genetica e delle radiazioni non ionizzanti.[257]

Gli strumenti di economia di mercato e una più forte cooperazione con l'economia sono risultati efficaci

Con gli strumenti di economia di mercato, nella politica dell'ambiente sono state imboccate nuove vie promettenti. In Svizzera, ad esempio, si sono rivelate efficaci le tasse d'incentivazione sull'olio da riscaldamento «extra leggero», sulla benzina e sul gasolio contenenti zolfo e sui composti organici volatili.[258] I sistemi di gestione ambientale sono applicati su larga scala nell'economia.[259] Numerosi esempi dimostrano che il principio della cooperazione con l'economia ottiene l'effetto voluto. Tale principio comprende tra l'altro la regolamentazione della ripresa e dello smaltimento degli apparecchi elettronici, le norme relative ai movimenti di terra per l'edilizia o l'accordo settoriale sull'ossido di azoto tra i cementifici e i Cantoni sede degli stessi per una migliore protezione dell'aria.[260]

La Svizzera rimane esposta a un grave inquinamento

La politica dell'ambiente diventa politica di gestione delle risorse

Non da ultimo in seguito all'elevata densità della popolazione e all'intensità delle attività economiche, la Svizzera rimane esposta a un forte impatto ambientale nonostante i progressi nella protezione dell'ambiente. L'equilibrio tra protezione e sfruttamento delle risorse naturali suolo, acqua, aria, foreste ecc. va mantenuto o ristabilito mediante strumenti adeguati in modo che tali risorse possano essere utilizzate durevolmente anche dalle generazioni future. La politica dell'ambiente diventa così una politica delle risorse che disciplina l'accesso alle risorse naturali (aria, acqua, suolo, foreste, paesaggio, quiete ecc.); inoltre la politica dell'ambiente fornisce importanti contributi alla sicurezza (per es. protezione contro le piene), alla salute (per es. tramite l'aria pulita) e alla varietà delle specie (biodiversità). Questo cambiamento implica in misura crescente la politica settoriale **(→ Politica finanziaria, Politica dell'energia, Politica dei trasporti, Politica di ordinamento del territorio, Politica agricola)**.[261] Devono perciò essere intensificati gli sforzi a livello tecnico e politico e dev'essere rafforzato il monitoraggio ambientale quale base importante per le decisioni di politica dell'ambiente. Nel quadro dell'esame dell'impatto sull'ambiente

(EIA) di impianti occorre assicurare che i requisiti in materia ambientale siano adempiuti. In futuro sarà necessaria anche una migliore considerazione delle esigenze ambientali in sede di pianificazione (per es. nei piani direttori cantonali) mediante un esame ambientale a livello strategico (combinato con una valutazione della sostenibilità). Assumono maggiore importanza il coordinamento e la collaborazione internazionale, tra l'altro nell'ambito degli sforzi per il disciplinamento internazionale degli inquinanti inorganici persistenti (lavori preliminari in vista di una convezione sui PIP) **(→ Politica estera)**.

Inquinamento e protezione del suolo

Lacune nella rete delle stazioni di osservazione del suolo

Strettoie istituzionali, a livello d'organico e finanziarie limitano la capacità di attuazione

Elevata necessità di ricerca e informazione

Le misure per la limitazione delle emissioni in altri settori della politica determinano il raggiungimento degli obiettivi della protezione preventiva del suolo

La pianificazione del territorio deve considerare meglio le caratteristiche del suolo

Il deterioramento antropogeno del suolo è attualmente rilevato solo in parte. L'adesione della Svizzera, avvenuta nel 2006, all'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) accelera i lavori di osservazione del suolo. I dati relativi al suolo cantonali e federali saranno rilevati secondo un sistema unificato e messi a disposizione degli interessati in Svizzera e dell'AEA (progetto NABODAT). Occorre accordare la priorità alle misure preventive per proteggere il suolo dal deterioramento, dato che i danni causati spesso sono irreversibili. Le necessarie risorse istituzionali, personali e finanziarie nel settore della protezione qualitativa del suolo sono ancora insufficienti presso le autorità e vanno potenziate. La necessità di ricerca permane elevata, in particolare nell'ambito del carico fisico (costipamento del suolo, erosione) e biologico. Mediante l'impiego di specialisti della protezione dei suoli sui cantieri si mira ad ulteriori progressi nella protezione fisica del suolo e ad evitare la diffusione incontrollata di materiale del suolo inquinato sui cantieri con importanti movimenti di terra. La protezione preventiva del suolo rimane fortemente dipendente dai provvedimenti per ridurre le emissioni in altre politiche settoriali (compito trasversale). Con un'attuazione conseguente e conforme agli obiettivi della nuova politica agricola, a medio e lungo termine dovrebbero diminuire i carichi di sostanze nocive nel terreno dovuti all'agricoltura **(→ Politica agricola)**. Anche le altre misure nella politica d'igiene dell'aria, nel settore delle sostanze, nel riciclaggio dei rifiuti, nella selvicoltura o nella protezione dell'acqua dovrebbero comportare ulteriori riduzioni dell'inquinamento del suolo. Nel campo della protezione quantitativa del suolo, per contro, in assenza di più incisive misure di politica di ordinamento del territorio e di politica dei trasporti, l'impermeabilizzazione netta del suolo progredirà ancora **(→ Politica dei trasporti, politica di ordinamento del territorio)**. Inoltre, in futuro l'utilizzazione del suolo dovrà essere maggiormente conforme alla sua struttura e capacità.

Protezione delle acque e approvvigionamento idrico:

Significativi progressi negli ultimi anni

Necessità di ricerca per i composti chimici che causano mutamenti ormonali

Necessità d'agire soprattutto nella rivitalizzazione della rete dei corsi d'acqua e nella riduzione delle emissioni nel settore d'alimentazione delle acque

Requisiti più severi per sostanze non o difficilmente degradabili

Assicurazione sul lungo termine dell'approvvigionamento idrico

Nell'ambito della protezione delle acque si sono potuti registrare consistenti progressi negli scorsi anni.[262] Destano tuttavia preoccupazione i composti chimici convogliati in crescente misura nelle acque che già in minime concentrazioni possono causare mutamenti ormonali negli esseri viventi. Occorre intensificare la ricerca per determinare le cause e gli effetti, metodi di rilevamento e rintracciamento nonché possibili misure di protezione delle acque. Una maggiore necessità d'intervento sussiste inoltre nel settore delle misure di rinaturazione della rete dei corsi d'acqua per migliorarne le funzioni (scarico e ritenzione delle piene e di materiale solido di fondo, biotopi ricchi di specie e corridoi di collegamento, aree di svago e ristoro per la popolazione, rigenerazione della risorsa naturale acqua). La sfida centrale è costituita dall'assicurazione del necessario fabbisogno di spazio per i corsi d'acqua.[263] Per quanto concerne la protezione delle acque sotterranee e dell'acqua potabile è data priorità alla sicurezza d'approvvigionamento con acqua potabile di perfetta qualità – anche in situazioni estreme – a un prezzo possibilmente vantaggioso. Questo obiettivo potrà essere raggiunto soltanto allorquando anche le sorgenti diffuse nell'intero bacino imbrifero di ricettori naturali, e soprattutto di captazioni d'acqua potabile, saranno soggette a vincoli di riduzione delle emissioni.[264] Senza esigenze più severe per quanto concerne l'ammissione e l'impiego di sostanze nocive per le acque non o solo difficilmente degradabili, a medio termine ciò non è assicurato. Per finire, l'inasprimento dei conflitti d'interesse nell'attuazione delle misure nella protezione delle acque reclama strumenti adeguati. Si può ritenere che la gestione delle risorse idriche sulla base di bacini imbriferi acquisterà una maggiore importanza. Occorrere valutare in modo più approfondito quali sono le strutture istituzionali e organizzative meglio adatte allo scopo.[265]

Inquinamento dell'aria e politica di protezione dell'aria

Anche nell'ambito dell'inquinamento dell'aria sono stati raggiunti notevoli miglioramenti da metà degli anni Ottanta grazie all'esecuzione della legislazione contro l'inquinamento atmosferico (LPAmb, ordinanza contro l'inquinamento atmosferico). Per quanto riguarda le emissioni di diossido di zolfo il traguardo della Strategia di lotta contro l'in-

quinamento atmosferico è già stato raggiunto.[266] Anche per quanto concerne le rimanenti sostanze nocive le misure adottate (per esempio severe prescrizioni in materia di emissioni per gli impianti di riscaldamento, l'industria e l'artigianato, severe prescrizioni sui gas di scarico per il traffico stradale, tassa d'incentivazione sui composti organici volatili, TTPCP) hanno sortito e sortiscono effetti positivi. Nonostante i progressi degli ultimi anni, si manifestano ancora eccessivi tassi d'inquinamento dovuti all'ozono a livello del suolo, al diossido d'azoto, alle polveri fini respirabili (PM10), alle deposizioni acide e agli apporti di azoto. Essi causano danni alla salute **(→ Politica della sanità)** e all'ambiente e notevoli costi per l'economia nazionale[267] **(→ Politica economica)**. Occorre perciò adottare misure supplementari per raggiungere gli obiettivi di protezione dell'aria e per rispettare i valori limite dell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico per tutte le sostanze nocive. Le emissioni delle sostanze nocive problematiche quali ossidi di azoto, composti organici volatili, polveri fini e ammoniaca devono essere all'incirca dimezzate.[268] Tutti i produttori di tali sostanze inquinanti – trasporti, industria e artigianato, economie domestiche, agricoltura e silvicoltura – devono contribuire alla riduzione delle sostanze nocive. Le esigenze della protezione dell'aria vanno integrate nelle corrispondenti politiche settoriali **(→ Politica dei trasporti, Politica dell'energia, Politica dell'ordinamento del territorio, Politica agricola e Politica finanziaria)**. Le possibilità tecniche per diminuire le emissioni e i gas di scarico vanno sfruttate. Oltre alla protezione tecnica dell'ambiente, per il raggiungimento degli obiettivi bisognerà adottare strumenti d'incentivazione dell'economia di mercato per intervenire sul volume del traffico e i consumi energetici **(→ Politica dei trasporti, Politica dell'energia, Politica di ordinamento del territorio)**.

Raggiunti gli obiettivi di protezione della salute e dell'ambiente per quanto riguarda il diossido di zolfo

Necessari interventi supplementari per quanto riguarda gli ossidi d'azoto, i composti organici volatili, le polveri fini respirabili e l'ammoniaca

Necessarie severe prescrizioni corrispondenti allo stato attuale della tecnica sulle emissioni per tutti coloro che causano l'inquinamento e strumenti d'incentivazione di economia di mercato

Occorrono misure nelle politiche dei trasporti, dell'energia, dell'ordinamento del territorio e agricola per raggiungere gli obiettivi d'igiene dell'aria

Protezione dalle radiazioni non ionizzanti (RNI)

Le radiazioni non ionizzanti (RNI) provengono in parte da fonti naturali (per esempio la luce del sole), per la maggior parte tuttavia sono generate artificialmente da impianti fissi (per esempio linee elettriche, ferrovie, antenne trasmittenti) e apparecchi mobili (per esempio telefoni mobili o elettrodomestici). Nel 1999 il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti (ORNI), al fine di limitare preventivamente la radiazione di impianti fissi in considerazione delle conoscenze incomplete sulle conseguenze per la salute delle radiazioni. Il settore della comunicazione senza fili si trova in una fase di rapidissimo sviluppo in cui sono in forte crescita la molteplicità, il numero e la diffusione delle antenne di trasmissione fisse e degli apparecchi mobili degli utenti. Questa evoluzione presumibilmente continuerà. Con applicazioni nella trasmissione di dati mobile, nella telematica dei trasporti e nell'impiantistica negli edifici intelligente, l'ambiente in cui viviamo sarà sempre più pervaso da radiazioni non ionizzanti.[269] Lo studio delle eventuali conseguenze per la salute non è stato finora in grado di tenere il passo con questa evoluzione. Le conseguenze acute per la salute in casi di esposizione intensa sono certamente ben note, non però gli effetti a lungo termine dei carichi duraturi nell'ambiente, sensibilmente inferiori. In considerazione delle questioni aperte e del costante aumento delle fonti di RNI, la popolazione reagisce in maniera viepiù preoccupata e critica ed esige a prova dell'innocuità o per lo meno che venga garantito il primato delle misure di protezione rispetto agli aspetti economici[270] **(→ Politica della sanità)**. V'è necessità d'intervento a tre livelli. Prioritariamente, si deve accelerare la ricerca sulle conseguenze per la salute dell'esposizione a RNI attuale e futura. A tal fine, il Consiglio federale ha autorizzato il Programma nazionale di ricerca 57 «Radiazioni non ionizzanti, ambiente e salute». In secondo luogo dev'essere portata avanti in modo sistematico la strategia preventiva avviata, in base al principio che l'esposizione a radiazioni non ionizzanti va evitata ovunque sia possibile. Ciò comporta, da un lato, un'applicazione rigorosa dell'ORNI.[271] Dall'altro, l'industria dev'essere sensibilizzata affinché sviluppi tecnologie e prodotti innovativi «a basse radiazioni». L'opinione pubblica preoccupata dev'essere informata in modo trasparente sulle RNI, per esempio mediante catasti degli impianti e dell'esposizione accessibili a tutti e un monitoraggio continuo dell'inquinamento da RNI nell'ambiente. Per finire, occorre prestare maggiore attenzione anche alle eccessive immissioni di luce artificiale (immissioni di luce).[272]

Le RNI aumentano, gli studi sulle conseguenze per la salute sono incompleti. Rafforzare perciò la ricerca clinica e biologica

Nel contempo mantenere il più basso possibile il carico di RNI in senso preventivo

Rilevare l'inquinamento ambientale dovute alle RNI e rendere i risultati accessibili al pubblico

Inquinamento fonico e protezione contro l'inquinamento fonico

Nella lotta contro il rumore sono riconoscibili alcuni sviluppi positivi. La protezione della popolazione in prossimità di impianti privati (per es. industria, artigianato e commercio) ha raggiunto un elevato standard qualitativo a livello svizzero. Nell'ambito del rumore dovuto al traffico stradale sono stati raggiunti buoni risultati con il risanamento delle strade nazionali, in particolare perché il finanziamento delle misure costruttive è assicu-

Necessari ulteriori interventi per quanto concerne il rumore del traffico stradale

Presumibilmente raggiungibili gli obiettivi nei trasporti su rotaia

Ulteriore necessità d'intervento per quanto concerne il rumore causato dall'aviazione e allargamento della protezione dall'inquinamento fonico agli spazi vitali di uomini e animali

Zone d'insediamento e spazi ricreativi vicini ai centri abitati senza rumore o poco rumorosi

rato con l'impiego dei proventi a destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali. Per contro, l'inquinamento acustico lungo le rimanenti strade aumenterà ancora o si stabilizzerà ad un alto livello in seguito all'incremento del volume del traffico e alle evoluzioni in atto nella costruzione delle automobili, poiché i programmi cantonali di risanamento vengono promossi solo a rilento per motivi di politica finanziaria **(→ Politica finanziaria)**. La maggiore urgenza d'intervento per quanto concerne la protezione dal rumore risulta quindi a media scadenza nella riduzione del rumore del traffico stradale. Finora, nella realizzazione di provvedimenti di protezione contro il rumore nell'ambito dei trasporti stradali l'accento è stato posto soprattutto su provvedimenti di natura edile. In futuro tuttavia s'imporranno maggiori sforzi a livello tecnologico per ridurre ulteriormente le emissioni di veicoli (rumore del motore, pneumatici, carreggiata). Anche una strategia rafforzata di internalizzazione nel campo della politica dei trasporti potrebbe diminuire l'inquinamento fonico del traffico stradale, richiederebbe meno provvedimenti di natura edile per la protezione della popolazione e ridurrebbe gli oneri finanziari segnatamente dei Cantoni **(→ Politica dei trasporti, Politica finanziaria)**. Il finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici è stato assicurato con l'approvazione da parte del popolo del progetto FTP. Gli obiettivi di protezione contro il rumore nel campo del traffico su rotaia potranno presumibilmente essere raggiunti.[273] In considerazione del previsto aumento del traffico aereo, senza misure supplementari aumenterà probabilmente l'inquinamento fonico locale in prossimità degli aeroporti **(→ Politica dei trasporti)**. Oltre all'intensificazione dell'applicazione del monitoraggio del rumore e della lotta contro il rumore alla fonte, v'è altresì una necessità d'intervento per non limitare la protezione dal rumore soltanto agli insediamenti, ma per estenderla di principio a tutti gli ambienti di vita dell'uomo e della fauna.[274] A tale proposito occorre considerare particolarmente la protezione di regioni rimaste finora risparmiate dal rumore e l'esigenza della popolazione di aree d'insediamento e aree ricreative di prossimità senza rumore o poco rumorose. I criteri stabiliti dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) per il benessere della popolazione costituiscono in tale contesto anche per la Svizzera una sfida per il futuro.

Protezione da sostanze pericolose per l'ambiente

Tuttora migliaia di sostanze non sono esaminate e valutate. Si impongono norme più severe (regolamento UE-REACH). Necessità di sviluppare la cooperazione internazionale e di vietare le sostanze particolarmente nocive per l'ambiente

Lacuna di conoscenze sugli effetti a lungo termine delle sostanze e miscele e riguardo ai rischi della nanotecnologia, necessità di ricerca

La protezione dalle sostanze pericolose per l'ambiente assumerà in futuro un'importanza crescente. Si stima che attualmente vengano utilizzate a scopo commerciale circa 100 000 sostanze. Poiché le sostanze possono essere combinate pressoché a piacimento, il numero dei prodotti commerciabili è un multiplo di queste. Al pari di altri Paesi, in Svizzera le nuove sostanze devono essere esaminate e notificate. A tale proposito sussistono lacune per quanto concerne le sostanze immesse sul mercato prima del 1981 (vecchie sostanze). Benché siano in atto sforzi per recuperare il loro esame e la valutazione, i lavori procedono a rilento. Al fine di accelerare le procedure, l'UE ha inasprito le esigenze per le vecchie sostanze. Il relativo regolamento REACH entra in vigore nell'estate 2007. Si dovrà valutare l'opportunità della Svizzera di adeguare tutte le sue prescrizioni relative alle vecchie sostanze a REACH e di collaborare nell'esecuzione con l'UE. Le sostanze particolarmente pericolose, come per esempio le sostanze organiche persistenti o i metalli pesanti, vanno bandite a livello mondiale nel quadro del coordinamento internazionale **(→ Politica estera)**. Nei prossimi anni, le norme relative alla classificazione e all'etichettatura di sostanze chimiche saranno presumibilmente armonizzate a livello mondiale (GHS: Globally Harmonised System). Sussistono tuttora lacune di conoscenza sugli effetti a lungo termine delle sostanze e delle miscele in concentrazioni rilevanti per l'ambiente. Inoltre si dovrà prestare particolare attenzione al rapido sviluppo delle nanotecnologie. Le nanoparticelle sono caratterizzate da particolari qualità che possono comportare anche particolari rischi per l'uomo e l'ambiente. Per una valutazione dei rischi dei nanomateriali per l'ambiente e la salute **(→ Politica della sanità)** mancano oggi ancora in larga misura le basi. È prevista l'adozione e l'attuazione di un piano d'azione.

Rifiuti e politica dei rifiuti

Permane la necessità d'intervento per la riduzione delle sostanze nocive nella produzione e nei prodotti, nonché nel campo dell'uso parsimonioso delle risorse

Negli ultimi due decenni la gestione dei rifiuti in Svizzera ha conosciuto grandi cambiamenti. Il riciclaggio dei rifiuti è considerevolmente migliorato in diversi settori, l'inquinamento ambientale causato dagli impianti per lo smaltimento dei rifiuti è nettamente ridotto grazie a tecnologie d'alto livello. Oggi gli sforzi sono volti prioritariamente all'ottimizzazione economica ed ecologica di un sistema già ben funzionante.[275] Assume crescente importanza il finanziamento sicuro dei sistemi di riciclaggio. Sebbene sostanzialmente vengano privilegiati sistemi volontari sostenuti dall'economia, se del caso dovranno essere emanate prescrizioni per assicurare il finanziamento del riciclaggio delle

sostanze raccolte separatamente. Il coordinamento della pianificazione cantonale degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani (IIRU) rimane un compito permanente. Si tratta in particolare, in stretta collaborazione con i Cantoni, di evitare sovraccapacità. Al fine di ridurre i costi e l'inquinamento dell'ambiente causato dai trasporti, a lungo termine occorre prevedere una ripartizione più equilibrata della capacità degli IIRU. Nell'interesse di un abbassamento delle emissioni di gas con effetto sul clima e di un'utilizzazione parsimoniosa delle energie disponibili, si tratta di ottimizzare il rendimento degli IIRU e lo smercio dell'energia in essi prodotta.[276] Dopo aver in gran parte raggiunto il traguardo intermedio di una consistente riduzione dell'inquinamento ambientale, assumono viepiù importanza la gestione mirata delle risorse nei rifiuti (metalli, fosfati, materiali da costruzione) e la chiusura dei cicli delle sostanze.[277] I necessari procedimenti sono attualmente in fase di sviluppo. In generale il comparto gestione rifiuti deve maggiormente provvedere affinché già in fase di progettazione dei prodotti si punti a un ridotto inquinamento ambientale dalla produzione all'utilizzazione e allo smaltimento. In questo contesto riveste grande importanza la sensibilizzazione della popolazione per un consumo rispettoso dell'ambiente e un trattamento dei rifiuti volto a un uso parsimonioso delle risorse. Ai fini della promozione di un'utilizzazione efficiente dell'energia e delle materie prime, vanno valutati incoraggiamenti economici come per esempio tasse d'incentivazione. Un esempio in tal senso è la legge sul CO_2.

Garanzia del finanziamento dei sistemi di riciclaggio, gestione mirata delle risorse nei rifiuti e chiusura dei cicli delle sostanze

Necessità di una maggiore tassazione dell'energia e del consumo di materie prime per raggiungere obiettivi di prevenzione più ambiziosi

Ai fini della protezione dell'ambiente, la Svizzera dovrà risanare nei prossimi 25 anni 3000–4000 siti contaminati, con costi preventivati di circa 5 miliardi di franchi. Per molti siti contaminati i responsabili non possono essere individuati o sono insolventi, talché i costi di risanamento incombono allo Stato[278] **(→ Politica finanziaria)**. Con la revisione della legge sulla protezione dell'ambiente del 16 dicembre 2005 il finanziamento speciale è stato esteso anche ai costi per il rilevamento (catasto), l'esame e la sorveglianza nonché al finanziamento del risanamento di diverse centinaia di impianti di tiro ancora in esercizio. Gli obiettivi di un'adeguata soluzione del problema dei siti contaminati dovrebbero così essere realizzati nel corso di una generazione.

Risanamento dei siti contaminati

I responsabili non sono reperibili o sono insolventi

Il raggiungimento degli obiettivi dipende dal finanziamento e dalla capacità di attuazione

La moderna biotecnologia è assurta a tema scientifico, sociale e politico di primo piano. La sfida particolare consiste nell'adottare regolamentazioni per quanto possibile a livello internazionale e nel procedere a un'attenta ponderazione tra aspetti etici, economici e scientifici. Attualmente in Svizzera vengono istituite numerose nuove basi giuridiche, in particolare nel settore umano[279] **(→ Politica della ricerca, Politica della salute)**. L'uso della biotecnologia è tuttavia oggetto di discussioni controverse anche nel settore extraumano, segnatamente nell'agricoltura **(→ Politica agricola)**. Problemi si pongono in particolare nell'utilizzazione di organismi geneticamente modificati (OGM), ma anche di organismi patogeni (OP) e organismi allogeni invasivi. La coltivazione di OGM è in forte aumento in tutto il mondo, ma quest'espansione si limita a pochi grandi Stati extraeuropei. In Europa il numero di immissioni nell'ambiente e la superficie coltivata rimangono pressoché stabili. La legge sull'ingegneria genetica (LIG, in vigore dal 2004, ordinanze in revisione) e la legge sulla protezione dell'ambiente stabiliscono condizioni severe e sicure per l'utilizzazione di organismi senza mettere a repentaglio la diversità biologica e la fertilità del suolo.[280] Il coordinamento internazionale costituisce una grande sfida. Con il Protocollo di Cartagena è stato compiuto un grande passo in avanti nel settore degli OGM. Per contro, manca ancora uno strumento internazionale per la distribuzione equa dei vantaggi nello sfruttamento delle risorse genetiche (ABS Access and Benefit Sharing).[281]

Organismi e biotecnologie

Istituzione di nuove condizioni quadro giuridiche per l'utilizzazione di organismi geneticamente modificati sulla base della LIG

Necessità di regolamentazione a livello internazionale (ABS)

Dall'inizio degli anni 1990, con l'esecuzione dell'ordinanza sugli incidenti rilevanti, sono stati compiuti notevoli progressi nella prevenzione di incidenti rilevanti. In particolare negli impianti fissi dell'industria sono stati ridotti i maggiori potenziali di rischio migliorando nel contempo la gestione aziendale dei rischi. In considerazione degli sviluppi delle biotecnologie in futuro assumeranno una crescente importanza i potenziali di rischio biologici. Nel settore dei trasporti di merci pericolose[282] su rotaia si è raggiunta una riduzione dei rischi grazie anche all'attuazione della dichiarazione comune della FFS SA, della SSIC e del DATEC.[283] Tuttavia, è evidente che le misure di carattere organizzativo e tecnico adottate in Svizzera da sole non riescono dappertutto a ridurre sufficientemente i rischi di incidenti rilevanti nell'ambito dei trasporti. In seguito all'aumento dell'intera-

Protezione da incidenti rilevanti

Crescenti potenziali di rischio biologici e maggiori rischi dovuti al trasporto di merci pericolose

zione economica con l'estero è ad esempio necessario attuare i provvedimenti per il miglioramento tecnico della sicurezza dei mezzi di trasporto per determinate merci pericolose nella concertazione tra Stati. La Svizzera dovrà perciò impegnarsi nei prossimi anni nei pertinenti organismi internazionali per l'adozione di altre siffatte misure[284] **(→ Politica estera)**. V'è da ritenere che anche i trasporti di merci pericolose su strada o sul Reno continueranno a crescere in futuro, aumentando così il relativo potenziale di rischio. In relazione alla prevenzione degli incidenti rilevanti è chiamata a sviluppare adeguate risposte sempre più anche la pianificazione del territorio. Una prevenzione orientata al territorio e coordinata dei pericoli naturali e dei rischi di impianti costituisce una grande sfida, in quanto esige lo sviluppo di condizioni tecniche ed organizzative per una gestione del rischio orientata al territorio. Con la fusione dell'UFAFP con importanti settori dell'UFAEG nell'UFAM e l'istituzione della Divisione prevenzione dei pericoli, competente sia per i pericoli naturali sia per i rischi chimici (incidenti rilevanti) il coordinamento in questo settore è nettamente migliorato. Alla pianificazione del territorio occorre mettere a disposizione strumenti adeguati sui pericoli affinché possa contribuire con mezzi pianificatori alla protezione da catastrofi **(→ Politica di ordinamento del territorio)**.

Protezione dai pericoli naturali

Maltempo 2005 in tutto il Paese

Carta dei pericoli entro il 2011

Rinuncia allo sfruttamento di zone a rischio

Programma d'investimento per il rinnovamento duraturo di opere di protezione e per colmare le lacune di protezione

Negli ultimi due decenni, i danni causati da pericoli naturali si sono quadruplicati. L'intensificazione dell'utilizzazione del territorio in potenziali aree a rischio e la maggiore vulnerabilità di costruzioni e impianti (beni immagazzinati più preziosi, impianti di produzione ecc.), sono la causa di quest'aumento. Un'altra ragione va ricercata nell'evoluzione del clima **(→ Politica del clima)**. Il grave maltempo del 1987 ha indotto nel settore dei pericoli naturali un ripensamento. Il maltempo del 2005 ha evidenziato ancora una volta che non esiste una sicurezza assoluta. Anche in futuro occorrerà fare i conti con eventi estremi. Per una gestione durevole di insicurezze di origine naturale dev'essere quindi raggiunto in tutta la Svizzera uno standard di sicurezza paragonabile per utilizzazioni paragonabili. Un'importante base a tal fine è l'allestimento delle carte dei pericoli. Esse indicano le aree insediative in Svizzera minacciate da piene, valanghe, frane o cadute di massi. Entro il 2011 dovrebbero essere disponibili carte dei pericoli per l'intero territorio nazionale, il che implica un grande impegno segnatamente da parte dei Cantoni. Le carte dei pericoli servono tra l'altro da base per decidere quali utilizzazioni di zone a rischio vanno evitate. Si dovranno per esempio lasciare liberi i corridoi di deflusso e le superfici a pericolo elevato. Una condizione essenziale a tal fine è l'attuazione pianificatoria delle carte dei pericoli che deve avvenire con elevata priorità. Occorre promuovere la sensibilità per la necessità di queste misure onde risolvere i conflitti tra interessi legati alle limitazioni di utilizzazione. È possibile evitare gravi danni anche riducendo la vulnerabilità di costruzioni e impianti rispetto agli eventi naturali. Gli architetti e i progettisti vanno quindi istruiti nel settore della protezione delle opere mediante una formazione e un perfezionamento mirati. La popolazione dev'essere sensibilizzata sui pericoli naturali. Solo così è possibile assicurare che i proprietari di costruzioni e impianti assumano una maggiore responsabilità e gli interessati si comportino correttamente in caso d'evento. Queste misure da sole tuttavia non bastano. Per migliorare la modalità di affrontare le insicurezze di origine naturale si dovrà in futuro attuare in modo rigoroso una gestione integrale dei rischi. Quest'ultima non si basa su singole misure, ma considera in modo coordinato tutte le opzioni (pianificazione del territorio, manutenzione, misure tecniche e biologiche, protezione della popolazione, preallerta, allarme ed evacuazione) per ridurre al minimo i danni per l'economia nazionale. La riparazione dei danni alle opere di protezione esistenti e il risanamento o rinnovamento durevole delle stesse richiedono un programma d'investimenti a lunga scadenza al fine di assicurare entro un termine utile la sicurezza dello spazio esistenziale ed economico da pericoli naturali. Le opere di protezione devono in particolare soddisfare i requisiti di una strategia d'adattamento (robusti, sovraccaricabili, adattabili) **(→ Politica di ordinamento del territorio, Politica di sicurezza)**.

Diversità biologica e paesaggistica

Tendenza all'espansione disordinata degli insediamenti, elevata pressione

Con la prosecuzione delle politiche d'incidenza territoriale nella forma attuale, l'evoluzione della diversità biologica e paesaggistica sarà segnata anche a medio termine dalla pressione della proliferazione insediativa nel paesaggio, dal crescente consumo netto di superficie (superficie destinata ai trasporti e all'insediamento) e dall'intensificazione della pressione di utilizzazione segnatamente da parte dell'agricoltura e del turismo. L'au-

mento dei prezzi per l'energia **(→ Politica dell'energia)** comporterà un'inversione di tendenza nello sfruttamento forestale e potrebbe comportare anche in quel settore un aumento della pressione dal punto di vista della biodiversità. Parallelamente, sono sottoposte a pressione altresì le risorse finanziarie e personali della Confederazione e dei Cantoni nella politica della natura e del paesaggio. È soprattutto negli ultimi decenni che, in modo lento e quasi impercettibile, il paesaggio della Svizzera ha subito profondi cambiamenti, confinando gli spazi prossimi allo stato naturale pressoché esclusivamente nelle regioni alte delle Alpi, nelle superfici di produttività marginale dell'agricoltura e della silvicoltura e nelle zone protette. Le carenze della politica di ordinamento del territorio[285] si ripercuotono sensibilmente sulla qualità e la varietà dei paesaggi; la relativa pressione (allentamenti del diritto in materia di pianificazione del territorio a favore dell'agricoltura, la prevista revisione della costruzione al di fuori della zona edificabile) continua a crescere **(→ Politica agricola, Politica di ordinamento del territorio)**. Per fronteggiare queste evoluzioni, occorre formulare nel comparto natura e paesaggio maggiori obiettivi operativi di protezione e di sviluppo quantitativi e qualitativi, il che però incontra segnatamente per il paesaggio grandi difficoltà di ordine metodologico e si pone in conflitto con la complessa divisione dei compiti Confederazione-Cantoni in quest'ambito e nella politica di ordinamento del territorio **(→ Costituzione e istituzioni)**. Le misure proposte nella Concezione Paesaggio Svizzero relative alla protezione della natura e del paesaggio, il nuovo orientamento della politica agricola già avviato e la selvicoltura rispettosa della natura potranno migliorare la situazione a medio e lungo termine e vanno perseguiti anche in futuro[286] **(→ Politica agricola, Politica forestale)**. I mezzi per un'estensione delle superfici di compensazione ecologica e il loro livello qualitativo nella superficie agricola utile sono assicurati a medio termine nel quadro della «Politica agricola 2011». A lungo termine tali sforzi potrebbero tuttavia raggiungere limiti politico-finanziari, il che metterebbe in forse l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica e paesaggistica **(→ Politica finanziaria)**. A media scadenza sarà particolarmente importante seguire con la massima attenzione le ripercussioni delle misure di compensazione ecologica nell'agricoltura sulla qualità del paesaggio e sulla diversità biologica e assoggettarle a una verifica dei risultati, poiché il consenso della popolazione per i pagamenti di compensazione ecologica può essere mantenuto solo se l'utilità che ne consegue risulta visibile **(→ Politica agricola)**. Una grande sfida si presenterà nell'ambito della promozione delle specie e segnatamente nella definizione di obiettivi e misure concernenti le specie per le quali la Svizzera è responsabile. A causa dell'esiguo margine di manovra politico-finanziario, acquisteranno importanza le misure volontarie a favore della natura e del paesaggio e la collaborazione degli enti pubblici con l'economia. I nuovi parchi d'importanza nazionale hanno obiettivi diversi. Nel Parco nazionale è preminente lo sviluppo selvaggio della natura. I parchi naturali regionali sono regioni rurali che presentano un'elevata qualità dei paesaggi naturali e rurali in cui viene promosso lo sviluppo sostenibile, il turismo dolce e la vendita di prodotti locali. I parchi naturali periurbani sono zone più piccole lasciate alla dinamica naturale, in cui è preminente il contatto del pubblico con la natura.[287] La persistente pressione dell'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio potrebbe in futuro essere ridotta specialmente tramite più incisive misure a livello di politica dei trasporti e di ordinamento del territorio **(→ Politica degli agglomerati, Politica di ordinamento del territorio, Politica dei trasporti)**. Si tratta però anche di mantenere ad un alto livello la qualità della vita per gli abitanti negli insediamenti stessi, rendendoli così attraenti da incoraggiare un comportamento conforme alle esigenze ecologiche, ad esempio nel tempo libero. Ciò richiede tuttavia che la popolazione sviluppi la necessaria comprensione e sensibilità per l'ambiente; l'economia e i Comuni vanno sensibilizzati riguardo al valore di un'elevata qualità di localizzazione residenziale e professionale nonché del capitale turistico «paesaggio». All'incalzante processo di urbanizzazione in ampie aree della Svizzera è legata, in considerazione della salvaguardia della varietà biologica e paesaggistica, un'altra sfida: occorre integrare nelle aree degli agglomerati spazi ricreativi e di ristoro prossimi allo stato naturale. A questo proposito è necessaria una pianificazione lungimirante tra Comuni e regioni **(→ Politica economica, Politica di ordinamento del territorio, Politica regionale)**.

di sfruttamento e ridotte risorse finanziarie per contrastare tale tendenza

Le misure nell'ambito della protezione della natura e del paesaggio e nella politica agricola e forestale comportano un parziale miglioramento

Crescente importanza delle misure volontarie e della collaborazione con l'economia

Parchi d'importanza nazionale per promuovere la politica regionale, il turismo e uno sviluppo ecologico del paesaggio

Miglioramento della qualità della vita nelle regioni urbane

La foresta svolge molteplici compiti: deve fornire un contributo alla protezione dell'ambiente (per esempio migliorando la qualità dell'aria come serbatoio di CO_2) e alla biodiversità, costituire per un numero crescente di visitatori un'attraente area di svago, arric-

Protezione e utilizzazione della foresta:

Molteplici compiti della foresta

Elaborazione di una politica della risorsa legno

Sostenere nuove sfide

chire la varietà del paesaggio culturale allo stato prossimo alla natura e fornire legna a buon mercato. Allo stesso tempo, il bosco offre protezione dalle valanghe e dall'erosione del suolo, e immagazzina e depura l'acqua potabile. Si sta delineando un aumento delle esigenze della società nei confronti delle prestazioni della foresta, per esempio la computazione della foresta come pozzo di CO_2 **(→ Politica del clima)**. È perciò possibile che la concorrenza tra le diverse prestazioni si inasprirà e che la Confederazione sarà sollecitata maggiormente nel ruolo di regolatore. Parallelamente, nei settori di utilità collettiva si dovrà, in seguito alle finanze pubbliche sempre più limitate **(→ Politica finanziaria)**, individuare nuove soluzioni a livello di partenariato tra proprietari e utenti della foresta. Tale sfida è affrontata dalla Confederazione mediante un programma d'azione elaborato in modo partecipativo per gli anni 2004–2015 (Programma forestale).[288] Le priorità del programma sono la garanzia della funzione protettiva del bosco, la salvaguardia della biodiversità nel bosco, la protezione dei suoli boschivi, degli alberi e dell'acqua potabile, l'incremento della redditività dell'economia forestale e il potenziamento della filiera del legno quale fonte di valore aggiunto. Come tendenza è certo che l'aumento dei prezzi energetici, i nuovi investimenti e gli investimenti d'ampliamento dell'industria del legno comporteranno un aumento della domanda di legno. Ciò sosterrebbe l'auspicato potenziamento della filiera del legno quale fonte di valore aggiunto. Per il futuro è inoltre importante la modalità con cui verrà affrontata la crescente pressione sulla foresta quale conseguenza del crescente fabbisogno di superficie nelle aree d'insediamento e di agglomerato.

Politica estera in materia di protezione dell'ambiente

Qualche progresso, ma nel complesso crescente necessità d'agire per affrontare i rischi ambientali globali

Necessario un maggiore impegno nel quadro degli organismi della politica dell'ambiente internazionale per la soluzione dei problemi

Aumento dei corrispondenti impegni finanziari

L'ulteriore sviluppo della politica ambientale in Europa è determinato dall'UE

Partecipazione attiva facilitata da un'adesione all'UE

A livello internazionale sono stati conseguiti miglioramenti grazie alle relative convenzioni internazionali.[289] Molti problemi permangono tuttavia irrisolti e avranno a lunga scadenza, in caso di evoluzione conforme alla tendenza in atto, considerevoli ripercussioni dirette o indirette sulla Svizzera. Ciò vale soprattutto per i cambiamenti globali del clima **(→ Politica del clima, Politica dell'energia, Politica estera, Allegato A1)** e per la diminuzione globale della diversità biologica. In considerazione dei processi di globalizzazione nell'economia, nella scienza e nella tecnologia, il rafforzamento del regime ambientale internazionale assumerà in futuro una crescente importanza. Al centro dell'attenzione rimarranno il costante sviluppo delle convenzioni ambientali nei settori del clima, della biodiversità, dell'ozono, delle zone umide e delle sostanze chimiche, l'eliminazione delle lacune esistenti nel diritto ambientale internazionale (in particolare nei settori dell'acqua e delle foreste) nonché l'affermazione del principio dell'equivalenza delle regole dell'OMC e delle convenzioni ambientali **(→ Allegato A1)**. La Svizzera può fornire un utile contributo rafforzando il proprio impegno (in particolare nel quadro del GEF). A lunga scadenza, l'impegno finanziario in questo settore dovrà essere considerevolmente rafforzato se, nel quadro delle convenzioni globali sull'ambiente, si intendono raggiungere obiettivi più ampi e misure efficaci assieme ai Paesi in via di sviluppo **(→ Politica finanziaria)**. A livello europeo la Svizzera, in seguito all'accresciuta competizione tra piazze economiche segnatamente all'interno dell'Europa, deve puntare sempre più su uno sviluppo delle convenzioni internazionali e sull'armonizzazione internazionale degli standard di protezione dell'ambiente. La politica ambientale in Europa è fortemente caratterizzata dall'UE. L'adesione della Svizzera all'Agenzia europea dell'ambiente nel 2006 permetterà alla Svizzera di svolgere un ruolo attivo in Europa sia direttamente nello sviluppo del diritto ambientale europeo sia nella ricerca di misure di politica ambientale innovative. Nell'ambito dell'applicazione come pure nell'ulteriore sviluppo degli altri accordi Svizzera-UE nonché nel processo «Ambiente per l'Europa» o nell'ambito della collaborazione in seno a ECE-ONU e del Consiglio d'Europa, si tratta di sfruttare i margini d'azione al fine di realizzare gli interessi ambientali. Un'ampia partecipazione all'impostazione della politica ambientale europea sarà possibile solo in caso d'adesione all'UE **(→ Politica estera)**.

Politica dell'energia

Dal 1950 il consumo di energia è quintuplicato

In seguito alla crescita demografica ed economica e alla diminuzione dei prezzi reali dell'energia, la domanda di energia finale è più che quintuplicata dal 1950.[290] È fortemente aumentato in particolare il consumo di carburante **(→ Politica dei trasporti)**, dopo il 1950 anche quello dell'elettricità e del gas naturale. Nel corso degli anni 1990 la domanda di

energia finale è aumentata dell'8,5 percento, dal 2000 al 2005 del 3,7 per cento. Per contro, pro capite della popolazione dal 1985 è più o meno stabile in conseguenza dell'aumento dell'efficienza soprattutto nel settore degli edifici e della ridotta intensità energetica dell'economia. La quota delle nuove energie rinnovabili (ossia rinnovabili senza forza idrica) sul consumo finale di energia è aumentata tra il 1990 e il 2005 dal 3,5 per cento al 4,5 percento, ma rimane ancora molto bassa. Lo sfruttamento della forza idrica ha coperto nel 2005 circa il 10 per cento del consumo di energia lordo.

Consumo pro capite stabilizzato, ma nessuna inversione di tendenza all'inizio del 21° secolo

Il grado di sfruttamento dei potenziali dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili dipende dai prezzi dell'energia, dalle elasticità della domanda e dalle possibilità di sostituzione. Con l'aumento dei prezzi del carburante tra il 2004 e il 2005, ad esempio, la vendita di benzina senza piombo è diminuita del 3 per cento, parallelamente però lo smercio del diesel è aumentato di oltre il 9 per cento. Finché la domanda di energia finale in Svizzera rimane coperta per circa il 70 per cento da vettori energetici fossili, ne conseguono i seguenti problemi: emissioni di CO_2, inquinamento dell'ambiente dovuto al consumo d'energia, rischi d'incidente connessi con la produzione energetica e consumo di risorse non rinnovabili che a lunga scadenza non saranno più disponibili a costi sopportabili e i cui giacimenti sono per lo più situati in regioni politicamente instabili **(→ Allegato A1)**. I costi esterni causati dal consumo energetico sono considerevoli e comportano a lunga scadenza investimenti economici ed ecologici subottimali[291] **(→ Politica economica, Politica del clima, Politica dell'ambiente)**.

Effetti collaterali negativi del consumo energetico

Le forme attuali di consumo energetico sono inquinanti e comportano rischi di incidenti e di approvvigionamento

I principali fattori d'influenza del futuro sviluppo del consumo di energia sono la crescita demografica ed economica, i prezzi dell'energia e l'impostazione futura della politica energetica. Lo scenario I «Status quo» riguardo al futuro della domanda e dell'offerta di energia[292] evidenzia che nel quadro della politica energetica e del clima decisa dal Consiglio federale (legge sull'energia, SvizzeraEnergia, legge sul CO_2) la tendenza della crescente domanda di energia finale può essere interrotta da circa il 2015 e stabilizzata entro il 2035. Con una variante d'offerta di corrente mista (centrali termiche a combustibili fossili come strategia di transizione – in seguito energia nucleare) le emissioni di CO_2 aumenteranno nei prossimi 30 anni del 2,8 per cento. Una riduzione di maggiore portata dopo il 2010 richiede notevoli sforzi supplementari. Gli attuali strumenti di politica energetica e del clima, assieme a SvizzeraEnergia, il programma centrale per la convergenza delle misure di politica energetica, contrastano la tendenza in atto. L'obiettivo di riduzione stabilito nella legge sul CO_2 di meno 10 per cento entro il 2010 rispetto al 1990 può essere raggiunto se i provvedimenti proposti dal Consiglio federale (introduzione di una tassa sul CO_2 sui combustibili, promozione del gas naturale come carburante e dei carburanti biologici nonché il Centesimo per il clima dell'economia privata su carburanti) vengono introdotti tempestivamente e attuati in modo da raggiungere gli obiettivi.[293]

Consumo d'energia fino al 2035:

Stabilizzazione del consumo finale di energia entro il 2035 in caso di proseguimento della politica attuale

Nell'approvvigionamento d'elettricità si delinea dal 2020 circa una lacuna causata, sul versante dell'offerta, dalla disattivazione delle centrali nucleari di Mühleberg e Beznau I e II nonché dalla scadenza dei contratti di fornitura a lungo termine con la Francia, e da un aumento della domanda di corrente elettrica. Per colmare l'incombente lacuna d'approvvigionamento dal 2020 si punta prioritariamente a un'utilizzazione più efficiente della corrente elettrica e successivamente alla promozione di vettori energetici rinnovabili. Nonostante gli sforzi del programma SvizzeraEnergia, la lacuna non potrà essere del tutto colmata. A tal fine si dovrà ricorrere a vettori energetici fossili o nucleari, alla forza idrica o a importazioni di corrente o maggiori sforzi di risparmio. Un contributo sostanziale alla generazione di corrente delle energie rinnovabili è possibile solo con misure di promovimento molto ampie. Le possibilità d'importazione di «corrente verde» sono limitate.

Futuro approvvigionamento di corrente

Crescente lacuna a partire dal 2020

Opzione energia nucleare ancora aperta, prioritaria la soluzione dello smaltimento delle scorie radioattive

Come soluzione transitoria, potrebbero contribuire a colmare la lacuna di approvvigionamento di corrente elettrica le centrali combinate a gas. Tali centrali emettono però notevoli quantitativi di CO_2. Esse minacciano pertanto gli obiettivi svizzeri di Kyoto e contrastano con una politica del clima a lungo termine **(→ Politica del clima, Politica dell'ambiente)**. I futuri gestori di centrali combinate a gas dovranno quindi mettere in atto misure di compensazione in Svizzera o all'estero. Con la nuova legge sull'energia nucleare (in vigore dal 1° febbraio 2005) esiste un'esaustiva regolamentazione di legge

del futuro uso dell'energia nucleare. Le autorità federali hanno ora tra l'altro il mandato di esaminare in modo approfondito la fattibilità dell'opzione energia nucleare tenendo conto di tutti i rischi (politici, finanziari, tecnici ecc.). La nuova legislazione disciplina inoltre lo smaltimento nucleare e attribuisce alle autorità federali le necessarie competenze e gli strumenti opportuni. A questo proposito, il 28 giugno 2006 il Consiglio federale ha constatato che è stata fornita la prova dello smaltimento per le scorie altamente radioattive. Il prossimo compito urgente consiste nella valutazione e determinazione di siti idonei per siffatti depositi nel quadro del piano settoriale «Depositi in strati geologici profondi» **(→ Politica di ordinamento del territorio)**.

Mercato dell'elettricità

Contesto europeo liberalizzato

Processo di internazionalizzazione e di concentrazione nel mercato europeo dell'elettricità

La legge sull'approvvigionamento elettrico è destinata a risolvere importanti problemi

Certezza d'approvvigionamento definibile adeguatamente solo all'interno del sistema interconnesso europeo

Sviluppare ulteriormente la rete di linee sulla base del Piano settoriale Elettrodotti (PSE)

Necessario il potenziamento della forza idrica e dell'energia elettrica rinnovabile

La prevista apertura, risp. liberalizzazione del mercato dell'elettricità in Europa comporterà presumibilmente un processo di concentrazione e di internazionalizzazione delle imprese d'approvvigionamento elettrico che è d'altronde già in atto a livello delle grandi aziende elettriche regionali. Occorre partire dal presupposto che questo sviluppo continuerà. Le decisioni d'investimento saranno in futuro maggiormente ottimizzate a livello europeo e verranno prevalentemente valutate in base a criteri di redditività. Dopo il rifiuto della legge sul mercato dell'energia elettrica nel 2002 il Consiglio federale ha deciso, in considerazione della persistenza dei problemi, di riproporre una soluzione sulla base di una legge sull'approvvigionamento elettrico. L'assenza di regole precise sulle forniture di corrente elettrica transfrontaliere in caso d'insufficienza della capacità di rete, l'incertezza di diritto per gli investimenti nelle reti elettriche e la generazione di corrente elettrica in Svizzera, un'efficienza e una sicurezza d'approvvigionamento non trasparenti, la mancanza di trasparenza riguardo ai costi di rete, i corrispettivi per l'utilizzazione della rete e i tariffari per l'energia elettrica, l'assenza di un accesso non discriminante alla rete e l'inesistenza di regole relative ai costi di rete computabili richiedono condizioni quadro di legge. La garanzia permanente di un'elevata sicurezza d'approvvigionamento e il servizio universale sono preminenti. Di particolare importanza saranno le future condizioni quadro per promuovere l'elettricità prodotta da energie rinnovabili. È altresì importante che le imprese di approvvigionamento proseguano in un contesto liberalizzato i loro processi di modernizzazione (per esempio l'introduzione di contabilità analitiche separate per attività di rete e di mercato, un rafforzato orientamento verso la clientela, la cura delle competenze centrali, gli investimenti nel futuro ecc.). In relazione con l'apertura europea del mercato hanno subito modifiche anche le condizioni quadro per l'obiettivo della sicurezza d'approvvigionamento nel settore dell'elettricità. A media scadenza l'internazionalizzazione dell'approvvigionamento di corrente elettrica, che è sempre più possibile anche a livello transfrontaliero nella rete europea, aumenterà. Dovrà essere definita una rete strategica di elettrodotti che dovrà essere realizzata prioritariamente. La base pianificatoria sarà fornita dal Piano settoriale Elettrodotti (PSE). Occorrerà inoltre esaminare come potrà essere rafforzata la posizione delle centrali idroelettriche indigene e delle altre energie rinnovabili in un contesto europeo caratterizzato da un'accentuata concorrenza.[294]

Mercato del gas naturale

In seguito all'evoluzione nell'UE si pone la questione dell'apertura

Problematica meno acuta che per l'elettricità

Accesso di terzi alla rete del gas ad alta pressione già garantito

Sicurezza dell'approvvigionamento prioritaria

L'importanza del gas naturale per l'approvvigionamento energetico continuerà ad aumentare. Nell'UE viene liberalizzato, oltre al mercato dell'elettricità, anche il mercato del gas naturale,[295] talché, in considerazione della convergenza dell'industria europea dell'elettricità e del gas e della stretta integrazione dell'industria svizzera del gas naturale nell'approvvigionamento europeo, si pone la questione di un nuovo ordinamento del mercato del gas. Il problema è meno pressante che per il mercato della corrente elettrica, poiché sussiste già una certa concorrenza tra petrolio e gas naturale per l'approvvigionamento di calore e perché la Svizzera è un Paese importatore di entrambi i vettori. Inoltre, a norma della legge sugli impianti di trasporto in condotta[296], l'industria del gas ha concluso un contratto che uniforma e semplifica l'accesso alla rete del gas ad alta pressione. Su tale base, dal 2001 le capacità di trasporto tramite la Svizzera sono commercializzate. Occorrerà seguire con attenzione lo sviluppo del mercato del gas naturale in Svizzera e all'estero. Qualora l'efficacia degli accordi del settore del gas dovesse risultare insufficiente, si dovrà prendere in considerazione una nuova regolamentazione di legge. Comunque, anche qui per i clienti è prioritaria la sicurezza d'approvvigionamento rispetto alla liberalizzazione. Vanno individuate regolamentazioni che rendano fruibili importanti elementi dei concetti di sicurezza d'approvvigionamento dell'UE anche per la Svizzera ed impediscano una discriminazione dei consumatori svizzeri mediante decreti di singoli Paesi dell'UE.

Un notevole potenziale di conflitto a livello di politica energetica emerge dalla domanda sempre più pressante come colmare la lacuna nell'approvvigionamento svizzero di elettricità che incomberà dal 2020 circa. È tuttora aperta la questione se e da quando si dovrà prendere in considerazione a tal fine nuove centrali nucleari. Anche una decisione di principio sulle condizioni quadro per centrali termiche a combustibili fossili in Svizzera non è ancora stata presa. L'utilizzazione della forza idrica e di altre energie rinnovabili può essere estesa solo se vengono create condizioni favorevoli. In primo piano nell'ottica attuale v'è una strategia mista con più opzioni. Essa garantisce che gli impianti di produzione di corrente elettrica siano politicamente realizzabili, ultimati tempestivamente e redditizi. Per un eventuale prolungamento della licenza d'esercizio per la centrale nucleare di Mühleberg (licenza limitata al 31 dicembre 2012) le relative procedure andrebbero avviate senza eccessivo indugio. È in corso anche una revisione totale della legge sulla responsabilità civile in materia nucleare, con cui è previsto un sostanziale aumento dell'attuale somma di copertura di un miliardo di franchi svizzeri. La procedura di selezione delineata nel Piano settoriale «Depositi in strati geologici profondi» e avviata da metà 2007 al fine di individuare siti adatti comporterà ampie e controverse discussioni nelle regioni interessate **(→ Politica di ordinamento del territorio)**. L'attuazione di questa procedura di selezione è un compito impegnativo, oneroso e delicato, che pone elevate esigenze a tutte le parti coinvolte e soprattutto al competente Ufficio federale dell'energia. Gli obiettivi a media scadenza nel campo delle emissioni di CO_2 dei combustibili fossili sono appena raggiungibili entro il 2010 con un'attuazione conforme agli obiettivi della politica perseguita dal Consiglio federale. Per il raggiungimento di obiettivi più ambiziosi, come sono prevedibili per l'era post-Kyoto dal 2012, si dovranno rafforzare le misure di politica dell'energia e del clima. Il problema del conseguimento a lungo termine degli obiettivi sarebbe inasprito dalla costruzione aggiuntiva di centrali termiche a combustibili fossili **(→ Politica del clima)**. Una necessità d'intervento sussiste soprattutto in relazione ai consumi d'elettricità e di carburante e alle energie rinnovabili. La legge sull'energia non ammette tasse d'incentivazione con effetto a largo spettro. Si potrebbe considerare una rimunerazione per l'immissione di energia elettrica a copertura dei costi per corrente elettrica generata mediante vettori energetici rinnovabili. Gli strumenti dell'economia di mercato sono previsti a titolo sussidiario solo in singoli settori.[297] Per il finanziamento delle misure di promozione nel settore degli edifici e per le energie rinnovabili la legge sull'energia consente il versamento di contributi globali ai Cantoni con un proprio programma di promovimento. Tuttavia, senza l'assicurazione a lungo termine dei mezzi finanziari le possibilità di misure di promovimento rimangono limitate, il che potrebbe mettere in questione segnatamente il raggiungimento degli obiettivi nel settore del risanamento degli edifici **(→ Politica finanziaria)**. Lo spettro tematico esposto per quanto concerne gli interventi necessari in materia di politica energetica 1 illustra eloquentemente l'urgenza di un dibattito globale sull'energia.

Interventi necessari in materia di politica energetica 1

Priorità alle strategie miste per colmare l'incombente lacuna d'approvvigionamento di corrente a partire dal 2020

Le condizioni quadro vanno adeguate di conseguenza

Obiettivi nel campo delle emissioni di CO_2 da combustibili fossili raggiungibili attuando la politica prevista

Per il raggiungimento degli obiettivi, necessari ulteriori sforzi: stabilizzazione del consumo di elettricità, riduzione del consumo di carburante e del fabbisogno di calore, promozione delle energie rinnovabili

Le attuali decisioni in materia di politica energetica avranno grandi ripercussioni segnatamente sugli sviluppi dei consumi energetici a lunga scadenza. Nel complesso, in caso di una prosecuzione a lungo termine della politica energetica attuale, il consumo dei vettori energetici fossili fino al 2035 verrebbe a trovarsi solo lievemente al di sotto dei livelli attuali o potrebbe addirittura aumentare (in caso di realizzazione di centrali termiche a combustibile fossile),e il consumo di elettricità aumenterebbe costantemente e potrebbe essere lentamente stabilizzato solo in caso di un persistente indebolimento della crescita economica o di incisivi cambiamenti strutturali. La parte di energie rinnovabili del consumo totale d'energia rimarrebbe anche a lungo termine al di sotto della soglia del 20 per cento. Gli effetti collaterali negativi dell'attuale consumo d'energia come le emissioni di CO_2, i pericoli per l'approvvigionamento e i rischi di incidenti si manterrebbero a un livello elevato, e le emissioni di CO_2 accelererebbero i cambiamenti climatici[298] **(→ Politica del clima, Allegato A1)**. Dai calcoli effettuati nel quadro delle prospettive energetiche della Confederazione risulta che, anche considerando l'attuale crisi del prezzo del petrolio, per un avvicinamento a lungo termine ai necessari obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, sarebbe indispensabile una politica energetica ben più incisiva di quella finora attuata. In particolare, tale politica dovrebbe comprendere il varo di programmi di incentivazione per un'utilizzazione razionale dell'energia e per le energie rinnovabili, l'introduzione di elevate tasse d'incentivazione sull'intero consumo energetico nonché standard di consumo vincolanti o inaspriti per edifici, apparecchi, impianti e veicoli. Ne fa

Interventi necessari in materia di politica energetica 2

Senza una politica energetica più incisiva, a lunga scadenza non v'è d'attendersi alcuna significativa riduzione del consumo di energia e delle emissioni di CO_2, mentre sarà minimo l'incremento delle energie rinnovabili

SvizzeraEnergia e strumenti delle leggi sull'energia e sul CO_2 quale base per l'ulteriore sviluppo della politica dell'energia e del clima

parte la sfida a lungo termine della rinuncia all'impiego di combustibili fossili soprattutto per il riscaldamento dei locali e la produzione di acqua all'interno degli edifici. Nel settore dei carburanti potrebbero assumere maggiore rilevanza nel quadro internazionale i carburanti e combustibili biogeni.[299] Per conseguire l'auspicata attenuazione dei cambiamenti del clima,[300] una simile politica dovrebbe essere introdotta dopo essere stata concertata a livello internazionale e integrata con misure accompagnatorie quali il promovimento della ricerca e dello sviluppo e prescrizioni più rigorose. Un siffatto riorientamento in materia di politica energetica potrebbe migliorare la posizione di partenza della Svizzera in vista di un maggiore impegno internazionale **(→ Politica dell'ambiente, Politica del clima, Politica estera)**. Il programma SvizzeraEnergia e gli strumenti della legge sull'energia e della legge sul CO_2 costituiscono i fondamenti per l'attuale politica energetica e climatica a favore di un approvvigionamento d'energia a lungo termine e rispettoso del clima. In vista di ulteriori obiettivi di riduzione per il periodo dopo il 2010, che in virtù della legge sul CO_2 il Consiglio federale dovrà sottoporre tempestivamente al Parlamento, va promosso l'ulteriore sviluppo degli strumenti politici e di misure efficaci.[301]

Incentivi fiscali per salvaguardare le risorse

Offrirebbero buone opportunità di riorientamento verso un'utilizzazione sostenibile dell'energia

In tale contesto, le tasse d'incentivazione sui vettori energetici non rinnovabili e sulla corrente elettrica assumono una grande importanza.[302] Una riforma fiscale rafforzerebbe sensibilmente gli incentivi per un'utilizzazione sostenibile dell'energia. Le tecniche per una società efficiente dal profilo energetico esistono. Le tasse d'incentivazione sono generalmente più efficaci e convenienti di sussidi e prescrizioni.[303] L'obiettivo di un trasferimento del carico fiscale dal lavoro all'energia lasciando immutato il gettito è perciò di crescente importanza dal profilo della politica dell'energia e del clima[304] **(→ Politica del clima, Politica finanziaria)**.

Politica di ordinamento del territorio

«Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero»

Un quadro d'orientamento tuttora valido

L'obiettivo è uno sviluppo territoriale sostenibile

Sviluppo verso un «Progetto territoriale Svizzera»

Gli obiettivi tuttora validi della politica svizzera di ordinamento del territorio sono stati stabiliti dal Consiglio federale nel 1996 nel suo Rapporto «Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero».[305] In vista di uno sviluppo verso un «Progetto territoriale Svizzera», i relativi lavori sono stati avviati congiuntamente dalla Confederazione, dai Cantoni e dalle città nel 2006. Le «Linee guida» sono incentrate sul concetto principale di un sistema integrato di città e regioni rurali. Uno sviluppo compatto degli insediamenti dovrebbe assicurare l'impiego efficiente dell'energia e di altre risorse naturali come pure una dotazione infrastrutturale efficace dal profilo dei costi. Tramite un eccellente collegamento tra città e regioni rurali si mira a una maggiore concentrazione dei potenziali economici delle diverse zone di pianificazione e alla valorizzazione delle sinergie. Parallelamente si vuole mantenere la struttura policentrica degli insediamenti, importante per un Paese plurilingue e federalista, e preservare il paesaggio da un'ulteriore edificazione sparsa. Le «Linee guida» dovrebbero così contribuire all'attuazione dell'obiettivo d'ordine superiore dello sviluppo sostenibile **(→ Sviluppo sostenibile)** e coincidono con gli obiettivi preposti di uno sviluppo sostenibile del territorio in Europa, orientati in funzione di uno sviluppo territoriale policentrico.[306]

Tendenze di sviluppo

persistenti e in parte in contraddizione con gli obiettivi delle Linee guida

L'effettivo sviluppo territoriale contraddice in parte questi obiettivi. Persistono in effetti numerose tendenze di sviluppo rilevanti per la politica di ordinamento del territorio.[307] Il cambiamento strutturale a livello di territorio comporta una concentrazione della vita economica in pochi grandi agglomerati, il che rafforza la separazione funzionale nelle aree metropolitane. Ne consegue un aumento dell'importanza delle città e degli agglomerati come motori dell'economia e dell'innovazione **(→ Politica economica)**, ma anche una maggiore complessità delle problematiche sociali connesse a tale evoluzione. Parallelamente, la superficie insediativa continua ad aumentare a un ritmo maggiore della popolazione stessa. La continua crescita della superficie insediativa pro capite della popolazione residente si manifesta in una crescita dei comprensori insediativi e in una crescente proliferazione insediativa nel paesaggio **(→ Politica dell'ambiente)**, il che compromette un'organizzazione dei trasporti compatibile con l'esigenza dell'uso parsimonioso delle risorse **(→ Politica dei trasporti)** nonché la conservazione e lo sviluppo della qualità urbana. Ne conseguono svantaggi per la competitività della Svizzera **(→ Politica economica)**.

L'attuale sviluppo territoriale della Svizzera è caratterizzato – analogamente alla maggior parte dei Paesi dell'UE[308] – da un persistente processo di urbanizzazione detto metropolizzazione. Negli scorsi decenni gli stili di vita e con ciò le forme d'insediamento hanno conosciuto sostanziali trasformazioni in Svizzera. Circa tre quarti degli svizzeri vivono oggi in regioni urbane. Questi agglomerati si estendono dalle città nucleo a una larga periferia. Attorno alle città nucleo si espandono i comuni d'agglomerato con estese zone residenziali di villette unifamiliari, zone industriali e artigianali disordinate, centri commerciali e parchi divertimento. L'attività economica è concentrata negli agglomerati, dove si trova l'82 per cento di tutti i posti di lavoro. I 50 agglomerati e le 5 città isolate della Svizzera occupano un quarto della superficie del Paese e comprendono 979 o un terzo di tutti i Comuni. Negli scorsi decenni le superfici degli agglomerati sono cresciute più della loro quota di popolazione rispetto alla popolazione complessiva e gli agglomerati si sono estesi sempre più in aree precedentemente rurali. In questo modo, ampie regioni hanno perso il loro carattere rurale senza però acquistare qualità urbane.[309]

Metropolizzazione

In continua espansione

Nel corso di questa evoluzione non si espandono solo i singoli agglomerati ma si collegano sempre più tra loro formando aree funzionali[310] che spesso superano i confini cantonali e nazionali (aree funzionali attorno a Zurigo, Ginevra, Basilea, Lago di Costanza, Ticino/Lombardia). Attualmente lo sviluppo economico in Svizzera è determinato sostanzialmente da tre aree funzionali (Zurigo, Basilea, Ginevra(Losanna) **(→ Politica economica)**. Per contro, la formazione istituzionale di regioni nazionali (per esempio Espace Mittelland) e transfrontaliere (Eurodistretto Trinazionale di Basilea, agglomerato transfrontaliero di Ginevra, Regio Insubrica) procede a velocità diverse, nel complesso però piuttosto lentamente **(→ Costituzione e istituzioni)**.

Sorgono le aree funzionali

2–3 aree funzionali dominanti

Nei (grandi) agglomerati si accentua la segregazione sociale e funzionale. Negli ultimi decenni, la separazione spaziale delle funzioni abitare, lavorare e attività del tempo libero si è rafforzata. Nel 2005, il 55 per cento dei posti di lavoro di tutti gli agglomerati si trovava nelle città nucleo,[311] mentre la loro popolazione corrispondeva solo al 38 per cento della popolazione degli agglomerati La separazione di luogo di residenza e luogo di lavoro ha determinato una forte crescita dei flussi pendolari: il saldo dei pendolari delle città nucleo è costantemente aumentato dal 1970 al 2000. D'altro canto, dagli anni Ottanta si constata uno spostamento dei posti di lavoro dalle città nucleo ai Comuni della prima corona dell'agglomerato il che determina a sua volta nuovi flussi di pendolari più difficili da smaltire tramite i trasporti pubblici. Le giovani famiglie si insediano di preferenza nei Comuni ai margini degli agglomerati, dove trovano appartamenti più a buon mercato e una migliore qualità ambientale. Nelle città nucleo – e negli agglomerati maggiori anche nella prima corona urbana – si concentrano invece i gruppi di popolazione socialmente più deboli (poveri, anziani, stranieri, disoccupati ecc.) dove trovano l'anonimato e un'offerta relativamente ben sviluppata di prestazioni di servizio sociali[312] **(→ Sicurezza sociale e Politica sociale)**. Recentemente, tuttavia, l'abitare in centro è ridiventato più allettante soprattutto per professionisti giovani, con un buon reddito e non vincolati. Tale tendenza alla riurbamento si manifesta per esempio nelle trasformazioni d'uso di vecchi quartieri industriali o nella rivalutazione di aree in prossimità delle ferrovie. Lo sviluppo dei quartieri deve puntare tra l'altro alla prevenzione della segregazione, un obiettivo importante dal punto di vista dell'integrazione **(→ Sfide 2007–2011)**.

Problemi degli agglomerati

Si accentua la segregazione sociale e funzionale

Trasporti negli agglomerati sovraccarichi

Segni di rivitalizzazione

La metropolizzazione, connessa con gli sviluppi economici e demografici generali, influenza anche il consumo di terreno e del paesaggio. Gli insediamenti in Svizzera si estendono su una superficie di circa 280 000 ettari, pari ad approssimativamente il 7 per cento della superficie nazionale. Di questi, metà è destinata agli edifici e al terreno circostante e circa un terzo è adibito a superfici del traffico. Negli ultimi due decenni le aree urbanizzate hanno conosciuto uno sviluppo inarrestabile in gran parte a scapito dei terreni agricoli **(→ Politica agricola)**. L'accrescimento delle aree urbanizzate prosegue al ritmo di circa un metro quadrato al secondo.[313] Un terzo delle nuove superfici d'insediamento è servito alla costruzione di case unifamiliari. Le zone edificabili esistenti in conformità di legge comprendono attualmente una superficie di 220 000 ettari (senza superfici del traffico). Di questi, circa i tre quarti sono in larga misura edificati. Sui 60 000 ettari di zone edificabili non ancora edificati possono essere realizzate strutture atte ad accogliere circa 2,5 milioni di persone. Rispetto al numero di abitanti, le maggiori riserve di

Consumo di superficie e espansione disordinata degli insediamenti

Proseguono agli stessi livelli

zone edificabili si trovano nel territorio rurale, segnatamente nei comuni a vocazione turistica. È pertanto lecito porsi la domanda se le riserve di zone edificabili si trovano effettivamente laddove l'esigenza di costruzione sarà maggiore e la crescita dell'insediamento appare opportuna. Anche nelle zone già edificate sussistono considerevoli potenziali di riserve di utilizzazione. Nel Cantone Zurigo, per esempio, viene effettivamente realizzato, a dipendenza della regione, solo poco più di metà del possibile sfruttamento. Anche soltanto considerando le aree industriali-artigianali oggi dismesse, risultano in tutta la Svizzera riserve di utilizzazione di 15,6 mio m^2, pari alla superficie d'insediamento della Città di Ginevra. Circa mezzo milione di persone abita in zone al di fuori della zona edificabile, dove la superficie urbanizzata si estende su circa 105 000 ha. Nonostante le limitazioni legali, l'attività di costruzione al di fuori della zona edificabile è notevole. Il 13 percento circa dei progetti di costruzione del 2002 riguardava progetti in regioni al di fuori delle zone edificabili.

Spazio rurale

Rimane un importante spazio esistenziale ed economico

Funzioni territoriali irrinunciabili per lo sviluppo sostenibile

Con l'estensione degli agglomerati si modifica anche la grandezza del territorio rurale. Esso si estende oggi su una superficie di 31 000 km^2 (77 per cento del territorio nazionale). Se nel 1970 appartenevano allo spazio rurale ancora 2521 Comuni in cui viveva il 42 per cento della popolazione totale (2,7 mio di abitanti), nel 2005 tale numero si era ridotto a 1815 o i due terzi di tutti i Comuni con il 27 per cento della popolazione. Lo spazio rurale rimane uno spazio esistenziale ed economico in cui vivono 2,0 mio di persone e vi lavorano 670 000 (stato 2005, senza settore primario). Nello spazio rurale si trovano, oltre a gran parte delle aziende agricole, molte piccole e medie imprese (PMI) operanti nel settore industriale-artigianale o nel terziario **(→ Politica economica)**. Inoltre, lo spazio rurale svolge un ruolo molto importante per lo svago e il ristoro, il tempo libero e il turismo come pure per la compensazione ecologica e la preservazione delle basi naturali della vita. Queste funzioni potranno anche essere poco redditizie, ma sono indispensabili per lo sviluppo 100 sostenibile del Paese.

Lo spazio rurale è assai eterogeneo, di conseguenza le sfide e gli approcci strategici sono diversi. Per lo spazio attorno agli agglomerati, lo spazio rurale periurbano, sono preminenti la limitazione della proliferazione insediativa e la conservazione di paesaggi non edificati e multifunzionali. Nei centri turistici alpini si tratta invece di compiere un esercizio d'equilibrismo tra il rinnovamento delle infrastrutture in funzione delle esigenze del mercato e la salvaguardia del capitale paesaggio, in cui assume importanza anche il controllo delle residenze secondarie. Infine, per quanto concerne lo spazio rurale periferico, è attribuita grande importanza al consolidamento dei centri rurali e dei piccoli centri. Con una dotazione d'infrastruttura e di servizi ristrutturata nonché possibilità di lavoro e di formazione, essi possono irradiare sulla regione circostante scarsamente popolata e contribuire così alla sua capacità di sopravvivenza. In considerazione delle attuali tendenze non si può escludere lo spopolamento di singoli villaggi e insediamenti. Questa possibilità non va ulteriormente rimossa dalla discussione politica, anche se in tempi brevi non sono probabili consistenti abbandoni.

Sviluppo regionale

Aumento delle disparità intercantonali

Sviluppi determinanti riguardo:

…popolazione e posti di lavoro…

Da metà degli anni Novanta, i dati di riferimento demografici e macroeconomici nelle regioni rurali si sono nuovamente sensibilmente modificati in rapporto al resto della Svizzera. In particolare si constata un regresso della dinamica economica rispetto alla media svizzera. Tale evoluzione è imputabile a diversi fattori.

La crescita demografica della Svizzera è risultata tra il 1990 e il 2000 con il 5,9 per cento solo di poco inferiore al valore dell'8 per cento degli anni 1980, ma non ha avuto un andamento omogeneo: Le cifre relative al numero degli abitanti mostrano inizialmente una crescita sovraproporzionale nei Cantoni rurali.[314] Dal 1998 tale tendenza si è interrotta a favore di una crescita centralizzata negli agglomerati. Da allora, per la prima volta dagli anni 1970, lo sviluppo nello spazio rurale è di nuovo più lento rispetto alle regioni urbane. Tuttavia, i tassi di crescita annuale nelle città e in campagna risultano dal 2003 pressoché identici in seguito all'indebolimento della crescita nello spazio urbano. Una dinamica simile risulta per i posti di lavoro. Negli anni 1980, tutti i Cantoni hanno beneficiato di un'evoluzione positiva dell'occupazione, i Cantoni rurali generalmente più di quelli urbani. Da metà degli anni 1990, la crescita dei posti di lavoro nelle regioni rurali è di nuovo più bassa rispetto alle regioni urbane.

La struttura settoriale ha un'importanza determinante sul prodotto interno lordo (PIL) di una regione **(→ Politica economica)**. Negli spazi urbani la concentrazione di settori ad elevato valore aggiunto e forte capacità innovativa crea un PIL superiore alla media, ma comporta anche un elevato livello salariale e di qualifica degli occupati e una concentrazione delle funzioni decisionali economiche e politiche **(→ Costituzione e istituzioni)**. Questa evoluzione si è sensibilmente accentuata negli ultimi 10 anni e, secondo gli scenari attuali, dovrebbe persistere.[315]

…struttura settoriale…

Benché la Svizzera sia uno dei Paesi più ricchi del mondo, essa viene rapidamente raggiunta da altri Paesi in seguito alla crescita economica relativamente debole perdurante già da qualche tempo **(→ Politica economica)**. Ciò che si può constatare a livello nazionale si accentua ancor più sul piano regionale: negli scorsi anni, alcune regioni svizzere hanno già perso il loro vantaggio in termini di PIL rispetto alle regioni limitrofe all'estero.[316] Anche tra le regioni svizzere sussiste in parte una notevole differenza riguardo allo sviluppo del PIL. Il reddito dei Cantoni come indicatore della ripartizione geografica del reddito evidenzia a sua volta una crescente disparità tra Cantoni in prossimità di agglomerati e Cantoni periferici. Diversi Cantoni della Svizzera centrale e orientale nonché le grandi regioni di Basilea e Ginevra-Vaud hanno potuto conquistare terreno negli ultimi dieci anni, un'evoluzione che perdura ormai da metà degli anni 1970. Di fronte a questa situazione assume una crescente importanza anche la capacità d'innovazione delle regioni, Ciò significa che devono essere in grado di individuare, assorbire e adattare alle proprie esigenze nuove competenze e nuove tecnologie e di mettere a punto mediante lo sviluppo di soluzioni specifiche nuove offerte competitive sul mercato. Nei prossimi anni, in cui sono previsti sostanziosi investimenti a livello nazionale nel sistema della formazione e dell'innovazione al fine di recuperare il ritardo constatato a livello di produttività, risulteranno svantaggiate soprattutto le regioni con una «massa critica» insufficiente **(→ Politica economica, Politica della formazione, Politica della ricerca)**.

…crescita economica e reddito nazionale

Le tendenze di sviluppo descritte si scostano dagli obiettivi di uno sviluppo sostenibile e durevole del territorio esposti nelle «Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero». Sulla scorta delle tendenze e delle sfide attuali, questo quadro di riferimento per gli obiettivi viene sviluppato di concerto dalla Confederazione, dai Cantoni e dalle città a un «Progetto territoriale Svizzera» ancor più orientato in funzione delle esigenze di uno sviluppo sostenibile **(→ Sviluppo sostenibile)**. L'impegno nei settori già menzionati della politica degli agglomerati, della pianificazione del territorio e della politica regionale andrà rafforzato. Oltre agli strumenti propri di questi campi politici andrà sensibilmente rafforzata anche la funzione trasversale e di coordinamento della politica di ordinamento del territorio.

Necessità d'intervento

Rimane acuta

Orientare il «Progetto territoriale Svizzera» in modo vincolante verso le esigenze dello sviluppo sostenibile

All'interno degli agglomerati le città nucleo assumono molteplici compiti per l'intero agglomerato senza che per tali prestazioni siano adeguatamente indennizzate. D'altra parte, i Comuni d'agglomerato che partecipano al finanziamento degli oneri di centro non hanno pressoché alcuna possibilità di influenzare le decisioni del centro urbano. Benché siano stati creati alcuni nuovi organi per affrontare le sfide intercomunali, essi offrono solo limitate possibilità di colmare le lacune nella collaborazione. Per questi motivi, la Confederazione pratica dal 2001 una più attiva politica degli agglomerati con lo scopo di rafforzare il coordinamento e la collaborazione negli agglomerati.[317] Nel quadro della politica degli agglomerati, la Confederazione intende in primo luogo coordinare meglio le sue politiche riguardo agli effetti sulle città e gli agglomerati, in secondo luogo rafforzare la collaborazione verticale con i Cantoni e le città nell'ambito della Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA), in terzo luogo migliorare la collaborazione orizzontale negli agglomerati e in quarto luogo sviluppare l'integrazione delle città svizzere nella rete urbana europea. Per attuare questi obiettivi, a medio termine sono preminenti gli strumenti «Progetto di agglomerato» e «Progetti modello». Non meno importante è il collegamento con il traffico negli agglomerati **(→ Politica dei trasporti)**. Con la creazione di una base costituzionale concernente il traffico negli agglomerati nel 2004 nel quadro della Nuova impostazione della perequazione finanziaria tra la Confederazione e i Cantoni e del vincolo – stabilito nel 2006 in occasione della decisione sul Fondo infrastrutturale – dei corrispondenti flussi finanziari alla condizione dell'elaborazione di Progetti d'agglomerato, la politica degli agglomerati ha ottenuto importanti impulsi che nei prossimi anni andranno perseguiti in modo mirato.

Politica degli agglomerati

Proseguimento dell'impegno della Confederazione

Politica degli insediamenti e del suolo

Urgente un rafforzamento

Per contrastare le evoluzioni sfavorevoli nel consumo di superficie e nell'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio, occorrono miglioramenti a livello di strumenti. Il Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005[318] ha formulato numerose proposte di riforma, quali per esempio: la promozione o la creazione di incentivi finanziari come il prelievo del plusvalore realizzato con le pianificazioni, strumenti di economia di mercato (per es. certificati di urbanizzazione) o sanzioni finanziarie in caso di mancato rispetto di impegni; il riesame degli strumenti di pianificazione del territorio, segnatamente il rafforzamento delle esigenze relative al trattamento dell'urbanizzazione nei piani direttori cantonali, il contingentamento delle zone edificabili o delle zone da urbanizzare, il riesame e il ridimensionamento delle zone edificabili, la considerazione dei pericoli naturali; il migliore coordinamento dell'evoluzione degli insediamenti e dei trasporti, per esempio con nuove disposizioni relative all'urbanizzazione e più elevate esigenze per regioni d'insediamento che presuppongono l'allacciamento ai trasporti pubblici come condizione; la promozione dello sviluppo centripeto degli insediamenti, per esempio mediante l'introduzione di disposizioni sullo sfruttamento minimo.

Nuova politica regionale

Incremento della produzione di valore aggiunto e della competitività

Politica strutturale regionale della Confederazione

Coordinamento con la pianificazione del territorio e lo sviluppo sostenibile

D'importanza centrale per preservare la compensazione interregionale sono la Nuova perequazione finanziaria decisa nel 2004[319] nonché la corresponsabilità che la Confederazione si assume per le prestazioni di servizio universale nelle regioni. Ciò consente alla futura politica regionale in senso stretto a posizionarsi a titolo complementare rispetto ad essa come politica strutturale regionale della Confederazione e di orientarsi in corrispondenza in funzione di nuovi obiettivi e nuove strategie. La Nuova politica regionale punta al rafforzamento della produzione di valore aggiunto e della competitività regionali al fine di fornire così un contributo alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro nello spazio rurale. Mediante il miglioramento dei fattori regionali di localizzazione si mira alla generazione di impulsi di crescita **(→ Politica economica)**. Inoltre si intende abilitare le regioni a livello istituzionale a superare le debolezze di localizzazione e la insufficiente produzione di valore aggiunto regionale che ne consegue. Oltre a impianti infrastrutturali di carattere economico acquistano un'importanza crescente i fattori di localizzazione morbidi come il comportamento delle istituzioni nei confronti dell'economia, l'accesso alle conoscenze e le reti imprenditoriali. L'obiettivo della Nuova politica regionale viene perseguito tramite tre indirizzi strategici. In primo piano v'è la promozione di iniziative, programmi e progetti intesi a migliorare la forza innovativa, la produzione di valore aggiunto e la competitività delle regioni. Le altre due componenti servono a sostenere e accompagnare questo indirizzo strategico. Esse comprendono il potenziamento della cooperazione e lo sfruttamento delle sinergie tra la politica regionale e le politiche settoriali d'incidenza territoriale della Confederazione, nonché l'istituzione e l'amministrazione di un sistema integrale per la gestione di informazioni e conoscenze volto a promuovere lo sviluppo regionale, la formazione e il perfezionamento degli operatori regionali e il controllo sistematico dell'efficacia. A mente del Consiglio federale,[320] il nuovo orientamento della politica regionale dovrà avvenire in stretto coordinamento con la pianificazione del territorio, al fine di perseguire di concerto gli obiettivi di ordine superiore della politica di ordinamento del territorio, comprendenti anche le esigenze dello sviluppo sostenibile che troveranno riscontro nel processo d'attuazione **(→ Sviluppo sostenibile)**.

2.5 Politica estera

Politica estera bilaterale, multilaterale e settoriale

Un contesto internazionale dinamico

Crescente interdipendenza tra politica interna e politica estera; aumento dell'importanza di quest'ultima

Dimensione bilaterale, multilaterale e settoriale del contesto internazionale

In futuro la politica estera della Svizzera sarà confrontata a sfide sempre maggiori, a causa della forte dinamica e della grande insicurezza che caratterizzano il contesto internazionale **(→ Allegato 1)**.[321] La globalizzazione economica e sociale rende la politica interna e la politica estera sempre più interdipendenti, accentuando l'importanza di quest'ultima **(→ Sfide 2007–2011)**. La politica estera comprende fondamentalmente tre dimensioni: una dimensione bilaterale (rapporti tra Stati), una multilaterale (organizzazioni e regolamenti internazionali) e, a livello dei contenuti, una settoriale (economia, sicurezza, migrazione, ambiente, salute e così via). Gli Stati continueranno ad essere determinanti a livello di politica internazionale: sebbene il loro ruolo sia relativizzato dall'influsso di altre strutture (organizzazioni multilaterali, economia privata, società civile, ma anche bande mili-

tari e gruppi terroristici), nel sistema internazionale sono da ritenersi insostituibili, come garanzia di ordine e di regolamentazione. Le organizzazioni internazionali e le altre istituzioni multilaterali rimarranno un elemento importante e imprescindibile della politica internazionale. Nella sua dimensione settoriale, la politica estera dovrà affrontare diverse sfide puntuali **(→ Allegato 1)**: per farlo, dovrà tener conto di sovrapposizioni e interdipendenze (ad es. tra economia e sicurezza, sicurezza e migrazione, ambiente e sanità) e di schemi di reazione nei comportamenti degli Stati e di altri attori.

Politica estera bilaterale, multilaterale e settoriale

Politica estera bilaterale e nuovo assetto della politica e dell'economia mondiali

Politica estera multilaterale fondamento per garantire stabilità a livello mondiale

Politica estera settoriale e sfide legate alla globalizzazione

Importanza crescente di una politica coerente e coordinata per difendere gli interessi nazionali

Nel contesto internazionale sono in corso grandi mutamenti a livello di tutte e tre le dimensioni: bilaterale, multilaterale e settoriale. Sul piano delle relazioni tra Stati si stanno ridefinendo i rapporti di potere tra Occidente e resto del mondo. Grandi potenze vecchie e nuove (come Cina, India, Russia, Brasile, Iran, Sud Africa) stanno aumentando la loro rilevanza e la loro sfera di influenza.[322] Nella politica estera bilaterale occorrerà non solo confrontarsi con i mutamenti sopravvenuti sul piano della politica e dell'economia mondiali, ma anche cogliere tempestivamente le numerose opportunità offerte dalla nuova costellazione politica internazionale e proteggere il Paese da ripercussioni negative. La Svizzera deve in particolare consolidare le sue relazioni con le nuove superpotenze asiatiche (soprattutto Cina e India), con altre potenze meridionali (ad es. con Sud Africa e Brasile) e con importanti «Paesi cerniera» (ad es. con Russia e con Turchia). Per il nostro Paese, che appartiene al novero degli Stati che beneficiano della globalizzazione, la politica estera multilaterale riveste un'importanza fondamentale: è nel suo interesse che si istauri un ordine mondiale libero dal potere militare (che non dipenda, ad es., dal possesso di armi di distruzione di massa), e regolato dal diritto internazionale e da una sana concorrenza in un contesto di pace. La Svizzera deve poter contare su di un sistema internazionale funzionante, in modo da poter promuovere la propria politica nell'ambito delle trattative internazionali e nella gestione di problemi globali con ripercussioni sulla realtà nazionale. È nel suo interesse conservare l'attuale ordine mondiale – con l'ONU e le sue organizzazioni regionali come istanze politiche principali e con le istituzioni di Bretton Woods e l'OMC come pilastri dell'ordine economico mondiale. Il nostro Paese, congiuntamente a quegli Stati che si situano su posizioni affini, è oggi confrontato alla grande sfida di evitare il crollo di quest'ordine e di adeguarlo alle nuove coordinate politiche ed economiche del XXI secolo. L'attuale ordine mondiale andrà ridefinito in modo da consentire la collaborazione di tutti gli Stati e di tutte le regioni sulla base di valori e di principi giuridici comuni. La politica estera settoriale dovrà in particolare puntare a un miglior coordinamento tra tutte le strutture coinvolte e a una migliore armonizzazione delle diverse politiche. Il processo di globalizzazione verificatosi nel corso della seconda metà del XX secolo non ha prodotto soltanto effetti straordinariamente positivi, ma ha avuto anche ripercussioni negative sempre più evidenti e ha innescato numerose minacce che planano su singole regioni ma anche sull'intero pianeta **(→ Allegato 1)**. Occorre chiedersi se gli effetti della globalizzazione potranno destabilizzare le basi sociali ed ecologiche degli Stati fino al punto di condurli alle soglie del caos. Non esistono garanzie che l'evoluzione innescata nel corso della seconda metà del XX secolo sia veramente sostenibile. Elaborare le risposte giuste per sventare questo pericolo rappresenta una delle sfide maggiori per il futuro. Soluzioni possono certo essere promosse anche sul piano delle politiche nazionali, ma una vera risposta potrà essere garantita solo attraverso una collaborazione regionale e globale (si pensi ai mutamenti climatici, alla protezione da nuove pandemie, al mantenimento della biodiversità) **(→ Sviluppo sostenibile)**. In generale si fa più importante la coordinazione all'interno degli Stati e tra quest'ultimi e le altre strutture che intervengono nel contesto internazionale. Anche la coerenza delle politiche perseguite a livello planetario è fondamentale. La globalizzazione, con tutti i vantaggi e gli svantaggi che comporta, richiede un intervento politico onnicomprensivo, in grado di tener conto, accanto ai singoli interessi particolari, anche dell'interesse generale.

La Svizzera dispone di molti vantaggi e può contare su una buona immagine

Rinuncia a una politica di potere, neutralità, passato non coloniale, tradizione di buoni uffici, nessuna

In virtù sia della sua storia, della sua Costituzione e del suo sistema politico, la Svizzera può generalmente contare su molti vantaggi, sia per la posizione sulla scacchiera politica internazionale, sia per la possibilità di esercitare un'effettiva influenza. Grazie alla sua rinuncia a una politica di potere, alla sua neutralità, al suo passato non coloniale, al suo grande ruolo nel diritto internazionale e alla sua tradizione di buoni uffici, il nostro Paese gode in tutto il mondo di un'ottima immagine e di molta credibilità. Questa sua posizione apre alla sua politica estera notevoli margini, permettendole di svolgere un ruolo costrut-

hidden agenda e ruolo costruttivo al di là di blocchi e alleanze

tivo, senza alcuna *hidden agenda,* al di là di blocchi e di alleanze. Alto grado di sviluppo, dimensioni ridotte del territorio e peculiare struttura politica (si pensi alla democrazia diretta, alla concordanza) consentono alla Svizzera di elaborare soluzioni alternative alle sfide settoriali e di proporle al dibattito internazionale. Questo capitolo si limiterà a illustrare la politica estera elvetica esclusivamente per quanto concerne i suoi principali partner bilaterali (politica europea), le maggiori organizzazioni multilaterali (politica ONU), nonché alcuni settori specifici della politica estera (aiuto allo sviluppo, aiuto umanitario e sicurezza umana). La maggior parte delle sfide settoriali verrà invece trattata in capitoli distinti (→ **Politica economica, Politica del mercato del lavoro, Politica agricola, Politica sociale, Politica della ricerca e della formazione, Politica della sanità, Politica delle migrazioni, Politica del clima, Politica dei trasporti, Politica dell'ambiente, Politica dell'energia, Politica di ordinamento del territorio, Politica di sicurezza, Politica finanziaria, Costituzione e istituzioni)**.

Politica europea

Politica europea 1

Presupposti per la politica europea svizzera sono la grande interdipendenza e il forte interesse a intrattenere strette relazioni con l'UE

La collaudata via bilaterale è legata alle seguenti condizioni: partecipazione al processo decisionale, fattibilità sul piano della politica estera, condizioni quadro economiche

Gli strumenti di politica europea vanno pertanto continuamente riconsiderati e perfezionati

Geograficamente, la Svizzera si trova nel cuore di un continente che riunisce, sotto l'egida dell'Unione europea, 27 Stati e quasi 500 milioni di abitanti: è pertanto nel suo interesse continuare a coltivare relazioni quanto più strette con l'UE, con la quale condivide non solo una parte di storia, ma anche valori, culture e lingue. L'interdipendenza tra la Svizzera e i suoi vicini europei è incontestabile, dal punto di vista tanto economico e politico, quanto sociale, scientifico e culturale. Oggi esiste una fitta rete di trattati, che comprende all'incirca venti accordi bilaterali principali e un centinaio di accordi bilaterali secondari. La politica europea svizzera è caratterizzata da molti valori e interessi condivisi con l'UE, come ad esempio la promozione dei diritti umani, dello Stato di diritto o dello sviluppo sostenibile. Nella consapevolezza di essere unita al destino dei suoi vicini europei, la Svizzera si impegna da tempo a favore della stabilità e del benessere dell'intero continente. Partner solido e solidale degli altri Paesi del continente, essa non limita il suo impegno al rispetto degli accordi bilaterali presi con l'UE, ma è attiva anche in seno al Consiglio d'Europa, di cui è membro, e nell'ambito dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) e dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Per regolamentare i suoi rapporti con l'UE e perseguire gli obiettivi della sua politica continentale la Svizzera dispone di diversi strumenti politici:[323] adeguamento autonomo del diritto svizzero al diritto comunitario; realizzazione e adeguamento degli accordi attuali; trattative bilaterali per la conclusione di nuovi accordi; unione doganale; miglioramento del quadro istituzionale; associazione bilaterale; adesione allo Spazio economico europeo; altre forme di collaborazione multilaterale; adesione differenziata; adesione all'UE. I trattati attualmente in vigore, il loro adeguamento costante a bisogni sempre nuovi e una politica indipendente hanno finora consentito al nostro Paese di raggiungere in larga misura gli obiettivi della sua politica europea. Esso non è vincolato giuridicamente alle decisioni dell'UE, rispetto alla quale conserva la sua autonomia. Nel contempo è costretto ad assumere i rischi che derivano dallo svantaggio di non potere partecipare attivamente alla definizione del diritto comunitario, anche quando questo si ripercuote sulla sua realtà interna. La Svizzera potrà continuare a perseguire i suoi scopi percorrendo il cammino bilaterale solo a una serie di condizioni: innanzi tutto deve poter contare su un potere decisionale sufficiente nell'ambito di questi accordi e su di un margine d'azione adeguato per condurre la propria politica *(partecipazione al processo decisionale);* secondariamente l'UE deve essere disposta, nella definizione della sua politica verso i Paesi terzi, a trovare soluzioni nell'ambito di accordi bilaterali settoriali *(fattibilità sul piano della politica estera);* in terzo luogo le condizioni quadro economiche, specialmente in ambito monetario, non devono mutare a svantaggio del nostro Paese *(condizioni quadro economiche).* La Svizzera può influire soltanto parzialmente su queste condizioni e deve costantemente riconsiderarle. Se mutano i parametri, occorrerà adeguare di conseguenza gli strumenti della politica europea.

Politica europea 2

Armonizzazione del diritto svizzero con il diritto comunitario

L'armonizzazione del diritto svizzero con quello comunitario costituisce un'importante sfida. Le sue ragioni sono principalmente economiche, ossia facilitare l'accesso al mercato interno. Ma anche la necessità di mantenere la concorrenzialità dell'economia svizzera, introducendo ad esempio le opportune liberalizzazioni, non è un motivo di secondo

piano. Tanto più la rete di trattati che regolano i rapporti tra Svizzera e UE si infittisce, quanto più diventa importante garantire la sicurezza del diritto. L'adeguamento può essere autonomo o disciplinato da specifici trattati,[324] e necessita di una valutazione molto attenta degli interessi in gioco, che deve essere condotta in maniera coordinata e coerente. Affinché la reciprocità sia garantita, gli adeguamenti al diritto comunitario dovrebbero avvenire, se possibile, nell'ambito di trattati bilaterali e non autonomamente. In diversi settori economici, ad esempio, le strutture produttive e legate alla commercializzazione devono essere adeguate alla concorrenza internazionale **(→ Politica economica)**. I prezzi estremamente elevati del mercato svizzero non colpiscono solo le consumatrici e i consumatori, il cui potere d'acquisto è indebolito, ma anche le imprese che, se potessero acquistare i servizi intermedi nazionali o esteri a prezzi europei, potrebbero risparmiare fino a 65 miliardi di franchi all'anno.[325] La mancanza di concorrenza dovuta, ad esempio, a ostacoli tecnici al commercio o al divieto di compiere importazioni parallele spiega da sola quasi la metà delle differenze di prezzo. Nell'interesse dell'economia d'esportazione, anche in questo caso andranno cercate soluzioni che garantiscano la reciprocità. In settori dove ciò non è possibile, la Svizzera potrebbe in futuro – sulla scorta del principio «Cassis de Dijon» applicato nella CE – aprire anche il mercato svizzero a prodotti che in Europa possono liberamente circolare (adeguamento autonomo).[326] La collaborazione bilaterale richiede la verifica dell'applicazione degli accordi, la loro estensione e il disbrigo delle incombenze ordinarie che ne derivano. Può inoltre includere nuove trattative nell'ambito dell'estensione degli accordi esistenti, ad esempio per assicurare la partecipazione a determinati programmi. Anche se le relazioni con la Svizzera dovessero continuare a non far parte delle priorità di politica estera dell'UE, rimane un considerevole interesse a risolvere precise questioni, legate alla forte interdipendenza economica e culturale. Al momento sono già in corso diversi colloqui per sondare la disponibilità reciproca a concludere nuovi accordi in numerosi settori di interesse comune, quali l'energia elettrica, il sistema di navigazione satellitare Galileo, le denominazioni di origine controllata (AOC) e la salute pubblica. Per il settore agroalimentare, infine, la Svizzera sta esaminando l'eventualità di stringere un accordo di libero scambio con l'UE. Anche nell'ambito della politica di sicurezza si persegue una collaborazione più stretta. Il Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 ha già analizzato la rilevanza della cooperazione con l'estero in questo ambito, in special modo quella con l'UE.[327] Dal 1999, la politica di sicurezza estera dell'UE ha conosciuto un rapido sviluppo grazie al lancio della Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD).[328] Anche la Svizzera ha partecipato, dall'inizio del 2003, a diverse missioni civili e militari per la promozione della pace nel quadro della PESD. Per regolamentare e semplificare i criteri di una futura partecipazione a operazioni in questo ambito, sarà opportuno concludere un accordo quadro specifico. Questo passo eviterebbe di dover ridiscutere nuovamente, di caso in caso, le modalità della cooperazione elvetica. L'UE ha potenziato la sua collaborazione anche nel settore degli armamenti, soprattutto dal 2004, quando è stata istituita l'Agenzia europea per la difesa (AED). La Svizzera sta esaminando la possibilità di una cooperazione puntuale con l'Agenzia, che potrebbe ad esempio essere improntata al modello di un'intesa senza impegni giuridici (analogamente all'intesa amministrativa conclusa tra AED e Norvegia) **(→ Politica di sicurezza)**.

Estensione della rete di trattati bilaterali

Gli aspetti legati alla politica di sicurezza diventano sempre più importanti

A corto e medio termine l'UE dovrebbe dare sempre più spazio alle sue priorità nell'agenda della sua politica estera. L'UE sarà pertanto portata ad esercitare sempre maggiore pressione affinché siano adottati gli *acquis communautaires.* La Svizzera dovrà valutare di volta in volta in che misura è possibile adeguarsi alle condizioni poste dall'UE, senza per questo dover limitare più del dovuto la propria autonomia. Occorre chiedersi, d'altro canto, se un'UE i cui confini si allargano sempre più potrà continuare a funzionare come ha sempre fatto. Essa tenderà a offrire modelli di integrazione più flessibili che, pur non implicando per forza un'adesione, rivestono nondimeno una portata più ampia di semplici accordi di cooperazione con Paesi terzi? Non si può escludere che in futuro le sue relazioni con Stati terzi possano essere governate anche secondo modelli alternativi, che vadano al di là degli statuti di Paese membro o di Paese terzo. Un eventuale mutamento in questo senso potrebbe influire, d'altra parte, anche sull'atteggiamento futuro dell'UE nei confronti della Svizzera. Per quanto riguarda la gestione e l'estensione dei trattati in vigore tra Svizzera e UE occorre pertanto chiedersi se sia auspicabile giungere a un accordo mantello che integri tutti gli accordi bilaterali conclusi finora, che offra un quadro coerente anche ad eventuali accordi futuri e ne aumenti complessivamente l'effi-

Politica europea 3

Un nuovo corso nelle relazioni con l'UE?

Importanza dell'allargamento dell'UE e contributo svizzero

Politica europea dinamica: se l'adesione all'UE è un'opzione, l'isolamento è invece escluso

cacia. L'allargamento dell'UE a 12 Stati, avvenuto tra il 1° maggio 2004 e il 1° gennaio 2007,[329] rappresenta un importante passo per garantire al continente, ma anche all'intero pianeta, maggior sicurezza, stabilità e benessere. D'altra parte, il più grande allargamento dei suoi confini mai avvenuto finora pone l'UE di fronte a una sfida del tutto nuova. Per ragioni storiche, infatti, tra gli Stati dell'Europa occidentale e quelli dell'Europa orientale esiste un considerevole divario nelle condizioni di vita, sia sul piano economico sia sul piano sociale. La mancanza di pari opportunità falsa la concorrenza tra Est e Ovest, frenando in parte le potenzialità di sviluppo legate al mercato interno comune. Tra il 2007 e il 2013, pertanto, l'UE stanzierà in media 33 miliardi di franchi all'anno per creare strutture concorrenziali e condizioni quadro più vantaggiose nei nuovi Stati membro. È nell'interesse della Svizzera sostenere questi sforzi, poiché l'allargamento contribuisce considerevolmente alla stabilità politica del continente, a tutto vantaggio anche del nostro Paese. Il Consiglio federale e il Parlamento hanno pertanto deciso di versare un contributo di 1 miliardo di franchi ripartito su un periodo di 5 anni per attenuare le disuguaglianze economiche e sociali all'interno dell'UE allargata. La base giuridica necessaria a questo scopo, la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, è stata sottoposta a referendum popolare e accolta il 26 novembre 2006.

Questa iniziativa apre nuove prospettive alla politica continentale svizzera, che per la prima volta non si limita a trovare soluzioni a questioni bilaterali di interesse comune, ma interviene direttamente a sostegno del processo di integrazione europea. Affinché l'UE continui ad essere, anche in futuro, un consesso governabile, occorrono maggior trasparenza, maggiore vicinanza ai cittadini e strutture decisionali più efficienti. Il trattato costituzionale europeo, che risponderebbe, almeno in parte, a queste sfide, è stato rimesso in discussione, poiché respinto in votazione popolare da due Stati membri. Anche la Svizzera non può sottrarsi a questi sviluppi. Il contesto politico, economico e sociale, in costante evoluzione, richiede la capacità di saper cogliere ogni dinamica della politica europea. La situazione va rivalutata costantemente, così da adeguare di conseguenza gli strumenti di intervento. Anche la popolazione deve essere ad ogni costo coinvolta attivamente nella discussione, in modo che possa condividere la politica europea svizzera nei suoi singoli aspetti. L'adesione all'UE continua a restare un'opzione; la sola possibilità che non può entrare in considerazione è invece l'isolamento.

Politica relativa all'ONU

Politica relativa all'ONU

Consolidare con riforme mirate il ruolo chiave delle Nazioni Unite quale organizzazione internazionale

Difendere con abilità gli interessi svizzeri grazie al nuovo margine d'azione

Dalla sua adesione nel 2002, la Svizzera si avvale del nuovo margine d'azione conquistato in seno alle Nazioni Unite per difendere i propri interessi e per perseguire gli obiettivi della sua politica estera.[330] La Svizzera ha un grande interesse in un ordine mondiale universale, retto dal diritto internazionale all'insegna della pace e della libertà. L'ONU gode di una legittimazione che non ha eguali: è il più importante forum globale, dove gli Stati possono trattare problemi comuni senza limitazioni di ordine tematico. La Svizzera ha pertanto tutto l'interesse a impegnarsi a favore di riforme che consolidino le Nazioni Unite, concentrino la loro azione sui bisogni degli Stati membro e garantiscano un impiego efficiente dei mezzi a disposizione. Oltre a ridefinire la gestione del Segretariato, queste riforme devono anche rinnovare il sistema operativo dell'ONU nei settori dello sviluppo, dell'aiuto umanitario e dell'ambiente, adeguare la sua agenda, intervenire nelle modalità di lavoro degli organi principali (Assemblea generale, Consiglio economico e sociale, Consiglio di sicurezza) e perfezionare le operazioni di pace. Il processo di riforma deve tener conto di diverse sfide. L'ONU deve adeguare ai nuovi rapporti di forza tra gli Stati il fragile equilibrio tra la sua legittimità «democratica» («uno Stato, un voto» in seno all'Assemblea generale) e il riconoscimento dei reali divari di potere e di competenze (come ad es. bene illustra il caso dell'appartenenza permanente al Consiglio di sicurezza). Se non dovesse riuscirci, essa rischia – a seconda degli sviluppi – di veder compromessa la sua legittimità, la sua universalità o la sua rilevanza. In campo sociale ed economico le Nazioni Unite dovranno affrontare sfide analoghe. Bisogna riuscire a soddisfare le legittime rivendicazioni delle potenze economiche emergenti, che desiderano esercitare una maggiore influenza, e preservare nel contempo la coerenza complessiva del sistema: in caso contrario esso non potrà che disgregarsi, a discapito di tutti.[331] Il quadro multilaterale finirebbe per indebolirsi, a favore di un generale ripiego verso organizzazioni regio-

nali (ad es. l'UE o l'OCSE) o verso alleanze ad hoc (ad es. il G8). Per la Svizzera è infine importante garantire che l'impegno degli Stati membro nella dimensione operativa dell'ONU non comporti a lungo termine un indebolimento di quest'ultima come consesso in cui svolgere trattative e sviluppare il diritto internazionale. A questo scopo è necessario che gli Stati siano aperti al compromesso. Come membro a pieno titolo delle Nazioni Unite, la Svizzera ha dimostrato di sapersi impegnare in maniera costruttiva a favore del multilateralismo e della ricerca di concrete soluzioni di compromesso. In virtù della sua indipendenza, il nostro Paese ha la possibilità, di volta in volta, di stringere alleanze al di fuori degli schieramenti abituali. In questo modo può contribuire, a livello di trattative, a superare blocchi tradizionali tra Stati e a raggiungere importanti risultati. L'impegno per una maggior trasparenza e oggettività dell'operato degli organi delle Nazioni Unite, come ad esempio è avvenuto nel caso delle proposte avanzate per la riforma del Consiglio di sicurezza, contribuisce a consolidare la base di fiducia tra gli Stati membro dell'ONU, indispensabile per il suo buon funzionamento. La Svizzera si impegna anche a favore di un miglior coinvolgimento di strutture non statali, in modo che non soltanto il loro sapere, ma anche la loro forza identitaria confluisca nell'ordine mondiale forgiato e rappresentato dalle Nazioni Unite. Le riforme dell'ONU in corso, tuttavia, mostrano anche che uno Stato delle dimensioni della Svizzera, che non appartiene né a un importante raggruppamento né a una grande alleanza, se da un lato dispone di un notevole margine d'azione nella fase iniziale di un processo multilaterale, dall'altro, in fase conclusiva – ossia quando sono le grandi strutture a determinare il tenore delle trattative – vede scemare di molto la sua influenza. Una delle prove che la Svizzera deve affrontare è pertanto riuscire a far valere la sua voce in un contesto mutevole, per avviare processi e sviluppare idee capaci di imporsi anche nella fase finale. L'elezione, nella primavera del 2006, del nuovo Consiglio dei diritti dell'uomo – istituito anche per iniziativa della Svizzera – e l'imminente adozione dello schema di rotazione, che disciplina l'appartenenza al Consiglio economico e sociale, mostrano anche che simili risultati possono essere ottenuti soltanto a costo di un considerevole impegno politico. Oggi nessuno Stato è disposto a lasciare il suo posto alla Svizzera, se questo va a scapito dei propri interessi e dei propri obiettivi in seno alle Nazioni Unite. Anche la Ginevra internazionale, seconda sede dell'ONU e importante centro di organizzazioni internazionali, è confrontata a un'aspra concorrenza. La definizione di nodi tematici (disarmo, aiuto umanitario e diritti dell'uomo, salute, lavoro, economia e scienza, sviluppo sostenibile e protezione delle risorse naturali) e la progettata legge sullo Stato ospite sono pensate per contribuire a mantenere e a potenziare la Ginevra internazionale, una finestra sul mondo straordinariamente preziosa e importante per l'intero Paese e per la sua politica estera.

Politica di sviluppo

Politica di sviluppo 1

Povertà e disuguaglianza rimangono problemi cruciali

La globalizzazione crea diverse prospettive

Il vertice «Millennium+5» ha definito tre campi prioritari per i futuri interventi

Regole per il commercio che promuovano lo sviluppo e integrazione del mercato mondiale sono importanti fattori di successo

Povertà e disuguaglianza[332] rimangono i problemi centrali delle relazioni tra Nord e Sud.[333] Entrambe sono all'origine di molti rischi a livello mondiale e minacciano la pace e la sicurezza degli Stati tra di loro e al loro interno. La crescente globalizzazione degli ultimi anni ha influito sull'agenda della politica di sviluppo, caricandola considerevolmente. La coordinazione tra politica agricola, estera, finanziaria, ambientale ed economica e la politica in materia di ricerca e innovazione, commercio, diritti umani e sicurezza si fa sempre più importante (→ **Politica agricola, Politica estera, Politica finanziaria, Politica di ricerca e innovazione, Politica commerciale, Politica dei diritti dell'uomo, Politica migratoria, Politica di sicurezza, Politica dell'ambiente e Politica economica)**. Possono godere delle ripercussioni positive della globalizzazione i Paesi e le regioni che si integrano con successo nelle catene di creazione di valore globali o regionali, in grossi mercati, che sanno sfruttare i vantaggi legati alla specializzazione e trarre insegnamenti dai processi di innovazione tecnologica.[334] Ai Paesi OCSE si contrappongono le potenze regionali, che emergono sul fronte economico e hanno un grande potere contrattuale sul piano politico (Cina, India, Sud Africa, Brasile e altri) e i Paesi in sviluppo, emarginati rispetto all'economia mondiale[335] e spesso politicamente instabili.[336] Al vertice «Millennium+5», tenutosi nel gennaio del 2005, i punti chiave della politica internazionale sono stati definiti in rapporto a tre campi d'azione: sviluppo (obiettivi di sviluppo per il millennio), sicurezza (politica di sicurezza per il sostegno allo sviluppo) e diritti umani (rispetto di standard minimi). Gli obiettivi di sviluppo per il millennio sono ritenuti punti chiave per un ordine

sociale mondiale che rispetti i diritti umani e abbia un impatto ecologico sostenibile. Precise direttive consentono di controllare il raggiungimento di questi obiettivi, fissato per il 2015. La collaborazione nell'ambito dello sviluppo sosterrà l'impegno profuso dai singoli Stati per risolvere problemi nazionali. La situazione di un Paese, le sue dimensioni, il suo assetto governativo e decisioni politiche di principio costituiscono fattori chiave.[337] Condizioni esterne[338] come regole politiche multilaterali, decisioni politiche di altri Paesi e strategie di mercato influiscono sulle prospettive di sviluppo. Importante è anche stanziare in modo appropriato e leale beni pubblici globali (ad es. regimi commerciali multilaterali, stabilità finanziaria internazionale e così via) e armonizzare gli obiettivi dei Paesi OCSE con gli obiettivi di sviluppo globale. Ai Paesi in sviluppo va offerto un maggiore aiuto affinché possano assumere un ruolo attivo nell'architettura della *global governance:* ciò vale soprattutto per quei consessi che rivestono una particolare importanza per le prospettive di sviluppo dei Paesi poveri. Sul piano globale è il caso dell'OMC. Sul piano interregionale, invece, si tratta in Europa degli «European Partnership Agreements»; in America dei «Free Trade Agreements» tra Canada e Stati Uniti e tra questi e gli altri Paesi; in Asia degli accordi regionali e bilaterali di libero mercato tra India e ASEAN **(→ Politica economica, Politica agricola)**.

Dal 1992 la Svizzera è membro delle istituzioni di Bretton Woods (FMI e Banca mondiale); nel 1991 contribuì alla fondazione della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS). In queste tre istituzioni il nostro Paese presiede un gruppo con diritto di voto e detiene pertanto uno dei, rispettivamente, 24 e 23 seggi del consiglio esecutivo delle istituzioni di Bretton Woods e della BERS. Ha di conseguenza un peso adeguato nelle più importanti istituzioni finanziarie e può così intervenire efficacemente nelle principali decisioni in materia di architettura finanziaria e di politica dello sviluppo **(→ Politica estera)**. Il suo seggio nel Comitato per lo sviluppo le garantisce la possibilità di inserire nell'agenda globale gli obiettivi della sua politica di sviluppo. La Svizzera ha saputo svolgere un ruolo determinante in questioni riguardanti la politica ambientale e la socialità. È inoltre stata in grado di portare avanti e difendere la tematica dei diritti umani nei dibattiti all'interno delle istituzioni di Bretton Woods. Il nostro Paese dà ampio rilievo all'interdipendenza tra il rispetto dei diritti umani e lo sviluppo sostenibile e si impegna anche attivamente negli sforzi per la lotta contro la corruzione e il riciclaggio di denaro. Esso potrà, approfondendo anche in futuro la sua specializzazione in questi ambiti, fornire un contributo importante alla definizione della politica delle istituzioni finanziarie internazionali. È nell'interesse del Paese conservare un ruolo prominente in seno alle diverse istituzioni finanziarie internazionali. Durante le discussioni previste sulle quote e la composizione del consiglio esecutivo, pertanto, la Svizzera difenderà strenuamente il proprio seggio.

Politica di sviluppo 2

La politica di sviluppo è parte integrante della politica estera svizzera

Tre priorità strategiche per l'agenda della politica di sviluppo

Coinvolgere il mondo politico e garantire condizioni quadro sul piano sociale ed economico quale importante fattore di successo

Interazione tra cooperazione bilaterale e multilaterale come presupposto fondamentale

Aumenta l'importanza del coordinamento e della cooperazione multilaterali

Garantire il finanziamento

La politica di sviluppo è un investimento in un futuro globale solido è deve pertanto essere considerata anche dalla Svizzera alla stregua di una politica di difesa dei propri interessi a lungo termine. Le sfide su questo fronte possono essere fondamentalmente riassunte in tre punti chiave. Il primo è la riduzione della povertà, che deve essere concepita in base agli obiettivi dell'ONU stabiliti a livello internazionale (i «Millennium Development Goals») e agli obblighi postulati dal consenso di Monterrey. Con i suoi strumenti bilaterali, multilaterali e umanitari la cooperazione svizzera allo sviluppo può contribuire a ridurre l'indigenza, sostenere le potenzialità dei Paesi poveri e creare partenariati cooperativi nelle regioni in sviluppo. Il secondo punto chiave è il controllo di rischi sistematici sul piano della sicurezza. Di questi fanno parte i rischi che è possibile riconoscere oggi, come ad esempio crisi locali o regionali; minacce causate dal mutamento climatico;[339] fenomeni migratori incontrollati a causa di ritardi nello sviluppo. Nel caso di Stati deboli, o in fase di dissolvimento, la politica di sviluppo deve innanzi tutto creare stabilità. Il terzo punto chiave è infine rappresentato dal contributo attivo a una globalizzazione che favorisca lo sviluppo. Occorre promuovere l'avanzamento economico e sociale dei Paesi poveri, tenendo conto di volta in volta delle diverse prospettive di crescita. La politica di sviluppo può tuttavia assumersi questi compiti estesi solo se coordinata con la politica agricola, la politica finanziaria, la politica della ricerca e dell'innovazione, la politica commerciale, la politica dei diritti dell'uomo, la politica delle migrazioni, la politica di sicurezza, la politica ambientale **(→ Politica agricola, Politica finanziaria, Politica della ricerca e dell'innovazione, Politica commerciale, Politica dei diritti dell'uomo, Poli-**

tica delle migrazioni, Politica di sicurezza e Politica dell'ambiente). Per garantire la necessaria coerenza alla politica di sviluppo svizzera è necessario intervenire in quattro settori.[340] Da un lato occorre armonizzarla alla politica internazionale di sviluppo; secondariamente bisogna compiere nuovi sforzi a livello di finanziamento; in terzo luogo l'aiuto allo sviluppo va reso più efficace; anche per quanto attiene le istituzioni governative e la democratizzazione, infine, sono auspicabili progressi. Come membro di importanti istituzioni internazionali[341] la Svizzera può far valere i propri interessi nelle trattative e beneficiare delle esperienze già raccolte in seno a numerose organizzazioni (ONU, istituzioni finanziarie internazionali, reti globali, Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE). La collaborazione multilaterale comprende anche il finanziamento di importanti programmi per lottare contro la povertà e ridurre l'indebitamento dei Paesi più poveri (Heavily Indebted Poor Countries, HIPCs). Diversi Stati e segnatamente l'UE hanno varato nel 2005 piani graduali[342] per incrementare l'aiuto allo sviluppo pubblico bilaterale o multilaterale. Di fronte a una situazione finanziaria che, a livello federale, continua ad essere tesa **(→ Politica finanziaria)**, alla Svizzera viene chiesto di versare, nel quadro del *burden sharing* internazionale, un contributo adeguato[343] per raggiungere gli obiettivi di sviluppo concordati. In futuro, infine, sarà fondamentale riuscire a mobilitare più risorse private in Svizzera e mezzi fiscali nei Paesi partner.[344]

Politica dei diritti dell'uomo e umanitaria

Politica dei diritti dell'uomo e umanitaria

I diritti umani diventano sempre più importanti sul piano internazionale

Per applicare i diritti umani e il diritto umanitario è necessario rafforzare le strutture multilaterali

Collaborare per introdurre norme per la tutela dei diritti umani e costruire strutture ad essi conformi

Temi cruciali: eliminazione della pena di morte e lotta alla tortura. Nuove sfide: giustizia nei processi di transizione, economia e diritti umani, il diritto alla proprietà come diritto umano

La Svizzera quale Stato depositario e firmatario delle Convenzioni di Ginevra gode di una particolare legittimazione per lanciare iniziative umanitarie

Stretta collaborazione con la Corte penale internazionale

Anche nei prossimi anni la promozione e la tutela dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale continueranno ad essere una delle principali sfide della politica estera svizzera.[345] Mentre il numero degli accordi internazionali sui diritti umani è aumentato, così come quello degli Stati che li hanno ratificati, l'applicazione delle norme in materia rimane fortemente lacunosa. Quando si tratta di diritti umani, sovente le donne spesso non hanno le stesse opportunità degli uomini di rivendicare il rispetto dei loro diritti. Un'altra sfida centrale è garantire maggiore sicurezza alla popolazione civile e, in specie, a gruppi vulnerabili come donne, bambini, profughi e rifugiati, costantemente vittime di violenza e abusi perpetrati durante conflitti armati. I conflitti interni agli Stati vedono oggi prevalentemente coinvolte diverse fazioni avverse regolari e irregolari e chiedono spesso un immenso tributo di sangue alla popolazione civile. Negli ultimi anni la portata delle violazioni dei diritti umani è aumentata e, al momento, questa tendenza non dà nessun segno di inversione. Anche in futuro la Svizzera collaborerà, attraverso iniziative diplomatiche, a sviluppare il diritto e gli standard internazionali e a consolidare le istituzioni multilaterali che lavorano alla loro applicazione. Negli scorsi decenni gli strumenti internazionali a disposizione miravano in primo luogo a condannare infrazioni gravi del diritto commesse da autorità statali. Queste condanne non sono diventate obsolete, anche se oggi l'asse degli interventi si è maggiormente spostato verso l'aiuto alla creazione di strutture statali rispettose dei diritti umani. L'esperienza mostra che, la maggior parte delle volte, misure semplicemente reattive non sono efficaci e vanno integrate con misure di sostegno costruttive.[346] Misure simili si impongono in particolare nei confronti di Stati consapevoli dei loro problemi sul fronte del rispetto dei diritti umani e disposti a introdurre le riforme necessarie per risolverli. Per quanto riguarda le normative in materia, continuano a rimanere prioritarie l'abolizione della pena di morte e la lotta contro la tortura. Per poter affrontare con successo le sfide della politica in questo ambito, oggi la Svizzera deve puntare a concludere partenariati con importanti organizzazioni internazionali, statali e non. A questo scopo sono particolarmente importanti gli organi delle Nazioni Unite. Il Consiglio dei diritti dell'uomo, recentemente istituito sulla scorta di un'iniziativa svizzera, assume un ruolo capitale. Prioritario resta il tema dei diritti umani più elementari (abolizione della pena di morte, lotta alla tortura), seguiti dal divieto di discriminazione (pari diritti per uomini e donne, diritti delle minoranze e tutela dal razzismo). Sfide particolarmente attuali sono inoltre la tutela dei diritti umani nella lotta al terrorismo o alla tratta di persone. La politica dei diritti dell'uomo, inoltre, darà in futuro sempre più impulsi ad altre politiche settoriali, quali ad esempio la politica di sviluppo («diritto all'acqua ») e la politica economica («economia e diritti umani», «diritto alla proprietà come diritto umano») **(→ Allegato A.1)**. Una sfida permanente è rappresentata dalla protezione della popolazione civile e specialmente di gruppi vulnerabili come donne, bambini, profughi e rifugiati dalla violenza e dagli abusi in conflitti armati. Grazie alla sua tradizione umani-

taria e al suo doppio ruolo di Stato depositario e firmatario delle Convenzioni di Ginevra e dei loro protocolli aggiuntivi, la Svizzera gode a livello internazionale di grande considerazione. Così si spiega anche la credibilità riconosciuta al nostro Paese nel suo impegno a favore del rispetto del diritto umanitario internazionale.[347] Occorre tener fede a questa immagine positiva. Collaborando strettamente con i tribunali incaricati di indagare sui crimini di guerra nell'ex Jugoslavia, in Ruanda, in Cambogia e con la Corte penale internazionale dell'Aia la Svizzera può contribuire a punire grandi criminali di guerra, promuovendo così la riconciliazione e la pace.

Politica della pace

Politica della pace

Impegno per la politica della pace e prevenzione dei conflitti sono componenti fondamentali della politica estera svizzera

Stabilire un rapporto di fiducia è fondamentale per poter contribuire efficacemente alla prevenzione dei conflitti

Sfruttare la situazione particolare della Svizzera nel contesto internazionale

L'apertura alla molteplicità culturale e il dialogo tra le culture sono importanti per prevenire i conflitti

È importante coordinare i diversi strumenti

La politica della pace e la promozione civile della pace sono elementi capitali della politica estera svizzera.[348] Essi possono essere completati e potenziati attraverso contributi puntuali alla promozione militare della pace. Dopo la fine della Guerra fredda, il numero dei conflitti e delle loro vittime dirette, le vittime di genocidi e di gravi infrazioni dei diritti umani sono diminuiti.[349] Questa evoluzione positiva è anche merito della promozione della pace internazionale. Nel contempo la quota delle vittime civili è aumentata, mentre i conflitti e le loro ripercussioni si sono spostati. Guerre classiche tra due eserciti nazionali sono diventate rare. La maggior parte di tutti i conflitti violenti ha luogo oggi all'interno di singoli Stati e vede coinvolti, oltre agli eserciti regolari, in molti casi anche formazioni parastatali, sostenute tuttavia in parte da altri Stati. Anche quando i conflitti sono locali o regionali, i loro effetti si estendono ampiamente al di là del preciso contesto in cui sono sorti. Non meno degli attentati terroristici, le ondate di profughi, le crisi economiche, i prezzi delle materie prime, i corsi delle borse e i collegamenti aerei travalicano le frontiere nazionali. La tutela della sicurezza e del benessere richiede oggi una politica più attiva di prima. Prevenire e risolvere i conflitti intervenendo sul posto è il miglior modo per esserne risparmiati o per esserne colpiti solo in misura minore. Impegnandosi nella politica per la pace la Svizzera può contribuire in larga misura alla soluzione di problemi globali, rafforzare la propria posizione in trattative internazionali e partecipare, nel proprio interesse, a un mondo più sicuro e pacifico. Nelle questioni relative alla politica per la pace, le Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali e regionali svolgono un ruolo fondamentale. Contribuendo in modo mirato alla politica per la pace globale (ad es. lotta contro le mine antiuomo, contro le armi leggere illegali e contro il reclutamento di soldati minorenni) e partecipando a operazioni di pace multilaterali – ossia inviando contingenti di truppe e di esperti civili altamente qualificati del Pool svizzero di esperti per la promozione civile della pace – la Svizzera può rendere più efficace il suo intervento. Attraverso buoni uffici, mediazioni e programmi di gestione civile dei conflitti la Svizzera si impegna sul piano bilaterale per prevenire la violenza, risolvere i conflitti e consolidare la pace. Programmi sistematici e pluriennali in regioni dove regnano ostilità consentono di costruire un rapporto di fiducia con le parti coinvolte, presupposto imprescindibile per un lavoro di mediazione efficace. Il Consiglio federale ha definito a questo scopo obiettivi e campi d'azione,[350] nonché priorità dal punto di vista geografico e tematico,[351] dei quali si avvarrà in futuro per orientare la sua politica. Con la legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo[352] il Parlamento ha sancito gli strumenti giuridici che permetteranno alla Svizzera di condurre anche in futuro una politica attiva in favore della pace e del rispetto dei diritti umani. Ha inoltre liberato i mezzi finanziari necessari a questo scopo, approvando i crediti quadro relativi alla legge. La Svizzera deve ulteriormente affinare gli strumenti di cui dispone e impiegarli in maniera flessibile e coordinata. Questi comprendono sia competenze specifiche in temi rilevanti (come ad es. mediazione, questioni costituzionali, riforma delle forze armate, gestione della polizia, rapporti tra religione e conflitto, ruolo di fazioni armate parastatali, ruolo dell'economia, elaborazione del passato, parità tra i sessi), sia partenariati istituzionalizzati con organizzazioni internazionali, con Stati di orientamento affine e con partner di organizzazioni non governative e di istituzioni accademiche. Nell'applicare le proprie misure per promuovere la pace, la Svizzera tiene conto del fatto che donne e uomini sono colpiti in maniera diversa dai conflitti armati e si avvale dei diversi ruoli e delle diverse capacità di entrambi i sessi. Si attiene con coerenza alla risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU sulle donne, la pace e la sicurezza (risoluzione 1325). Per conquistarsi la fiducia delle parti in causa e per prevenire i conflitti oggi è sempre più

importante accettare la molteplicità delle culture e il dialogo tra di esse. È possibile promuovere la comprensione reciproca solo attraverso una discussione di ampio respiro sui valori culturali e religiosi di ognuno. La politica culturale della Confederazione all'estero intende contribuire alla diffusione dei diritti umani e dei valori democratici nel mondo. La Svizzera si impegna nel quadro della Convenzione dell'UNESCO sulla diversità culturale per promuovere la molteplicità dei mezzi di comunicazione e rafforzare le strutture della società civile. Il successo della politica svizzera della pace dipenderà dall'impiego flessibile di tutti gli strumenti di cui essa dispone. Questi andranno inoltre coordinati non solo con strumenti della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario **(→ Politica di sviluppo)**, della promozione militare della pace **(→ Politica di sicurezza)** e della promozione del commercio e degli investimenti **(→ Politica economica)**, ma anche con la politica estera bilaterale e multilaterale **(→ Politica relativa all'ONU)**.[353]

2.6 Politica di sicurezza

Politica di sicurezza e cooperazione internazionali

Oggi le principali minacce sono il terrorismo, le armi di distruzione di massa e le conseguenze dei conflitti regionali

La Svizzera si trova in una situazione analoga a quella di altri Stati dell'Europa centrale e occidentale

Oggi la sicurezza è intesa come compito comune (a livello nazionale e internazionale) anche in Svizzera

È praticamente impossibile separare in modo netto la tutela della sicurezza interna ed esterna. I pericoli e i rischi assumono sempre più un carattere transnazionale. L'instabilità e i conflitti, anche se in regioni molto lontane, possono avere conseguenze dirette e immediate per la sicurezza interna della Svizzera. La situazione di minaccia della Svizzera è caratterizzata in primo luogo dal terrorismo internazionale, in secondo luogo dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa (nel peggiore dei casi nelle mani delle organizzazione terroristiche) e in terzo luogo dalle conseguenze transnazionali dei conflitti regionali e degli «Stati falliti» (basi per le organizzazioni terroristiche, flussi di profughi ecc.). Per contro, un attacco militare di tipo convenzionale contro la Svizzera in un futuro prossimo è improbabile. Sul piano nazionale, la sicurezza e la libertà sono tuttavia minacciate anche dall'estremismo violento, dallo spionaggio politico e militare, dal commercio di beni nel settore della proliferazione e da diverse forme di grande criminalità come la tratta di persone o il traffico di droga. Per quanto concerne la sicurezza interna ed esterna, la Svizzera si trova quindi in una situazione analoga a quella di altri Stati dell'Europa centrale e occidentale; ovunque i confini tra sicurezza interna ed esterna diventano labili. Questa situazione richiede un rafforzamento della cooperazione e del coordinamento dei mezzi come illustrato nel capitolo qui appresso sulla sicurezza interna. L'Europa ha reagito al cambiamento della situazione di minaccia: i dispositivi di difesa tradizionali predisposti per i conflitti tra Stati hanno perso d'importanza comportando una riduzione e una ristrutturazione dei grandi eserciti territoriali. Le forze armate di diversi Stati europei hanno adeguato le loro strutture per le azioni di promozione della pace. La nozione di sicurezza è intesa in senso lato e integrale, la tutela della sicurezza è considerata un compito comune (nazionale e internazionale, civile e militare). Ne consegue che a livello internazionale la cooperazione è stata estesa e intensificata. In linea generale, la Svizzera si muove in questa direzione, anche se la non appartenenza alla NATO e all'UE, la neutralità, il sistema di milizia, il federalismo e la democrazia diretta fanno sì che gli adeguamenti siano meno radicali e anche meno rapidi di quelli della maggior parte degli altri Stati europei **(→ Politica estera, Costituzione federale e istituzioni)**. Il rapporto sulla politica di sicurezza 2000 ha posto le basi concettuali, regolarmente verificate nell'ambito dei lavori sulla riforma dell'esercito. Tali lavori hanno permesso di constatare che per quanto concerne le condizioni quadro e i presupposti i cambiamenti non sono stati fondamentali, ma sono avvenuti tutt'al più in modo graduale. La tappa di sviluppo 08/11 persegue l'obiettivo di organizzare l'esercito in funzione degli sviluppi summenzionati. Esso deve concentrarsi maggiormente sugli interventi concreti e fornire in tal modo contributi nell'ambito di una concezione di sicurezza integrale e complessa. Anche lo sviluppo più a lungo termine dell'esercito dovrà corrispondere a questa tendenza.

Fanno parte indirettamente del sistema integrato della sicurezza interna anche partner esteri. Per affrontare grandi eventi transnazionali la cooperazione internazionale in materia di polizia e servizi d'informazione è molto importante, come evidenziato dagli interventi nell'ambito del WEF o del Vertice dei G8 di Evian. Per questo motivo, il Consiglio federale auspica che il settore giudiziario e la polizia ottimizzino la cooperazione internazionale, la prevenzione e le strutture interne. Sono prioritari il rafforzamento della cooperazione internazionale e le modifiche legislative a livello nazionale. Occorre, inoltre, potenziare la cooperazione con i Cantoni.

«Sicurezza attraverso la cooperazione»

rimane per la Svizzera un principio valido e giusto

Per la cooperazione internazionale la Svizzera ha diversi partner; i principali sono l'ONU, l'UE e la NATO

La cooperazione con l'UE diventa sempre più importante; occorre trovare possibili vie bilaterali

«Sicurezza attraverso la cooperazione» continua ad essere un principio valido e giusto e la neutralità non costituisce un ostacolo per sviluppare la cooperazione internazionale in materia di difesa. A complemento della collaudata cooperazione bilaterale, la Svizzera dispone di diversi partner: a livello mondiale l'ONU è e rimane la principale organizzazione in materia di politica di sicurezza; la sua attività e la sua autorità sono riconosciute in tutto il mondo ed è l'unica organizzazione che può legittimare le misure coercitive collettive fondate sul diritto internazionale. La Svizzera continuerà ad impegnarsi nell'ambito dell'ONU a favore delle principali esigenze della sua politica estera (diritto internazionale in prima linea) e a contribuire alla promozione della stabilità e della sicurezza **(→ Politica estera)**. A livello regionale, l'UE, la NATO e l'OSCE sono le tre organizzazioni partner rilevanti per la cooperazione della Svizzera in materia di politica di sicurezza. La politica di sicurezza della Svizzera è molto simile a quella dell'UE il cui approccio in questo ambito (analisi delle minacce, nozione della sicurezza integrale, primato della prevenzione ecc.) coincide ampiamente con quello elvetico. Nell'ambito della Politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa (PESD), l'UE ha sviluppato la cooperazione e rafforzato il suo profilo in materia. Oggi la Svizzera collabora con l'UE puntualmente e su basi ad hoc (operazioni volte a promuovere la pace, cooperazione in materia di polizia, ecc.). Visti gli interessi e le esigenze comuni in materia di sicurezza, nei prossimi anni questa cooperazione sarà probabilmente intensificata. La Svizzera coopera con la NATO nell'ambito del Partenariato per la pace (PfP) e del Consiglio di partenariato euro-atlantico (EAPC). Tale collaborazione è importante soprattutto dal punto di vista militare; la cooperazione militare in Europa si basa sugli standard e sulle norme della NATO. Tramite il PfP la Svizzera può migliorare la sua capacità di cooperare a livello internazionale, una condizione essenziale per partecipare alle azioni di promozione della pace, alle operazioni internazionali di aiuto umanitario o a operazioni di assistenza transnazionali. In questo contesto, la cooperazione in seno al PfP resterà un utile strumento per la modernizzazione dell'esercito. La cooperazione nell'ambito del PfP/EAPC è importante, oltre che per l'utilità militare, anche come piattaforma per lo scambio di esperienze e di informazioni in diversi ambiti rilevanti dal punto di vista della politica di sicurezza (p. es. lotta al terrorismo, pianificazione civile in caso di emergenze, protezione di infrastrutture critiche). Negli ultimi anni l'importanza dell'OSCE quale organizzazione per la sicurezza transatlantica è in calo; rispetto all'UE e alla NATO ha meno risorse e prospettive a lungo termine e si è specializzata in settori di nicchia (missioni di protezione delle frontiere, osservatori elettorali ecc.). La Svizzera continuerà a parteciparvi attivamente e a contribuire a promuovere la stabilità e la sicurezza a livello regionale. In linea generale, si può affermare che negli ultimi anni la cooperazione internazionale in materia di politica di sicurezza ha generato una grande dinamica, in particolare nello spazio europeo dove l'UE si è profilata come nuovo attore in questo ambito. La sfida che la Svizzera dovrà affrontare consisterà soprattutto nel trovare nuove vie praticabili con questo partner che attua una politica di sicurezza simile al fine di cooperare in settori essenziali per la sicurezza della Svizzera. Anche la via bilaterale offre possibilità al riguardo (come mostra lo stato attuale della cooperazione); tuttavia, il proseguimento della cooperazione bilaterale dipenderà altresì dalla disponibilità dell'UE nel trovare soluzioni in ambito bilaterale con il nostro Paese. Per la Svizzera sono prioritarie la lotta al terrorismo internazionale, la protezione delle infrastrutture critiche e la cooperazione in materia di armamenti. Assumeranno, inoltre, particolare importanza le operazioni internazionali (civili e militari) di promozione della pace. È molto probabile che il loro numero continuerà ad aumentare e quindi anche l'interesse dei partner internazionali nei confronti della partecipazione svizzera. Con il PfP, il nostro Paese disporrà anche in futuro di un utile strumento per istituire e migliorare a livello militare le condizioni necessarie (interoperabilità) indipendentemente dal fatto che le missioni siano effettuate dalla NATO, dall'UE o dall'ONU stessa.

Politica di disarmo e di controllo degli armamenti

La politica di disarmo e di controllo degli armamenti rimane un elemento importante anche per la Svizzera

Per la sicurezza della Svizzera sono rilevanti anche gli sforzi esplicati nell'ambito del controllo degli armamenti, del disarmo e della non proliferazione. La corsa qualitativa e quantitativa agli armamenti vincola risorse e mezzi finanziari che potrebbero essere impiegati per altri scopi. I conflitti s'inaspriscono e intere regioni sono destabilizzate. È inoltre subentrata una nuova minaccia ossia la possibilità che le armi di distruzione di massa o tecnologie simili possano finire nelle mani di gruppi terroristici. Gli sforzi volti a limitare o smantellare gli arsenali militari, a vietare intere categorie di armi e a creare maggiore fiducia e sicurezza costituiscono pertanto una sfida particolare. La politica svizzera in

materia di controllo degli armamenti, di disarmo e non proliferazione persegue l'obiettivo di contribuire alla sicurezza e alla stabilità internazionali riducendo gli armamenti a un livello minimo.[354] Strumenti ideali sono i regimi di controllo degli armamenti e di disarmo universali, vincolanti e verificabili.[355] La partecipazione attiva al regime di controllo delle esportazioni non vincolante secondo il diritto internazionale e l'attuazione delle sue decisioni costituiscono un'altra priorità. La politica si impegna, inoltre, per sostenere in modo ottimale lo sviluppo e l'universalizzazione degli accordi esistenti (soprattutto nel settore delle armi di distruzione di massa). Per quanto concerne le armi convenzionali, la Svizzera si è impegnata in prima linea a favore dell'istituzione di uno strumento dell'ONU per una rapida e attendibile identificazione e rintracciabilità delle armi leggere illegali; essa si impegnerà quindi anche a favore di un'attuazione credibile. Nell'ambito della Convenzione del 1980 su talune armi classiche la Svizzera ha sostenuto con vigore le misure tecniche di prevenzione per migliorare l'affidabilità delle submunizioni e istituire una regolamentazione globale. A livello europeo, essa sostiene in modo generale rapporti di forza militari stabili ed equilibrati; nei prossimi anni sarà necessario in particolare definire la sua posizione in merito al Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa (Trattato CFE) (a condizione che l'attuale blocco internazionale sia sciolto e che il Trattato del 1999 emendato sia ratificato).

L'obiettivo rimane quello di limitare per quanto possibile e in maniera vincolante gli armamenti

I fenomeni di criminalità sono più diffusi e complessi. La criminalità transnazionale è aumentata. Questo cambiamento si ripercuote direttamente sulla sicurezza interna. In questo contesto occorre impostare la lotta contro la criminalità in una dimensione più ampia e più internazionale.

Situazione di pericolo modificata nell'ambito della sicurezza interna

Prima degli attentati dinamitardi di Madrid nel 2004 e degli attentati suicida a Londra nel 2005, l'Europa fungeva da retrovia e da base per la preparazione logistica degli attentati per la maggior parte degli islamici violenti. La trasformazione dell'Europa occidentale in un campo operativo di questi gruppi violenti concerne direttamente anche la Svizzera. Lo stesso vale per il nuovo metodo che hanno adottato di non operare più solo dall'estero ma di agire in modo invisibile e imprevisto nel Paese stesso. Si sta inoltre evidenziando una moltiplicazione delle piccole cellule che dal profilo organizzativo non sono legate a vere e proprie organizzazioni terroristiche o hanno solo scarsi contatti con esse. Per quanto concerne il finanziamento si osserva una tendenza al microfinanziamento secondo il quale piccole reti si autofinanziano spesso con attività criminali e si sottraggono in tal modo alle misure difensive preventive e amministrative. La Svizzera continua tuttavia ad operare per impedire il sostegno finanziario e logistico dei gruppi terroristici, la diffusione della propaganda, nonché l'eventuale preparazione ed esecuzione di atti terroristici[356] e collabora strettamente con molti Stati e organizzazioni internazionali. Nei prossimi anni la Svizzera si occuperà ancora intensamente di questo problema.

Pericoli derivanti dal terrorismo

Lottare contro le piccole cellule e il micro-finanziamento

Un altro fenomeno in Svizzera è costituito dai gruppi estremisti violenti che oggi sono molto frammentati e non hanno né una un'ideologia uniforme né una base comune. Tendenzialmente, il conflitto tra estremisti di sinistra e di destra sembra acuirsi. Le escalation di violenza, in parte prevedibili, richiedono vaste operazioni di polizia. I gruppi estremisti esteri sfruttano il margine di manovra relativamente ampio protetto dai diritti fondamentali. Tuttavia, le raccolte di fondi e le azioni di propaganda suscitano generalmente scarso interesse in Svizzera. Per il momento la sicurezza interna della Svizzera non è seriamente minacciata dai suddetti gruppi estremisti. Visto il numero crescente di compiti da svolgere e le accresciute esigenze, le scarse risorse umane dei corpi di polizia cantonali costituiscono una grande sfida che può essere affrontata solo congiuntamente da Confederazione e Cantoni. Il problema potrebbe ulteriormente accentuarsi in futuro.

Eccessi dovuti all'estremismo e alla tifoseria violenta

I campionati europei di calcio UEFA Euro 2008 sono un evento di grande portata per le autorità federali e cantonali preposte alla sicurezza.[357] Gli standard di sicurezza per questo avvenimento, che è per importanza la terza manifestazione sportiva al mondo, devono essere concordati con i partner austriaci.[358] Il fenomeno della tifoseria violenta, per lottare contro il quale la Svizzera ha proceduto a diversi adeguamenti legislativi, è tuttavia solo un problema parziale della concezione di sicurezza globale.[359] La lotta contro la tratta di esseri umani e la protezione da altri fenomeni di criminalità, dall'estremismo violento e dal terrorismo sono altresì compiti importanti.

EURO 2008

Evento di grande portata per le autorità preposte alla sicurezza

Criminalità organizzata e criminalità economica

Riciclaggio di denaro

Organizzazioni criminali provenienti dalla CSI

Tratta di esseri umani in provenienza dall'Europa orientale e sud-orientale

Traffico di migranti dall'Estremo Oriente

Nel procedimento penale in generale e nell'assistenza giudiziaria internazionale in particolare, il reato di riciclaggio di denaro soprattutto in relazione a reati economici e di traffico di droga rimane per la Svizzera di grande importanza. La pressione normativa sulla piazza finanziaria Svizzera continuerà a farsi sentire in seguito agli sviluppi internazionali tra cui le 40 Raccomandazioni della *Financial Action Task Force* e la terza direttiva dell'UE sul riciclaggio di denaro. In linea di massima, la Svizzera dispone già oggi di un dispositivo adeguato per lottare contro il riciclaggio di denaro, ampiamente in sintonia con i pertinenti standard internazionali.[360] Occorre partire dal presupposto che anche la Svizzera sarà confrontata con il riciclaggio di denaro e gli investimenti di denaro derivante da attività criminali provenienti da diversi Paesi. I gruppi di criminali sono diventati più influenti in diversi Paesi di provenienza. In Svizzera essi dispongono di reti molto ben organizzate che in singoli casi hanno anche ramificazioni a livello dell'economia, delle autorità e dei servizi d'informazione dei loro Paesi d'origine operanti in Svizzera. Le organizzazioni criminali rappresentano nel complesso una minaccia da non sottovalutare per l'economia, le istituzioni statali e la piazza finanziaria Svizzera.[361] Gli sviluppi in Svizzera e nel resto del mondo fanno verosimilmente presupporre un'intensificazione della tratta di persone dall'Europa orientale e sud-orientale e dall'Asia. Lo dimostra la crescita dell'ambiente a luci rosse dove si svolge prevalentemente la tratta di persone in Svizzera. Attualmente non è possibile valutare l'impatto positivo dell'Associazione a Schengen e Dublino.

Vulnerabilità della società dell'informazione

Minaccia asimmetrica

La Svizzera dispone di adeguati sistemi di allarme precoce

In Svizzera la protezione delle infrastrutture critiche concerne l'amministrazione pubblica, le organizzazioni di primo intervento (emergenze e salvataggio), le telecomunicazioni, l'approvvigionamento energetico e idrico, il settore finanziario, l'industria, il settore sanitario, i trasporti e la logistica. Tutti questi settori sono di estrema importanza per il benessere economico e sociale del nostro Paese.[362] Con le privatizzazioni degli anni Ottanta e Novanta, lo Stato ha parzialmente aperto alla concorrenza il settore delle infrastrutture. Nel contempo, la «rivoluzione digitale» ha reso tali infrastrutture sempre più dipendenti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Le ICT sono tuttavia poco sicure al riguardo e la loro protezione comporta nuove sfide. Oltre agli attacchi mirati e alle manipolazioni, le ICT sono soggette a influssi fisici come interruzioni di elettricità, catastrofi naturali, panne, perturbazioni tecniche ecc. Bastano pochi mezzi per attaccare, manipolare o rendere inutilizzabili a distanza sistemi ICT. Dietro agli autori di questi attacchi vi sono, da un lato, i servizi d'informazione esteri che svolgono operazioni di spionaggio e di sabotaggio del sapere militare o di impianti militari oppure incoraggiano la costruzione e l'acquisizione di armi di distruzione di massa. Se sino a ieri era relativamente facile sorvegliare i possibili nemici (Stati), le minacce asimmetriche attuali sotto forma di attacchi terroristici sono più difficili da individuare. Anche singole persone o gruppi estremisti tentano per i motivi più disparati di attaccare i sistemi ICT e di sfruttarli per i loro scopi. I settori che dipendono dalle ICT devono perciò essere protetti sia da minacce oscure e sia da interruzioni, panne e catastrofi naturali. Considerato che sarebbe un'utopia impedire completamente gli incidenti al riguardo, gli Stati perseguono un obiettivo realistico impegnandosi ad arginare gli eventuali attentati in modo che sopraggiunga «soltanto» un incidente di breve durata, raro, controllabile, geograficamente isolato e per quanto possibile senza conseguenze per l'economia e la sicurezza.[363] Al riguardo è importante istituire un sistema di allarme precoce che presuppone un esaustivo scambio di informazioni a livello internazionale tra i numerosi attori interessati. Rispetto a una fase piuttosto lunga di preparazione in caso di attacco, un sistema di allarme precoce efficace ha un effetto dissuasivo. Dall'inizio del 2005, con MELANI, la Centrale d'annuncio e d'analisi per la sicurezza dell'informazione, è operativa una centrale per la sicurezza delle infrastrutture d'informazione.[364] In stretta collaborazione con i gestori privati di infrastrutture d'informazione critiche essa gestisce una piattaforma per lo scambio di informazioni, si impegna nella prevenzione, allarma lo stato maggiore speciale *Information Assurance* SONIA in caso di crisi e collabora strettamente con le autorità di perseguimento penale, segnatamente con il Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI) operativa dal 2003.[365] A partire dal 2004 il settore Infrastruttura ICT subordinato all'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese è incaricato di allestire e verificare le analisi dei rischi specifici ai diversi settori. Si tratta d'identificare, insieme all'economia privata, le lacune, i rischi e le misure dei settori delle telecomunicazioni, dell'informatica (hardware e software), delle finanze, dell'energia (elettricità),

dei trasporti, della sanità ecc. Sulla base di queste analisi, i settori elaborano o hanno elaborato un *Business Continuity Management.*

Nei prossimi anni permarranno le seguenti sfide: innanzitutto occorre intensificare la collaborazione con i gestori delle infrastrutture critiche dell'informazione nell'ambito di «Public Private Partnerships» e di un coordinamento a livello internazionale. Non esiste ancora una norma internazionale per il perseguimento penale, poiché la «Cybercrime Convention»[366] del Consiglio d'Europa in molti Paesi non è ancora stata ratificata e anche la Svizzera, pur essendo tra i primi firmatari, non l'ha ancora ratificata. Per quanto concerne la sorveglianza preventiva delle ICT per la protezione della sicurezza interna degli Stati, si pone il problema della protezione della sfera privata nell'era dell'informazione digitale.

Coordinamento interno della collaborazione

La struttura federalista della Svizzera presuppone un elevato grado di coordinamento tra Confederazione e Cantoni, da un lato, e tra i Cantoni, d'altro lato **(→ Costituzione e istituzioni)**. Oltre alle misure già avviate per unificare il diritto processuale penale,[367] per la regionalizzazione della formazione in materia di polizia,[368] per istituire un indice nazionale per la polizia[369] e introdurre un sistema di rete digitale di radiocomunicazione nazionale (Polycom), nell'ambito della collaborazione tra Confederazione e Cantoni si cercano soluzioni che permettano di assicurare le capacità in materia di polizia necessarie per gli interventi sovracantonali e di ottimizzare e coordinare (a livello europeo) i meccanismi di controllo alle frontiere. Il rapporto sulla politica di sicurezza 2000 pone l'accento sulla «Sicurezza attraverso la cooperazione», obiettivo pienamente raggiunto con il sistema integrato «Protezione della popolazione». Entro il 2011 si prevede di ampliare e completare questo sistema nell'ambito della «Cooperazione nazionale per la sicurezza» (CNS). Si tratta in particolare di preparare il sistema CNS, elaborando le strutture organizzative e procedurali, di disciplinare la collaborazione civile e militare, assicurare l'interoperabilità nazionale tra i partner e di adeguare le basi legali. Occorre svolgere un'analisi dei rischi e della vulnerabilità della Svizzera e avviare il coordinamento della protezione delle infrastrutture critiche. L'armonizzazione della condotta a livello della Confederazione e il coordinamento Confederazione – Cantoni in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza devono essere affinati. Occorre formare ed esercitare regolarmente gli organi di condotta (stati maggiori di crisi) dei Cantoni in base agli scenari attuali.

Cooperazione internazionale in materia di polizia

I tre pilastri della cooperazione

Sviluppo della rete di trattati internazionali in materia di giustizia penale

La cooperazione internazionale della Svizzera in materia di polizia si basa su tre pilastri: la cooperazione multilaterale internazionale tramite Interpol, la cooperazione regionale a livello europeo mediante l'Associazione a Schengen e l'Accordo con Europol, nonché la cooperazione bilaterale, in particolare con gli Stati limitrofi e attraverso la rete di addetti di polizia svizzeri. Per quanto riguarda i tre pilastri si tratta di individuare ed esaminare i bisogni e le possibilità della cooperazione e se del caso di metterle in atto. Nell'ambito di Interpol lo scambio internazionale di informazioni di polizia e il sostegno operativo transfrontaliero diventeranno ancora più importanti. I nuovi sistemi informatici dell'Accordo di Schengen procureranno alla Svizzera nuove fonti di dati e di informazioni che, da una parte, porteranno un valore aggiunto per il lavoro di polizia, ma dall'altra rappresenteranno anche una sfida dovuta all'aumento quantitativo delle informazioni. È opportuno partecipare all'ulteriore sviluppo di questi sistemi ed eventualmente riprenderli e metterli in pratica sul piano nazionale. A livello bilaterale, sono prioritari l'attuazione e l'ottimizzazione dei trattati di cooperazione in materia di polizia e il potenziamento della rete di addetti di polizia. Il Consiglio federale ha inoltre deciso di avviare i negoziati con Eurojust in vista di concludere un trattato di cooperazione. Eurojust è un'istituzione indipendente dell'UE il cui obiettivo è di migliorare la cooperazione giudiziaria nella lotta contro forme di grande criminalità transnazionale e organizzata. Un'efficiente cooperazione con le autorità estere preposte al perseguimento penale assume sempre più importanza anche nella lotta contro la criminalità organizzata, la criminalità economica e il terrorismo poiché il singolo Stato è sempre meno in grado di affrontare da solo le sfide poste da una lotta efficace contro la criminalità. La perdita in materia di sicurezza che ne risulta deve essere controbilanciata mediante una costante estensione della rete di trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale.

2.7 Politica finanziaria e bilancio pubblico

Mantenere il margine di manovra finanziario della Confederazione

Una politica finanziaria sostenibile richiede un bilancio strutturalmente equilibrato e il mantenimento di una quota d'incidenza della spesa pubblica e di un'aliquota d'imposizione moderate nel raffronto internazionale

La libertà d'azione delle collettività pubbliche svizzere dipende molto dal margine di manovra finanziario della Confederazione. Infatti, il 40 per cento circa delle spese di trasferimento, ossia circa 15 miliardi di franchi, va ai Cantoni, ciò che costituisce più o meno un quarto delle loro entrate complessive. Nel corso degli anni Novanta il margine di manovra della Confederazione si è sensibilmente ridotto. La stagnazione dell'economia e l'aumento sproporzionato delle uscite ha causato ingenti disavanzi e una forte crescita dell'indebitamento. Tra il 1990 e il 2005 la quota delle uscite della Confederazione è salita dal 9,7 all'11,5 per cento, mentre il tasso d'indebitamento è più che raddoppiato, passando dall'11,8 al 28,6 per cento. Il freno all'indebitamento, applicato per la prima volta nel 2003, ha fornito la base necessaria per garantire un equilibrio durevole delle finanze federali. Esso contiene un meccanismo, ancorato nella Costituzione federale, secondo il quale il tetto delle uscite è correlato all'ammontare delle entrate, corretto tuttavia da un fattore che tiene conto della situazione congiunturale. In tal modo s'impedisce l'insorgere di quei deficit strutturali che nel passato avevano contribuito all'aumento dei debiti della Confederazione. Grazie all'applicazione coerente di due programmi di sgravio (PSg 03 e PSg 04) e al piano di rinuncia a determinati compiti dell'Amministrazione, le finanze federali saranno sgravate – con pieno effetto a partire dal 2008 – di circa 5 miliardi di franchi l'anno.[370] Grazie a queste misure, il bilancio della Confederazione sarà strutturalmente equilibrato dal 2007, mentre i piani finanziari 2008–2010 andranno al di là delle esigenze poste dal freno all'indebitamento, sebbene queste ultime siano vincolanti solo a livello di preventivo. L'obiettivo volto a stabilizzare la quota delle uscite verrà raggiunto, se si escludono le spese supplementari risultanti dall'aumento dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AI. Nel 2010 il tasso d'indebitamento dovrebbe situarsi di oltre tre punti percentuali al di sotto del livello raggiunto nel 2005.[371] Tendenze analoghe si sono riscontrate, anche se in misura meno pronunciata, nei Cantoni e nei Comuni. Infatti, tra il 1990 e il 2005 la quota delle uscite delle amministrazioni pubbliche e delle assicurazioni sociali è cresciuta di oltre un quinto, raggiungendo il 36,4 per cento. L'aliquota fiscale nel 2005 si attestava invece al 30,0 per cento, ossia a un livello sensibilmente superiore a quello del 1990 (26,0%).[372] Malgrado ciò, la Svizzera continua a far segnare nei confronti delle altre nazioni un moderato onere fiscale globale[373] e una quota d'incidenza della spesa pubblica piuttosto bassa.[374] L'indebitamento del settore pubblico è tuttavia aumentato in modo drammatico:[375] fra il 1990 e il 2005 il tasso d'indebitamento è passato infatti dal 29,9 al 51,7 per cento. La Svizzera ha perso quindi il vantaggio che deteneva nei confronti dei Paesi dell'Unione europea.[376]

Frenare le spese

L'equilibrio strutturale delle finanze federali non è assicurato a lungo termine

Occorrono riforme strutturali per l'insieme dei compiti della Confederazione

L'equilibrio strutturale delle finanze federali non è in alcun caso assicurato a lungo termine. Per stabilizzare in modo durevole il bilancio della Confederazione bisogna continuare a frenare la progressione delle spese, che continua ad essere elevata. Questo comporta l'adozione di riforme strutturali per l'insieme dei compiti della Confederazione. Riforme del genere sono in parte già state decise e applicate: è il caso della riforma dell'esercito, del riorientamento della politica agricola e della riforma delle ferrovie **(→ Politica di sicurezza, Politica agricola, Politica dei trasporti)**; si elevano tuttavia voci critiche che chiedono nuove misure di sgravio anche per questi settori.

Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)

La NPC comporterà a medio termine un onere supplementare (compensazione dei casi di rigore limitata nel tempo)

A lungo termine si potranno conseguire guadagni in termini di efficienza e di risparmio; non è tuttavia possibile determinare

La nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni dovrebbe tradursi in una maggiore efficienza: in numerosi settori le responsabilità saranno ripartite in modo chiaro (identità dei finanziatori, dei beneficiari e degli organi decisionali), ciò che comporterà l'eliminazione dei falsi incentivi previsti dall'attuale sistema e permetterà ai Cantoni di impiegare al meglio le risorse, adeguandole ai bisogni delle popolazioni locali **(→ Costituzione e istituzioni)**. Per quel che riguarda i compiti comuni non interessati da questa dissociazione, si cerca di conseguire un miglior impiego delle risorse della Confederazione attraverso nuove forme di collaborazione fra Confederazione e Cantoni, fondate sulla cooperazione e orientate ai risultati (le cosiddette convenzioni di programma). Con la NPC le probabili ripercussioni finanziarie sulla Confederazione e sui Cantoni non incideranno sul bilancio e non comporteranno in definitiva un trasferimento di oneri tra Confederazione e Cantoni. Con l'entrata in vigore della NPC, prevista nel 2008, ci si attende un aumento iniziale degli oneri finanziari, dovuto alla compensazione dei casi di rigore, misura questa che è stata proposta per

facilitare l'accettazione di questa riforma; col passare del tempo questo aumento dovrebbe tuttavia arrestarsi vista la transitorietà di tale misura. In base alle ipotesi di modello, ci si deve attendere un onere aggiuntivo finale di circa 420 milioni di franchi l'anno, ciò che rappresenta un ammontare annuo approssimativo di circa 280 milioni di franchi per la Confederazione, la quale, conformemente alla legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri, è chiamata a finanziare i due terzi della compensazione dei casi di rigore.[377] Non è tuttavia ancora possibile quantificare i guadagni in termini di efficienza e di risparmio che la NPC dovrebbe comportare a lungo termine.[378] Allo stesso modo, non è possibile calcolare in che misura la nuova impostazione della perequazione finanziaria riuscirà a ridurre le differenze di carico fiscale tra i Cantoni.

in modo affidabile l'entità di tali guadagni

Altre riforme nel settore delle infrastrutture ferroviarie, delle scuole universitarie e delle assicurazioni sociali risulteranno particolarmente importanti per le finanze federali. In occasione della costruzione di nuove infrastrutture ferroviarie si dovrà tener maggiormente conto del rapporto costi-benefici: ogni investimento comporta infatti costi elevati sia per l'ente pubblico (gestione, manutenzione) sia per le imprese di trasporto (materiale rotabile) e tali costi possono essere finanziati (e giustificati) a lungo termine solo se ne venga comprovata un'adeguata utilità economica **(→ Politica dei trasporti)**. È pure urgente operare una riorganizzazione dei portafogli delle università e delle SUP. In questo settore esistono notevoli possibilità di razionalizzazione, realizzabili attraverso una migliore ripartizione dei compiti fra le scuole universitarie, o all'interno di ciascuna di esse, nonché attraverso una maggior concorrenza nell'attribuzione dei fondi pubblici per la gestione e la ricerca. L'obiettivo è di arrivare a una solida gestione dell'intero panorama universitario: esso va perseguito semplificando le strutture e riducendo gli organismi, e questo anche nell'intento di difendere la posizione di rilievo occupata dalla Svizzera nel settore della formazione universitaria e della ricerca **(→ Politica della formazione)**. Lo sviluppo futuro della previdenza sociale è pure un fattore determinante per la stabilizzazione delle finanze federali. Da anni questo settore registra i tassi di crescita più elevati e già fra dieci anni potrebbe assorbire, qualora non si adottassero misure correttive, il 40 per cento delle uscite della Confederazione (31% nel 2005), riducendo in tal modo la possibilità di svolgere altri compiti. Gli esperti chiedono che per le assicurazioni sociali vengano definite regole fiscali analoghe a quella del freno all'indebitamento: misure che costringerebbero il Consiglio federale e il Parlamento ad adottare, in determinate situazioni, misure concernenti il finanziamento e le prestazioni.[379] La separazione delle finanze federali e delle assicurazioni sociali porterebbe pure a una maggior trasparenza **(→ Sicurezza sociale, Politica sanitaria)**.

Riforme strutturali a lungo termine

Nella realizzazione di nuove infrastrutture ferroviarie si deve considerare maggiormente il rapporto fra costi e benefici

Riorganizzazione dei portafogli delle università e delle SUP

Consolidamento delle assicurazioni sociali

Non è facile trovare il necessario consenso politico per attuare con successo queste riforme, anche perché esse vengono a intaccare in parte talune prerogative: per questa ragione è opportuno integrarle in un riesame globale e sistematico dei compiti della Confederazione, così come è stato d'altronde già deciso dal Consiglio federale. Fondandosi su criteri uniformi, per quanto riguarda il portafoglio comprendente 43 compiti della Confederazione, si tratta di esaminare quali di questi compiti possono essere abbandonati del tutto oppure ridotti e in quali settori è possibile procedere a riforme (riorganizzazioni strutturali, ulteriore dissociazione dei compiti fra la Confederazione e i Cantoni, scorpori ecc.) **(→ Costituzione e istituzioni)** che permettano di accrescere l'efficienza dell'attività amministrativa. Il successo di questo ambizioso progetto è di capitale importanza per l'ulteriore risanamento delle finanze federali nel corso della prossima legislatura.

Esame dei compiti della Confederazione

A quali compiti si può rinunciare?

In quali settori è possibile ridurre il livello delle prestazioni?

In che modo è possibile accrescere l'efficienza dell'attività amministrativa?

La verifica dei compiti riguarda il tipo di prestazioni che deve svolgere lo Stato, mentre la riforma dell'Amministrazione federale (RIF 05/07) concerne il modo in cui tali prestazioni devono essere eseguite. La RIF 05/07 persegue un triplice obiettivo: rafforzare la direzione politica, alleviare il Consiglio federale dai compiti amministrativi e rendere l'Amministrazione federale più efficace. In tal senso, si tratta di esaminare e di semplificare le strutture dirigenziali, ottimizzare la gestione del personale, aumentare l'efficienza sfoltendo il quadro normativo, semplificare le procedure ed eliminare i doppioni. La sfida resta immutata: si tratta di accelerare la riforma dell'Amministrazione federale in modo pragmatico, sulla scorta di vari progetti trasversali. Alcuni di questi progetti dovranno essere conclusi entro la fine del 2007, oppure trovarsi in avanzata fase di realizzazione. Nel contempo occorrerà elaborare – in un'opzione concettuale e a più lungo termine – i

Riforma dell'Amministrazione federale 2005–2007

Rafforzare la direzione politica

Alleviare il Consiglio federale dai compiti amministrativi

Rendere l'Amministrazione più efficace

modelli e gli strumenti indispensabili a un'Amministrazione federale moderna **(→ Costituzione e istituzioni)**.

Strategia globale di gestione del debito

Utilizzare le eccedenze strutturali per finanziare le spese straordinarie

Garantire il rimborso dei mutui di tesoreria

La realizzazione di queste riforme costituisce una condizione essenziale all'applicazione a lungo termine del freno all'indebitamento, che è il principale strumento della politica finanziaria. Senza queste riforme, il freno all'indebitamento provocherebbe una compressione indesiderata delle uscite non vincolate, con pesanti conseguenze su taluni compiti-chiave della Confederazione. L'aumento dei debiti della Confederazione, in atto dal 1990, non è riconducibile solo ai disavanzi del conto finanziario ma anche ad altre ragioni, in particolare alla liquidazione di vecchie pendenze e al finanziamento dei mutui di tesoreria.[380] Queste spese provocano anch'esse un aumento dei debiti ma non sottostanno al freno all'indebitamento. Dal profilo di una strategia globale di gestione del debito, si deve fare in modo che le finanze della Confederazione rimangano equilibrate a medio termine, anche tenendo conto del fabbisogno finanziario straordinario. I progetti che hanno carattere eccezionale, e che si presenteranno puntualmente anche in futuro, dovranno essere finanziati per il tramite di eccedenze di natura strutturale.[381] Occorre garantire inoltre che il rimborso dei mutui di tesoreria, sia per il Fondo per i grandi progetti ferroviari **(→ Politica dei trasporti)** sia per l'assicurazione contro la disoccupazione **(→ Sicurezza sociale, Politica del mercato del lavoro)**, avvenga secondo le disposizioni convenute.

Estensione dell'orizzonte temporale

Sfida demografica

Rapporto sullo sviluppo durevole delle finanze

Prospettive di sviluppo a lungo termine

È chiaro che una politica finanziaria sostenibile necessita di una visione lungimirante. Nei prossimi decenni la struttura demografica della popolazione svizzera si modificherà profondamente. Questa evoluzione si ripercuoterà anche sulle finanze delle collettività pubbliche, in particolare sui settori dell'assicurazione vecchiaia, della salute, delle cure a lungo termine e della formazione **(→ Sicurezza sociale, Politica sanitaria, Politica della formazione)**. In questo caso, una pianificazione finanziaria su quattro anni non basta più. Perciò, dal 1° maggio 2006, data in cui è entrata in vigore la riveduta ordinanza sulle finanze della Confederazione, il Consiglio federale ha il compito di allestire, per completare l'attuale pianificazione finanziaria, scenari di sviluppo a lungo termine per determinati settori di compiti. Questi scenari indicano le tendenze di sviluppo e le relative conseguenze finanziarie, nonché le misure di gestione e i necessari correttivi, premesse di una gestione lungimirante. Esse si fondano sull'evoluzione a lungo termine delle finanze delle collettività pubbliche (Confederazione, Cantoni, Comuni, assicurazioni sociali AVS/AI/IPG e AD).[382]

Obiettivo delle misure fiscali

Entrate fiscali

Obiettivi legati all'efficienza, alla piazza economica, alla gestione delle risorse, alla perequazione finanziaria e all'equità fiscale

Il principale obiettivo della politica fiscale è di incassare le entrate disponibili che servono a finanziare i compiti dello Stato. Oltre a questo obiettivo, le misure di politica fiscale si ripercuotono pure sugli obiettivi legati all'efficienza, alla piazza economica, alla gestione delle risorse, alla perequazione finanziaria e all'equità fiscale. Talvolta le misure fiscali perseguono esplicitamente questi obiettivi, relegando in secondo piano la loro finalità fiscale. Numerosi sono i conflitti e i contenziosi *(trade-off)* che nascono attorno a questi obiettivi: tocca quindi alla politica definire un sistema fiscale semplice ed efficace che sia in grado di finanziare in modo equo e sostenibile le spese dello Stato.

Concludere i lavori attualmente in corso riguardanti la politica fiscale

Riforma dell'imposta sul valore aggiunto

Riforma dell'imposizione dei coniugi

Attualmente sono in corso numerosi progetti riguardanti la politica fiscale, ognuno con un'importanza e una portata diverse. Due di questi sono particolarmente significativi. Il primo riguarda la revisione della legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto.[383] Attraverso di essa si vuole soprattutto aumentare la certezza del diritto per le imprese e semplificare il sistema attuale, introducendo un'aliquota unica per tutte le cifre d'affari imponibili e abolendo le eccezioni fiscali. Il secondo progetto riguarda la riforma dell'imposizione dei coniugi, che continuano ad essere penalizzati anche dopo l'adozione di misure immediate per le coppie con doppio reddito. A queste misure farà seguito una revisione totale dell'imposizione dei coniugi. Si tratterà di operare una scelta di principio fra due sistemi: l'imposizione individuale[384] o la tassazione congiunta.

Sistema fiscale maggiormente orientato alla crescita

Riforma dell'imposta sintetica sul reddito

Fra le principali sfide poste al sistema fiscale svizzero si possono citare quelle riguardanti un maggiore orientamento alla crescita **(→ Politica economica)** e un miglior adeguamento alle realtà demografiche e sociopolitiche **(→ Sicurezza sociale e Politica sociale)**. Le conseguenze di determinate opzioni di riforma sulla crescita e i loro effetti di ridistribuzione sono stati analizzati e quantificati nel quadro di perizie.[385] Sulla base dei risultati

ottenuti si è deciso di seguire due indirizzi generali, in parte complementari fra loro. Il primo riguarda la riforma dell'imposta sintetica sul reddito: essa prevede di sopprimere le deduzioni o di introdurre deduzioni forfetarie (p.es. deduzione di certe spese professionali, delle spese di gestione patrimoniale, dei premi dell'assicurazione malattia, dell'assicurazione sulla vita e di quella contro gli infortuni, degli interessi sui capitali a risparmio, delle spese in caso di malattia o infortunio, nonché dei contributi per opere di utilità pubblica), di colmare le lacune fiscali (p.es. esonero fiscale fondamentale degli utili da capitale) e di migliorare il rilevamento dei complementi salariali *(fringe benefits),* estendendo in tal modo la base di calcolo dell'imposta. In contropartita, si assisterà una riduzione delle aliquote d'imposta. Questa strategia, denominata «tax cut cum base broadening», dovrebbe tradursi in una maggior crescita, anche se sarà ripartita in modo meno omogeneo. Ciò permetterebbe inoltre di semplificare l'imposizione sul reddito, senza che sorgano problemi di transizione nel controfinanziamento. Una seconda soluzione è offerta dalla possibilità di orientare il sistema fiscale sul consumo. In questo caso, la questione fondamentale è di stabilire se un sistema del genere deve essere istituito attraverso un aumento della imposta sul valore aggiunto (previa sua revisione) o il passaggio a un'imposta individuale sulle spese. In quest'ultimo caso la variante prevista è quella di un'imposta sul reddito con deduzione del risparmio: la differenza fra il reddito e il risparmio netta sarebbe soggetta ad imposta. Il sistema previdenziale (primo, secondo e terzo pilastro) va già sin d'ora in questa direzione.

Riforma del sistema fiscale orientata al consumo

Per quanto riguarda la politica sociale, si tratta da un lato di introdurre in Svizzera accrediti d'imposta dipendenti dal reddito. Una commissione di esperti sta valutando la possibilità di proporre una soluzione in tal senso.[386] Occorre d'altro canto esaminare se le misure di politica sociale devono essere adottate a livello di entrate (agevolazioni fiscali) o a livello di uscite (sovvenzioni) **(→ Sicurezza sociale e Politica sociale)**.

Gestire le sfide sociopolitiche

Accrediti d'imposta dipendenti dal reddito

Per quel che riguarda la sfida demografica, le questioni principali – oltre a coprire il fabbisogno finanziario supplementare nel settore delle assicurazioni sociali – sono due: garantire la neutralità del sistema fiscale per quanto riguarda l'esercizio di un'attività lucrativa durante la vecchiaia e chiarire le relazioni fra l'imposizione e il tasso di natalità (imposizione delle famiglie).[387] In quest'ultimo caso, si tratta di considerare non solo le incidenze sul tasso di natalità, ma anche quelle sul grado di occupazione delle donne che esercitano un'attività lucrativa (conciliabilità tra vita famigliare e vita professionale). Un'analisi globale delle misure di politica familiare permetterà di determinare quale ruolo dovrà assumere il sistema fiscale[388] **(→ Sicurezza sociale e Politica sociale)**.

Gestire le sfide demografiche

Neutralità del sistema fiscale

Imposizione e tasso di natalità

Oltre alle misure di politica fiscale, si tratta anche di migliorare l'efficacia del sistema fiscale esistente, ma solo dopo l'applicazione della seconda riforma dell'imposizione delle imprese. Fra le misure da adottare, si può citare l'abolizione della tassa d'emissione. La tassa d'emissione sui diritti di partecipazione non presenta alcun vantaggio rispetto ad altre forme di imposizione del reddito di capitale. Essa comporta invece una serie di svantaggi che penalizzano l'efficienza e l'attrattiva della piazza economica. Analoghe considerazioni valgono per la tassa di emissione sulle obbligazioni. La questione del controfinanziamento deve essere chiarita preventivamente. Un'altra misura prevede la soppressione dell'obbligo di prelevare un'imposta cantonale sul capitale. L'imposta federale sul capitale è stata abolita nel quadro della prima riforma dell'imposizione delle imprese del 1997,[389] mentre la legge sull'armonizzazione fiscale continua a imporre ai Cantoni di prelevare un'imposta sul capitale. La seconda riforma dell'imposizione delle imprese offre ai Cantoni e ai Comuni la possibilità di computare l'imposta sull'utile nell'imposta sul capitale per quel che riguarda le società di capitali. L'imposta sul capitale può cioè venir dedotta dall'importo dell'imposta sull'utile. Per considerazioni legate all'efficacia e alla piazza economica, si dovrà tuttavia sopprimere l'obbligo di riscuotere l'imposta cantonale sul capitale iscritto nella legge sull'armonizzazione fiscale. Infine, sarebbe anche opportuno sopprimere la deducibilità dell'imposta dalla base di calcolo, che è una particolarità del sistema fiscale svizzero.[390] Rispetto a una fissazione diretta di un'aliquota più bassa, questa norma non presenta alcun vantaggio evidente. Si potrebbe quindi prevedere una soppressione della deducibilità delle prestazioni fiscali dalla base di calcolazione dell'imposta e una parallela riduzione del tasso d'imposizione.

Ottimizzare l'attuale sistema fiscale

Abolizione della tassa d'emissione

Soppressione dell'obbligo di prelevare un'imposta cantonale sul capitale

Soppressione della deducibilità dell'imposta dalla base di calcolo e riduzione del tasso dell'imposta sull'utile quale contropartita

Semplificazione fiscale

Ridurre le spese d'esecuzione

Armonizzazione fiscale formale

Un sistema fiscale deve rispecchiare fedelmente le condizioni economiche e sociali ed essere nel contempo integrato nel dispositivo delle norme internazionali. Data la complessità della situazione, esso non può per sua natura essere semplice. Le esperienze fatte negli ultimi anni e decenni mostrano che il nostro sistema fiscale tende ad essere inutilmente ed eccessivamente complicato. È quindi necessario apportarvi continue semplificazioni, in modo da ridurre al minimo le spese di applicazione, costituite dalla somma delle spese di versamento e delle spese di riscossione, senza dimenticare i costi legati alla legislazione fiscale, alla pianificazione fiscale individuale (strategie di riduzione del carico fiscale), alla giurisprudenza fiscale e all'attività di *lobbying* relativa alla politica fiscale svolta da gruppi d'interesse. Il sistema fiscale andrebbe semplificato che nei settori in cui esso non porta alcunché dal punto di vista economico. Questo vale soprattutto per i casi di sovraimposizione, sottoimposizione e non imposizione, che hanno l'effetto di indurre i contribuenti a una pianificazione fiscale e di conseguenza all'elaborazione di prodotti il cui solo scopo è di approfittare legalmente delle sottoimposizioni esistenti e di evitare le sovraimposizioni. Va rilevato che il federalismo fiscale costituisce un importante fattore di complicazione in Svizzera **(→ Costituzione e istituzioni)**. Esso presenta certo grandi vantaggi, ma è necessario tener conto delle incidenze negative qualora si intenda istituire un sistema fiscale che sia il più semplice possibile. A tal proposito, l'armonizzazione fiscale formale può rappresentare lo strumento adatto per attuare utili semplificazioni nell'interesse dei contribuenti.

Sfide di politica interna

Evitare che la politica fiscale venga utilizzata per perseguire interessi particolari

Per tasse di incentivazione nel settore della protezione ambientale concepite in modo corretto

Di regola, la politica fiscale è chiamata non solo ad incassare le entrate, ma deve anche perseguire obiettivi di politica economica e sociale. Nell'utilizzare la fiscalità per perseguire obiettivi che esulano dall'ambito fiscale si dovrebbero tuttavia rispettare contemporaneamente le seguenti tre condizioni: in primo luogo, deve esistere effettivamente un importante problema di natura economica e/o sociale (necessità d'agire). In secondo luogo, questo problema deve essere risolto, almeno in parte, ricorrendo allo strumento fiscale in questione (efficacia). In terzo luogo, lo strumento fiscale deve dimostrarsi più efficace di altri strumenti di politica economica, come la politica della spesa pubblica o la regolazione (efficienza). Occorre rilevare che la maggior parte delle agevolazioni fiscali che vengono richieste sotto la copertura dell'equità fiscale o del perseguimento di obiettivi di promozione, e che di regola sono invece il risultato dei tentativi di ridistribuzione operati dai vari gruppi di interesse, non rispettano queste condizioni. Tasse di incentivazione nel settore della protezione ambientale concepite in modo corretto soddisfano invece le condizioni della necessità d'agire, dell'efficacia e dell'efficienza. Nel capitolo riguardante la politica fiscale andrà inevitabilmente affrontata la questione riguardante l'opportunità di ricorrere maggiormente a queste tasse.

Affrontare la concorrenza fiscale internazionale

Una politica fiscale attrattiva per compensare le condizioni naturali che sfavoriscono la concorrenza

Privilegiare le misure concernenti le imprese per ragioni legate alla piazza economica

La politica fiscale assume un ruolo sempre più importante, soprattutto alla luce della concorrenza viepiù agguerrita fra le diverse piazze economiche. Essa è un importante fattore nella scelta della sede delle imprese, del domicilio delle persone fisiche, della destinazione dei capitali e nell'acquisto di beni **(→ Economia e competitività)**. La Svizzera non dispone di un mercato interno particolarmente vasto, né può approfittare dei vantaggi naturali dei paesi ricchi di materie prime o che dispongono di uno sbocco sul mare. Quale piccola economia aperta, la Svizzera deve disporre di una politica fiscale attrattiva che compensi la mancanza di vantaggi concorrenziali «naturali». Proprio il fatto di essere un piccolo Paese, dà alla Svizzera un certo vantaggio nel campo della concorrenza fiscale internazionale.[391] Per misurare l'attrattiva economica di un Paese, il livello d'imposizione delle imprese, degli investitori e della manodopera altamente qualificata risulta di particolare importanza. In tal senso, studi comparativi internazionali attestano l'elevata attrattiva della piazza economica svizzera.[392] A lungo termine, la posizione di vantaggio occupata dalla Svizzera in questo settore sarà tuttavia rimessa in discussione dall'evoluzione dinamica della concorrenza fiscale internazionale. Per ragioni legate alla piazza economica, sarà necessario privilegiare le misure concernenti le imprese. Per quest'ultime, le aliquote fiscali medie effettive sono particolarmente importanti per la scelta del luogo d'insediamento, dato che misurano il montante dell'imposizione risultante da un investimento altamente redditizio e indivisibile. Questo montante, infatti, dipende soprattutto dai tassi d'imposizione statutari degli utili. I tassi d'imposizione sugli utili sono quindi lo strumento più importante in materia di concorrenza fiscale internazionale. Malgrado i continui tentativi di singoli Stati e organizzazioni multilaterali per limitare la concorrenza

fiscale, bisogna precisare che la pratica di una debole imposizione sugli utili a livello internazionale non è criticata, o lo è solo in parte. Per la Svizzera si tratta di conservare il proprio margine di manovra, attraverso l'adozione sia di misure difensive, sia di misure preventive. Un elemento decisivo per la piazza economica e il mercato del lavoro in Svizzera è costituito anche dalle convenzioni di doppia imposizione conclusi con circa 70 Stati. Questa rete di accordi deve essere costantemente curata e andrà estesa ad altri importanti partner commerciali della Svizzera **(→ Politica estera)**.

La concorrenza fiscale limita il margine di manovra della politica fiscale nazionale

Tendenza a una modifica della struttura fiscale a scapito dei fattori meno mobili

La concorrenza fiscale limita il margine di manovra della politica fiscale nazionale. La concorrenza fiscale fa in modo che un singolo Stato non possa scegliere liberamente né il livello d'imposizione né la sua struttura fiscale. È quindi necessario fare delle concessioni qualora si intendano raggiungere altri obiettivi. Questo vale soprattutto per l'obiettivo perseguito dalla politica fiscale e per la perequazione finanziaria, ma anche per l'equità fiscale. Il fattore mobile costituito dal capitale può trarre maggior profitto dalle differenze dei tassi d'imposizione risultanti dalla concorrenza fiscale che non il fattore lavoro, che in confronto risulta meno mobile e meno sensibile ai criteri di ordine fiscale. Si assiste in tal modo a una modifica della struttura fiscale, a scapito del fattore lavoro. I proventi dei beni fondiari sono basi di calcolazione immobili, anche se si può partire dal principio che lo Stato si vedrà costretto, in una certa misura, a tassare maggiormente questi introiti per rapporto ai fattori mobili.

2.8 Costituzione, istituzioni e coesione nazionale

Questioni centrali

Politica europea, coesione e capacità di consenso

Date le tendenze in atto in questo ambito, a medio termine il sistema politico svizzero dovrà affrontare il problema dei rapporti con l'Unione europea **(→ Politica estera)**. Nel contempo, si farà vieppiù pressante la necessità di operare delle scelte in determinati settori, cosicché sarà assolutamente importante riuscire a garantire la coesione nazionale mediante soluzioni in grado di creare consenso **(→ Sicurezza sociale, Politica finanziaria)**.

La politica europea, una sfida istituzionale centrale

A livello europeo la globalizzazione si esplicita antitutto con l'integrazione

L'adesione avrebbe ripercussioni sulla democrazia diretta e sul federalismo

È necessario soppesare tutti i vantaggi e svantaggi

È necessario un esame permanente della politica europea

Maggior coordinamento della politica finanziaria

Accresciuta importanza del principio di sussidiarietà

La globalizzazione pone la Svizzera di fronte a nuove sfide politiche, soprattutto per effetto dell'avanzare del processo d'integrazione europeo. Vi sono diversi problemi transfrontalieri che non possono più essere risolti in modo soddisfacente, efficiente ed efficace a livello nazionale. Tale evoluzione ha innescato una nuova dinamica di integrazione europea: i compiti che in passato erano di competenza dei singoli Stati vengono ora costantemente affidati alle istituzioni europee comuni. Nei prossimi anni questo processo si rafforzerà probabilmente al punto tale che, per motivi politici di varia natura, la questione di un ulteriore avvicinamento si riproporrà con rinnovata intensità. I vantaggi legati a una maggior partecipazione a livello europeo devono essere soppesati con la perdita parziale di alcune nostre competenze decisionali che, a prescindere dai contenuti degli attuali accordi e del loro ampliamento **(→ Politica estera, Politica economica, Politica delle migrazioni, Politica di sicurezza)**, si ripercuoterà soprattutto sugli elementi della democrazia diretta, sulla struttura federalistica, sul regime finanziario **(→ Politica finanziaria)**, nonché sulla politica economica e agricola **(→ Politica economica)**.[393] Occorre tuttavia considerare che probabilmente anche la non adesione comporterebbe una perdita della nostra competenza decisionale in diversi settori, mentre le ripercussioni negative di una mancata partecipazione si farebbero sentire maggiormente.[394] Gli eventi mostrano che la Svizzera non può sottrarsi alle decisioni importanti che vengono prese all'interno dell'UE. L'adeguamento del diritto svizzero a quello comunitario (il cosiddetto «adeguamento autonomo») deve essere perseguito là dove gli interessi economici (competitività) lo richiedano o giustifichino **(→ Politica economica)** e potrà avvenire sia su base autonoma sia mediante accordi. Ne saranno interessate le decisioni in materia di politica economica, finanziaria, energetica, ambientale e agricola, nonché ad esempio gli ulteriori sviluppi nell'ambito della politica estera, migratoria e di sicurezza comune. A fronte dei costi attesi di un'eventuale adesione della Svizzera (quota netta di membro, trasformazione strutturale accelerata nel settore interno) devono tuttavia essere considerati anche i costi di una non adesione (non partecipazione, limitazione del potenziale di crescita economica, immagine di «parassita», vulnerabilità di fronte alle pressioni internazionali). Gli accordi bilaterali e il loro costante adeguamento alle nuove esigenze come pure la poli-

tica indipendente della Svizzera consentono per il momento di tutelare al meglio gli interessi del nostro Paese.[395]Affinché la Svizzera possa continuare a raggiungere i suoi obiettivi anche in futuro, è necessario che essa continui a disporre di un sufficiente margine di manovra nell'ambito degli accordi bilaterale e che l'UE continui ad avere interesse nelle soluzioni bilaterali con il nostro Paese. L'esame permanente e il miglioramento della politica europea rappresentano una sfida centrale. Sia la via bilaterale sia l'adesione sono due possibili strumenti per conseguire gli obiettivi dello Stato previsti dalla Costituzione, perseguiti sulla base di una responsabilità comune nei confronti della pace, della stabilità e della prosperità nel Continente. A tal fine è d'importanza primordiale che la popolazione sia coinvolta attivamente nel dibattito e partecipi concretamente al progredire della politica europea **(→ Politica estera)**. Le esperienze fatte sino ad ora con gli accordi bilaterali non rivelano alcuna necessità di modificare le istituzioni dello Stato federale. Se la cooperazione si intensificherà ulteriormente, occorrerà valutare l'istituzione di una Commissione dell'Europa in seno all'Assemblea federale. Se del caso, potrebbe essere istituita la figura dell'incaricato dell'informazione cantonale in taluni Dipartimenti, mentre occorrerebbe altresì esaminare l'eventualità di concludere un accordo quadro fra la Confederazione e i Cantoni che disciplini più da vicino le competenze e le procedure nei contatti con l'UE. La politica finanziaria dovrebbe invece essere maggiormente coordinata[396] **(→ Politica finanziaria)**. Sia la via bilaterale che l'adesione all'UE comporterebbero il rischio di una spinta centralizzatrice verso la Confederazione e gli Esecutivi, per cui occorrerà conferire maggiore importanza al principio di sussidiarietà.[397]

La collaborazione internazionale e intercantonale quale sfida per le istituzioni

Assumerà vieppiù importanza, indipendentemente dal tipo di collaborazione con l'UE

Sarà decisivo saper cooperare rapidamente ed efficacemente

Possibilità di compartecipazione limitate per il Parlamento

Sarà sempre più importante agire sulla base della cooperazione

Indipendentemente dalle future forme di cooperazione con l'Unione europea, i crescenti flussi di beni, capitali, persone e traffico relativizzeranno l'importanza dei confini nazionali e cantonali. Sempre più spesso, i problemi dovranno essere risolti mediante la cooperazione internazionale e, all'interno degli Stati, mediante la cooperazione intercantonale **(→ Politica estera, Politica di ordinamento del territorio, Politica finanziaria)**. La capacità di cooperare in modo rapido e adeguato con altri Governi nazionali o cantonali rappresenterà pertanto una condizione sempre più importante per l'operato statale. Sia i Parlamenti che la democrazia diretta devono essere in grado di far fronte a questa sfida. Il Parlamento federale e molti Parlamenti cantonali vengono informati e consultati in occasione di negoziati importanti.[398] In seguito alle crescenti interazioni fra politica interna e politica estera **(→ Sfide 2007–2011)**, allo sgretolamento dei confini – siano essi politici o fisici – e alla maggiore interdipendenza dei settori politici, sarà sempre più importante il coordinamento fra i Dipartimenti, nonché fra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Occorrerà pertanto dedicare la necessaria attenzione alle sfide che ne derivano, in particolare al coinvolgimento dei Cantoni e alla trasposizione nel diritto interno degli obblighi internazionali della Svizzera. I diversi attori saranno chiamati a cooperare sempre più intensamente e a rinunciare a parte delle loro competenze abituali. Esempi di tale evoluzione sono la Conferenza dei Governi cantonali (CGC 1993) e il progetto «Casa dei Cantoni» (2005). In particolare occorrerà considerare con la debita attenzione i risvolti dell'azione cooperativa. Le sovrapposizioni politiche risultanti dal federalismo cooperativo conducono per la maggior parte soltanto a una collaborazione fra esecutivi, mentre l'influenza del Parlamento e del Popolo così come la pluralità di soluzioni rimangono limitate.[399] le responsabilità sono poco chiare e la complessità aumenta. Nel federalismo cooperativo è particolarmente importante che la Confederazione possa contare sul fatto che le posizioni assunte dai rappresentanti cantonali nei suoi confronti poggino su un sostegno dei Cantoni ed eventualmente dei Comuni. Dovrebbero essere i Cantoni e i Comuni a iniziare una riforma delle relazioni dello Stato federale. Un primo passo in questo senso potrebbe essere la decisione della Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA) di inserire il rafforzamento della competitività internazionale degli agglomerati nel programma di lavoro 2005–2009.

Riforma del federalismo

La nuova Costituzione federale ha sancito i principi che reggono il federalismo svizzero e ha messo in chiara evidenza il ruolo dei Cantoni

La riforma della Costituzione federale, con la quale sono stati sanciti formalmente i principi già attuati dal federalismo (sussidiarietà, solidarietà e cooperazione nello Stato federale, ruolo dei Comuni e delle Città), ha rappresentato la prima fase di un'ampia riforma in questo ambito. Il ruolo dei Cantoni è stato chiaramente messo in evidenza nell'ambito dell'assetto dello Stato federale svizzero. La riforma perseguita con la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti fra la Confederazione e i Cantoni[400] non stravolge l'attuale assetto dello Stato federale e non è neanche in con-

traddizione con la concezione attuale di federalismo. Nel suo insieme, la NPC persegue un rinvigorimento del federalismo, una dissociazione dei compiti, nuove forme di cooperazione e finanziamento fra la Confederazione e i Cantoni, un rafforzamento della coesione federale e una maggiore governabilità dello Stato federale. Laddove sia possibile e sensato, i compiti dello Stato e il loro finanziamento dovrebbero essere ridistribuiti e dissociati tra Confederazione e Cantoni sulla base dell'assetto attuale. Sono previste nuove forme di collaborazione e di finanziamento per i compiti che rimangono in comune. Un altro obiettivo consiste nell'eliminare i mezzi finanziari vincolati proporzionali alla capacità finanziaria (contributi federali) e nell'aumentare i mezzi liberamente impiegabili, allo scopo di avviare una perequazione delle risorse meglio controllabile e un sostegno più mirato ai Cantoni finanziariamente deboli. Nella prospettiva di una maggiore integrazione europea, il Consiglio federale in un primo apprezzamento ha indicato che la riforma proposta è del tutto compatibile con un'eventuale adesione all'UE[401] **(→ Politica estera)**. Di particolare interesse è il fatto che nel caso di un'adesione all'UE sarebbe ancora più importante rafforzare la collaborazione fra i Cantoni. Quanto alle ripercussioni sulle finanze pubbliche sarebbe inevitabile procedere a un esame della perequazione finanziaria federale in base alle considerevoli modifiche delle entrate e delle uscite della Confederazione e dei Cantoni. Anche in caso di adesione all'UE, i principi della perequazione finanziaria modernizzata continuerebbero comunque a costituire importanti – anzi imprescindibili – pietre miliari di una perequazione finanziaria federale efficace e politicamente controllabile[402] **(→ Politica estera, politica finanziaria)**.

La nuova perequazione finanziaria (NPC) modernizza le forme di cooperazione federalistica

Dissociazione dei compiti, rafforzamento della cooperazione intercantonale con compensazione degli oneri e nuove forme di cooperazione fra Confederazione e Cantoni

Conciliabile con adesione UE; cooperazione con compensazione degli oneri risulterebbe potenziata

Nell'ottica di una procedura pragmatica fondata sulle strutture esistenti, la NPC intende affrontare in primo luogo le riforme che consentono di garantire un miglioramento durevole delle procedure decisionali federali e della perequazione finanziaria federale. Secondo il Consiglio federale, riforme di più ampio respiro non possono essere ordinate dall'alto ma devono scaturire da una richiesta dei Cantoni e della loro popolazione e poi convogliate nel processo politico. Nel dibattito economico e tenendo conto della maggior efficienza a livello di economia nazionale, si continuerà invece a promuovere una nuova suddivisione in grandi regioni della Svizzera oppure una parziale centralizzazione.[403] In questo contesto, bisognerà considerare l'importanza della stabilità politica della Svizzera per l'attrattività della piazza economica **(→ Politica economica)**. Tale stabilità poggia in gran parte su una divisione dei poteri maturata sul filo della storia e sulle possibilità di partecipazione politica a livello cantonale e comunale. Le riforme territoriali che non tenessero sufficientemente o affatto conto di questa realtà comporterebbero grandi incertezze e pesanti rischi. Un'eventuale futura riforma territoriale sarebbe possibile anche con la NPC. L'ampliamento della collaborazione intercantonale offre inoltre la possibilità di anzitutto maturare esperienze su forme di cooperazione regionale approfondita. Del resto, anche il Consiglio federale non esclude a lungo termine riforme più incisive nell'ambito di una terza fase di riforma del federalismo.[404] Un'evoluzione in tal senso potrebbe rivelarsi particolarmente importante ai fini delle nuove o crescenti interconnessioni nel settore della formazione, della polizia, o della sanità. L'accentuarsi dello squilibrio demografico fra Cantoni prevalentemente urbani e Cantoni rurali fa si che una quota minima di no possa affossare un progetto sottoposto a referendum. Ad esempio, un voto di Appenzello Interno conta come circa quaranta voti di Zurigo. Eventuali cambiamenti in questo ambito violerebbero tuttavia il principio di eguaglianza fra i Cantoni. Un adeguamento della ponderazione dei voti dovrebbe pertanto avvenire nell'ambito di una terza riforma del federalismo.

Proposte di riforme più incisive

Le riforme territoriali devono essere proposte dai Cantoni e non possono essere ordinate dall'alto

Cresce l'importanza delle aree di cooperazione sovracantonali

La stabilità politica va tutelata quale elemento di attrattiva della piazza economica

Terza riforma del federalismo a lungo termine?

Anche nell'ambito dell'esame dei compiti, il Consiglio federale valuterà, accanto ad altre riforme, la dissociazione di ulteriori compiti e finanziamenti fra la Confederazione e i Cantoni **(→ Politica finanziaria)**. A tal fine occorrerà anche stabilire se la produzione centralizzata di prestazioni da parte della Confederazioni comporti effettivamente dei vantaggi in termini di efficienza, oppure se soluzioni basate sul decentramento consentano di meglio tenere conto dei bisogni esistenti. Nel complesso, si cercheranno nuove possibilità di dissociazione al fine di aumentare l'efficienza e l'efficacia nell'approntamento delle prestazioni statali.

Esame dei compiti della Confederazione

Sgravio delle finanze federali, ulteriore dissociazione fra Confederazione e Cantoni

Dopo che negli Anni 90 la priorità era stata conferita ai processi di modernizzazione orientati verso nuovi tipi di gestione amministrativa e a un miglioramento della governabilità dello Stato – successivamente attuati a livello federale – in futuro una grande sfida sarà

La società dell'informazione esige la modernizzazione dello Stato

Aumentano le esigenze poste alla competenza comunicativa dello Stato

Lo Stato diventa vieppiù fornitore di prestazioni per il pubblico

Creare fiducia mediante una politica dell'informazione aperta, l'accesso ai documenti ufficiali e organi di mediazione

Sfruttare le nuove possibilità tecnologiche per un'attività governativa moderna ed efficiente ed estenderle agli atti di democrazia diretta (e-government)

Contrastare il divario digitale della società

Garantire la sicurezza e la disponibilità delle infrastrutture di informazione e di comunicazione e dei dati

costituita dal modo in cui le istituzioni statali affronteranno la diffusione delle informazioni e l'ulteriore sviluppo della società dell'informazione. I temi centrali saranno una moderna politica dell'informazione, il governo elettronico, i servizi di salute pubblica elettronici,[405] Information Assurance,[406] l'importanza dei mass media per le istituzioni statali e il nuovo ruolo da esse assunto. Il passaggio da una società industriale a una società dei servizi e dell'informazione ha notevoli conseguenze sul rapporto tra lo Stato e i cittadini. Lo Stato viene considerato da molti cittadini e attori economici in quanto prestatore di servizi ed esso stesso si identifica sempre più in questo ruolo. Di conseguenza, il Governo e l'Amministrazione devono prestare maggiore attenzione ai loro rapporti con i cittadini e con l'economia, rendere pubblico il loro operato e se del caso legittimarlo, affinché lo Stato sia accettato come partner. In Svizzera la fiducia tra Stato e cittadini è certo favorita dall'assetto istituzionale del Paese (democrazia diretta e federalismo), ma questo non è sufficiente. Un'informazione statale attiva, tempestiva e nel contempo obiettiva e dai toni prudenti può contribuire ad aumentare il capitale di fiducia dei cittadini nelle autorità statali.[407] Per quanto concerne il Governo, occorre migliorare la capacità del Consiglio federale di comunicare in modo tempestivo e competente con tutti i partner interessati (mass media, pubblico, Cantoni, Partiti e associazioni, mondo economico, Governi esteri). L'accesso dei cittadini ai documenti ufficiali – garantito dal principio di pubblicità – può essere un ulteriore mezzo per infondere fiducia nei confronti dello Stato e per contrastare la diffidenza. La legge sulla trasparenza porrà lo Stato e la sua Amministrazione di fronte a nuove sfide, non solo perché rischierà di modificare radicalmente i rapporti fra lo Stato e i cittadini, ma anche perché sarà necessario provvedere a una nuova cultura dell'informazione, nonché a nuove procedure amministrative per rispondere alle domande dei cittadini.

Strategia per una società dell'informazione in Svizzera

La Strategia per una società dell'informazione in Svizzera, adottata dal Consiglio federale il 18 gennaio 2006, pone l'accento sull'amministrazione elettronica (e-government), nonché sull'impiego di tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel settore della sanità (e-health). A livello federale si prevede inoltre di elaborare una strategia e un piano di azione per una gestione standardizzata dei dati e documenti elettronici, dalla loro creazione all'archiviazione. La Strategia per una società dell'informazione – che sarà rilevante soprattutto per l'operato della Confederazione – si prefigge di mettere le tecnologie dell'informazione e della comunicazione al servizio di tutti. Siccome molti temi legati alla società dell'informazione sono di pertinenza cantonale e toccano vari settori di competenza (e-government, formazione ecc.), il Consiglio federale conferisce particolare importanza alla cooperazione e al coordinamento con le autorità di altri livelli. La Strategia comprende sette settori d'intervento: economia, sicurezza e fiducia, formazione democratica dell'opinione e della volontà, amministrazione elettronica, istruzione, cultura, salute e sanità pubblica. In molti di questi settori i lavori di attuazione sono in corso dal 1998 e numerosi obiettivi sono già stati raggiunti. Il Consiglio federale ha ora deciso quali ambiti devono essere riesaminati e dove occorrerà fissare le priorità in futuro.

Strategia di e-government Svizzera

La libera disponibilità a lungo termine di materiale digitale di qualità elevata è una condizione per il buon funzionamento della democrazia diretta e per la partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche importanti. Nell'ambito del governo elettronico, la Confederazione vuole utilizzare al meglio il potenziale offerto dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per una moderna attività governativa e amministrativa. I cittadini e l'economia si aspettano ancora maggiore efficienza dall'Amministrazione, accessibilità 24 ore su 24 mediante processi supportati dalle TIC, nonché uno snellimento dell'amministrazione e una semplificazione delle operazioni **(→ Politica economica)**. A tal fine occorre istituire le necessarie condizioni in materia di tecnologia e sicurezza, affinché i contatti all'interno della Confederazione, fra i vari livelli dello Stato, con l'economia e i cittadini possano avvenire per via elettronica.[408]

Il 24 gennaio 2007, il Consiglio federale ha approvato la strategia di e-government Svizzera. La strategia per gli anni 2007–2010 stabilisce obiettivi, principi e procedure finalizzati al raggiungimento degli obiettivi e rappresenta il fondamento per l'attuazione dell'e-government a tutti i livelli istituzionali. Quest'ultima deve avvenire in modo decentralizzato ma coordinato, ed essere sottoposta alla vigilanza da parte di un organo di coordinamento (che riunisca rappresentanti di alto livello di tutti i gradi istituzionali) e di un ser-

vizio operativo. L'impostazione dell'attuazione sarà definita in una convenzione quadro concernente la collaborazione in ambito e-government tra la Confederazione e i Cantoni. Confederazione e Cantoni devono finalizzare i propri sforzi al raggiungimento di obiettivi comuni nell'ambito di una strategia svizzera di e-government e agire di comune accordo. Considerato che di regola gli atti amministrativi elettronici costituiscono un'agevolazione per le imprese, i privati e l'Amministrazione, nella strategia di e-government Svizzera sono stati definiti tre obiettivi disposti in ordine d'importanza: 1. L'economia svolge i contatti con le autorità per via elettronica; 2. Le autorità modernizzano le proprie procedure amministrative e comunicano tra di loro per via elettronica; 3. La popolazione può svolgere le pratiche amministrative importanti – frequenti o che implicano un importante onere lavorativo – elettronicamente.

La Svizzera nel contesto internazionale dell'e-government

L'e-government è diventato in tutte le amministrazioni pubbliche avanzate il parametro chiave che definisce un governo e un'amministrazione moderni. Procedure statali efficienti rappresentano inoltre per l'economia e altre organizzazioni private un vantaggio strategico. Ma anche nella formazione e nella ricerca, in ambito culturale come pure nel settore della sanità (e-health) l'impiego massiccio delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) è un fattore determinante per poter sostenere la concorrenza internazionale. Mediante uno scambio reciproco di esperienze e la maggior compatibilità possibile, la Svizzera intende affermarsi anche rispetto all'UE di domani, la quale si è posta l'obiettivo di diventare entro il 2010 lo spazio economico e sociale più competitivo, basato sulla conoscenza (i2010).

Voto elettronico

Anche l'esercizio dei diritti politici deve poter avvenire per via elettronica. Il voto elettronico è inteso a mettere progressivamente a disposizione di tutti i gruppi della popolazione le nuove tecnologie per gli atti tipici della democrazia diretta (votare, eleggere, raccogliere firme ecc.). Negli anni 2004 e 2005 si sono svolti con successo progetti pilota nei Cantoni di Ginevra, Neuchâtel e Zurigo in occasione di votazioni federali.[409] La Confederazione deve istituire le basi legali che consentano di introdurre il voto elettronico nei Cantoni seguendo una suddivisione regolare in tappe e processi di controllo coordinati dalla Confederazione. La nostra società moderna dipende fortemente dal buon funzionamento dell'infrastruttura dell'informazione e della comunicazione che la sostiene. Occorre sensibilizzare maggiormente i dirigenti e i responsabili della politica e dell'economia su tale dipendenza. Gli organi statali e privati devono provvedere a pianificare e a realizzare in comune provvedimenti adeguati nel settore della prevenzione, del riconoscimento precoce, dell'emergenza e della ricostruzione **(→ Politica della sicurezza)**. Un'ulteriore sfida sociale per l'intero settore dell'e-government rimane il rischio di una «società divisa elettronicamente in due classi» («digital divide»), che nei prossimi anni occorre osservare attentamente e affrontare con le misure adeguate **(→ Politica della formazione, sicurezza sociale)**. In questo contesto, le biblioteche – specie quelle pubbliche – possono fornire un contributo determinante.[410] Le biblioteche sono operatori di primo piano della società dell'informazione. Offrono infatti un accesso gratuito a informazioni e sapere. Grazie al loro personale, formato nello svolgimento di ricerche, possono assistere gli utenti aiutandoli a verificare la validità, l'attendibilità e la legittimità dell'informazione migliorandone così la competenza in materia di media. Il Consiglio federale ha sottolineato l'importante compito assunto in particolare dalla Biblioteca nazionale svizzera[411] **(→ Politica della ricerca, della formazione e sociale)**.

I rapidi mutamenti dei media esigono attenzione

La tutela dell'identità e la comprensione reciproca tra le parti del Paese devono poter contare su programmi nazionali di radio e televisione sostenuti da fondi pubblici

Nuova legge sulla radiotelevisione che tiene conto di tale mandato istituzionale

Per un Paese plurilingue, socialmente e confessionalmente eterogeneo come la Svizzera, una comunicazione efficiente – soprattutto nei media elettronici – è di vitale importanza. La tutela di un'identità comune, ma anche la comprensione reciproca in uno Stato con quattro lingue nazionali e accenti culturali differenziati deve poter contare su una rappresentazione adeguata nei mass media. A prescindere dalla globalizzazione, una politica impostata e legittimata democraticamente si svolge tuttora entro un contesto nazionale. Ogni Paese deve curare le proprie peculiarità, tra cui figurano i programmi radiofonici e televisivi nazionali destinati a tutti i gruppi della popolazione e, in quanto tali, promotori di un'identità comune.[412] La nuova legge sulla radiotelevisione[413] intende tenere maggiormente conto di tale mandato, che peraltro include anche contributi a una libera formazione delle opinioni e della volontà in rapporto alle decisioni della democrazia diretta (votazioni).[414] In occasione di futuri disciplinamenti, le tematiche prioritarie saranno la

La stampa è una colonna portante nella formazione democratica delle opinioni

Il processo di concentrazione nell'ambito della stampa va tenuto sotto controllo

protezione dei giovani e la garanzia della qualità. A questo proposito, l'ideale sarebbe un autodisciplinamento del settore dei media. In caso contrario, lo Stato dovrà intervenire legiferando a seconda dello sviluppo dell'offerta. Ma la società e lo Stato devono affrontare nuove sfide anche nell'ambito della stampa. Nonostante lo sviluppo folgorante dei media elettronici (Internet) la stampa, accanto alla radio e alla televisione, rimane un importante pilastro nel processo di formazione delle opinioni e del pluralismo in Svizzera. Rispetto all'estero, il paesaggio della stampa svizzera è ancora assai diversificato. Il processo di concentrazione provocato da fattori economici ha tuttavia assunto negli ultimi anni proporzioni tali da dare adito a qualche preoccupazione a livello regionale e locale. La variegata stampa politica radicata a livello locale riflette il federalismo estremamente diversificato della Svizzera che tiene conto anche delle esigenze delle minoranze linguistiche, culturali e sociali circoscritte in piccole aree. I raggruppamenti interregionali, i sistemi di testata e i collegamenti multimediali (stampa regionale, radio e televisione locale) possono limitare questa diversità e avere ripercussioni anche sul processo democratico di formazione delle opinioni che affonda le sue radici proprio nel contesto cantonale e locale. Per questi motivi occorrerà osservare attentamente gli sviluppi nel settore della stampa. Nel complesso, la preservazione del pluralismo dei media riveste per la Svizzera un'importanza primaria. La Svizzera s'impegna in questo senso nell'ambito dei negoziati dell'OMC e della Convenzione dell'UNESCO sulla diversità culturale.

Equilibrio tra le comunità linguistiche e tra città e campagna

I buoni rapporti tra le regioni linguistiche sono importanti per la Svizzera, nazione fondata sulla comune volontà

Oltre a uno sviluppo economico equilibrato e a una perequazione regionale efficiente è importante promuovere una politica della comprensione reciproca e delle lingue

L'avanzata dell'inglese rappresenta una sfida

L'opposizione tra città e campagna è limitata a determinati ambiti politici

Incidenza decisiva della perequazione finanziaria, delle assicurazioni sociali e della politica di assetto territoriale sulla coesione territoriale

L'equilibrio tra le comunità linguistiche, connesso con il reciproco riconoscimento delle diverse culture, è un importante presupposto per il mantenimento della pace sociale **(→ Politica sociale)** e per la convivenza in uno Stato plurilingue e federale come la Svizzera. Il quadrilinguismo è considerato una caratteristica fondamentale del Paese e parte della nostra identità sociale. Diversi fattori importanti[415] hanno un'incidenza in questo contesto e potrebbero avere l'effetto di segmentare le comunità linguistiche. Per quanto concerne le divergenze in materia di politica europea o di politica estera vi sono comunque segni di un'inversione di tendenza. Mentre nella prima metà degli anni Novanta le questioni relative all'apertura della Svizzera avevano diviso la Svizzera tedesca e quella romanda (soprattutto dopo la votazione sullo SEE), in futuro man mano che procede l'applicazione della strategia del Consiglio federale in politica estera tali divari dovrebbero ridursi.[416] Se si considera l'atteggiamento sul ruolo dello Stato (liberalismo vs. Stato sociale) nelle diverse regioni linguistiche, si constata comunque che le comunità linguistiche continueranno anche in futuro a pronunciarsi in modo diverso su determinati oggetti in votazione.[417] Su questi argomenti, nelle aree italofone e retoromance non è possibile stabilire uno «schema». Il divario tra le differenti posizioni nelle quattro diverse regioni linguistiche potrebbe in futuro accentuarsi ulteriormente qualora lo sviluppo economico nelle corrispondenti regioni fosse disuguale **(→ Politica economica, Politica di ordinamento del territorio)**. Poiché quattro di sei Cantoni di lingua francese sono finanziariamente deboli e registrano una forte pressione fiscale,[418] sarà molto importante che i meccanismi di perequazione si dimostrino efficaci **(→ Politica finanziaria)**. Qualora invece non dovessero esercitare gli effetti auspicati, occorrerà adottare ulteriori misure affinché le differenze a livello di forza finanziaria e di onere fiscale tra i Cantoni non aumentino. La questione del trattato intercantonale concernente l'insegnamento delle lingue straniere nella scuola dell'obbligo, sulla quale attualmente pesano diverse iniziative nella Svizzera tedesca volte a soppiantare il francese a favore dell'inglese nella scuola elementare,[419] racchiude un certo potenziale di tensione. È possibile invertire questa tendenza mediante l'attuazione dell'articolo costituzionale sulla formazione, che obbliga Confederazione e Cantoni a coordinare i propri sforzi e a garantire la collaborazione reciproca nel settore della formazione, come pure grazie all'articolo 62 Cost., che al capoverso 4 concede tra l'altro alla Confederazione la possibilità di emanare norme qualora i Cantoni non riescano a trovare un'intesa in materia **(→ Politica della formazione)**. I poli culturali ed economici che si definiscono attorno alla Svizzera esercitano un'importante forza di attrazione sulle tre grandi aree linguistiche della Svizzera. La politica culturale sarà in futuro maggiormente sollecitata a rendere la cultura accessibile a strati della popolazione possibilmente ampi, nonché a contribuire alla coesione nazionale mediante progetti mirati di scambio e di pluralità attiva.[420] Il Consiglio federale ha per contro rifiutato l'istituzione di una legge federale sulle lingue nazionali, poiché a suo parere la Confederazione dispone già degli strumenti idonei a raggiungere gli obiettivi costituzionali. Per quanto concerne l'opposizione tra aree urbane e aree di campagna, sinora è possibile constatare posizioni

elettorali sistematicamente differenti soltanto in singoli settori.[421] Anche in futuro dovrebbero persistere punti di tensione e divergenze riconducibili a un diverso apprezzamento delle problematiche tra nuclei urbani e comuni della fascia periferica, come pure tra agglomerati e regioni di campagna. Tali divergenze risulteranno ulteriormente rafforzate dalla crescente concentrazione delle dinamiche economiche e demografiche sulle aree urbane. A lungo termine, efficaci meccanismi compensatori statali (perequazione finanziaria, assicurazioni sociali, approvvigionamento infrastrutturale di base) e una politica di ordinamento del territorio mirata (nuovo orientamento della politica regionale, politica degli agglomerati) assumeranno pertanto maggiore importanza per garantire la coesione territoriale della Svizzera **(→ Politica sociale, politica di ordinamento del territorio, politica finanziaria)**. Oltre a stabilire un equilibrio tra le comunità linguistiche locali, in futuro diventerà verosimilmente sempre più importante assicurare un'intesa e una comprensione reciproca tra i cittadini stranieri e le istituzioni statali, nonché promuovere l'apprendimento di una lingua nazionale e prestazioni di traduzione interculturale **(→ Politica delle migrazioni)**.

Uguaglianza uomo e donna

Dopo l'uguaglianza giuridica la sfida centrale dei prossimi anni sarà l'uguaglianza fattuale

Esigere la parità salariale e controllarne l'osservanza

L'eliminazione della violenza nei riguardi delle donne esige provvedimenti

Progressi mediante il «gender mainstreaming»

In materia di pari opportunità, le sfide per le istituzioni statali si situano oggi meno nell'ambito giuridico, bensì piuttosto sul piano della realizzazione di una parità reale. A dieci anni dall'entrata in vigore della legge sulla parità dei sessi, l'uguaglianza nella vita professionale è tutt'altro che realizzata. Un valutazione svolta su questa legge[422] ha mostrato che solo poche donne hanno rivendicato tale diritto – talvolta anche per mancata conoscenza da parte di avvocati e tribunali. In questo ambito vi è un urgente bisogno d'informazione. Sussistono tuttora grandi differenze di salario tra uomo e donna, il lavoro rimunerato e quello non rimunerato sono ripartiti in modo non omogeneo e la conciliabilità di lavoro e famiglia è ancora problematica essendo tuttora percepita quale problema femminile, sebbene anche i padri siano una parte in causa. Occorre operare ulteriori sforzi e incentivare maggiormente l'istituzione di centri diurni per l'accoglienza di bambini **(→ Politica del mercato del lavoro)**. I correttivi apportati in ambito formativo sono molto promettenti ma per il momento ancora alle prime battute **(→ Politica economica, politica sociale, politica della formazione)**. Nell'ambito degli acquisti pubblici si può attribuire più importanza al principio della parità salariale tra i sessi.[423] Uno strumento di controllo recentemente sviluppato consente inoltre di conferire maggior rilievo a questa esigenza. Gli aiuti finanziari previsti dalla legge sulla parità devono essere impiegati nel modo più efficiente coinvolgendo le imprese. L'eliminazione di ogni forma di violenza nei confronti delle donne resta una sfida. L'istituzione, nel 2003, del Servizio per la lotta alla violenza fornisce un organo di coordinamento a livello nazionale in grado di creare sinergie tra i diversi operatori di questo settore. L'introduzione nel codice penale del reato di violenza ai danni del coniuge o del convivente quale reato perseguibile d'ufficio e la norma sulla protezione della personalità in caso di violenza recentemente accolta nel codice civile possono dimostrare la loro efficacia soltanto se si fa un'informazione costante e mirata a tutti i livelli istituzionali (Confederazione, Cantoni, Comuni) sul tema violenza domestica. Nonostante una parziale apertura delle frontiere per i cittadini dell'UE, la protezione delle vittime della tratta delle donne **(→ Politica delle migrazioni)** necessità tuttora di una particolare attenzione. L'osservanza delle prescrizioni legali concernenti le ballerine di cabaret dev'essere controllata con maggior rigore a protezione delle interessate. Ulteriori progressi sulla via di una reale uguaglianza tra uomo e donna anche in altri ambiti sono realizzabili includendo sistematicamente la prospettiva delle pari opportunità in tutte le politiche, i programmi e progetti («gender mainstreaming»), in particolare anche nelle attività di politica estera **(→ Politica estera)**. Prime esperienze effettuate specie a livello di Amministrazione federale mostrano che questa strategia si rivela promettente.[424] Essa assume particolare importanza nel contesto della pressione al risparmio. Come è stato dimostrato anche per la Svizzera,[425] le misure di risparmio racchiudono il pericolo di penalizzare eccessivamente le donne **(→ Politica finanziaria)**. Occorre dunque prestare particolare attenzione alle ripercussioni di tali misure sulle donne e sugli uomini.

Pari opportunità per i disabili

La principale sfida è costituita dalla concretizzazione del diritto alla parità di trattamento

Negli ultimi anni sono state istituite le basi legali volte a garantire pari opportunità alle persone disabili. In particolare, la Costituzione federale e la legge sui disabili[426] stabiliscono il principio dell'eliminazione di svantaggi di diritto e di fatto. La sfida per i prossimi anni consiste nel mettere in atto tali principi nonostante le esigenze di risparmio **(→ Politica finanziaria)**. In settori importanti dev'essere ulteriormente concretizzato il

L'integrazione professionale dei disabili esige provvedimenti supplementari

Nell'incoraggiamento dell'autonomia dei disabili si profilano importanti decisioni

diritto dei disabili a una partecipazione paritaria e autonoma alla vita sociale. Questo si applica soprattutto al settore del lavoro **(→ Politica del mercato del lavoro)**. I provvedimenti esistenti intesi a favorire l'integrazione professionale, previsti per esempio nell'ambito dell'assicurazione per l'invalidità[427] **(→ Sicurezza sociale)**, devono essere realizzati con coerenza. In considerazione dell'importanza che riveste il lavoro ai fini dell'integrazione sociale, è imperativo sviluppare ulteriori strumenti e testare modelli d'integrazione nell'ambito di progetti pilota.[428] Dal punto di vista delle pari opportunità è particolarmente rilevante l'eliminazione di ostacoli strutturali che impediscono l'accesso e la partecipazione a pieno titolo al mercato del lavoro. Nel settore della formazione, la NPC prevede che la competenza specialistica e finanziaria per l'istruzione scolastica speciale sia ormai affidata ai Cantoni, i quali affrontano la sfida di impostare le proprie concezioni della scuola (speciale) maggiormente sull'integrazione **(→ Politica della formazione)**. Determinante per le pari opportunità delle persone disabili è il passaggio dalla formazione al lavoro. Negli anni a venire, sarà dunque particolarmente importante elaborare provvedimenti che facilitino l'accesso al mondo del lavoro ai disabili che hanno concluso la propria formazione. Un'ulteriore esigenza importante a livello di pari opportunità consiste nel fare in modo che le persone disabili possano gestire la vita quotidiana a propria responsabilità e in modo autonomo. A questo proposito si possono citare i passi in direzione di un finanziamento monistico, quale il raddoppio dell'assegno per grandi invalidi, e in particolare lo svolgimento del progetto pilota «budget di assistenza»[429] **(→ Politica finanziaria)**. Le conclusioni tratte da tale progetto determineranno le future decisioni.

Appendice

A.1 Mutamento del contesto internazionale

A1.1 Dinamiche macroscopiche su scala globale ed europea

Globalizzazione e interdipendenza internazionale

Globalizzazione

A partire dalla fine degli anni Sessanta è nata una nuova era globale

Si tratta di uno sviluppo complesso, che sarà descritto più in dettaglio sulla scorta di dieci dinamiche chiave

Dalla fine degli anni Sessanta i mutamenti a livello mondiale hanno assunto un'importanza tale da indurre alcuni osservatori a parlare della nascita di una nuova era globale.[430] Una serie di fattori consente ad imprese, istituzioni e individui di espandere sempre più le loro attività a livello internazionale: progressi tecnologici nell'elettronica e in alcuni suoi campi d'applicazione (informatica e telecomunicazioni in particolare), lo sviluppo delle infrastrutture dei trasporti, la diminuzione dei relativi costi, la persistente tendenza alla liberalizzazione, nonché la crescente concorrenza internazionale indotta dall'abbattimento di barriere commerciali e doganali, in particolare nel contesto globale e regionale (OMC, UE, NAFTA e così via). La fine della Guerra fredda (1989), la trasformazione degli stati a economia pianificata (Europa orientale e Russia) e l'apertura economica dell'Asia (la Cina a partire dal 1978, l'India a partire dal 1991) hanno contribuito a legittimare, rafforzare e accelerare il movimento di internazionalizzazione. Queste dinamiche costituiscono i fondamenti di un fenomeno estremamente differenziato e complesso, che in questo rapporto verrà designato, per semplificare, con l'appellativo corrente di «globalizzazione».[431] Si tratta di un fenomeno destinato a svilupparsi ulteriormente durante il XXI secolo e avvolto ancora da molte incertezze. Qui di seguito verrà descritto più in dettaglio sulla scorta di dieci dinamiche chiave.

1. La spinta indotta dai progressi tecnico-organizzativi

Nuovo sistema tecnologico e organizzativo

Le trasformazioni tecnologiche si fanno più rapide

Nasce la società dell'informazione

Le bio-scienze e le scienze dei materiali diventano sempre più dinamiche

Le influenze reciproche ingenerano circoli virtuosi

La ricerca e lo sviluppo, così come la capacità di applicarne i risultati alla pratica, diventano risorse chiave per aziende e Stati

La globalizzazione è in larga parte indotta dalle rivoluzioni tecnologiche. Si tratta di uno sviluppo che ha preso inizio negli anni Settanta del secolo scorso e che raggiungerà presumibilmente il suo apice nel corso del XXI secolo. Tra gli elementi chiave del nuovo sistema si menzionano da più parti i seguenti aspetti:[432]

- La rapidità con cui viene prodotto e diffuso il progresso tecnico, le cui ripercussioni riguardano tutti gli ambiti dell'economia e della società. L'avvento della microelettronica, della biotecnologia, dei nuovi materiali e di altre tecnologie porta a un cambiamento strutturale di portata mondiale, da cui dipendono il crollo o l'ascesa di interi settori e piazze economici.
- L'accelerazione delle trasformazioni tecnologiche svaluta rapidamente le conoscenze e le competenze tecniche precedenti. Il tempo di dimezzamento del sapere si riduce. Aumentano le aspettative riposte nella formazione e nel perfezionamento scolastico, aziendale e universitario. L'apprendimento continuo è diventato una necessità.
- A partire dagli anni Settanta l'elettronica, le tecnologie dell'informazione e le applicazioni nel settore delle telecomunicazioni hanno fatto progressi vertiginosi. In buona parte del mondo, infrastrutture di comunicazione all'avanguardia sono garantite dalla diffusione sempre più estesa di collegamenti telefonici, apparecchi fax, personal computer, cellulari, televisione via cavo e digitale, reti di trasferimento dati ad alta velocità e dall'introduzione ed espansione rapidissima di internet. Il futuro di questo settore è difficile da pronosticare nel dettaglio, dato che del successo o dell'insuccesso di un nuovo prodotto decide in ultima istanza il mercato. Lo sviluppo di media capaci di memorizzare una quantità sempre maggiore di dati e di reti di dati mobili e fisse sempre più evolute non accenna a diminuire; dall'applicazione industriale delle nanotecnologie ci si attende un ulteriore salto di qualità. Comprimere i dati e immagazzinarli digitalmente consente di sfruttare con efficacia sempre maggiore le risorse disponibili (frequenze, reti). Si sta inoltre cercando di incrementare, grazie a nuovi sistemi satellitari, i limiti di capacità delle reti terrestri via cavo e via etere.[433] La diffusione di messaggi scritti, di immagini e di dati a livello mondiale a prezzi ridotti e in tempo reale facilita la crescente globalizzazione dei mercati, che sarebbe impensabile senza la possibilità di scambiare informazioni in maniera rapida e conveniente.
- La decifrazione del genoma umano, i progressi nella biotecnologia e nella comprensione del funzionamento di sistemi complessi (ad es. di sistemi ecologici) abbattono continuamente nuove frontiere. Nello sviluppo di hardware (processori paralleli, reti neuronali,

biosensori) e software si possono registrare interessanti interazioni tra le conoscenze sulla regolazione di processi vitali e sistemi ecologici da un lato e informatica dall'altro. Il progresso scientifico in questi settori solleva tuttavia anche problemi etici di vastissima portata.[434]

- Il rapido sviluppo di nuovi materiali dalle proprietà ottimali (meccaniche, termiche, chimiche, biologiche, ottiche, elettromagnetiche) e la loro complessa combinazione con altri prodotti nell'ambito di catene globali di produzione di valore hanno accelerato il ritmo delle trasformazioni economiche. L'elaborazione di nuovi materiali e di nuovi prodotti entra a sua volta in un rapporto reciproco di causa ed effetto con la tecnologia dell'informazione (ad es. superconduttori, elettronica molecolare) e con processi vitali (ad es. centrali fotovoltaiche che sfruttano processi fotosintetici, materie prime rinnovabili). Questi tre settori innovativi di base hanno enormi ripercussioni in tutte le possibili sfere di applicazione (farmacia, agricoltura, trasporti, tecnologie ambientali, consumo e distribuzione di energia, medicina, tecnologia edile, navigazione spaziale, efficacia delle risorse e così via).
- Con la crescente dipendenza dalle tecnologie, che comporta conseguenze in parte ancora imprevedibili, aumentano tuttavia anche i rischi. La società moderna, estremamente tecnologica e in grado di produrre molta ricchezza, si è trasformata in una «società del rischio»:[435] conflitti per la distribuzione delle risorse sempre più scarse tendono a sovrapporsi a conflitti sulla distribuzione dei rischi. Essere in grado di gestire i rischi è oramai una necessità, complicata tuttavia dalle inevitabili variabili della valutazione soggettiva: quali rischi vadano affrontati e quali costituiscano veramente una minaccia diventano questioni sempre più controverse.
- Sul piano imprenditoriale, l'accelerazione delle trasformazioni tecnologiche si manifesta in due tendenze opposte: i cicli di vita dei prodotti si accorciano, mentre quelli per il loro sviluppo si allungano. L'avvicendarsi sempre più rapido sul mercato di prodotti nuovi, più convenienti o di migliore qualità trasforma il fattore tempo in una vera risorsa strategica. In queste condizioni anche gli Stati devono essere in grado di individuare tempestivamente le nuove tendenze, così da elaborare e applicare le necessarie decisioni politiche con maggiore rapidità.
- L'innovazione tecnica richiede di conseguenza più tempo e maggiori risorse umane e finanziarie: una tendenza, questa, che si registra a livello mondiale. Generalmente, le aziende di grosse dimensioni sono in grado di meglio utilizzare il sapere globale rispetto ad aziende più piccole. A volte, il rapido progresso della tecnologia e la continua trasformazione dei mercati portano al vertice delle posizioni anche aziende molto giovani: le grandi multinazionali devono puntare a rilevarle o a concludere con loro collaborazioni strategiche nell'ambito di determinati progetti.
- Anche i vertici politici considerano che la scienza e la tecnologia siano fattori chiave del successo economico. UE, Stati Uniti e Giappone stanziano miliardi a favore delle tecnologie a cui attribuiscono un valore strategico, ricorrendo inoltre a strumenti organizzativi in parte nuovi. Non solo la concorrenza tra piazze finanziarie, ma anche la lotta internazionale per il progresso tecnologico diventerà sempre più radicale, soprattutto tra i Paesi più industrializzati e tra questi e i Paesi emergenti, in particolare quelli dell'Asia orientale e meridionale.

Reti globali di aziende

Aziende decentrate e gruppi di aziende operano sempre più congiuntamente sotto forma di reti globali di funzioni aziendali e sono sempre meno radicate a livello nazionale

Le aziende multinazionali inducono il processo di globalizzazione, che a lungo termine potrebbe portare a importanti cambiamenti dei rapporti di forza all'interno dell'economia mondiale

2. Le aziende multinazionali svolgono un ruolo di primo piano

Le aziende multinazionali sono motori dello sviluppo economico e svolgono un ruolo di primo piano nel processo di globalizzazione. Gli anni Settanta hanno costituito per loro un periodo di importante espansione: allora venivano spesso rappresentate in modo caricaturale come piovre dagli innumerevoli tentacoli, anche se sempre a una sola testa (un punto fisso geograficamente, a partire dal quale venivano elaborate le strategie). A partire dalla metà degli anni Ottanta la situazione si presenta sotto una nuova luce:

- Le aziende multinazionali si organizzano oggi sempre più come reti di funzioni aziendali, in grado di sfruttare al meglio le risorse disponibili sul piano globale. Le attività vengono decentrate in maniera mirata sotto forma di *profit centers,* vengono affidate a terzi *(outsourcing)* e/o vengono trasferite all'estero *(offshoring)* (è possibile tuttavia osservare anche sviluppi complementari: *insourcing, onshoring).* I processi di produzione e di creazione di valore sono decentrati; in tal modo anche le PMI sono maggior-

mente coinvolte nelle reti globali. Le nuove tecnologie di informazione e di comunicazione permettono alle aziende, grazie al *product lifecycle management,*[436] di monitorare complesse catene di fornitori e di rendere sempre più «virtuali» i processi di produzione.

- Un ulteriore tratto distintivo è costituito dall'aumento di fusioni, di rilevamenti di altre aziende e di alleanze. Ciò consente di abbassare i costi a livello di ricerca e di sviluppo dei prodotti, garantire un vasto *pool* di personale qualificato, competenza tecnologica e risorse finanziarie, assicurare l'accesso a nuovi mercati e/o escludere a lungo termine potenziali concorrenti. Favorisce d'altra parte una maggiore integrazione delle aziende nazionali e internazionali sul mercato mondiale. È probabile che nei prossimi due decenni questa tendenza vada accentuandosi. Diventerà sempre più difficile riconoscere dall'esterno quale ruolo svolgono le sezioni di un'azienda e capire a quale centro di produzione e a quale azienda sono legate le differenti parti della rete. Imprese di Paesi diversi cooperano, sviluppano, ricercano, producono e commercializzano congiuntamente. In questo modo nascono sovente strutture di mercato globali oligopolistiche, con il rischio che si sviluppino cartelli in determinati mercati globali di beni e di servizi. Le autorità statunitensi ed europee che sorvegliano la concorrenza hanno riconosciuto il pericolo e sono corse ai ripari: i principi della tutela della libera concorrenza, infatti, possono a volte entrare in conflitto con interessi economici strategici.
- I grandi gruppi sono sempre più concepiti come organizzazioni internazionali. Le loro attività sono calibrate di volta in volta in funzione delle esigenze del mercato globale e del contesto normativo delle piazze economiche in cui operano. Sulla scorta di valutazioni UNCTAD, è possibile affermare che il commercio mondiale si svolge, per ben due terzi, all'interno di gruppi internazionali; un dato, questo, che non viene registrato completamente dalle statistiche relative al calcolo macroeconomico complessivo delle piazze economiche. Il computo interno di costi e la distribuzione di profitti tra le piazze economiche di gruppi internazionali si basa sempre più, oltre che su criteri di economia aziendale, sulle condizioni giuridiche offerte dalla localizzazione *(regulative arbitrage)* e sul miglior modo di sfruttarle. Sia internamente alle aziende, sia esternamente, in particolare tra Paesi industrializzati e Paesi emergenti, si assiste già oggi a un trasferimento di tecnologie oltre le frontiere nazionali, che assottiglia il vantaggio dei Paesi industrializzati occidentali a livello di *know-how.* Le decisioni più importanti in merito alla distribuzione di risorse tecniche ed economiche sono prese, fondamentalmente, in seno a grandi gruppi multinazionali. Le circa 70 000 aziende di questo tipo, che contano globalmente più di 690 000 filiali, sono diventate il vero e proprio motore della globalizzazione.[437] Il trasferimento di posti di lavoro che questi sviluppi comportano, d'altra parte, acutizza il senso di insicurezza sociale nelle regioni in cui l'occupazione diminuisce.
- Come accennato, le reti di aziende globalizzate cercano di fare in modo che le frontiere degli Stati nazionali e le disposizioni legali in vigore nei singoli Paesi influiscano il meno possibile sulle loro attività. La deregolamentazione in ambito economico e la liberalizzazione della circolazione di merci, servizi e capitali e, parzialmente, anche di persone favorisce questi tentativi e costringe le aziende che operano in un regime di libera concorrenza a impiegare in maniera ottimale le tecniche di informazione e di comunicazione, in modo da poter sfruttare tutte le potenzialità del mercato globale. Si ingenera un circolo virtuoso di interazioni reciproche tra le possibilità offerte dallo sviluppo tecnico nell'era dell'informazione, le tendenze alla deregolamentazione e alla liberalizzazione e le reti globali di aziende che operano in condizioni di libera concorrenza.
- La proprietà intellettuale può provenire da ogni luogo e può essere rapidamente trasformata in un nuovo prodotto. La cultura delle aziende tende a perdere il suo carattere nazionale; per molti prodotti è impossibile individuare una provenienza chiara. I metodi di lavoro, la provenienza della forza lavoro e degli investimenti assumono sempre più un carattere multinazionale. In generale, si constata che la rilevanza delle piazze economiche sta cambiando.
- Aziende che agiscono su scala globale non si sentono più moralmente legate a un unico Paese. Dato il loro potere, esse diventano alleate sempre più interessanti anche per la politica internazionale. L'ONU e il suo segretario generale sono particolarmente attenti ad assicurarsi la collaborazione dei grandi gruppi, ad esempio come partner nell'aiuto allo sviluppo dei Paesi del Sud del mondo o per mantenere standard minimi in ambito sociale ed ecologico *(Global compact).*
- I processi di globalizzazione indotti dalle multinazionali modificano i rapporti di forza a livello di economia mondiale, e ciò avrà ripercussioni a lungo termine. L'OCSE cal-

cola che le economie che non fanno parte della sua organizzazione colmeranno presto il divario che le divide dai Paesi più avanzati.[438] La possibilità di condividere questi sviluppi con regioni periferiche e gruppi di popolazione marginali continuerà a dipendere dagli sforzi per migliorare il clima degli investimenti e richiederà ancora, presumibilmente, tempi assai lunghi.[439]

Mercati finanziari globalizzati

Le borse sono in concorrenza tra loro su scala mondiale e i mercati finanziari nazionali di un tempo sono altamente interdipendenti

I fornitori di prestazioni e le strategie di investimento diventano globali

Occorre accordarsi a livello internazionale per evitare effetti destabilizzanti

3. Importanza fondamentale dei mercati finanziari globalizzati

Dopo il crollo del sistema di Bretton Wood nei primi anni Settanta, l'importanza dei mercati finanziari internazionali è aumentata enormemente. Lo scambio internazionale di servizi finanziari si è drasticamente liberalizzato:[440]

- I mercati finanziari sono oggi strettamente interdipendenti su scala mondiale. La loro crescita, così come la crescita del mercato dei beni, da un lato e la globalizzazione dall'altro si rafforzano a vicenda.
- L'apertura dei mercati finanziari, conseguenza della globalizzazione, ha stimolato e accentuato la concorrenza tra piazze economiche per la fornitura di servizi finanziari.
- I mercati finanziari sono e rimangono caratterizzati da rapide trasformazioni tecnologiche. Il progresso della tecnologia della comunicazione consente di collegare tra loro le varie borse su scala mondiale. Grandi quantità di informazioni sono distribuite a livello planetario e ad altissima velocità. Nello spazio di pochi secondi è possibile eseguire un pagamento transfrontaliero, ma anche commerciare internazionalmente con prodotti finanziari di ogni genere. I mercati finanziari diventano sempre più dipendenti l'uno dall'altro, e sempre più vulnerabili.[441]
- La liberalizzazione e le innovazioni a livello di strumenti finanziari (prodotti derivati) intensificano la concorrenza tra le banche d'affari. Il processo planetario di concentrazione e di internazionalizzazione in questo settore si fa sempre più rapido,[442] permettendo di sviluppare efficaci strategie di investimento globale per portafogli di rilevanza internazionale.
- Grazie alla loro enorme crescita, negli ultimi quindici anni i mercati finanziari globali hanno sviluppato un predominio sull'economia reale che si occupa di beni commerciali. Le gigantesche transazioni finanziarie internazionali superano in maniera esponenziale le possibilità delle banche nazionali stesse di acquistare e vendere valute e di accordare crediti.[443] Queste ultime devono potenziare la loro collaborazione, per continuare a garantirsi la possibilità di intervenire sui mercati finanziari con la loro politica economica. Il margine d'azione a livello nazionale diminuisce anche in questo ambito. Senza cooperazione internazionale non è possibile difendersi dalle forze destabilizzanti dei mercati finanziari e dei mercati delle divise. Anche se non è stato possibile evitare del tutto che si verificassero dei crolli, il successo della gestione delle crisi nell'ultima decade documenta il buon funzionamento della collaborazione tra gli Stati più importanti e i loro istituti di emissione. Si pensi alla così detta «crisi Tequila» nel 1994–95; alla crisi asiatica nel 1997–98; alla conseguente crisi del rublo, alla crisi del real brasiliano e al crollo dell'hedge-fund LTCM nel 1998; oppure ai crolli borsistici tra il 2000 e il 2002 dovuti agli attacchi dell'11 settembre 2001 e alla crisi dei mercati tecnologici. In futuro occorrerà continuare ad esercitare la massima vigilanza sui problemi strutturali del sistema finanziario internazionale.

Liberalismo economico

Liberalizzazione, privatizzazione e deregolamentazione si impongono

I Paesi emergenti stanno colmando il loro divario

Per questi Paesi il cammino verso il successo si fa più complesso

Il biennio di crisi 2000–2002 ha aperto una fase di disincanto

4. Liberalizzazione e deregolamentazione dominano il programma politico dei Paesi del'OCSE

I rivolgimenti in Europa centrale e orientale a partire dal 1989, l'espansione economica asiatica e il dominio di una visione liberista dell'ordine mondiale, soprattutto negli Stati Uniti e nell'ambito dell'unione economica e monetaria europea, hanno rafforzato gli impulsi globalizzanti del nuovo sistema tecnologico, delle reti multinazionali di aziende e dei mercati finanziari:[444]

- Mentre la dinamica tra progresso scientifico, applicazione tecnologica e diffusione di massa delle nuove tecnologie sui mercati porta nel suo complesso, pur se pianificata dalle aziende, alla formazione di costellazioni non completamente prevedibili, la realizzazione dei principi della globalizzazione corrisponde a un progetto politico. La liberalizzazione dei movimenti di capitale fu uno dei principali fattori che consentirono, a par-

tire dagli anni Settanta, di accelerare e intensificare la globalizzazione dell'economia. L'apertura dei mercati al libero commercio e al libero movimento di merci, servizi e capitali è continuata durante tutta l'era che ha seguito la Seconda Guerra mondiale, attraverso trattative e accordi multilaterali. Ognuna delle otto sessioni del GATT che hanno avuto luogo a partire dal 1947 ha contribuito ad allargare e a consolidare la liberalizzazione del mercato in tutti i settori – funzione avuta anche dal cosiddetto «Doha round». Lo sviluppo della società dell'informazione, i progressi tecnici e la riduzione dei costi nell'ambito dei trasporti nonché il crollo del blocco sovietico fondato su un'economia pianificata hanno esteso e accelerato questa tendenza, di cui l'istituzione dell'OMC e l'apertura di un mercato interno europeo sono l'espressione, e che sarà ulteriormente accentuata dall'inarrestabile ascesa dei Paesi emergenti dell'Asia meridionale e orientale.[445]

I Paesi in sviluppo evolveranno lentamente verso più democrazia?

- La privatizzazione è un altro fattore collegato a questo fenomeno. Settori prima statali quali le telecomunicazioni, i trasporti pubblici, il servizio postale, l'industria degli armamenti, la produzione e la distribuzione di energia elettrica, la sanità e altri a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta sono stati parzialmente o totalmente privatizzati oppure la loro privatizzazione è imminente.[446] Finanziamento e investimenti privati sono considerati il sistema migliore per mobilitare le capacità e l'iniziativa individuale e per sfruttare al meglio le risorse disponibili.
- Un ulteriore elemento è rappresentato dalla deregolamentazione e dalle riforme dei disciplinamenti vigenti. Monopoli pubblici e interventi dello Stato nell'economia, anche sotto forma di norme e standard, sono rimessi in discussione. In molti ambiti la deregolamentazione e i nuovi disciplinamenti costituiscono uno stadio intermedio sulla via verso una privatizzazione e una liberalizzazione complete, mentre in altri settori sono stati, piuttosto, integrati in questo ultimo stadio. Altri settori ancora, come ad esempio il trasporto su rotaia in molti Paesi europei, continuano a dipendere in larga misura dallo Stato.
- Il cosiddetto «Consenso di Washington»[447] è stato a lungo considerato un sunto dello stretto indispensabile per riformare i disciplinamenti in vigore, liberalizzare e deregolamentare. Si tratta di un minimo comun denominatore costituito da un pacchetto di misure raccomandate dalle istituzioni di Bretton Wood sul finire degli anni Ottanta ai Paesi latinoamericani per migliorare la loro situazione: disciplina fiscale, garanzia di un servizio statale di base nei settori dell'educazione, della salute e dell'infrastruttura (ma non oltre); riforme fiscali volte a diminuire la progressione; libera definizione dei tassi di interesse e dei corsi di cambio attraverso il mercato; liberalizzazione del commercio; apertura a investimenti diretti esterni; privatizzazione; deregolamentazione (eliminazione di tutti gli ostacoli all'entrata e all'uscita del mercato); tutela della proprietà privata. Entrambe le crisi attraversate dall'America latina durante l'ultimo decennio (1999, 2001) mostrano tuttavia i limiti di questo programma. Per fare in modo che un'economia recuperi con successo il suo ritardo, si cerca oggi di affiancare a misure quali una nuova regolamentazione, la privatizzazione e l'apertura verso i mercati mondiali (che dovrebbe servire a potenziare l'industria nazionale grazie alla concorrenza internazionale), istituzioni politiche funzionanti *(good governance),* un'amministrazione efficiente e un controllo della corruzione. Si continuano a considerare come inderogabili la collaborazione multilaterale e bilaterale nell'ambito dello sviluppo (che, tra l'altro, favorisce il trasferimento di tecnologie), l'appoggio a istituzioni e lo sviluppo di competenze pianificatorie e di risoluzione dei problemi *(capacities)*.[448] Si riconosce così implicitamente che la ricetta del successo dei Paesi dell'Asia meridionale e orientale non può essere applicata ciecamente ad altre regioni del mondo, tanto più che in Estremo Oriente, contrariamente a quanto predicato dalla dottrina del Consenso di Washington, lo Stato ha svolto un ruolo determinante.[449]
- Quanto più passa il tempo, tanto più cresce la consapevolezza della necessità di elaborare strategie diverse per ogni Paese. Un'apertura al mercato mondiale, ad esempio, non è auspicabile ovunque (almeno non a priori), dato che per effetti di scala le imprese che operano in Paesi in sviluppo poveri sono spesso inferiori rispetto a quelle dei Paesi industrializzati e non sono pertanto in grado di competere. Gruppi multinazionali, che trasferiscono la loro produzione in Paesi di quel tipo, non sempre confermano le attese in termini di contributi fiscali al bilancio dello Stato, poiché sovente le filiali vendono i loro prodotti alla casa madre, che ha sede in un Paese industrializzato, a un valore di mercato inferiore. Un ulteriore problema è costituito dal fatto che in molti Paesi in svi-

luppo la maggior parte delle entrate fiscali dello Stato è costituita da dazi doganali, mentre la creazione di fonti fiscali alternative può essere perseguita nell'ambito dei mutamenti auspicati solo a costo di grandi tensioni sociali.[450] I Paesi industrializzati pretendono inoltre un'apertura dei mercati dei Paesi in sviluppo, pur non essendo ancora completamente disposti ad aprire le loro frontiere a quei prodotti per i quali questi ultimi sarebbero in grado di competere (ad es. prodotti tessili e agricoli).[451]

- Dal punto di vista delle istituzioni la tendenza alla liberalizzazione è stata sostenuta sul piano internazionale dagli Stati Uniti, dall'UE e dai suoi Paesi membri, dall'OMC, dal FMI, dalla Banca mondiale e dall'OCSE nonché, a partire dal 1990, dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS). Anche grandi Stati in sviluppo e Paesi emergenti quali Brasile, India e Cina, ai quali si aggiunge la Russia, puntano sempre più a liberalizzare, deregolamentare e affermare la loro presenza sui mercati mondiali.[452] Hong Kong, Taiwan, Singapore, Corea del Sud nonché le province costiere della Cina e gli hub tecnologici indiani stanno colmando con successo il divario che li separa dai Paesi più ricchi.[453] Nell'immediato futuro, la loro competitività continuerà a essere più marcata nei settori caratterizzati da un tasso tecnologico medio-basso, piuttosto che da quelli che necessitano tecnologie di punta.
- L'esperienza del 2001 ha marcato una cesura. Quell'anno, quando dopo i valori tecnologici precipitarono anche i valori standard, vide i mercati finanziari attraversare una grande crisi. Da allora ha assunto particolare rilevanza la questione della portata dei costi sociali. Su un mercato mondiale sempre più aperto, i Paesi con un livello di costi sociali molto basso godono di grossi vantaggi (pericolo di dumping sociale e della così detta *race to the bottom).* Paesi con un buon livello di sicurezza sociale vengono di fatto «puniti», se non provvedono a reagire ai nuovi sviluppi deregolamentando il loro mercato del lavoro. In questo modo sono costretti a diminuire il livello dei salari e/o dei costi sociali, compromettendo la sicurezza sociale di cui disponevano inizialmente. L'esempio dei Paesi scandinavi mostra tuttavia che questo timore non è sempre fondato. Quasi ovunque nei Paesi industrializzati la globalizzazione ha d'altra parte portato, nel corso degli anni Novanta, a un aumento della quota parte statale: lo Stato non si è quindi indebolito, al contrario. Quanto all'introduzione di clausole sociali negli accordi commerciali internazionali, continueranno a essere oggetto di controversie.[454]
- La tendenza verso più mercato e più democrazia nei Paesi in sviluppo dovrebbe protrarsi a lungo termine, malgrado gli attuali contraccolpi. Il processo di democratizzazione rimarrà in parte fragile e superficiale; nella bibliografia scientifica si parla di «democrazia difettosa».[455] In Asia, in America latina e nell'Europa orientale si è finora sovente dovuto constatare che le istituzioni democratiche de jure, nella quotidianità politica sono, de facto, soltanto fenomeni di facciata («democratismo»). Hong Kong e Singapore sono esempi di Paesi economicamente liberali, ma politicamente autoritari che hanno avuto un successo notevole negli ultimi decenni. Nel corso degli ultimi anni in Africa si sono compiuti progressi, anche se molte speranze di democratizzazione sono state deluse: lo dimostra il successo conseguito dal Botswana, che vale come esempio di istituzioni politiche funzionanti, prosperità e democrazia.[456] Alcuni osservatori hanno maturato la convinzione, sulla scorta dell'apertura dei Paesi dell'Europa centrale e orientale e delle recenti crisi sui mercati finanziari, che il sistema di legittimazione democratico garantisca maggiore stabilità, contribuendo al consolidamento a lungo termine dell'economia di mercato.[457]

Trasformazione della concorrenza tra piazze economiche

I fattori che consentono a una piazza economica di attirare investimenti diretti e di accelerare la globalizzazione delle aziende locali diventano sempre più rilevanti

Il sostegno statale diventa più importante

5. Trasformazione e radicalizzazione della concorrenza tra piazze economiche

L'interesse economico generale di un Paese non consiste più nel plasmare le migliori condizioni quadro per le «proprie» aziende, bensì, in maniera crescente, nella capacità di legare alla propria piazza economica parti allettanti di catene internazionali di creazione di valore.[458]

- Si tratta di rafforzare sempre più, favorendo gli investimenti diretti di aziende estere, la posizione sul mercato delle competenze locali («portafoglio di attività») e di consentire alle aziende indigene di inserirsi efficacemente nel processo di globalizzazione. La concorrenza classica tra economie politiche, sostenuta soprattutto dalla promozione delle esportazioni, è stata soppiantata dalla concorrenza tra piazze economiche.

- Le misure di sostegno statale diventano fattori chiave per le piazze, perché consentono alle PMI e alle aziende multinazionali di un Paese successi economici a breve e medio termine sul mercato mondiale. Queste misure concernono, ad esempio, gli incentivi fiscali agli investimenti, l'accesso ad appalti pubblici, il sostegno delle aziende locali sui mercati internazionali e il finanziamento di infrastrutture di base (ricerca fondamentale e ricerca ad alto rischio, finanziamento degli istituti universitari e della formazione, promozione e finanziamento di canali per diffondere conoscenze scientifiche e tecniche, trasferimento tecnologico). Le aziende hanno bisogno dello Stato per poter reagire alla globalizzazione. Per ragioni fiscali, lo Stato ha d'altra parte bisogno di poter contare su aziende concorrenziali a livello globale.[459]
- La mobilità del fattore lavoro è inferiore a quella del capitale. Eccezion fatta per pochi gruppi professionali, la forza lavoro è legata ancora oggi al territorio nazionale e a volte persino regionale e locale. Un *pool* diversificato di specialisti motivati e con una buona formazione, coadiuvati da tecnici e ricercatori scientifici innovativi, può contribuire in maniera decisiva a rendere più interessante una piazza economica agli occhi di potenziali investitori. Calcoli modello confermano la validità di questa diagnosi anche per la Svizzera: un'elevata crescita economica a lungo termine può essere ottenuta soltanto incrementando la produttività lavorativa e mantenendo parallelamente un elevato tasso di occupazione.[460]
- Il grado di formazione, la motivazione e la capacità di innovare della forza lavoro sono fattori decisivi per profilare una piazza economica nell'ambito della concorrenza internazionale. Mentre l'introduzione di facilitazioni fiscali può essere facilmente imitata e non costituisce pertanto un vantaggio concorrenziale duraturo, l'esperienza e le conoscenze individuali consentono a una piazza economica di affermare le proprie particolarità. Solo in questo modo è possibile raggiungere una posizione di vantaggio all'interno delle catene globali di produzione di valore. Lo Stato deve di conseguenza investire maggiormente in programmi di ricerca e di sviluppo, così da garantire il grado di formazione della forza lavoro di cui hanno bisogno le aziende. Anche un'offerta differenziata di attività e di opere culturali e un panorama mediatico di qualità costituiscono fattori importanti, poiché possono attirare i lavoratori qualificati indispensabili al successo di una piazza economica.
- I mercati finanziari sono in grado di reagire rapidamente alle decisioni di politica economica; queste ultime, pertanto, non possono più essere prese tenendo esclusivamente conto dell'economia interna. Le decisioni di economia monetaria e fiscale sono valutate dai mercati finanziari sulla base del loro impatto sull'inflazione, sulle rendite reali e sui premi di rischio. Ciò costringe i governi nazionali e gli istituti di emissione a condurre una politica di stabilità a medio termine («politica di bassa inflazione») così da rendere il loro Paese più interessante per fattori di produzione mobili sul piano internazionale. Gli Stati che non riescono a forgiare le condizioni necessarie a questo scopo – perché hanno una valuta debole e un'inflazione elevata – e che sono eventualmente costretti a introdurre controlli sui trasferimenti di valute, rischiano di subire perdite a livello di investimenti diretti o, addirittura, di vedere le aziende attive internazionalmente lasciare il loro territorio.
- A una pressione analoga a quella subita dai mercati finanziari globali sono soggette in particolare le aziende quotate in borsa, ossia tutte le grandi aziende multinazionali. Le condizioni dei mercati costringono i loro dirigenti ad aumentare continuamente il valore azionario *(shareholder value)*. Le strategie imprenditoriali vanno riviste di conseguenza, e occorre ristrutturare e concentrare le attività in campi innovativi e che registrano una crescita della domanda superiore alla media.
- D'altro canto cresce anche la pressione sulle aziende affinché si profilino come esempi di senso civico (diventino *good corporate citizens)*. In settori sensibili, come la garanzia e il mantenimento di standard sociali e ambientali, le aziende sono continuamente tenute sotto controllo *(monitoring)* da organizzazioni non governative. Attestati di irreprensibilità e certificati rilasciati da organizzazioni internazionali diventano fattori di marketing sempre più importanti.

Il grado di formazione, la motivazione e la capacità di innovare della forza lavoro rimangono fattori chiave

I mercati finanziari globali influiscono sempre più sulle aziende quotate in borsa e sulle decisioni di politica economica

Aumenta la pressione sulle aziende affinché diano prova di senso civico (diventino *good corporate citizens)*

Problemi ambientali globali

Rappresentano una sfida sempre più grande per la comunità internazionale e rafforzano la consapevolezza di un destino comune a tutta l'umanità

Gli attuali processi di globalizzazione in ambito economico, tecnologico e scientifico li acuiscono

Occorre intensificare gli sforzi internazionali per affrontarli

Si compiono i primi passi verso una gestione comune e nuove forme di collaborazione internazionale in questo ambito

È stata lanciata la fase di applicazione pratica

Garantire uno sviluppo sostenibile globale costituisce un obiettivo complesso

6. Acutizzazione dei problemi ambientali

I cambiamenti ambientali globali costituiscono un crescente fattore di rischio dell'attuale processo di globalizzazione.[461] Negli ultimi decenni si è venuto a creare un complesso intreccio di accordi ambientali internazionali, che seguono approcci differenziati e stratificati per affrontare i problemi ecologici.[462] La prima conferenza mondiale globale si tenne nel 1972 a Stoccolma; la seconda soltanto 20 anni dopo a Rio de Janeiro, in occasione del cosiddetto «Summit della Terra» (UNCED, «UN Conference on Environment and Development» – Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite). Da allora la comunità internazionale lavora dal basso verso l'alto *(bottom up)* alla costruzione di una rete di accordi per la protezione dell'ambiente su scala globale. Un'organizzazione ambientale mondiale non esiste:[463] al suo posto, solo un insieme disorganico di più di 200 accordi ambientali internazionali. Il pacchetto di misure adottato dai ministri dell'ambiente di tutto il mondo riunitisi a Cartagena (Colombia) nel febbraio del 2002 intendeva rafforzare la struttura di protezione ambientale mondiale nel quadro di una *international environmental governance.* In questo modo si voleva consolidare il ruolo di primo piano svolto dal Programma delle Nazioni unite per l'Ambiente (PNUA). Il vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile tenutosi tra l'agosto e il settembre del 2002 ha confermato i risultati del processo PNUA di *environmental governance,* ha deluso però le speranze riposte in soluzioni più ambiziose, come ad esempio l'istituzione di un'organizzazione mondiale per l'ambiente.[464] Rimangono pertanto aperte ancora grandi sfide, tra le quali figura, in particolare, il consolidamento delle innumerevoli politiche ambientali a livello nazionale, regionale e globale.[465]

- Numerosi e importanti indizi confermano che larga parte del surriscaldamento terrestre osservato negli ultimi 50 anni è riconducibile all'aumento della concentrazione di gas a effetto serra liberati nell'atmosfera dall'essere umano.[466] Le ripercussioni dei cambiamenti climatici sono osservabili già da qualche anno e diventano sempre più evidenti. Gli effetti delle emissioni di questi gas si manifestano con molto ritardo e sono in parte irreversibili.[467] Esistono tuttavia anche scenari che prevedono mutamenti climatici repentini (ossia nel volgere di un decennio circa). Il Comitato intergovernativo sul mutamento climatico (IPCC)[468] si attende, entro il 2010, un aumento globale della temperatura compreso tra 1,8° e 4,0°. Esso si situerà piuttosto nei valori alti di questo margine se il crescente consumo energetico continuerà a fare capo a vettori fossili, mentre potrà attestarsi entro valori più contenuti nel caso in cui questi vettori siano sostituiti al più presto con vettori che non emettono CO_2. I cambiamenti climatici che questo aumento comunque comporterà varieranno fortemente da regione a regione e si manifesteranno sotto diverse forme: a parte le modifiche della temperatura, le precipitazioni aumenteranno, parallelamente ai processi di desertificazione, il livello del mare si innalzerà, le superfici innevate si ridurranno, i ghiacciai si ritireranno, specie animali e vegetali si estingueranno e aumenterà il rischio di eventi climatici estremi quali gli uragani.[469] Anche l'Europa e la Svizzera saranno toccate da questi mutamenti.
- Pianificare e applicare misure di protezione dell'ambiente è oggi molto difficile, poiché le probabili ripercussioni dei mutamenti climatici sono avvolte da incertezze sempre maggiori. È pertanto necessario sviluppare nuove strategie, per affrontare questo fenomeno garantendo il massimo di sicurezza possibile. Per questo non soltanto i fattori climatici, meteorologici e idrologici devono essere considerati come grandezze variabili, ma anche lo sfruttamento dello spazio vitale. È necessario superare l'attuale approccio, caratterizzato da un certa rigidità e ostilità ai mutamenti, per svilupparne uno dinamico e aperto ai cambiamenti *(dynamic capabilities).* A questo scopo è necessario essere disposti a lasciare grandi quantità di spazio inutilizzate in previsione di eventi naturali estremi. Una pericoloso perturbamento di origine umana del sistema climatico globale è oramai, almeno in parte, inevitabile; la portata dei cambiamenti che ci attendono in questo ambito dipende però in larga misura dalle future emissioni di gas a effetto serra.[470] Una loro drastica riduzione permetterebbe di attenuare la velocità e l'intensità dei mutamenti.[471] La distruzione dell'ozono presente nella stratosfera avanzerà, malgrado le misure adottate a livello internazionale per limitare le emissioni di fluoroclorocarburi (Protocollo di Montreal, inasprito a Londra e a Copenaghen) dato che, per ragioni fisiche e chimiche, ci vorranno ancora anni prima di poter stabilizzare o migliorare la situazione.

- Se si continuerà a sfruttare eccessivamente le superfici coltivabili (in particolare nelle zone di transizione, come ad es. il Sahel, e in ecosistemi sensibili, come ad es. i tropici), incendiare per disboscare, destinare terreni a grandi progetti agro-industriali, commerciare legno tropicale e svolgere altre attività generalmente dannose per l'ambiente, la distruzione di ecosistemi e la conseguente estinzione di specie animali e vegetali si faranno sempre più rapide.[472] La degradazione del territorio porta inoltre al graduale inaridimento e alla desertificazione di grandi superfici, si ripercuote sulle disponibilità idriche, compromette l'approvvigionamento alimentare delle regioni colpite, provoca fenomeni migratori ed esercita un influsso negativo sul sistema climatico.
- Se non si prenderanno efficaci contromisure, ulteriori problemi ambientali di dimensioni regionali e (in parte indirettamente) globali si acutizzeranno a livello locale, nazionale e internazionale. Tra questi vanno annoverati soprattutto la minaccia che incombe sulle riserve di acqua potabile a causa delle emissioni nocive dovute all'agricoltura, all'industria e ai centri urbani, la scarsità d'acqua in Africa settentrionale, Cina, Vicino Oriente e parti dell'Europa, l'aumento della massa di rifiuti pericolosi e il rischio che siano commerciati in infrazione alla Convenzione di Basilea, in particolare in provenienza da Paesi emergenti che conoscono una forte espansione economica. Non vanno infine dimenticati l'esodo rurale nei Paesi in sviluppo e l'acutizzarsi dei problemi che colpiscono in particolare le regioni urbane: emarginazione sociale, approvvigionamento idrico, depurazione delle acque, eliminazione dei rifiuti e gestione dei trasporti.
- La Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED) tenutasi nel giugno 1992 a Rio de Janeiro e i vertici successivi hanno mostrato che i problemi attuali non possono essere risolti soltanto sulla base delle strutture esistenti a livello internazionale e nazionale. Un dilemma fondamentale è rappresentato dal fatto che uno sviluppo sostenibile a lungo termine non potrà presumibilmente essere raggiunto automaticamente attraverso gli attuali processi di globalizzazione a livello economico, tecnico e scientifico, malgrado lo sviluppo in sé comporti di regola una domanda crescente di ambiente intatto e offra anche i mezzi per finanziarla. Il progresso vertiginoso, soprattutto dei Paesi emergenti asiatici, e la concorrenza delle piazze economiche sono tuttavia destinati, a breve e medio termine, a inasprire ulteriormente la pressione sull'ecosistema. Per questa ragione la necessità di una politica energetica e ambientale più efficace e meglio coordinata sul piano internazionale si farà sempre più urgente, pur restando la sicurezza dell'approvvigionamento uno degli obiettivi centrali delle politiche energetiche nazionali.[473]
- Di fronte alle enormi sfide ambientali, l'impegno politico della comunità internazionale è andato accentuandosi. La coordinazione delle azioni lanciate nell'ambito del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (PNUA) è stata migliorata e sono stati adottati strumenti giuridici quali il Protocollo sulla sicurezza biologica nell'ambito della Convenzione sulla diversità biologica, il Protocollo di Kyoto sul clima e due convenzioni capitali sulla protezione dell'ambiente e della salute da sostanze chimiche pericolose (Convenzione PIC, Convenzione POP). Enti molto importanti, tuttavia, continuano a sottrarsi a questi impegni, evitando di aderire o aderendo solo parzialmente a determinati processi. Per alcuni problemi ambientali globali, come il disboscamento o il degrado delle risorse forestali, non si è potuto raggiungere, malgrado l'urgenza, nessun accordo internazionale soddisfacente.
- Continuerà a restare difficile introdurre a livello internazionale meccanismi politici di regolazione in grado correggere, almeno in parte, la situazione. Con la sottoscrizione del Protocollo di Kyoto, nondimeno, i Paesi industrializzati hanno per la prima volta sancito nel diritto internazionale l'impegno a ridurre le loro emissioni di gas a effetto serra. Le modalità esatte sono state definite dalla Conferenza di Marrakech,[474] che ha definitivamente spianato la strada all'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto, dieci anni dopo la sottoscrizione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. Dopo grandi operazioni diplomatiche da parte dell'UE, il 18 novembre 2004 anche la Russia ha ratificato lo strumento, che ha così potuto entrare in vigore. Gli Stati Uniti persistono invece nel loro isolamento. Nel Protocollo di Kyoto i Paesi industrializzati si impegnano per la prima volta in un atto normativo internazionale ad abbassare complessivamente, tra il 2008 e il 2012, le emissioni di gas a effetto serra a un livello inferiore di almeno il 5 per cento rispetto al 1990. Una volta compiuto questo primo passo, dopo il 2012 occorrerà inasprire le misure già adottate e allargare la cerchia degli Stati firmatari. A causa del crollo della sua industria pesante avvenuto nel corso dell'ultimo decen-

nio del XX secolo, la Russia è ancora ben lontana dal livello delle sue emissioni del 1990: essa sarà addirittura in grado di cedere a terzi parte delle sue quote di emissione.

- Anche in materia di protezione della diversità biologica sono stati registrati importanti successi. La Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica, un accordo quadro che definisce obiettivi e mezzi di una politica in difesa delle specie, è stata sottoscritta da più di 180 Paesi, che si impegnano a elaborare un piano nazionale per la protezione e lo sfruttamento sostenibile delle loro risorse biologiche. Il primo passo concreto verso l'applicazione della Convenzione è stata l'istituzione di un meccanismo di *clearinghouse,* grazie al quale raccogliere e diffondere le informazioni e le esperienze raccolte. Quanto all'annosa questione dell'utilità e dell'impiego degli organismi geneticamente modificati, è stato possibile concludere un protocollo aggiuntivo (Protocollo sulla sicurezza biologica).
- Per finanziare le misure previste dagli accordi multilaterali sull'ambiente (MEAS, Multilateral Environment Agreements), nel 1991 è stato istituito il «Global Environment Facility» (GEF). Questo meccanismo di finanziamento della tutela dell'ambiente su scala mondiale consente ai Paesi donatori di puntare alla massima coerenza nel loro approccio al problema. Il GEF è il meccanismo di finanziamento ufficiale di numerose convenzioni delle Nazioni Unite (Convenzione sulla diversità biologica, Convenzione sui cambiamenti climatici, Convenzione sulla lotta contro la desertificazione, Convenzione sugli inquinanti organici persistenti). Esso sostiene inoltre le azioni di tutela ambientale intraprese dai Paesi in sviluppo. Il Fondo multilaterale per l'ozono serve a finanziare il Protocollo di Montreal.
- Con il passare del tempo risulta sempre più chiaro che uno sviluppo sostenibile globale costituisce un obiettivo complesso. Accanto alla protezione dell'ambiente, per poter affrontare i problemi che si pongono occorrono anche efficienza economica e solidarietà sociale. I Paesi industrializzati saranno tenuti – nel loro proprio interesse – a garantire cospicui aiuti: se i Paesi in sviluppo dovessero, ad esempio, raggiungere un livello di crescita economica e di benessere sociale paragonabile al loro, soggetto pertanto ai medesimi modelli di produzione e di consumo, ci si troverebbe inevitabilmente a fare i conti con una catastrofe ambientale.[475] In occasione del vertice mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile tenutosi a Johannesburg nel settembre del 2002 sono stati varati una dichiarazione politica e un piano di attuazione intesi a consolidare l'applicazione degli accordi conclusi durante il vertice mondiale di Rio nel 1992 e dei rimanenti obiettivi per lo sviluppo.[476] La trentina di obiettivi, in molti casi espressi in termini quantitativi e vincolati a scadenze precise, indicano in numerosi ambiti la direzione da seguire a livello nazionale e internazionale. I risultati del piano di attuazione restano tuttavia ben al di sotto delle aspettative iniziali. Una risposta veramente all'altezza delle sfide globali richiederà un maggiore impegno.

Aumento dei flussi migratori

Le cause sono molteplici

Cresce il numero di profughi

La maggior parte delle migrazioni ha luogo entro i confini nazionali o verso i Paesi confinanti; aumenta la migrazione transfrontaliera e intercontinentale

Occorre che Stati di provenienza e Stati di destinazione collaborino

Per i Paesi industrializzati l'immigrazione ha un'importanza demografica

7. Aumento dei flussi migratori

A partire dagli anni Ottanta i movimenti migratori sono fortemente aumentati; negli ultimi anni, tuttavia, nei Paesi industrializzati il numero generale delle domande di asilo ha registrato un calo. La collaborazione internazionale tra Stati di provenienza, Stati di transito e Stati di destinazione si è intensificata grazie a numerose iniziative (Iniziativa di Berna, «Global Commission on International Migration» e altre).

- Le cause delle migrazioni sono molteplici: il grande divario di ricchezza tra Sud e Nord, i conflitti armati, la violazione dei diritti umani, problemi politico-istituzionali, la pressione demografica e molto ancora. I fenomeni migratori si producono in Paesi con una crescita demografica eccezionalmente rapida oppure con un'alta densità di popolazione in grandi agglomerazioni. Si tratta, soprattutto, di Paesi africani e asiatici. Lo squilibrio economico tra Paesi industrializzati e Paesi in sviluppo induce gran parte della popolazione di questi ultimi ad espatriare, nella speranza di poter trovare altrove condizioni di vita migliori. Mutamenti politici, conflitti armati e situazioni di violenza generalizzata costituiscono un ulteriore terreno fertile per i fenomeni migratori, a cui vanno aggiunti le catastrofi naturali, i disastri ambientali e gli incidenti legati allo sviluppo tecnologico. I media e i nuovi canali di comunicazione contribuiscono al fenomeno, sfatando la paura dell'ignoto e diffondendo immagini idealizzate della vita nei Paesi industrializzati.

- Oltre alla migrazione volontaria, aumentano fortemente anche i fenomeni di migrazione coercitiva. Il numero di persone trasferite con la forza e sfruttate in diverse maniere è molto difficile da valutare, ma considerevole.[477] Questo ritorno di fatto della schiavitù (tratta di esseri umani) può essere combattuto efficacemente soltanto sul piano internazionale. È estremamente importante, quindi, agire in tal senso in seno a Nazioni Unite, OCSE, UE, Consiglio europeo e Organizzazione mondiale per le migrazioni (IOM, International Organization for Migration).
- Secondo statistiche dell'ONU, nel mondo il numero complessivo di emigranti, ossia di persone che vivono lontano dalla loro patria all'interno di Stati o oltre confini statali, si aggira attualmente attorno ai 191 milioni. Il 60 per cento di loro vive in Paesi industrializzati. L'impatto economico dei fenomeni migratori è enorme; nel corso del 2004 gli emigranti hanno inviato nei loro Paesi qualcosa come 226 miliardi di dollari (di cui 145 mia. in Paesi in sviluppo).[478] Il loro statuto e le loro condizioni di vita, per quanto riguarda in particolare la loro integrazione e i diritti che vengono loro riconosciuti, differiscono molto da Paese a Paese e sono spesso precari.
- La maggior parte dei movimenti migratori è un fenomeno interno agli Stati. La migrazione internazionale ha luogo principalmente tra Paesi confinanti. Con ogni probabilità, tuttavia, la migrazione intercontinentale in direzione nord e quindi anche dell'Europa diventerà sempre più importante. A prescindere dai movimenti di fuga di massa, le migrazioni moderne avvengono prevalentemente in piccoli gruppi, senza soluzione di continuità e seguendo quasi sempre le stesse modalità. Nei Paesi di destinazione del Nord, in particolare in Europa (meno in America settentrionale), la migrazione è all'origine di crescenti problemi di integrazione e di coesione.
- La gestione politica di questi problemi non può tuttavia ridursi a sviluppare strategie per tener lontani gli immigranti. D'altra parte, per i Paesi industrializzati l'immigrazione riveste una grande importanza demografica. Tra il 2000 e il 2010 questi avranno accolto complessivamente 25 milioni di immigranti (cifra netta). A causa della bassa fertilità registrata nei Paesi industrializzati, senza l'immigrazione la popolazione generale diminuirebbe e invecchierebbe più in fretta di quanto ad ogni modo pronosticato. Secondo la variante mediana delle più recenti prospettive delle Nazioni Unite per la popolazione,[479] tra il 2005 e il 2050 i Paesi industrializzati cresceranno solo dello 0,05 per cento circa; i Paesi europei, addirittura, diminuiranno dello 0,24 per cento. Malgrado questi dati il bilancio complessivo rimarrà comunque positivo, grazie al contributo degli Stati Uniti e del Canada, che cresceranno mediamente dello 0,64 per cento. L'UE, la Commissione globale per la migrazione internazionale e l'Iniziativa di Berna rilevano che la migrazione internazionale, in linea di principio, può influire positivamente sulla situazione economica non solo dei Paesi industrializzati, ma anche dei Paesi emergenti e in sviluppo. Affinché tutti, le economie implicate ma anche i migranti, possano trarre vantaggio dalla situazione, è tuttavia necessario che i Paesi industrializzati e i Paesi di provenienza collaborino strettamente a livello politico.[480]
- A partire dalla fine degli anni Novanta all'interno dell'UE la problematica è diventata sempre più scottante, in vista soprattutto dell'armonizzazione del diritto in materia d'asilo, prevista dal Programma dell'Aia per il 2010. Parallelamente l'UE intende aiutare, attraverso programmi regionali di protezione, i Paesi di provenienza e i Paesi di transito a realizzare strutture per l'accoglienza di rifugiati e a potenziare quelle già esistenti. Autorizzando la libera circolazione delle persone e istituendo lo Spazio di Schengen, l'UE ha posto le basi per una politica comune in materia di migrazione e frontiere esterne.
- Sul piano globale, la Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia, redatta nel 1990 ma entrata in vigore nel 2003, non è stata ratificata da nessun Paese industrializzato occidentale. Dal 1951 a oggi, invece, la Convenzione di Ginevra sui rifugiati è stata sottoscritta da 143 Stati.

8. La globalizzazione diventa multiculturale («i mille volti della modernità»)

Globalizzazione culturale

Occorrono nuovi punti di riferimento, mentre si percepiscono maggiormente le differenze culturali

Da un canto è in corso un processo di omologazione culturale a livello globale, dovuto all'aumento su scala planetaria degli scambi di informazioni, beni, servizi, tecnologie e così via, nonché attraverso un'industria culturale attiva mondialmente, movimenti reli-

Nel contempo, si scorgono tendenze all'omologazione (gruppi elitari economici e politici, cultura popolare americana, società civile che crea reti globali)

Le interazioni tra culture locali, nazionali e regionali sono complesse: le reazioni spaziano dal rifiuto totale all'adozione indifferenziata

Nasce una modernità non occidentale, mentre la globalizzazione, grazie anche all'ascesa di Cina e India, ha un carattere sempre meno occidentale

Si formano, almeno in parte, contro-élite religiose o nazionali

Gli influssi culturali globali accelerano i processi di modernizzazione

L'importanza delle religioni aumenta

giosi internazionali e una società civile che si sta formando sull'impulso di reti sempre più dilatate. D'altro canto ciò confronta le culture locali, regionali e nazionali a sfide sempre più dure e a movimenti reazionari. Questi sviluppi sono estremamente complessi, in parte contraddittori e controversi.[481] A seguito della continua ascesa di Cina e India, probabili «vincitrici» della globalizzazione nei prossimi anni, l'identificazione tra globalizzazione e interessi occidentali è destinata ad affievolirsi.[482]

- Fino a poco tempo fa l'opposizione tra Est e Ovest conferiva al sistema internazionale una configurazione relativamente attendibile. Le posizioni dei diversi Paesi erano chiaramente riconoscibili e di regola stabili. La frattura tra Oriente e Occidente permetteva di elaborare un'immagine chiara del nemico e contribuiva a relativizzare le differenze culturali. Oggi quasi tutti i Paesi hanno riconosciuto i principi e le pratiche della libera economia di mercato. In questa situazione «senza un'immagine chiara del nemico» nasce il bisogno di nuovi punti di riferimento, che potrebbe per altro facilitare la percezione delle differenze culturali. Da questo punto di vista, se mancherà la chiara volontà di promuovere il dialogo tra le culture e di potenziare la cooperazione strutturale e istituzionale per eliminare le principali cause di attrito, i conflitti interculturali potrebbero assumere una rilevanza sempre maggiore e, a determinate condizioni, costituire una minaccia a livello locale.[483] Dal punto di vista europeo, destano preoccupazioni soprattutto le tensioni tra mondo cristiano e mondo islamico.
- I processi economici di globalizzazione portano a prima vista a fenomeni di omologazione culturale (norme di comportamento, accessori, uso della lingua inglese e così via) in particolare dell'élite del mondo internazionale degli affari e, in parte, dei vertici politici («cultura di Davos»). L'internazionalizzazione della ricerca scientifica e tecnologica porta inoltre a un'omologazione dell'élite internazionale della ricerca (standard e metodi di ricerca, inglese come lingua franca anche nel mondo scientifico). Queste forme di globalizzazione culturale facilitano le relazioni tra gruppi elitari; possono tuttavia portare a problemi tra questi e le parti escluse della popolazione, che hanno un forte radicamento culturale, ma vivono una situazione economica non privilegiata. Il risentimento che ne consegue può portare alla nascita di contro-élite di stampo nazionalistico o religioso.
- Da tempo, inoltre, un certo effetto unificante è dovuto alla diffusione globale di forme culturali commerciali, soprattutto della cultura popolare nord-americana[484] (serie televisive, pellicole cinematografiche, abbigliamento, musica pop, fast food) e della cultura sportiva internazionale (olimpiadi, campionati del mondo e così via). La nascita di nuovi media globali (CNN, MTV, internet, portali musicali come iTunes e così via) ha rafforzato la diffusione internazionale di modelli di consumo e comportamentali pop. È tuttavia ancora da dimostrare che la cultura popolare si fermi semplicemente a un comportamento esteriore, e non veicoli invece, in modo particolarmente efficace, convinzioni e valori.[485] Le reazioni vanno dalla cieca adozione al totale rifiuto, passando per compromessi di diverso grado. Il successo di queste forme di globalizzazione va ricondotto, non da ultimo, all'estrema diversità dell'offerta e all'assenza di costrizioni quanto all'assunzione di determinati contenuti. In caso di un chiaro mutamento dei rapporti di forza economici su scala mondiale, a lungo termine si assisterà anche a un graduale trasferimento dei valori culturali espressi dai sistemi commerciali dominanti.
- Un'analisi più attenta rivela che gli sviluppi in direzione di un'unificazione culturale tra i gruppi elitari e il resto della popolazione rimangono per lo più un fenomeno di superficie. Un conto sono la modernizzazione e l'occidentalizzazione, un conto sono i ceti sociali coinvolti. Modernizzazione non significa per forza, nemmeno nel caso dei gruppi elitari, occidentalizzazione e assorbimento dei relativi valori. La modernità ha, al contrario, assunto mille volti, senza i quali all'unificazione di superficie si sarebbe sommata anche una vera e propria omologazione anche in profondità. Malgrado la sua modernizzazione, ad esempio, il Giappone è rimasto culturalmente autonomo.[486] Anche per quanto riguarda il ruolo e la posizione sociale della donna si è ancora ben lontani dal poter constatare, malgrado la globalizzazione, che il principio occidentale della parità tra i sessi sia stato accolto ovunque. In molti casi non vengono rispettati nemmeno gli standard minimi della Dichiarazione universale dei diritti umani. Nei Paesi non industrializzati la discriminazione delle donne è ampiamente diffusa, fatto tanto più grave dal punto di vista della politica dello sviluppo, se si pensa che è stato dimostrato inequivocabilmente che migliorare la posizione socioeconomica della parte femminile della popolazione costituisce un fattore molto importante per instaurare un certo benessere.

- La teorie classiche della modernizzazione che, in ambito sociologico, vanno ricondotte a Max Weber, non sono in grado di spiegare il fenomeno di una modernità molteplice non occidentale.[487] Le attuali scienze sociali, tuttavia, non hanno finora sviluppato nessuna teoria convincente sui «mille volti della modernità». La bibliografia specializzata, ad esempio, dà diverse risposte alla domanda se le differenti culture del mondo potranno essere omologate dall'espansione planetaria del modello dell'economia di mercato nella stessa misura dell'economia globale: lo spettro va dal timore di un livellamento culturale, fino alla prognosi di conflitti armati scatenati allo scopo di mantenere la propria identità culturale. Una semplice occidentalizzazione non esiste di fatto da nessuna parte, a differenza della reazione violenta alle tendenze modernizzatici, invece largamente diffusa. Soprattutto nei Paesi arabi e in Asia meridionale la modernizzazione è diventata un problema, poiché queste società la percepiscono come una forma di imperialismo culturale occidentale, diffusosi in maniera strisciante attraverso prodotti di consumo e prodotti culturali (film, musica e così via). Si assiste così a veri e propri riflessi di difesa, che possono giungere fino alla pratica del terrorismo.[488] Esempi di modernità non occidentale (Giappone e metropoli cinesi, Malesia, Indonesia, Tailandia, India, Kenia, Costa d'Avorio e così via) mostrano che tra modernizzazione e salvaguardia della propria identità culturale non esiste nessuna contraddizione. In generale, la diversità culturale non soffre della globalizzazione, anche se questa ha ampiamente accelerato la modernizzazione, innescando difficoltosi processi di mutamento sociale.
- È importante chiedersi anche se, in ultima istanza, la globalizzazione faciliti o ostacoli il rispetto dei diritti umani e lo sviluppo della democrazia, benché la modernizzazione (spinta dalla globalizzazione) non comporti automaticamente un'occidentalizzazione. Molto parla in questo caso a favore dell'ipotesi che diritti umani e democrazia vengono sempre più considerati a livello mondiale come valori universali e non unicamente occidentali. Dal punto di vista del diritto internazionale la questione è chiara: tutti i Paesi che aderiscono all'ONU sono tenuti a rispettare la Carta delle Nazioni Unite, e quindi anche le sue clausole che concernono i diritti umani.[489] Di fatto questi vengono ancora ripetutamente infranti, vanificando i molti progressi ottenuti sulla via di una loro applicazione generalizzata. A detto, ad ogni modo, che la globalizzazione sembra favorirne il rispetto.
- Nel corso dell'ultimo ventennio, l'organizzazione indipendente Freedom House ha registrato un chiaro aumento dei Paesi con un sistema di governo democratico. Nel 1987 si sono tenute elezioni democratiche nel 40 per cento dei Paesi del pianeta, nel 2005 questa quota è cresciuta fino a raggiungere il 64 per cento. La percentuale di Stati che garantiscono sia i diritti politici sia i diritti umani toccava nel 2005 il 46 per cento, mentre nel 1985 si fermava ancora al 34 per cento. Non è tuttavia possibile stabilire se e in che misura questi sviluppi siano legati alla globalizzazione.[490]
- La modernizzazione non ha comportato una secolarizzazione generalizzata, al contrario: anche oggi la religione continua ad essere molto importante nella vita degli esseri umani.[491] Da tre decenni si osserva un forte ritorno della religione nella politica. Identità etniche, culturali e religiose continuano a svolgere in tutte le regioni del mondo un ruolo rilevante. Anche in Europa si è ampiamente dibattuto sull'opportunità di sancire l'eredità cristiana nella Costituzione dell'UE. Il nostro continente, a causa della sua forte secolarizzazione, ha difficoltà a confrontarsi con l'importante ruolo politico assunto dall'identità religiosa in altre parti del mondo, in particolare rispetto all'Islam. Con ogni probabilità, la globalizzazione intensificherà le politiche identitarie su base religiosa.[492]
- Si sta sviluppando sempre più una «società civile globale», che cerca di imporre standard internazionali per quanto concerne ecologia, rapporti tra Nord e Sud e diritti umani. Si tratta in particolare di migliaia di organizzazioni non governative (ONG) che formano un insieme estremamente eterogeneo (associazioni di vario genere, iniziative civiche e così via).[493] La società civile globale è espressione dell'alto livello morale e umanitario cui mirano oggi molte forme di impegno sociale. È stata questa società civile che ha voluto la Conferenza di Rio e che è riuscita a farla applicare esercitando una forte pressione sui governi nazionali e sull'ONU. Essa è inoltre la principale propugnatrice dei principi morali e delle regole della Dichiarazione universale dei diritti umani, del movimento femminista e così via.[494] I governi nazionali, pur continuando a svolgere un ruolo di primo piano, devono oggi fare i conti con questi raggruppamenti, attivi attorno a loro e in grado di sviluppare una rete di contatti, sia su scala regionale, sia su scala internazionale e globale. Anche in quest'ambito esiste tuttavia un importante divario tra Nord

e Sud: la stragrande maggioranza delle ONG è nata nel mondo industrializzato ed è solo debolmente rappresentata nei Paesi in sviluppo, anche se ne difende gli interessi. In questi tutti questi Paesi, così come in quelli emergenti, deve ancora imporsi una società civile solida e differenziata.

Muta il ruolo degli Stati nazionali

I processi di globalizzazione acuiscono, attraverso la concorrenza internazionale tra piazze economiche, l'urgenza di mutamenti strutturali a livello sociale e pongono la capacità di coesione interna di fronte a sfide sempre maggiori

Riducono d'altra parte sempre più i margini per regolamentare e gestire autonomamente; rendono indispensabili intese a livello internazionale

Le organizzazioni internazionali diventano sempre più importanti

Stati Uniti ed Europa tendono all'unilateralismo (effetti extraterritoriali del loro diritto)

Le istituzioni multilaterali incontrano problemi di legittimazione democratica

9. Il ruolo dello Stato nazionale muta: si sviluppano modalità di governo multilaterali

Tra autodeterminazione nazionale e processi di globalizzazione si instaura un rapporto di tensione. Benché gli Stati nazionali resteranno anche in futuro i protagonisti degli avvenimenti mondiali, la globalizzazione li confronterà a sfide sempre più grandi per quanto riguarda, sostanzialmente, due aspetti:

- La prima sfida a cui gli Stati nazionali saranno confrontati riguarda principalmente la politica interna ed è rappresentata dalle maggiori esigenze a cui la globalizzazione confronta i singoli sistemi sociali e la loro capacità di trasformarsi sull'impulso della concorrenza internazionale tra piazze economiche. Lo sviluppo del quadro politico e legislativo è determinante per decidere se e come questa sfida possa essere affrontata (politica economica e finanziaria, ricerca e formazione, mercato del lavoro, socialità). Il problema consiste non tanto nel riconoscere la necessità di agire, quanto nel far sì che il mondo politico possa intervenire. La domanda chiave riguarda da un lato il modo di affrontare il problema di chi viene penalizzato dal processo di adattamento e di integrazione e, conseguentemente, la capacità di garantire la coesione interna (politica economica, sociale, agricola e del mercato del lavoro). D'altro lato diventa sempre più importante saper realizzare riforme a livello istituzionale e politico in grado di stare al passo con i tempi, così da riguadagnare costantemente legittimazione politica.
- La seconda sfida riguarda essenzialmente la politica estera. Diventa sempre più urgente introdurre regolamentazioni sovra-statali in settori politici dove sono in gioco beni pubblici globali (ad es. la soluzione di conflitti, la sicurezza internazionale, la sicurezza del diritto, la stabilità sociale e così via),[495] o dove si producono importanti esternalità a livello internazionale (ad es. inquinamento ambientale transfrontaliero), oppure dove standard sociali, sanitari o ambientali sono minacciati dalla concorrenza tra piazze economiche.[496] Per consentire, o consentire di nuovo, al mondo politico di influire su questi ambiti è necessario trasferire sul piano sovranazionale (regionale o globale) competenze tradizionalmente prerogativa degli Stati nazionali. Gli impulsi in tal senso, tuttavia, incontrano regolarmente forti resistenze, così che si rivela molto difficile conferire a istanze internazionali o sovranazionali la facoltà di comminare sanzioni o la competenza esecutiva necessaria per far rispettare disciplinamenti che difendono gli interessi collettivi internazionali eventualmente anche contro interessi nazionali particolari. A queste resistenze, tuttavia, non può essere negata une certa legittimità, dato che finora non è stata ancora trovata una soluzione praticabile per garantire una legittimazione democratica a un potere esecutivo sovranazionale. In generale, si può solo constatare che nell'adattare le sue condizioni quadro istituzionali e giuridiche, il sistema politico internazionale non è stato in grado di tenere il ritmo dei processi di globalizzazione.
- Contrariamente a quanto si afferma sovente, i processi di globalizzazione non hanno portato a una «sincronizzazione» (una crescente convergenza) della politica nazionale; essi hanno piuttosto assunto la funzione di catalizzatore per progetti di riforma a livello di politica interna. Finora è stato possibile realizzare riforme che si riferiscono, di volta in volta, alle strutture dei differenti sistemi sociali e politici e in grado di introdurre mutamenti sostanziali, sia in regimi democratici concorrenziali (ad es. in Nuova Zelanda) sia in regimi democratici di concordanza (ad es. nei Paesi Bassi). Processi e strategie di adattamento differenti a livello nazionale dovrebbero essere necessari e auspicabili anche in futuro.[497] Se i rapporti di forza economici a livello mondiale dovessero a lungo termine spostarsi marcatamente in direzione di Stati non appartenenti all'OCSE, non si può escludere che la necessità di adeguamento diventerà più impellente, ponendo i sistemi socio-politici di questi Paesi di fronte a sfide radicali. Al momento non è ancora possibile prevedere se aumenterà la spinta alla convergenza (ad es. a causa di un continuo livellamento verso il basso). Si può tuttavia già dire che oggi, almeno a livello di imposizione fiscale delle aziende, non si rileva empiricamente alcuna pressione in tal senso.[498]

- L'importanza delle organizzazioni globali aumenta di conseguenza. Dopo successi quali la trasformazione del GATT in OMC, si presentano ora nuove sfide, come ad esempio la riforma dell'ONU, della Banca mondiale e del Fondo Monetario Internazionale. La densità di accordi su scala mondiale in praticamente quasi tutti i campi politici è il riflesso della volontà dei Paesi del pianeta di sviluppare un'azione comune. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, le possibilità di un'applicazione concreta continuano a essere troppo limitate. Alle procedure decisionali, inoltre, manca la legittimazione democratica sul piano internazionale. La fine dell'ordinamento bipolare ha modificato e rafforzato il ruolo dell'ONU, in particolare nel settore della garanzia della pace e attraverso una nuova forma di ricerca del consenso, ossia le così dette «conferenze globali» (comprese le sessioni straordinarie che ne verificano regolarmente i risultati). A partire dagli anni Novanta nella preparazione e nei lavori stessi di queste conferenze sono stati ampiamente coinvolti anche enti non governativi. Corporazioni di livello infra-nazionale (grandi città o istanze statali che fanno parte di una nazione) hanno una loro agenda internazionale. Aziende multinazionali vengono invitate a contribuire alla formulazione di nuove regolamentazioni, poiché dispongono di vaste conoscenze in settori critici. Aumenta l'importanza di codici comportamentali autoimposti *(codes of conduct)* e impegni volontari *(global compacts, best practices).* Si provano nuove forme ibride di collaborazione tra ente pubblico e settore privato *(public private partnership).* Queste novità non soppiantano il mondo delle strutture multilaterali, pur aumentandone il grado di complessità: in alcuni ambiti, al contrario, costituiscono importanti integrazioni. Risultati come le convenzioni quadro sulla diversità biologica e sui cambiamenti climatici o l'istituzione del Consiglio ONU per i diritti umani indicano la direzione di possibili sviluppi.[499] Considerato che, con ogni probabilità, i processi di globalizzazione si faranno sempre più rapidi, ponendo la comunità internazionale di fronte a nuove sfide planetarie, occorrerà intensificare questi sforzi.
- Parallelamente sono state potenziate forme regionali di collaborazione, tanto per quanto concerne i contenuti, quanto dal punto di vista geografico. Ne sono un esempio l'allargamento dell'UE e della NATO, il consolidamento dell'OCSE e del Consiglio d'Europa, ma anche l'importanza crescente assunta da organizzazioni come NAFTA e Mercosur, oppure l'intensificazione delle iniziative di collaborazione in seno a ASEAN o APEC. In questo contesto, l'integrazione europea assume un significato molto particolare. Gli Stati europei sono convinti che soltanto la formazione di una nuova, più grande unità sovrastatale, che ridefinisca i limiti territoriali delle nazioni, potrà restituire loro la capacità di agire a livello globale. L'integrazione dovrebbe non solo consentire di assicurare la pace all'interno dei confini europei, ma anche creare le premesse affinché l'UE assuma un ruolo attivo nella definizione degli sviluppi globali futuri (Europa come *global player).*[500] Rispetto alle organizzazioni regionali europee, le altre organizzazioni del pianeta dispongono di un margine di manovra molto più limitato. Nel quadro dell'OMC si sono registrati nel frattempo più di 250 accordi commerciali regionali (di cui 130 conclusi dopo il 1995): un loro ulteriore sviluppo in direzione di un'integrazione economica, tuttavia, non è previsto, oppure è entrato in una fase di stagnazione. A causa della loro debolezza, i Paesi in sviluppo incontrano grosse difficoltà ad avviare collaborazioni regionali.
- Tanto gli Stati Uniti quanto l'UE tradiscono un'inclinazione sempre maggiore all'unilateralismo e al bilateralismo («G2»). Le dimensioni dei rispettivi mercati consentono loro di regolamentare molti settori unilateralmente oppure bilateralmente, senza aspettare il resto del mondo o senza coinvolgerlo. Aumentano le ripercussioni extraterritoriali del diritto statunitense e di quello europeo. Un'azienda che voglia imporsi a livello globale non può ignorare questi due mercati ed è pertanto costretta ad accettarne le regole. Gli Stati Uniti, da parte loro, frenano molti progetti multilaterali o, più semplicemente, si sottraggono al gioco.[501]
- Lo sviluppo su scala internazionale di strutture multilaterali di governo, che fanno ampiamente partecipare la società civile e «abbattono le frontiere»,[502] almeno nella parte globalizzata del mondo, ha tuttavia anche i suoi lati negativi. La globalizzazione rende necessario un trasferimento di competenze decisionali a livello internazionale, perché un numero sempre maggiore di problemi non può più essere affrontato per proprio conto dai singoli Stati. Questo trasferimento comporta però un maggiore influsso delle decisioni internazionali sulla politica interna: il margine d'azione dei singoli Stati si vede in questo modo ridotto. Questo influsso sempre crescente entra in contraddizione con aspettative

sul piano nazionale: strutture decisionali di carattere esclusivo, simili a quelle di un club ristretto, discrezione nelle trattative e rapporti di delegazione complessi rendono più difficile per i cittadini informarsi su processi deliberativi internazionali e rendono di conseguenza impossibile individuarne i responsabili. Il rifiuto del progetto di Costituzione europea[503] o le proteste scatenatesi in occasione di incontri della Banca mondiale, del Fondo monetario e del G8 hanno chiaramente mostrato che le attuali procedure decisionali nelle relazioni internazionali non sono più all'altezza delle richieste di informazione e di partecipazione dei cittadini. Un gran numero di Stati fino ad oggi poco influenti chiede ora con maggiore insistenza a organizzazioni attive sul piano internazionale quali l'OMC più trasparenza nelle loro strutture e regole decisionali più leali. Negli ultimi anni sono emersi in tutta la loro evidenza i problemi di legittimazione democratica incontrati dai processi decisioni internazionali, dovuti alla discrepanza tra le esigenze di regolamentazione del mondo globale e le istituzioni esistenti. Esse ne hanno preso atto, ma sui passi da intraprendere per risolvere questi problemi i pareri rimangono discordanti. Finora non è stato possibile raggiungere un consenso sufficientemente esteso sul modo di stabilire procedure più democratiche all'interno delle istituzioni globali.[504]

Critiche alla globalizzazione e controtendenze

Gli eccessi degli anni Novanta sono all'origine di pesanti critiche, e suscitano numerose controtendenze

Emergono timori legati alla globalizzazione

I rappresentanti di chi è rimasto penalizzato dalla globalizzazione organizzano la resistenza

Il 9° ciclo di negoziati dell'OMC assume il ruolo di forum internazionale sugli attuali processi di globalizzazione

La globalizzazione comporta conseguenze sociali nei Paesi emergenti

Occorre colmare il divario tecnologico *(digital divide)* tra Paesi poveri e Paesi ricchi

10. Emergono controtendenze

La globalizzazione ha anche suscitato pesanti critiche, originando molte controtendenze. Occorre ad ogni modo distinguere tra la critica scientifica, le resistenze da parte delle società civile e l'avversione espressa da Paesi in sviluppo verso la forma attualmente assunta dalla globalizzazione. Queste le forti controtendenze suscitate dal processo di globalizzazione stesso:

- Nella metà degli anni Novanta, «globalizzazione» era ancora un concetto riservato al mondo scientifico. In una seconda fase il termine tecnico è passato sulla bocca di tutti, diventando la parola chiave per interpretare, ma spesso anche giustificare, ogni genere di attività economica espansionistica su scala mondiale. Questo uso non è d'altra parte del tutto ingiustificato. Il mercato mondiale non è ovviamente una scoperta del tardo XX secolo, ma il mutamento vertiginoso nelle tecnologie legate ai trasporti e all'informazione, assieme ai cambiamenti politici degli anni Novanta, all'apertura dei mercati e alla loro deregolamentazione, ha rappresentato un vero e proprio salto qualitativo, che il termine «globalizzazione» ha cercato di esprimere. Nel frattempo il concetto è assurto a contro-parola d'ordine dei movimenti di resistenza al fenomeno ed è, in questo contesto, diventato sinonimo delle contraddizioni dello sviluppo economico.
- La resistenza alla globalizzazione nei Paesi industrializzati, in parte spettacolare, è di recente data: gli oppositori all'interno dei singoli Stati si distinguono per l'enorme eterogeneità degli interessi in gioco (dall'agricoltura alle organizzazioni ambientali fino a cerchie sindacali e alla critica marxista del capitalismo). Tutti si considerano ad ogni modo penalizzati dalla globalizzazione, o comunque ritengono di rappresentare chi ne è stato penalizzato. È impossibile non vedere che in molti Paesi la globalizzazione è accompagnata da un divario crescente tra ricchi e poveri, questo tanto nei Paesi industrializzati quanto nei Paesi in sviluppo.[505] Paradossalmente, essa accentua nelle sue conseguenze quelle stesse frontiere nazionali di cui contribuisce a relativizzare l'importanza: chi ne è stato penalizzato, data l'effettiva durezza delle condizioni sociali a cui è confrontato, può essere facilmente mobilitato, diventando così particolarmente interessante per partiti che si situano all'estrema destra o all'estrema sinistra dello spettro politico. Mentre questi ultimi propugnano con veemenza l'isolamento sia economico che culturale, i raggruppamenti più a sinistra, pur caldeggiando tendenze protezionistiche contro influssi esterni in ambito economico, desidererebbero mostrarsi tolleranti nei confronti delle influenze culturali e dei flussi migratori. Queste correnti si sono imposte all'attenzione dell'opinione pubblica soltanto a partire dalle manifestazioni violente che hanno accompagnato la conferenza dei ministri dell'OMC a Seattle nel 1999 e il vertice del G8 a Genova nel 2001, dove hanno raggiunto limiti estremi. La delocalizzazione della produzione in regioni concorrenzialmente più favorevoli ha finora toccato soprattutto professioni poco qualificate; sempre più colpite sono però anche le persone in possesso di buone qualifiche. La conseguenza è inevitabile: il senso di insicurezza si diffonde sempre più anche nel ceto medio.[506] Affrontare le ripercussioni politiche di quest'evoluzione non sarà semplice.

- Il 9° ciclo di negoziati GATT/OMC avviato a Doha nel 2001 è diventato il vero e proprio forum internazionale della critica alla forma attualmente assunta dalla globalizzazione. I Paesi in sviluppo, in particolare, rivendicano l'ottenimento di concessioni nel settore agricolo. Tra i primi obiettivi dell'agenda: liberalizzare il commercio di beni agricoli e smantellare ulteriormente le sovvenzioni all'agricoltura (§ 13 della Dichiarazione di Doha). Le misure in tal senso sarebbero essenzialmente tre: liberalizzare l'accesso al mercato, smantellare le sovvenzioni alle esportazioni e abrogare le misure di sostegno che falsano la libera concorrenza *(trade-distorting domestic support)*. Nel contempo, tuttavia, nelle trattative dell'OMC assumono un'importanza sempre maggiore i *non-trade concerns,* in particolare la sicurezza alimentare, la protezione dell'ambiente, lo sviluppo delle zone rurali, la biodiversità e il rispetto degli animali. La pertinenza di queste rivendicazioni è oramai indiscussa. Per altri problemi ambientali globali, come il disboscamento o la distruzione delle risorse forestali, non è stato finora possibile, malgrado l'urgenza, raggiungere alcun accordo internazionale soddisfacente. In quest'ambito la Svizzera ha l'opportunità di rafforzare il suo impegno internazionale.
- Secondo la Banca mondiale anche per i Paesi che non appartengono all'OCSE la globalizzazione ha comportato vantaggi economici.[507] Questo non significa però che non abbia avuto anche ripercussioni negative. La crisi asiatica del 1997 lo ha confermato: in tempi caratterizzati da un'alta volatilità dello sviluppo economico le economie nazionali deboli dei Paesi in sviluppo sono le prime a subire le conseguenze dei problemi di altri Paesi. Finiscono spesso in difficoltà, pur non avendo alcuna colpa. Questi problemi si ripercuotono poi spietatamente sui lavoratori salariati, provocando scompensi sociali che, a differenza di quanto avviene nel mondo industrializzato, non riescono ad essere ammortizzati dall'intervento dello Stato. Oltre all'integrazione economica, pertanto, nei Paesi colpiti vanno rafforzati anche i sistemi di sicurezza collettiva, se si vuole che la partecipazione alla globalizzazione non comporti rischi sociali troppo elevati.[508] Complessivamente bisognerebbe tuttavia considerare i vantaggi che può comportare un mercato mondiale, se un progresso duraturo permetterà ai Paesi in sviluppo di raggiungere il livello di benessere dei Paesi industrializzati. Il potere d'acquisto globale aumenterebbe considerevolmente e con esso il benessere generale.
- Il fenomeno della globalizzazione è caratterizzato da tendenze di segno opposto: l'integrazione da un lato e l'esclusione dall'altro.[509] Le condizioni dei 155 Paesi poco sviluppati,[510] differiscono enormemente a seconda delle dimensioni del territorio, del numero di abitanti, della disponibilità di risorse, del grado di sviluppo delle infrastrutture e del capitale umano. I Paesi esportatori di petrolio e i Paesi emergenti dell'Asia sudorientale e dell'America latina, che sono diventati importanti mercati per le esportazioni e che attirano ingenti investimenti, sono collegati ai centri dell'economia mondiale. Accanto al gruppo dei Paesi importanti regionalmente, economicamente emergenti e dal forte potere contrattuale (come Cina, India, Sud Africa o Brasile), cresce il grande gruppo di Stati a margine dell'economia mondiale e politicamente instabili. Nel contempo, tra le fila di questi ultimi aumenta anche il numero di Stati completamente alla deriva. Per questi un aiuto allo sviluppo all'altezza delle attuali conoscenze rimane un'assoluta necessità. La distanza tra i Paesi poveri e poverissimi e i Paesi più ricchi è aumentata in tutti i settori, compresa l'infrastruttura tecnica e l'accesso alla tecnologia, in particolare alla tecnologia dell'informazione e della comunicazione. Una frattura digitale *(digital divide)* non esiste tuttavia soltanto tra Paesi industrializzati e Paesi in sviluppo, ma anche all'interno di quest'ultimi tra le metropoli, che conoscono spesso un buon grado di progresso tecnologico, e le regioni rurali. Ridurre questo divario fa parte dei compiti della cooperazione allo sviluppo. Il vantaggio tecnologico dei Paesi industrializzati si fa sempre più vertiginoso, innumerevoli esempi (come la creazione di un'industria competitiva nell'ambito della produzione di software nella regione indiana di Bangalore o la diffusione della telefonia mobile nell'Africa rurale) mostrano tuttavia che non è possibile soltanto recuperare terreno, ma addirittura occupare nicchie di mercato di alto livello.

Attuali processi di regionalizzazione

Dominano le forme di collaborazione a sfondo economico

Le regole dell'OMC dettano le condizioni quadro

Processi di regionalizzazione, chiaramente osservabili in seno a UE, NAFTA, ASEAN (con la sua zona di libero scambio AFTA), Mercosur latinoamericano e UMA magrebino, indicano diversi gradi di integrazione politica ed economica. Li accomuna la volontà di modificare un fattore della tendenza alla globalizzazione, trasferendo a un livello sovrastatale e regionale il riferimento alla territorialità dello Stato. Questa unità, nuova e più grande, dovrebbe aumentare l'influenza internazionale e la coesione dei Paesi che ne fanno parte. Internamente, le regioni integrate precorrono la liberalizzazione che avviene nel quadro dell'OMC e tendono, parzialmente, a erigere ostacoli supplementari verso l'esterno. La tensione che in tal modo viene a crearsi nei confronti delle regole dell'OMC viene in realtà attenuata dalle precise condizioni quadro poste dall'Organizzazione ai processi di integrazione regionali.[511] I risultati degli accordi economici a livello regionale sono invece assai contrastanti. Il ritmo d'integrazione nei Paesi in sviluppo non può essere assolutamente paragonato a quello dei Paesi europei, in nessun punto. In molti casi (CARICOM, ECOWAS) si resta soltanto a livello di buoni propositi (cfr. anche oltre).

Definizione della tendenza alla regionalizzazione

Duplice integrazione cooperativa dell'economia mondiale

Le spinte alla regionalizzazione portano a una duplice integrazione cooperativa dei processi e dell'istituzionalizzazione dell'economia mondiale integrata. La prima integrazione è interregionale, ossia conduce alla costituzione e all'intensificazione graduale della cooperazione all'intero delle regioni (commissioni paritetiche ad hoc, zone di libero scambio, unioni doganali, mercati interni, unioni monetarie, unioni politiche). La seconda integrazione avviene invece a livello globale e si basa sulla cooperazione tra diverse regioni.

Diverse aree geografiche, diverse dinamiche

I processi economici di regionalizzazione sono una reazione al processo di globalizzazione

Hanno luogo soprattutto in Europa occidentale, America settentrionale e Asia sud-orientale; con ogni probabilità, in queste regioni le collaborazioni si approfondiranno

I processi di regionalizzazione economica sono iniziati negli anni Cinquanta del XX secolo attraverso il graduale smantellamento delle barriere che suddividevano una regione in numerosi mercati nazionali. L'Unione europea costituisce l'esempio più avanzato di queste dinamiche e il primo in linea di tempo, mentre la maggior parte degli altri esempi risale agli ultimi dieci o vent'anni. Di solito si tratta di modelli di integrazione economica regionale, sotto forma di unione doganale e di diverse forme di liberalizzazione dei mercati nazionali. Solo nel caso dell'Unione europea, finora, la liberalizzazione riguarda anche la circolazione di capitale, di servizi e di persone.[512] L'obiettivo principale delle associazioni latinoamericane o nordamericane e di quelle dell'Oceania è la costituzione di zone di libero scambio. Il contesto asiatico, in particolare quello sud-orientale, è caratterizzato da innumerevoli accordi di cooperazione ad hoc, rinsaldati dalla conclusione di intese bilaterali e multilaterali. In pratica, nei Paesi arabi e africani non esistono veri blocchi economici a livello regionale. Rispetto all'Asia, in queste zone si possono persino registrare tendenze contrarie alla regionalizzazione. Negli anni Sessanta e Settanta, infatti, vi furono numerose iniziative che miravano alla conclusione di contratti e all'istituzione di organismi per l'integrazione economica: oggi molti di questi non esistono che sulla carta.[513] Tenuto conto tuttavia degli interessi economici comuni dei diversi Paesi che si trovano in queste zone, si assisterà con ogni probabilità a una lenta e graduale introduzione di forme di integrazione a livello finanziario, di politica esterna e di politica di sicurezza.

Unione europea 1

L'importanza dell'UE per l'Europa si accentua

L'allargamento verso est dell'UE consolida il processo di trasformazione nella parte centrorientale del continente

Le nuove priorità, oltre al consolidamento dell'unione economica e monetaria, sono lo sviluppo della politica estera e della politica di sicurezza e l'approfondimento delle prospettive di estensione ad altri Paesi

La fine della Guerra fredda ha offerto l'opportunità storica ai Paesi precedentemente soggetti all'egemonia sovietica di partecipare all'integrazione europea e, così facendo, di prendere parte al progetto di pacificazione duratura del continente al quale essa si ispira. L'opportunità di aderire alla CE offerta ai Paesi riformisti sin dai primi segnali di rivolgimento nell'ex blocco sovietico e il sostegno che è stato loro prospettato hanno considerevolmente contribuito alla riuscita del processo di trasformazione. Per l'UE l'estensione a dodici nuovi Paesi ha rappresentato e rappresenta un'enorme sfida non solo politica, ma anche economica. Contemporaneamente è stato possibile far progredire anche il processo di integrazione, consolidato attraverso i trattati di Amsterdam e Nizza. Il mercato interno europeo è oramai una realtà. Parallelamente si profila la creazione di una zona giuridica unitaria, mentre i così detti Stati di Schengen hanno creato uno spazio migratorio comune. Anche una politica estera e una politica di sicurezza europee stanno gradualmente prendendo forma. Tuttavia, nella primavera del 2005 il tentativo di consolidare giuridicamente l'Unione dotandola di una base costituzionale forte e di adeguare i processi decisionali interni alle nuove relazioni tra i 25 Paesi membri è, almeno per il momento, fallito.

L'estensione dell'UE solleva un interrogativo: quali Stati vogliono e devono partecipare a un'Europa dai meccanismi decisionali sovranazionali? In un processo che vede Stati che condividono storia, tradizioni e valori trasformarsi in un'unità politica ed economica, gli antichi limiti storici e culturali sembrano svolgere un ruolo non indifferente.[514] Si tratta in particolare di definire il rapporto dell'UE con gli Stati dell'ex blocco sovietico, in modo tale che il nuovo assetto non crei nuove linee di tensione. Un'ulteriore sfida è rappresentata dalle relazioni con la Turchia, la cui procedura di adesione è iniziata nel 2005 ma, nel rispetto del quadro delle trattative, non potrà essere portata a termine prima dell'approvazione del quadro finanziario UE per il periodo che seguirà il 2014. L'obiettivo dei negoziati è l'adesione, ma si tratta di un processo ancora aperto, i cui esiti non possono essere garantiti in anticipo. Nel dicembre del 2006 l'UE ha deciso di abbandonare momentaneamente, in 8 dei 35 capitoli previsti, le trattative in merito all'adesione della Turchia, poiché questa si è rifiutata di estendere l'unione doganale a Cipro.[515]

Unione europea 2

Vi è una forte tensione tra volontà di allargamento a est e necessità di approfondimento dell'integrazione

Occorrono urgenti riforme per garantire il funzionamento dell'UE dopo l'allargamento a est

Francia e Paesi Bassi hanno respinto in votazione popolare l'accordo sulla Costituzione europea

L'UE si è scontrata a determinati limiti

Tra volontà di allargamento a est e necessità di approfondimento dell'integrazione dell'UE si è instaurata una forte tensione. Le riforme decise nell'ambito dell'Agenda 2000 e del trattato di Nizza intendevano garantire all'UE la capacità di estendersi ulteriormente, dopo aver imposto ai 13 candidati all'adesione il rispetto dei cosiddetti «criteri di Copenaghen». Non hanno tuttavia dato i risultati previsti e riescono a garantire solo in misura molto limitata la funzionalità di un'UE di 25 o 27 membri. Le proposte di riforma, anche di ampie vedute, non mancano, ma sono proprio le strutture che occorrerebbe riformare ad impedirne la realizzazione. La decisione presa dal Consiglio europeo a Laeken nel dicembre del 2001 di convocare una convenzione diretta dall'ex presidente francese Giscard d'Estaing avrebbe dovuto consentire di elaborare proposte di riforma da sottoporre alla conferenza intergovernativa del 2003, in un quadro avulso dai ritmi e dagli imperativi della politica quotidiana.[516] Nell'estate del 2003, in occasione del vertice di Salonicco fu in effetti presentato un disegno di trattato costituzionale, in seguito approvato con qualche modifica durante il vertice europeo del giugno 2004 e poi sottoscritto il 29 ottobre dello stesso anno.[517] Dopo il fallimento, il 29 maggio 2005, del referendum in Francia e, il 1° giugno dello stesso anno, nei Paesi Bassi, il processo di ratifica ha tuttavia subito un brusco arresto. In occasione del seguente incontro al vertice (giugno 2005), i capi di Stato e di Governo hanno deciso di concedersi, fino al termine della presidenza austriaca del Consiglio nel giugno del 2006, una «fase di riflessione». Il processo di ratifica, ad ogni modo, non è stato di per sé messo in discussione. Tra il 15 e il 16 giugno 2006 il Consiglio europeo ha valutato le diverse iniziative presentate fino a quel momento e ha deciso di prolungare questa fase. La presidenza tedesca (1° semestre 2007) sottoporrà al Consiglio europeo un rapporto in merito. Entro e non oltre la presidenza francese, che cadrà nel secondo semestre del 2008, occorrerà tuttavia trovare una soluzione. Nel frattempo si continuerà a seguire quanto proposto dalla Commissione nel suo rapporto «Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati» del maggio 2006: fino alla soluzione della crisi costituzionale si sosterrà ancora l'integrazione sfruttando al meglio le possibilità offerte dai trattati già in vigore. In merito, nel gennaio del 2006 anche il Parlamento europeo ha emanato una dichiarazione non giuridicamente vincolante, che prevede di avvicinare maggiormente i cittadini al progetto di Costituzione grazie all'istituzione di «fori parlamentari» e di decidere sul da farsi nel secondo semestre del 2007. All'orizzonte, pertanto, non si profilano ancora concrete soluzioni a questa crisi. Nella sua forma attuale, il progetto di Costituzione ha pochissime possibilità di entrare in vigore. Questo momento difficile rivela un malessere latente all'interno dell'UE, che le istituzioni europee e i governi dei Paesi membri non hanno finora trovato modo di risolvere. Lo scetticismo della popolazione nei confronti del futuro dell'Unione, in particolare della sua estensione, si fa sempre più marcato soprattutto nei «vecchi» Paesi europei.[518] Può darsi che, per la prima volta, l'UE abbia dovuto confrontarsi con seri limiti, tanto per l'allargamento a est, quanto per l'approfondimento dell'integrazione.

Unione europea 3

Si instaura una neoregolamentazione a livello UE: politica migratoria comune, lotta al crimine organizzato, consolidamento della collaborazione tra corpi di polizia

Questa crisi non deve tuttavia far dimenticare che molto è stato realizzato e che sono state affrontate con successo diverse sfide particolarmente ardue. L'UE ha potenziato la politica di sicurezza e la politica estera comuni, consolidato la collaborazione nei settori migrazione, asilo e tossicodipendenza, reso più incisiva la lotta al crimine organizzato (rilancio di EUROPOL), favorito la cooperazione tra corpi di polizia. Per accentuare ora le tendenze globali al suo interno e all'interno dei suoi Paesi membri, tuttavia, occorre

L'unione monetaria esige una politica economica e finanziaria più coordinata

La competitività, la crescita economica e la disoccupazione continuano a dipendere dalla capacità di riforma dei Paesi membri

Si promuovono iniziative comunitarie a livello di ricerca scientifica e formazione

concertare le forze comuni per incentivare la crescita economica, sostenere i meccanismi di concorrenza, diminuire la disoccupazione e ridurre l'impatto ambientale. Il successo dello sviluppo sociale ed economico è la premessa fondamentale per garantire un processo di integrazione solido anche a lungo termine.[519] Nel marzo del 2000 il Consiglio europeo lanciò, in occasione del vertice di Lisbona, un importante pacchetto di misure a livello di politica economica, sociale e ambientale grazie al quale l'UE avrebbe dovuto divenire entro il 2010 lo spazio economico più produttivo e innovativo del globo. Il bilancio intermedio del 2005 è tuttavia stato stilato in un'atmosfera di disincanto. Ad ogni modo il programma non è stato abbandonato bensì, al contrario, prolungato fino al 2013. Anche nel settore della formazione l'UE ha avviato progetti significativi: accanto al processo interstatale di Bologna, già ampiamente applicato, va menzionato, ad esempio, il cosiddetto «Triangle of Knowledge» (ossia promozione della ricerca, della formazione e dell'innovazione mediante appositi programmi-quadro: ad es. 7° programma quadro «Life Long Learning» e «Competitive Innovation Programme»). Il processo di Copenaghen mira dal canto suo – sulla scia del processo di Bologna nel settore universitario – a rendere mutualmente paragonabili le formazioni professionali, grazie anche all'istituzione di un sistema di crediti valido a livello europeo («National Qualification Framework»). L'introduzione dell'euro, avvenuta senza intoppi, dapprima quale unità di conto e, a partire dal 2002, anche quale moneta corrente, rappresenta un grandissimo successo sul cammino verso uno spazio economico unitario e completamente integrato. L'euro ha garantito maggiore stabilità ai mercati valutari, senza fare esplodere i tassi di inflazione nella zona europea. Si è inoltre affermato come moneta di emissione ed è stato in grado, dopo una prima fase di debolezza rispetto al dollaro, di liberarsi dall'ombra di quest'ultimo. Il cammino della moneta europea per diventare moneta globale di riserva accanto o magari anche davanti alla moneta statunitense è tuttavia ancora molto lungo. Agli occhi dei cittadini dell'Unione, inoltre, l'euro ha perso prestigio, soprattutto dopo che il passaggio al suo impiego come moneta corrente nel 2002 è stato preso, in tutti i Paesi che l'hanno adottato, a pretesto per aumentare i prezzi della vendita al dettaglio. L'euro deve pertanto ancora dimostrare di essere in grado di diventare il motore di nuove, ampie riforme in seno all'UE. Per realizzare un mercato interno e in particolare un'unione economica e monetaria effettiva, occorre centralizzare maggiormente la politica in questo settore (politica monetaria, politica della concorrenza) e armonizzare i rapporti tra i partner europei, in particolare per quanto riguarda la politica economica e finanziaria. Va inoltre consolidata la politica estera comune. Gli effetti correlati a livello di crescita e di impiego non sono stati, tuttavia, positivi come previsto. I Paesi membri, infatti, hanno registrato sviluppi congiunturali diversi, e ciò sottolinea vistosamente l'importanza di riforme strutturali a livello, ad esempio, di mercato del lavoro, di fiscalità e del quadro giuridico offerto alle attività economiche.[520] Mentre i grandi Paesi dell'Europa continentale esercitano una forte pressione per armonizzare le politiche fiscali e intensificare la lotta alla così detta concorrenza fiscale dannosa (anche nei confronti della Svizzera, in particolare per quanto riguarda il trattamento fiscale delle holding e delle fiduciarie), la Gran Bretagna ma anche, in particolare, i nuovi Paesi membri dell'UE si oppongono strenuamente a una politica di questo genere, che li priverebbe in buona parte della loro concorrenzialità.

Unione europea 4

L'UE non sta diventando un super-Stato

Molti settori resteranno anche in futuro, in larga misura, nella sfera di azione dei singoli Paesi membri

A dispetto di certi timori, l'UE non va – malgrado i successi dell'allargamento e del consolidamento – in direzione di un unico Stato europeo, sorta di super-Stato. La mole dell'apparato burocratico di Bruxelles non supera quella di una metropoli europea. Nei settori comuni del 1° pilastro dell'UE, i Paesi membri esercitano insieme la loro sovranità, nel rispetto delle regole convenute (in larga misura ricorrendo alla così detta procedura di co-decisione). La maggior parte dei progetti legislativi dell'UE richiede, ad esempio, il 70 per cento dei voti ponderati dei Paesi membri – l'asticella è pertanto ben più alta di, poniamo, le modifiche costituzionali negli Stati Uniti. I ricercatori mostrano che, in seguito alla riforma della procedura di voto nell'UE, malgrado il passaggio alle decisioni di maggioranza in numerose materie, dopo l'allargamento la probabilità che una direttiva venga adottata *(passage probability)* è costantemente diminuita.[521] Anche nell'ambito del 1° pilastro governare nell'UE si fa sempre più difficile: di conseguenza, assumono importanza nuovi tipi di cooperazione, ad esempio sotto forma di reti transnazionali, nelle quali la Commissione UE coinvolga maggiormente rappresentanti dell'industria e della società civile (ad es. nel disciplinamento del mercato europeo dell'energia elettrica), sollecitandoli ad autoregolamentarsi rispetto a problematiche specifiche. La politica estera e la poli-

tica di sicurezza comuni (2° pilastro) così come la cooperazione a livello di polizie e di aiuto giudiziario in caso di procedure penali (3° pilastro) continuano a soggiacere, di norma, alle regole della cooperazione intergovernativa (che non comporta alcuna delega formale di competenze). L'UE non dispone di alcuna prerogativa nel settore della fiscalità diretta. Il suo budget è limitato all'1,27 per cento del suo prodotto interno lordo, mentre le ultime decisioni prevedono una soglia dell'1,045 per cento del prodotto interno lordo per il periodo tra il 2007 e il 2013. Quanto proposto dalla Commissione, ossia di riservare all'UE fonti fiscali proprie, ha incontrato un'opposizione agguerritissima. Molti settori della politica restano di esclusiva competenza dei Paesi membri. In un immediato futuro resteranno ad ogni modo nella loro sfera di azione la regolamentazione del mercato del lavoro, la politica culturale, la ricerca, la formazione, la politica sociale, la tecnologia e la fiscalità.[522] Quanto alle infrastrutture, la situazione è per alcuni versi identica. Se infatti è vero, da un lato, che l'UE persegue obiettivi comuni (ad es. lo schema direttivo per le linee ferroviarie ad alta velocità), dall'altro è anche vero che i mezzi finanziari necessari alla loro realizzazione devono essere prevalentemente stanziati dai singoli Paesi membri.[523]

A1.2 Ipotesi sullo sviluppo del contesto internazionale fino al 2010

A livello globale

Guerre e catastrofi

Le catastrofi ambientali e i grandi movimenti migratori restano problemi ampiamente regionali e/o problemi latenti

I rischi bellici permangono all'interno di un quadro conosciuto

La dipendenza dai fornitori di petrolio mediorientali continua ad essere un problema

A medio termine gli equilibri internazionali non verranno scossi da catastrofi ambientali globali e impreviste, grandi movimenti migratori intercontinentali oppure scontri bellici a livello mondiale. Non si possono tuttavia escludere catastrofi naturali a livello regionale, quali conseguenze dei mutamenti climatici in corso, e la radicalizzazione di singoli conflitti politici in scontri militari. A partire dagli anni Novanta il numero di operazioni belliche è nettamente diminuito. Ostilità tra Paesi o conflitti interni sono sempre più frequentemente disinnescati, prima di diventare scontri armati, grazie alla diplomazia preventiva, alla minaccia di sanzioni e alle così dette missioni di *peace keeping.* Tuttavia non è possibile escludere completamente che, anche in futuro, scoppieranno conflitti tra singoli Paesi.[524] La situazione nei Balcani resta strutturalmente instabile, sebbene attualmente scontri armati appaiano poco probabili.[525] Il Vicino e il Medio Oriente, ma anche l'Asia orientale e meridionale, presentano diversi focolai di crisi, la cui evoluzione rimane problematica.[526] Gli Stati Uniti, nel loro ruolo di superpotenza, continueranno a condurre guerre limitate per tutelare i loro interessi ogni volta che lo riterranno opportuno, anche malgrado l'eventuale opposizione dei loro alleati. La probabilità di un impiego del petrolio come «arma» negli scontri politici non può essere esclusa e, a breve termine, comporterebbe ripercussioni economiche tangibili. A medio e a lungo termine, tuttavia (grazie soprattutto alla diversificazione delle fonti energetiche e al consistente numero di fornitori di petrolio), prenderebbe un'importanza più limitata.[527] Ad ogni modo, anche a prescindere da questo tipo di scenari, la dipendenza dell'Europa e degli Stati Uniti dai fornitori di petrolio mediorientali resta un problema, tanto più che i grandi Paesi emergenti dell'Asia sono sempre più presenti sul mercato mondiale delle energie e cercano di accontentare una domanda che aumenta sensibilmente e costantemente.

Armamento nucleare

Aumenta il pericolo di proliferazione

Le rapidissime modifiche subite dalla politica di sicurezza in diverse regioni del mondo comportano il pericolo di un'ulteriore erosione del regime di non proliferazione nucleare (NPT). Negli scorsi anni, quest'ultimo è stato indebolito e in parte rimesso in causa soprattutto da quattro fattori. Innanzitutto il rifiuto dei Paesi in possesso di ordigni nucleari di onorare la loro promessa di disarmo. In secondo luogo, l'aumento del ricorso agli strumenti informali (ad es. la *proliferation security initiative)* e agli accordi non vincolanti giuridicamente che questo regime prevede. La terza causa è illustrata perfettamente dagli esempi della Corea del Nord e dell'Iran. Si tratta di un effetto domino a livello regionale: la pressione subita da un Paese i cui vicini posseggono già armi nucleari o intendono fabbricarne, lo spinge ad allinearsi. Quarto e ultimo fattore scatenante: è aumentato il pericolo di trasmissione di materiale nucleare a enti non statali, da un lato attraverso reti (A.Q. Khan in Pakistan) e dall'altro poiché esistono impianti nucleari la cui sicurezza non è sufficientemente garantita. L'annoso dibattito attorno alla funzionalità dissuasiva delle armi nucleari *(«more may be better»)* sembra ora essere stato sostituito – per lo meno negli Stati Uniti – dalla distinzione tra una proliferazione accettabile, avve-

nuta al di fuori del regime NPT (Israele, India) e sopportata tacitamente (Pakistan), e una proliferazione combattuta con veemenza (Iraq; Iran sempre di più). Ma già alla base il NPT contiene una distinzione problematica, che affonda le sue radici in ragioni storiche di suddivisione del potere, tra Paesi cui è consentito possedere armi nucleari e Paesi che devono invece rinunciarvi. L'accordo nucleare raggiunto da Stati Uniti e India tra il 2005 e il 2006, che dovrà ancora essere approvato dal Congresso e dal «Nuclear Suppliers Group» (Gruppo di esportatori nucleari) tiene maggiormente conto degli interessi regionali statunitensi e sembra accentuare ulteriormente la distinzione tra «buona» e «cattiva» proliferazione – facendo così calare un velo di insicurezza sulle discussioni in merito ai programmi nucleari iraniano e nordcoreano. Anche l'UE guarda alla proliferazione di armi di distruzione di massa come a una delle maggiori sfide che attendono la sua politica di sicurezza nei prossimi anni: vi scorge in effetti la minaccia più importante per il suolo europeo e parte dal presupposto che la trasmissione di materiale nucleare possa essere impedita solo mediante un'azione comune di tutti gli Stati. L'UE intende pertanto rafforzare i trattati internazionali che già esistono in merito alle armi di distruzione di massa, ma non esclude di intervenire in modo deciso a livello di ONU.[528] Negli Stati Uniti, la trasmissione di armi nucleari a gruppi terroristici è considerata un pericolo tangibile.[529]

Terrorismo internazionale

Tende sempre più a organizzarsi in reti di portata globale

Rappresenta una potenziale minaccia miliare a livello internazionale

Occorrono contromisure a livello nazionale e internazionale

Il terrorismo internazionale terrà occupato il mondo intero per molto tempo ancora, richiederà azioni di ogni tipo (misure di ordine e di polizia, programmi di integrazione sociale) e cooperazione internazionale (per combattere le cause del terrorismo alla loro fonte). Anche in futuro non si potranno escludere interventi militari di singoli Paesi per combattere il pericolo terrorista sul territorio di altri Stati.[530] In Europa, una volta scomparsa, di fatto, la minaccia militare al termine della Guerra fredda, il terrorismo rappresenta la maggiore sfida che attende la politica di sicurezza. Si tratta d'altra parte di un pericolo molto presente nella coscienza della popolazione. Finora il terrorismo non è stato che un problema nazionale o tutt'al più regionale, legato a conflitti di volta in volta interni. Oggi tende sempre più, in particolare nella sua variante islamica, a organizzarsi in reti di portata globale. Dal punto di vista della prevenzione e della lotta, questa forma di terrorismo può essere paragonata al crimine organizzato (v. infra). Può d'altra parte diventare una minaccia militare a livello internazionale, ad esempio per quanto riguarda il sostegno ricevuto da sovranità statali o la sua strumentalizzazione a scopi di politica interna, oppure nel caso in cui i terroristi dovessero entrare in possesso di armi di distruzione di massa. Possibilità, questa, attualmente ancora molto improbabile, seppur presa molto sul serio dagli esperti.[531] Tendenzialmente, gli Stati che appoggiano apertamente o in segreto il terrorismo internazionale devono temere di subire contromisure militari. Per quanto concerne la lotta alle cause del terrorismo, va fatta una distinzione tra strategie a breve e a lungo termine. A breve termine, misure a livello nazionale (di polizia, di ordine, sociali o altre) e cooperazione a livello internazionale saranno imprescindibili.[532] A lungo termine, invece, il terrorismo potrà essere combattuto solo grazie a riforme politiche negli Stati che lo hanno visto nascere, ma anche migliorando le relazioni tra le culture e sostenendo lo sviluppo economico. In particolare, la soluzione del pesante conflitto tra Israele e Palestina rappresenterebbe un passo molto importante in questo senso.

Popolazione mondiale

Entro il 2025 toccherà gli 8 miliardi

Nei Paesi industrializzati la popolazione non cresce e invecchia rapidamente, malgrado l'immigrazione crescente

Nei Paesi in sviluppo la popolazione continua a crescere, ma anche nel loro caso tende nel contempo a invecchiare

Si valuta che la popolazione mondiale – secondo una prognosi a medio termine dell'ONU (rivista nel 2004) – dopo aver toccato i 6,5 miliardi nel 2005, salirà a 7,2 miliardi nel 2015, per poi raggiungere 7,9 miliardi nel 2025 e 9,1 miliardi nel 2050.[533] Tra il 2005 e il 2050 la popolazione dei Paesi industrializzati crescerà annualmente solo ancora dello 0,05 per cento. I Paesi europei, dal canto loro, registreranno un calo dello 0,24 per cento: il saldo demografico positivo sarà infatti garantito ancora una volta unicamente dagli Stati Uniti e dal Canada, che cresceranno in media dello 0,64 per cento. La diminuzione della popolazione è strettamente correlata all'accelerazione del suo invecchiamento: entro il 2050 in molti Paesi industrializzati il numero di persone al di sopra dei 64 anni potrebbe quasi raddoppiare rispetto al numero di persone tra i 20 e i 64 (rapporto tra classi di età). Nella Federazione russa ci si attende, entro il 2025, una diminuzione di 14 milioni di persone e di 31 milioni entro il 2050. In altre parole: un calo violentissimo. La popolazione tedesca – quale esempio di un Paese dell'Europa occidentale – si ridurrà dagli attuali 82 milioni a 78 milioni. Durante i prossimi decenni, nelle regioni che confinano con l'Europa, nel Vicino e nel Medio Oriente così come in Africa, la popolazione, al contrario, continuerà

a crescere, benché il numero di nascite subisca anche in quelle regioni una flessione. Si valuta che la popolazione dell'Africa settentrionale aumenterà, entro il 2050, del 60 per cento, quella del Vicino e del Medio Oriente (Turchia inclusa) dell'80 per cento, mentre i Paesi dell'Africa subsahariana cresceranno addirittura del 125 per cento. Tuttavia, anche nella maggior parte dei Paesi attualmente in sviluppo la popolazione sta invecchiando, e più rapidamente che, ad esempio, in Europa, poiché la fertilità, dopo gli anni Settanta, è diminuita repentinamente. Pur contribuendo in un primo momento a un rapido aumento della popolazione nei Paesi in sviluppo, i progressi delle cure mediche comportano in genere, a medio termine, un calo demografico. In molti Paesi del continente africano, inoltre, l'epidemia di AIDS lascerà tracce ben visibili.[534]

Migrazioni

La pressione sui Paesi sviluppati resta costante e richiede l'introduzione di misure di controllo

I movimenti di profughi restano soprattutto locali, eventualmente regionali

La migrazione di massa ha effetti positivi tanto nei Paesi di destinazione quanto nei Paesi di provenienza

La pressione dei movimenti migratori sui Paesi industrializzati resta costante. Esodi provocati da conflitti armati, carestie, problemi economici o catastrofi di più ampia portata continueranno ad avere luogo, ma saranno contenuti su scala locale o tutt'al più regionale. Nei Paesi industrializzati l'immigrazione assume un'importanza capitale per motivi demografici. Nel primo decennio del XXI secolo questi Paesi assorbiranno quasi 2,6 milioni di immigranti all'anno (cifra netta). Questi movimenti richiedono pertanto un controllo, anche se non si tratta di sviluppare strategie per tenere lontani gli immigranti. In molti Paesi industrializzati, in particolare in Europa e in Giappone, l'immigrazione è divenuta una delle più importanti componenti della struttura demografica: a causa del bassissimo tasso di natalità registrato da alcuni Paesi, la loro popolazione complessiva, senza l'immigrazione, diminuirebbe considerevolmente. I Paesi industrializzati meta dei movimenti migratori continueranno a mirare a un assorbimento di massa controllato, che dovrebbe consentire di coprire il fabbisogno di forza lavoro e compensare una parte del calo demografico. Per i Paesi di provenienza, invece, i versamenti finanziari dei loro espatriati continueranno a rappresentare un'importante fonte di divise.

Nuovi problemi sanitari globali

Si diffonderanno nuove malattie infettive a livello planetario

La salute è un tema importante nella politica di aiuto allo sviluppo

La tutela della salute è un compito internazionale

L'OMC prevede deroghe di ordine sanitario alla sua regolamentazione

Nella seconda metà del XX secolo si riteneva che le malattie infettive fossero, per lo meno nei Paesi industrializzati, in larga parte un problema oramai risolto. L'avvento di nuove patologie quali l'AIDS, la SARS o l'influenza aviaria ha purtroppo costretto tutti a mutare opinione,[535] e ha mostrato che i problemi sanitari globali hanno, in misura sempre maggiore, considerevoli conseguenze politiche ed economiche. Con ogni probabilità, nel corso del prossimo decennio assisteremo al ritorno di una pandemia di influenza a livello mondiale: un numero sempre crescente di Stati – tra i quali anche la Svizzera – si prepara con impegno a questa evenienza. Alle questioni sanitarie viene data sempre maggiore importanza, tanto nella cooperazione internazionale, quanto nella strutturazione della politica di aiuto allo sviluppo. Ne viene chiaramente tenuto conto, a livello internazionale, nella Dichiarazione del millennio sottoscritta da tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite.[536] La tutela della salute richiede un maggiore impegno a livello internazionale, ad esempio per quanto concerne la sicurezza di derrate alimentari, medicamenti, agenti chimici, lavoro, nonché la radioprotezione e molti settori della politica ambientale. Le questioni sanitarie sono sovente rilevanti anche per la politica commerciale, poiché eventuali misure a tutela della salute potrebbero limitare il libero transito di merci e persone. D'altra parte, le misure di politica commerciale possono influire indirettamente anche sulla salute della popolazione di un Paese. Di queste tensioni tra i due ambiti tiene conto una delle più importanti deroghe all'accesso illimitato al mercato, uno dei principi di fondo dell'OMC. Le misure per la protezione della salute sono in linea di principio ammesse, purché non abbiano effetti discriminatori e non siano semplici pretesti per limitare la libertà di commercio.

Liberalismo economico

Sarà ancora la tendenza di fondo

La globalizzazione avanza perché gli Stati dominanti persistono sulla via che hanno imboccato

I Paesi emergenti dell'Estremo Oriente, soprattutto Cina e India, sono i nuovi «vincitori» della globalizzazione

A medio termine la dottrina dominante resterà il liberalismo economico, che con ogni probabilità, a causa dell'ascesa dei Paesi emergenti dell'Asia orientale, riscuoterà un successo anche maggiore. La divisione del lavoro a livello internazionale andrà accentuandosi. Nonostante forze avverse, la globalizzazione continuerà ad avanzare.[537] Tra le maggiori potenze commerciali sarà inevitabile l'estensione del libero scambio anche ai prodotti agricoli, ma si realizzerà a piccoli passi.[538] La globalizzazione non porterà all'omologazione temuta da molti, ma consentirà al contrario alla molteplicità culturale della modernità di emergere in tutta la sua forza. Una parte sempre crescente dell'umanità ne sarà toccata e potrà trarne benefici. A medio e lungo termine, i grossi Paesi emergenti dell'Asia, in particolare Cina e India, saranno i veri e propri «»vincitori» della glo-

I Paesi più poveri restano esclusi

balizzazione.[539] I Paesi più poveri, soprattutto in Africa, continueranno invece a restare ai margini o saranno completamente esclusi.

Rapporti di forza all'interno dell'economia mondiale

Vi sarà crescente interdipendenza all'interno della triade che conserverà la sua posizione dominante

Aumenterà rapidamente l'importanza dei Paesi asiatici emergenti, nonché di Brasile e Russia

Il sistema OMC aumenta le opportunità dei grandi Paesi esportatori, in particolare di quelli asiatici, ma esige d'altra parte adeguamenti economici profondi, che comportano notevoli rischi politici e sociali, come l'OCSE ha messo in evidenza nel caso cinese.[540] La trasformazione dell'Europa orientale, l'apertura della Cina, la liberalizzazione dell'India così come diverse trasformazioni in corso in America latina aprono la scena economica internazionale a nuovi protagonisti molto determinati. Grazie al successo delle riforme da loro messe in atto, le cosiddette *asian tigers* (Singapore, Corea del Sud, Tailandia, Taiwan), come pure l'Indonesia e la Malesia, hanno superato le turbolenze della crisi asiatica (1997–98) e il crollo borsistico del 2001–2002 (crisi dei valori tecnologici). Questi Paesi vengono sempre più considerati non solo come esportatori e luoghi di investimento diretto per i colossi economici (soprattutto europei e americani), ma anche come mercati interni, concorrenti e luoghi alternativi di insediamento. A medio termine, la triade formata da NAFTA, UE e Giappone manterrà la sua importanza. Più in là nel tempo, tuttavia, l'ascesa economica di Cina, India, e quella di Brasile e Russia, eventualmente anche del Sudafrica (la così detta «economia BRICS», dalle lettere iniziali di questi cinque Paesi) modificheranno in modo tangibile il panorama economico del pianeta, soprattutto se il quadro nazionale e internazionale si manterrà relativamente stabile e non verranno a crearsi eccessive frizioni, in particolare a livello di approvvigionamento di materie prime e di energia.[541] I flussi commerciali tra i vari Paesi, gli investimenti diretti e le relazioni politiche tra i grandi blocchi commerciali e i Paesi emergenti in rapida crescita si intensificheranno e consolideranno. Le imprese multinazionali e le alleanze strategiche che riusciranno a concludere tra di loro acquisteranno un'importanza sempre maggiore.

Ondata di modernizzazione

Aumentano la divisione del lavoro e la concorrenza tra le piazze economiche; nel contempo aumentano anche i problemi di adeguamento strutturale e il bisogno di riorientamento nei Paesi industrializzati

Il processo di globalizzazione e di ristrutturazione dell'economia può essere considerato l'effetto più importante del nuovo sistema tecnico-organizzativo. Le ripercussioni sul mondo economico sono percepibili soprattutto in parti del settore terziario e nel quadro della crescente divisione del lavoro tra i Paesi industrializzati, che si estende tuttavia sempre più anche ai Paesi emergenti. Il volume globale del mercato delle nuove tecnologie aumenta e la presenza in questo ambito diventa sempre più importante, tanto per le imprese, quanto per le regioni economiche. Nei Paesi di lunga industrializzazione, soprattutto europei, l'ondata di modernizzazione e gli impulsi di crescita che ne derivano per l'economia mondiale si sovrapporranno a problemi di adeguamento strutturale.

Crescita dell'economia mondiale

A breve termine: la crescita accelererà, una volta superati gli effetti ritardati della crisi degli anni 2001–2002

A medio termine: la crescita si protrarrà al ritmo registrato durante gli ultimi 20 anni

L'epicentro economico si sposterà dalla zona atlantica verso l'Asia e nello spazio attorno al Pacifico

Poiché i rischi di ordine politico aumenteranno, si assisterà a possibili crisi con conseguente flessione della crescita

La concorrenza tra piazze economiche aumenterà

L'OCSE e il FMI prevedono, a breve e medio termine, una crescita negli Stati Uniti, nell'UE e in Giappone compresa tra il 2,5 e il 2,9 per cento, con un potenziale di leggera accelerazione. In generale, si ritiene che nello spazio OCSE lo sviluppo economico durante il prossimo ventennio continuerà al ritmo attuale.[542] L'economia dei Paesi in sviluppo e dei Paesi emergenti crescerà a un ritmo due volte maggiore, ma dopo questa prima accelerazione subirà, al termine del decennio in corso, un rallentamento. A medio termine le prospettive per l'economia mondiale sono pertanto positive.[543] Tuttavia, poiché anche in futuro si dovranno fare i conti con crisi, conflitti e catastrofi, e dato che importanti problemi stanno ancora aspettando una soluzione – ad esempio la riforma strutturale del sistema bancario cinese e gli squilibri dell'economia mondiale dovuti al doppio deficit degli Stati Uniti (bilancia delle partite correnti e budget) – non si potranno escludere fasi temporanee di flessione. In generale, i Paesi emergenti e i Paesi in sviluppo che sono riusciti ad agganciarsi alla globalizzazione cresceranno più rapidamente, e ancor più rapidamente che i Paesi industrializzati stessi ma, in caso di eventuali flessioni congiunturali, si potrebbero rivelare più fragili. Nei Paesi in sviluppo che non sono invece riusciti a stare al passo con l'economia mondiale, si prevede invece una stagnazione, eventualmente (nel conteso di guerre, catastrofi ed epidemie) anche nette regressioni. L'economia globalizzata diventerà sempre più internazionale e occorrerà tener conto di un aumento della concorrenza a livello di piazze economiche tra i Paesi industrializzati e i Paesi emergenti. Ciò rende necessari, per i primi, maggiori adeguamenti strutturali e un riorientamento verso nuove tecnologie, competenze e mercati in crescita.

Nei prossimi quattro decenni la popolazione dei Paesi in sviluppo passerà dagli attuali cinque a otto miliardi. La lotta all'indigenza, in generale, progredisce e la soglia di povertà potrà essere innalzata. Questo processo, tuttavia, non avviene né ovunque né in modo sufficientemente rapido, così che in zone dell'Asia e dell'America latina il numero di poveri diminuisce, mentre in Africa aumenta. Le questioni concernenti la ripartizione delle ricchezze e uno sfruttamento leale delle risorse divengono punti chiave. Il processo di differenziazione all'interno dei Paesi in sviluppo comporta problematiche e interessi distinti. Il numero dei Paesi più poveri *(least developed countries* – LDC) è salito a 49: la maggior parte di essi si trova nell'Africa subsahariana. Senza ulteriori misure, anche molti Paesi di tipo MIC *(middle income countries)* a medio termine avranno solo possibilità molto limitate di veder migliorare le loro prospettive di sviluppo e di poter beneficiare in larga misura della crescita dei mercati mondiali e delle nuove opportunità tecnologiche. Esiste il pericolo che questi Paesi, a causa del loro sviluppo demografico e delle ristrettezze delle loro risorse finanziarie, restino a un livello bassissimo, in particolare per quanto concerne l'indebitamento, le infrastrutture (trasporti, energia, salute), il livello di istruzione della popolazione e così via, aumentando così il divario rispetto alle regioni che registrano invece una crescita. Le conseguenze, soprattutto in Africa, sarebbero ad esempio povertà e inasprimento di problemi quali la carestia, lo sfruttamento eccessivo di risorse regionali, l'aumento di esodi di massa, i conflitti armati, i flussi migratori regionali, i problemi sanitari (AIDS[544]). La povertà resta al centro di tutte le questioni legate allo sviluppo, alla pace e alla tutela dell'ambiente. La regolamentazione internazionale e le strategie globali per definire le condizioni quadro economiche, sociali ed ecologiche diventeranno ancora più importanti per affrontare le sfide globali, garantire l'accesso generalizzato ai beni pubblici e riuscire ad avvicinarsi entro il 2015 agli obiettivi su cui si è accordata la comunità internazionale nella sua Dichiarazione del millennio.[545]

Paesi in sviluppo più poveri

I problemi, già molto gravi, si acuiscono, mentre aumenta il pericolo che il ritardo nello sviluppo si accentui

Per migliorare le prospettive di questi Paesi le strategie politiche globali di ampio respiro assumeranno un'importanza ancora maggiore

A medio termine, le resistenze alla globalizzazione nei Paesi industrializzati (nascita di movimenti nazionalistici, resistenza delle persone penalizzate socialmente dalle modifiche di portata mondiale vissute nei Paesi industrializzati, reazioni socioculturali) potranno essere affrontate grazie a misure statali (ad es. politica migratoria restrittiva, politica mirata per quanto riguarda mercato del lavoro e socialità), che consentiranno di lenire gli effetti destabilizzanti, riducendo la loro portata. Ad ogni modo, queste controtendenze non riusciranno a fermare il movimento di liberalizzazione e di globalizzazione. Le cerchie culturali non occidentali guardano con interesse in primo luogo agli aspetti economici del processo di liberalizzazione. La democrazia dovrebbe riuscire a imporsi ulteriormente: tuttavia, valori quali l'individualismo, i diritti umani e la democrazia stessa, così come un certo pluralismo culturale, continueranno a essere rispettati solo superficialmente.[546] Ad ogni modo le forze di opposizione non saranno in grado di condurre a uno «scontro di civiltà».

Resistenze alla modernizzazione e alla liberalizzazione

Misure per ridurne l'entità

L'applicazione dei valori democratici sarà lenta e in parte selettiva

Lo «scontro di civiltà» non avrà luogo

La rapidissima espansione dell'economia mondiale, in particolare nel Sud-Est asiatico, comporta un costante aumento della domanda di materie prime di ogni tipo. Persino l'industria mondiale dell'acciaio, che aveva attraversato una grande crisi, è ora in espansione. Per un certo periodo l'energia, soprattutto quella offerta da vettori fossili, sarà ancora disponibile, anche se i suoi prezzi tenderanno ad aumentare.[547] Alla luce di tutte le più recenti conoscenze occorre attendersi ripercussioni sensibili dei mutamenti climatici,[548] mentre per quanto concerne la diminuzione dell'ozono nella stratosfera,[549] si sta delineando un'inversione di tendenza. L'impoverimento e la distruzione della biodiversità continuano ad avanzare a livello mondiale, mentre l'applicazione delle relative contromisure procede a rilento.[550] La pressione sugli ecosistemi aumenterà (deforestazione, inquinamento idrico, scomparsa di riserve di acqua potabile in alcune regioni del pianeta, immissione di sostanze tossiche). Complessivamente, a livello mondiale la tendenza a utilizzare le risorse di ogni tipo nel rispetto del principio di sostenibilità si imporrà solo a piccoli passi e solo a lungo termine. Nei Paesi industrializzati, soprattutto, vanno rilevati importanti progressi in questo campo, che sono tuttavia dovuti in parte alla delocalizzazione nei Paesi emergenti dei settori industriali particolarmente dispendiosi in termini di consumo energetico e di materie prime. In questi Paesi si riscontrano, appunto, drammatici peggioramenti della situazione ambientale.[551] Accordi internazionali e condizioni quadro riescono a imporsi o a svilupparsi ulteriormente, per essere applicati a livello nazionale, solo quando i problemi assumono proporzioni gigantesche o solo quando la crescita del benes-

Aumento della pressione sull'ambiente e sulle materie prime

Aumenta il consumo di vettori energetici fossili e la domanda di materie prime di ogni tipo

Aumenta il degrado ambientale

Aumenta la pressione sugli ecosistemi

In molte regioni del mondo la sostenibilità non è che un obiettivo a lungo termine

Le organizzazioni internazionali si riorientano lentamente; l'applicazione all'interno di singoli Stati nazionali è graduale

Si sviluppano regolamentazioni ambientali internazionali; tecnologie in grado di meglio gestire le risorse contribuiscono a risolvere il problema

Condizioni quadro di politica ambientale efficaci e riforme fiscali a difesa dell'ecosistema sono oramai imprescindibili

sere esige un cambiamento di direzione. Le riforme e il riorientamento delle organizzazioni internazionali (in particolare OMC, banche regionali di sviluppo e istituzioni di Bretton Wood) verso l'introduzione di clausole di sostenibilità sociale e ambientale sono lenti e solo parziali.[552] A medio e lungo termine, tuttavia, l'entrata in vigore di regolamentazioni ambientali internazionali e la messa a punto di tecnologie in grado di meglio gestire le risorse *(resource production technologies)* potrebbero avere ripercussioni concrete, in particolare se l'effetto congiunto delle crescenti pressioni ecologiche, l'aumento dei costi delle materie prime tradizionali e del progresso nelle tecnologie meno costose aprirà nuove opportunità in settori cruciali, riservando vantaggi competitivi sul mercato per chi sarà in grado di offrire prodotti e risorse di questo tipo.[553] Questa tendenza potrà protrarsi, a condizione che le singole regioni o i singoli Stati siano in grado di adottare modifiche importanti, come l'introduzione di condizioni quadro di politica ecologica efficaci e – in particolare – riforme fiscali a difesa dell'ambiente.[554]

Ordinamento mondiale e organizzazioni internazionali

FMI, OMC e Banca mondiale continueranno a svolgere un ruolo globale; l'ONU manterrà la sua importanza; la società civile sarà globalmente interconnessa

Stati Uniti e UE tendono a unilateralismo ed extraterritorialismo; a livello commerciale propendono per le soluzioni bilaterali

L'ascesa dei grandi Stati asiatici e la ripresa della Russia rendono l'ordinamento mondiale sempre più multipolare

Grazie ai margini d'azione che si sono aperti al termine della Guerra fredda persiste la dinamica che ha portato all'istituzione di organizzazioni globali a partecipazione universale. L'OMC, la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale continueranno a svolgere un ruolo fondamentale, malgrado le critiche accanite di cui sono oggetto, non da ultimo poiché gli Stati Uniti, l'UE e altri grandi Paesi intendono ancora utilizzarle come quadro delle loro strategie politiche. Tutti i forum multilaterali sono costretti, di fronte a un paesaggio internazionale in continuo e rapidissimo mutamento, a riaffermare periodicamente la loro importanza. L'ONU resterà ad ogni modo il consesso mondiale più importante, soprattutto per quanto riguarda garanzia della pace, politica dello sviluppo e salvaguardia dell'ambiente. Nel frattempo è stata avviata una sua riforma, che tuttavia non condurrà a profonde modifiche istituzionali; molti problemi resteranno irrisolti. Un numero crescente di enti non governativi interconnessi a livello globale (società civile) è sempre più coinvolto nella preparazione e nello svolgimento di conferenze organizzate da enti internazionali. Ciò nondimeno si registrano anche controtendenze a questa dinamica: unilateralismo, piccoli raggruppamenti ad hoc (minilateralismo), extraterritorialismo di grandi Paesi e blocchi. Il predominio militare ed economico degli Stati Uniti impostosi dopo la fine della Guerra fredda («momento unipolare»[555]) incoraggia la tendenza all'isolamento dell'ultima superpotenza, che interviene unilateralmente e che non esita a mettere i bastoni fra le ruote a progetti multilaterali che non le sono graditi (Corte penale internazionale, ICC). Tuttavia, le difficoltà incontrate in Iraq hanno sollevato anche negli Stati Uniti dubbi sulla legittimità di questo atteggiamento, di cui si cominciano a scorgere i limiti, in un mondo sempre più complesso e interconnesso. La forza gravitazionale di grandi potenze commerciali come gli Stati Uniti e l'UE dà al regolamento interno dei loro mercati un effetto extraterritoriale da non sottovalutare, al quale altri Paesi sono costretti a inchinarsi, in un numero sempre crescente di settori (disciplinamento della concorrenza, disposizioni concernenti i prodotti, tutela della proprietà intellettuale, *corporate governance* e così via). Per gli Stati Uniti e per l'UE diventerà sempre più conveniente risolvere determinati problemi, soprattutto nei settori economici, percorrendo un cammino bilaterale (ossia in seno a forum multilaterali). Il «momento unilaterale» della superpotenza statunitense che stanno attraversando le relazioni internazionali giungerà a termine al più tardi con l'ascesa dei grandi Paesi emergenti dell'Asia sudorientale e quando si darà spazio a nuove forme di responsabilità comune. In questo nuovo ordinamento, accanto all'UE e agli Stati Uniti, anche la Cina, l'India, una Russia di nuovo forte e i maggiori Paesi dell'America Latina assumeranno un ruolo importante. In che modo questo ordinamento multipolare si organizzerà e come e quando diventerà una realtà restano questioni ancora aperte.

Processi regionali d'integrazione

Nel corso dei prossimi anni si assisterà a un lento ma continuo sviluppo e consolidamento di forme di collaborazione regionale, soprattutto in Europa e in America e, in un secondo tempo, anche in Asia

A medio termine, i processi d'integrazione regionale, quale risposta alla globalizzazione incalzante, soprattutto in Europa e in parte in America e in Asia, non accenneranno ad arrestarsi. L'esperienza più che quarantennale di integrazione in Europa occidentale, tuttavia, mostra che in questo campo i processi economici e politici sono particolarmente difficili ed esigono una certa omogeneità culturale ed economica, nonché la relativa volontà politica. L'ultima fase di allargamento dell'UE verso gli otto Paesi dell'Europa centrale, ai quali si aggiungono Cipro e Malta, priva tuttavia di un vero consolidamento, così come la bocciatura del trattato costituzionale europeo, mostrano che anche in Europa l'integrazione politica tocca i suoi limiti. A lungo termine, l'estensione dell'Unione

potrebbe rivestire un valore esemplare come modello di integrazione politica, anche se le condizioni molto particolari dell'Europa sono difficilmente paragonabili alle situazioni vissute da altre regioni. Ciò vale in particolare per le parti del mondo dominate da Stati molto grandi e/o da Paesi con radici culturali e con livelli di sviluppo economico diversi.[556]

L'UE è un caso speciale che potrà, a lunga scadenza, essere un esempio per altre regioni

Il numero di accordi internazionali continuerà ad aumentare, tanto a livello globale quanto a livello regionale, limitando così ulteriormente il margine di manovra di singoli Paesi. Si accentuerà anche la pressione sui Paesi dell'OCSE in direzione di riforme a livello nazionale. Ad essere maggiormente sollecitati sono settori politici di importanza capitale: finanze, economia, mercato del lavoro, socialità, formazione, ricerca, clima, ambiente, energia, trasporti, territorio. I progetti di riforma a livello nazionale in grado di condurre a sostanziali cambiamenti politici continueranno ad essere realizzabili tanto nelle democrazie improntate alla concordanza, quanto in quelle orientate sulla concorrenza, e saranno messi in pratica da entrambe. A medio termine, tuttavia, nei Paesi dell'OCSE non si assisterà a radicali cambiamenti di sistema.

Margine di manovra per i Paesi dell'OCSE

Aumenta l'influsso degli accordi internazionali

Aumenta la pressione per realizzare progetti nazionali di riforma

Cambiamenti fondamentali di sistema a livello nazionale restano poco probabili

A livello europeo

Nel 1999, nel rispetto dei termini prestabiliti, è stata varata l'unione economica e monetaria europea, mentre il 1° gennaio 2002 l'euro è stato introdotto come mezzo di pagamento legale in tutti i 12 Paesi dell'UE che vi hanno aderito. Il 1° gennaio 2007 la Slovenia, primo tra i nuovi Paesi membri, ha adottato la moneta comune, portando il numero dei Paesi aderenti a 13. Il mercato interno europeo ha in tal modo assunto contorni più netti. Grazie a poco meno di 500 milioni di consumatori con, per lo più, un forte potere d'acquisto e che tendono sempre più a utilizzare l'euro come moneta di pagamento, questo mercato interno è secondo solo agli Stati Uniti, precedendo così anche il Giappone.[557] In tutta Europa si assisterà a un aumento della concorrenza e a ulteriori processi di ristrutturazione economica, che metteranno sotto pressione (concorrenza tra le piazze economiche) diversi settori politici degli Stati nazionali (mercato del lavoro, socialità e così via).

Unione economica e monetaria in Europa

È stata completata nel 2002 con l'introduzione dell'euro

Il mercato interno europeo conosce una nuova dinamica e attira gli investitori che operano a livello globale

Aumenta la concorrenza tra piazze economiche in tutta Europa

La NATO resta, assieme all'UE, un fattore di stabilità fondamentale, integrato con i meccanismi dell'OSCE. Mentre è alquanto improbabile che si scatenino conflitti bellici in Europa centrale e occidentale, nei Balcani e nell'Europa sudorientale (Transnistria, Caucaso) regna invece una certa instabilità. In seguito al suo ampliamento, la NATO si allontana progressivamente dalla sua vocazione originaria, ossia fungere da strumento di difesa collettivo, per assumere sempre più i lineamenti di braccio armato extraterritoriale di strutture di sicurezza collettiva *(out of area)*. Le ripercussioni interne ed esterne di questo cambiamento devono ancora essere valutate in tutta la loro portata.[558] Ad ogni modo, la NATO continua a svolgere un ruolo significativo quale base di partenariati transatlantici. Anche per questo motivo, nessuno dei suoi membri la mette in questione. La politica estera dell'UE, d'altro canto, allarga il suo raggio d'azione: la sua importanza su scala mondiale, con ogni probabilità, aumenterà, restando tuttavia inferiore a quella economica. L'UE, infatti, non è una potenza militare, bensì una potenza civile. Negli scorsi anni le strategie perseguite dalla sua politica di sicurezza si sono consolidate. Anche in futuro i suoi obiettivi più importanti non saranno tanto la difesa, quanto piuttosto la prevenzione delle crisi. L'UE e la NATO collaboreranno maggiormente anche a livello operativo.[559]

Ruolo della NATO

Malgrado il lento mutamento della sua posizione, rimane un fattore di stabilità fondamentale in Europa

Il peso della politica estera dell'UE aumenta gradualmente

A vent'anni dall'inizio della *perestroika* e a quindici dalla fondazione della CSI, la Russia resta un paese in profonda mutazione. Pur avendo raggiunto una buona stabilità economica e pur essendo diventata sempre più influente grazie alle sue materie prime, dal punto di vista dell'ordinamento politico resta tuttavia considerevolmente lontana tanto da una società pluralista fondata sulla democrazia, quanto da un'economia di mercato funzionante.[560] Nei Paesi dell'ex Unione sovietica si possono individuare due tendenze: un gruppo introduce cambiamenti e riforme di tipo politico ed economico (Stati baltici, con riserve l'Ucraina e la Georgia); l'altro mantiene o persino restaura sistemi autocratici (Bielorussia, Azerbaigian, Paesi dell'Asia centrale). La Russia continuerà ad accettare il lento riordinamento dell'Europa. L'adesione di otto Paesi dell'Europa centrale e orientale, come pure di Malta e Cipro, è stata portata a termine nel 2004. Due altri Paesi (Bulgaria e Romania) sono seguiti all'inizio del 2007; la Turchia si è ufficialmente candidata

Nuovo ordinamento europeo

La Russia e i Paesi della CSI saranno coinvolti nel sistema di sicurezza europeo

L'apertura a est dell'UE ha un effetto stabilizzante, che sarà ulteriormente sviluppato, sebbene con cautela e gradatamente

Assestare l'allargamento dell'UE verso est appesantisce il processo di riforma strutturale al suo interno

all'adesione, ma le trattative prenderanno verosimilmente un certo tempo (realisticamente, diremmo un decennio) e il loro esito è ancora aperto. Anche i Paesi balcanici si trovano in una situazione simile. A parte la Slovenia, membro dell'UE, sono attualmente in corso trattative in vista di un'adesione della Croazia; la Macedonia ha presentato la sua candidatura. Per divenire membri, gli altri Paesi dell'ex Jugoslavia e l'Albania hanno di fronte a sé ancora un lungo cammino. Complessivamente, l'allargamento a est e la prospettiva che Paesi dell'Europa centrale e orientale aderiscano all'UE hanno un effetto stabilizzante. Condizione sine qua non per superare efficacemente questa fase, tuttavia, è l'introduzione delle riforme istituzionali e politiche previste (agricoltura, infrastrutture, fisco). Si tratta di un obiettivo molto difficile da raggiungere, dato che le riforme sono state introdotte solo in minima parte prima dell'allargamento ai nuovi dodici membri e che ora l'UE è costretta a realizzarle nel rispetto delle regole stabilite dal Trattato di Nizza.[561]

Sviluppo economico

A medio termine, la crescita economica sarà costante, e registrerà persino lievi strappi verso l'alto

La disoccupazione si situa ancora a livelli relativamente elevati

Complessivamente, la crescita economica europea si manterrà entro il quadro attuale; grazie alle riforme strutturali messe in atto nei grossi centri urbani, anzi, aumenterà leggermente.[562] I rapidi mutamenti in corso nell'economia mondiale comportano, per l'Europa, una continua pressione in direzione di riforme strutturali. I cambiamenti demografici, inoltre, premono dal canto loro sui sistemi di assicurazioni sociali. La dinamica di crescita dei grandi Paesi asiatici significa, per l'economia europea, tanto un'opportunità (nel settore dell'industria di esportazione) quanto una sfida (in settori classici come l'industria tessile, i beni di consumo, l'industria pesante, sempre più anche nell'industria automobilistica). Il livello di disoccupazione potrebbe, indipendentemente da oscillazioni congiunturali, mantenersi a un livello relativamente elevato (ca. 8,8% per l'UE a 25, 6,4% per i Paesi dell'OCSE).[563] Malgrado misure e riforme di politica del mercato di lavoro, il margine di manovra per diminuire in maniera tangibile la disoccupazione è reso sempre più esiguo dall'aumento della produttività legato alle nuove tecnologie. Le possibilità di intervento sono inoltre sensibilmente ridotte dal cambiamento strutturale provocato dalla concorrenza sempre più agguerrita, in particolare rispetto a uno spazio UE in estensione e di fronte a una globalizzazione sempre più radicale.

Migrazioni

Nascono soprattutto nei grandi Paesi emergenti, in direzione dell'America settentrionale, dell'Europa e dei Paesi del Golfo

Comparativamente, all'interno dell'UE i movimenti migratori restano contenuti

I grandi movimenti migratori si sviluppano soprattutto all'interno dei Paesi emergenti (esodo rurale) come pure da questi (Cina, India, Filippine, America Latina e Caraibi) in direzione dei Paesi del Golfo, dell'America settentrionale e dell'Europa. Anche tra Paesi industrializzati si prevede un aumento delle migrazioni, come ad esempio all'interno dell'UE a causa della libera circolazione delle persone (tendenzialmente da est verso ovest). Se paragonata ad altre regioni del mondo, tuttavia, questa tendenza resta assai contenuta. In una prospettiva demografica ed economica, le migrazioni hanno anche conseguenze positive (la mobilità del lavoro, ad es., è estremamente importante per il funzionamento del mercato interno europeo). Nel contempo, tuttavia, essa solleva problemi sociali e politici difficilmente risolvibili.

Competitività tecnologica ed economica

I tradizionali punti deboli del sistema europeo di innovazione saranno eliminati solo lentamente; i punti forti dell'Europa restano immutati

Alcuni Stati europei sono all'avanguardia in alcuni settori industriali e in alcuni servizi

L'Asia diviene sempre più il punto di riferimento nel campo della concorrenza tecnologica

I tradizionali punti deboli che il sistema europeo accusa nel campo dell'innovazione potranno essere superati, ma solo lentamente. In Europa, infatti, la capacità di trasformare risultati scientifici in successi industriali e commerciali è limitata, lo sviluppo della produttività è circoscritto e i principali fattori di crescita sono meno dinamici. Con l'iniziativa di Lisbona l'Unione europea si è impegnata a rimuovere questi ostacoli all'innovazione.[564] Il vantaggio statunitense nel settore delle tecnologie dell'informazione in senso stretto resterà tuttavia intatto. Nelle classifiche specializzate, gli Stati Uniti e i Paesi leader europei (soprattutto i Paesi scandinavi) si trovano fianco a fianco per quanto concerne la competitività.[565] Alcuni Paesi europei sono leader mondiali in settori specifici, ad esempio nei servizi finanziari come il *private banking* e le riassicurazioni, nel turismo o nei beni di consumo di lusso, nell'industria alimentare e nel design. Per l'UE e la Svizzera sono particolarmente importanti anche le iniziative di liberalizzazione concernenti i servizi di formazione nel quadro del GATS. Ai vertici delle classifiche si trovano le università statunitensi: gli istituti europei potrebbero tuttavia riguadagnare il terreno perduto e i servizi da loro offerti diverrebbero così più attrattivi a livello internazionale. In questo settore rimane tuttavia ancora molto da fare. Per quanto riguarda la tecnologia, le imprese automobilistiche e di telefonia mobile europee occupano le prime posizioni. Nel frattempo, Europa e Stati Uniti si trovano allo stesso livello nel settore della costruzione aero-

nautica. Anche nell'ambito delle energie rinnovabili l'UE guadagna terreno rispetto agli Stati Uniti. I grandi Paesi asiatici, soprattutto Cina e India, si impegnano a fondo per recuperare il loro ritardo in campo tecnologico rispetto all'Occidente, lanciando grandi offensive soprattutto a livello di formazione universitaria. Considerato anche solo il grande numero di persone titolari di un diploma in ingegneria, pure in questo ambito l'Europa si trova di fronte a una delle grandi sfide del futuro.

Inquinamento ambientale

Se le attuali tendenze si confermano, le conseguenze dell'inquinamento a livello di civilizzazione si faranno più forti, aumentando la pressione a favore di interventi di politica ambientale

Si andrà verso una riforma fiscale ecologica, inizialmente a livello di singoli Stati membri

Con ogni probabilità, i Paesi europei riusciranno a mantenere un livello comparativamente alto di misure politiche ambientali e a essere in grado applicarle. Resta tuttavia difficile imporle in seno alle istituzioni internazionali,[566] riuscendo nel contempo ad evitare che la densità normativa in questo campo si trasformi in uno svantaggio per la piazza economica europea. Nel prossimo decennio, la circolazione stradale e il consumo energetico accentueranno in Europa le conseguenze dell'inquinamento a livello di civilizzazione, aumentando ulteriormente la pressione sullo Stato affinché esso prenda misure di politica energetica e ambientale.[567] L'unione economica e monetaria potrebbe favorire ulteriormente queste tendenze. Alcune forze politiche cercano di fare in modo che l'UE diventi un esempio mondiale per l'applicazione di riforme fiscali ecologiche ma, a medio termine, ciò è alquanto insicuro, poiché un aumento della pressione fiscale e legislativa suscita anche controtendenze. Inoltre, il principio dello sviluppo sostenibile troverà un'applicazione a livello europeo solo gradatamente, su un arco di tempo abbastanza lungo. Per il momento, dunque, i passi avanti saranno compiuti soprattutto a livello di Paesi membri.[568]

Sviluppo sociale

A medio termine, la politica sociale avrà un'importanza capitale per la stabilità politica dell'Europa

Occorrono riforme equilibrate

Permangono considerevoli differenze nazionali nell'ambito della politica sociale e dei sistemi di assicurazioni sociali

Standard di vita nazionale e quota delle spese sociali sono strettamente correlati

A medio termine, il livello delle spese sociali subirà solo pochissime modifiche

La disoccupazione, che resterà relativamente elevata, e l'invecchiamento demografico accentueranno ulteriormente le pressioni sui sistemi delle assicurazioni sociali in Europa. Il mercato interno è più dinamico, l'UE si allarga a est e l'economia subisce modifiche strutturali: per garantire una stabilità sociopolitica e per raccogliere il consenso dell'opinione pubblica sul processo di integrazione, è fondamentale che essi siano in grado di adeguarsi efficacemente a questi cambiamenti. Anche in futuro, pertanto, le ampie riforme necessarie in Europa non dovrebbero limitarsi ad aumentare l'efficacia e diminuire la pressione finanziaria sull'ente pubblico, ma concentrarsi anche sulle potenzialità di integrazione e coesione.[569] In Europa la strutturazione della politica sociale rimarrà fortemente nazionale. L'introduzione di un sistema globale europeo di sicurezza sociale è un'eventualità che si affaccia su un futuro lontanissimo, poiché non finanziabile e, soprattutto, non considerata nei trattati UE.[570] L'Unione cerca tuttavia di innescare un processo che vada in questa direzione, contando che il metodo del coordinamento tra gli Stati possa infine portare al consenso necessario.[571] Poiché le condizioni mutano da Paese a Paese (standard di vita, andamento della disoccupazione, invecchiamento demografico, capacità di introdurre delle riforme) resteranno considerevoli disparità strutturali tra i sistemi di sicurezza sociale. Probabilmente, una certa convergenza per quanto concerne la portata dei costi legati delle assicurazioni sociali potrà realizzarsi solo a lungo termine, grazie a una lenta uniformazione dello standard di vita tra i diversi Paesi europei.[572] Analogamente, lo sviluppo dei costi legati alle assicurazioni sociali nei Paesi dell'Europa orientale che non fanno parte dell'UE sono strettamente correlati al loro successo economico. Complessivamente, a medio termine il livello dei costi sociali in Europa subirà solo pochissime modifiche.[573]

Sviluppo territoriale

Si assiste ad un'ascesa delle regioni metropolitane

La Svizzera è circondata dalle regioni più dinamiche del continente

L'allargamento dell'UE verso est rafforza questa tendenza

Lo sviluppo territoriale in Europa rimane in una fase di rivolgimento. L'integrazione economica accentua l'importanza delle grandi regioni metropolitane e sprona il processo di interconnessione tra i centri urbani. In generale, lo sviluppo territoriale europeo è caratterizzato da una lieve attenuazione delle disparità tra gli Stati ma, nel contempo, dall'accentuazione delle differenze al loro interno. Le aree rurali periferiche stentano a farsi economicamente forti. Le regioni di frontiera, dal canto loro, evolvono seguendo dinamiche comuni. Per la Svizzera è estremamente importante che le regioni europee limitrofe, come Lombardia, Rodano-Alpi, Baden-Württemberg, Baviera e anche Vorarlberg, siano tra le più dinamiche d'Europa. Questa situazione economicamente favorevole al centro del continente, che comporta tuttavia anche determinati svantaggi, resterà immutata. I rivolgimenti dell'Europa orientale e l'allargamento dell'UE a est hanno posto l'Austria in una situazione di vantaggio geografico ed economico, ma ciò non andrà a detrimento della Svizzera, anzi, darà impulsi positivi all'economia del Vorarlberg e della valle del Reno nella zona di San Gallo.

Politica europea di ordinamento del territorio

Influisce sullo sviluppo

Forma reti transeuropee e promuove progetti di sviluppo del territorio

La difesa delle infrastrutture critiche diventa una tematica importante

L'apertura del mercato dei trasporti favorisce una crescita rapidissima – ma soprattutto del traffico su strada

All'attraversamento delle Alpi, pertanto, il passaggio su rotaia dei trasporti pesanti acquista un'importanza ancora maggiore

Un fattore determinate per lo sviluppo territoriale del continente è la politica dell'UE in materia, che sta assumendo contorni sempre più chiari. Accanto al grande impegno della politica regionale per eliminare le disparità, vanno menzionate la politica dei trasporti, che ha compiuto considerevoli investimenti a livello di TEN *(Trans-European Networks),*[574] EUREK (Concetto europeo di sviluppo territoriale) e l'iniziativa comunitaria INTERREG. Questa sostiene da un lato la cooperazione transfrontaliera e dall'altro anche l'integrazione di zone più vaste, come ad esempio nell'ambito del Programma spazio alpino, un'iniziativa che concerne la zona alpina e le regioni adiacenti.[575] Un tema che, a livello europeo, potrebbe assumere un'importanza sempre maggiore à la protezione (transfrontaliera) di infrastrutture critiche *(critical infrastructure protection).* Nel novembre del 2005 la Commissione UE ha presentato a questo proposito un libro verde relativo a un programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche,[576] che ha innescato una procedura di consultazione informale, alla quale hanno potuto partecipare anche Norvegia e Svizzera. Particolarmente importante, in questo ambito, è la sicurezza delle infrastrutture energetiche. Il libro verde presentato nel marzo del 2006 dalla Commissione UE la ritiene una strategia indispensabile per garantire un approvvigionamento energetico sostenibile, concorrenziale e sicuro;[577] esso ricorda, nel contempo, che la Svizzera è un importante Paese di transito per l'energia elettrica all'interno della rete di allacciamento transeuropea. Altri settori importanti nelle infrastrutture critiche sovranazionali sono i trasporti, le comunicazioni e le finanze. Durante i due ultimi decenni l'UE ha aperto gradatamente i suoi mercati dei trasporti su strada e su rotaia: l'accordo tra Svizzera e UE sui trasporti terrestri ha potuto essere integrato in questa dinamica. Queste nuove possibilità di accesso al mercato come pure i futuri sviluppi nel settore sono molto importanti per l'attrattiva e la competitività della piazza economica elvetica. Se la tendenza attuale si confermerà, aumenterà soprattutto il trasporto merci su strada. Gli scenari proposti dalla Commissione UE per il 2010 ruotano attorno alle cifre seguenti: strada 47,4 per cento, acqua 43,8 per cento, rotaia 6,8 per cento. Alla luce di queste cifre, l'obiettivo della Svizzera di trasferire il trasporto transalpino dalla strada alla rotaia assume un'importanza ancora maggiore.[578]

Terrorismo e criminalità organizzata

Si paventa un'ulteriore diffusione in Europa

Penetra nell'economia legale e nei mercati finanziari

Si accentua il rischio di corruzione

Tutti i Paesi europei si impegnano ad assumere contromisure e collaborano sempre più strettamente

La globalizzazione favorisce l'espansione della criminalità organizzata e del terrorismo tanto a livello europeo quanto nel resto del mondo. Le ragioni sono semplici: frontiere sempre più aperte, mobilità elevata, buone possibilità di comunicazione, aumento della libera circolazione di merci e servizi nonché crescente mobilità di capitale a livello mondiale. Sovente il limite che separa criminalità organizzata e terrorismo non è dei più chiari. In futuro occorrerà far fronte a una criminalità in grado di penetrare sempre più profondamente nel tessuto dell'economia legale e nei mercati finanziari. Per riuscirvi, essa ricorrerà alle nuove possibilità offerte dalla tecnologia. Anche la rete terroristica internazionale si serve di queste vie. In Europa questo movimento di espansione potrebbe accentuare il problema della corruzione. In alcuni Paesi dell'Europa orientale e in Russia i processi di privatizzazione hanno aperto le porte dell'economia legale a gruppi criminali, che hanno affondato radici molto profonde tanto nell'amministrazione pubblica quanto nel mondo politico. L'infiltrazione di questi gruppi criminali riguarda oramai anche l'Europa occidentale. Con ogni probabilità, alcuni Stati della CSI e in parte anche certe zone balcaniche «fuori legge» continueranno a servire da piattaforma operativa e da rifugio per la criminalità organizzata. La Svizzera è toccata direttamente, come zona di smercio (ad es. per droga e prostituzione) ma anche come bacino di reclutamento e di organizzazione (tra le minoranze di gruppi etnici che si sono stabiliti nel nostro Paese) e luogo di destinazione di capitali illegali. L'UE e tutti gli altri Paesi europei si impegnano a fondo per far fronte al problema rappresentato dalla criminalità organizzata e dal terrorismo.[579]

A.2 Bibliografia

Accademia svizzera delle scienze tecniche: CH 50% Eine Schweiz mit halbiertem Verbrauch an fossilen Energien. Berna 1999

Aeberhard U., Scheller J., Bachmann D.: Ein neues Instrument für die Innovationsförderung. Forschungspolitische Früherkennung, DT 5/1996. Berna 1996

Aeberhardt W., Schläpfer M.: Ältere Arbeitnehmende und Wirtschaftswachstum. In: Die Volkswirtschaft 4/2006

Agenzia europea dell'ambiente: Using the market for cost-effective environmental policy. Market-based instruments in Europe. EEA Report No 1/2006. Kopenhagen 2006

Agenzia europea dell'ambiente: La valutazione dell'integrazione dell'ambiente nelle politiche agricole dell'Unione europea. Briefing No 1/2006. Copenaghen 2006

Agenzia europea dell'ambiente (ed.): Tasse ambientali. Attuazione ed efficacia per l'ambiente. Environmental issue report No. 18. Copenaghen 2000

Agenzia europea dell'ambiente: L'ambiente nell'Unione europea alle soglie del 2000. Environmental assessment report No 2. Copenaghen 1999

Aggruppamento per la scienza e la ricerca, Ufficio federale dell'educazione e della scienza: Investieren wir genug in den Denkplatz Schweiz? Bildung, Forschung, Technologie: Tour d'horizon und Perspektiven. Documentazione per la stampa per l'informazione del 18 aprile 2002

Allison G.T.: Nuclear Terrorism. The Ultimate Preventable Catastrophe. New York 2004

Amministrazione federale delle contribuzioni: Progetto di consultazione relativo alla semplificazione della legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto. Berna 2007

Amministrazione federale delle contribuzioni: Bericht auf Grund der Studie der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung betreffend Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen. Berna 2006

Amministrazione federale delle contribuzioni: Progetto per la consultazione sulla scelta del sistema nell'ambito dell'imposizione dei coniugi. Berna 2006

Amministrazione federale delle contribuzioni: Steuern als Standortfaktoren. Reformbedarf für die Schweiz. Schlussbericht der Arbeitsgruppe «Standortstudie». Berna 2001

Amministrazione federale delle finanze: Internationaler Vergleich der Fiskalquoten 1990–2005. Berna 2006

Amministrazione federale delle finanze: Internationaler Vergleich der Staatsquoten 1990–2007. Berna 2006

Amministrazione federale delle finanze: Internationaler Vergleich der Verschuldungsquoten 1990–2007. Berna 2006

Amministrazione federale delle finanze: Öffentliche Finanzen der Schweiz. Ausgaben, Einnahmen, Schulden von Bund, Kantonen, Gemeinden, Sozialversicherungen 1990–2007. Berna 2006

Amministrazione federale delle finanze: Rapporto sul piano finanziario 2008–2010. Berna 2006

Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung AKUF: Das Kriegsgeschehen 2004. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte. Institut für Politikwissenschaft der Universität Hamburg, Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung. Editore W. Schreiber. Opladen 2002

Armingeon K., Blank K.: Handlungsspielräume nationaler politischer Systeme unter den Bedingungen starker internationaler wirtschaftlicher und politischer Verflechtungen. Schlussbericht NFP 42. Berna 1997

BAK Basel Economics: IBC Report 2004. Part III. Basilea 2004

Baldwin R., Widgrén M: The Impact of Turkey's Membership on EU Voting. CEPS Policy Brief No. 62. Bruxelles febbraio 2005

Balmford A. et al.: Economic Reasons for Conserving Wild Nature. Science. Vol. 297, pag. 952, Washington D.C. 9 agosto 2002

Banca mondiale, Kikeri S., Kolo A. F.: Privatization. Trends and recent developments. World Bank Policy Research Working Paper 3765. Washington D.C., novembre 2005

Banca mondiale: Company Codes of Conduct and International Standards: An Analytical Comparison. Washingon D.C. 2003

Banca mondiale: Global Monitoring Report 2006. Millennium Development Goals: Strengthening Mutual Accountability – Aid, Trade and Governance. Washington D.C. 2006

Banca mondiale: World Development Report 2002. Building Institutions for Markets. Washington D.C. 2001

Banca mondiale: World Development Report 2005. A better investment climate for everyone. Washington D.C. 2005

Banca mondiale: World Development Report 2006. Equity and Development. New York 2005

Barben M.-L. et al.: Evaluation Bundesprogramm Chancengleichheit von Frauen und Männern an den Fachhochschulen 2004–2007. Schlussbericht. Su incarico dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT, Direzione del programma per le pari opportunità per donne e uomini nelle scuole universitarie professionali. Berna ottobre 2006

Barber B.R.: Guerra santa contro McMondo. La sfida del terrorismo. Milano 2002

Basler und Partner AG: Risikoprofil Schweiz. Umfassende Risikoanalyse Schweiz. Zollikon 1999

Bauer T., Strub S., Stutz H.: Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Zurigo, Coira 2004

Bauer T.: Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz der neunziger Jahre. Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Forschungsbericht Nr. 10/1998

Baumann R.: Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung. Zurigo 2002

Beck U.: La società del rischio. Verso una seconda modernità. Roma 2000

Beck U.: Che cos'è la globalizzazione? Rischi e prospettive della società planetaria. Roma 1999

Berger P.L.: Die vier Gesichter der globalen Kultur. In: Europäische Rundschau, Nr. 1/98, Vienna 1998

Bernauer Th.: Staaten im Weltmarkt. Zur Handlungsfähigkeit von Staaten trotz wirtschaftlicher Globalisierung. Opladen 2000

Bertozzi F., Botoli G., Gay-des-Combes B.: La réforme de l'état social suisse. Vieillissement, emploi, conflit travail-famille. Losanna 2005

Bhagwati J.-N., Hudec R.E. (Ed.): Fair Trade and Harmonization. Economic Analysis 1996 Vol. 1. Cambridge, Londra 1996

Biermann F., Bauer S. (ed.): A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance? Ashgate 2005

Blöchliger H. (Avenir Suisse) (ed.): Baustelle Föderalismus. Zurigo 2005

Borgmann Ch., Raffelhüschen B.: Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der Schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik. Generationenbilanzen 1995–2001. Strukturberichterstattung Nr. 25, Segretariato di Stato per l'economia. Berna 2004

Bruchez P. A., Schaltegger Ch.: International Tax Competition and Trends in Tax Policy: Some Implications for Switzerland. Amministrazione federale delle finanze e Amministrazione federale delle contribuzioni. Berna 2005

Brunetti A.: Ökonomische Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Schweiz. In: Die Volkswirtschaft 3/2004

Büchi C.: «Röstigraben». Das Verhältnis zwischen deutscher und französischer Schweiz. Geschichte und Perspektiven. Zurigo 2000

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Germania): Migrationsbericht 2005. Norimberga 2006

Business Wire: Diverse Industries Universally Endorse Digital Manufacturing as Proven Competitive Tool; Next Step: Commonize Data Across the Enterprise to Gain Full Potential. 15 novembre 2005

Cairncross F.: The Death of Distance. How the Communications Revolution will Change our Lives. Boston Mass. 1997 [trad. it. La fine delle distanze. Opportunità e sfide di un mondo senza barriere. Edizioni Egea. Milano 1998]

Centre de compétence scientométrie du CEST: La place scientifique suisse entre compétition et coopération 1994–1999. Une contribution à l'«Etat de la recherche suisse» et à la «Topographie de la place scientifique suisse» (Rapporto intermedio). CEST 2001/12. Berna 2001

Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa CSRE: Bildungsbericht Schweiz 2006. Aarau 2006

Charnovitz S.:The (Neglected) Employment Dimension of the World Trade Organization. In: Leary V., Warner D. (ed.): Social Issues, Globalization and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO. Leiden, Boston 2006

Comitato interdipartimentale di coordinamento per la scienza IDA-WI: Schweizerische Wissenschaftsaussenpolitik. Konzeptbericht 1997

Comitato interdipartimentale sullo sviluppo sostenibile: Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002 – Bilancio e raccomandazioni per il rinnovo. Berna 2007

Commission Française pour l'UNESCO: Le choc de la Mondialisation. Naissance d'une nouvelle Civilisation. Paris 1997

Commissione delle statistiche dell'assicurazione contro gli infortuni LAI: Statistica degli infortuni LAINF 2005. Lucerna 2005

Commissione delle Comunità europee: Commission staff working document. Impact Assessment of the Communication «Keep Europe Moving» – Sustainable mobility for our continent. Mid-term review of the European Commission's 2001 Transport White Paper. Bruxelles 2006

Commissione delle Comunità europee: Libro verde – Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura. COM(2006)105. Bruxelles marzo 2006

Commissione delle Comunità europee: Libro verde relativo a un programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche. COM(2005)576. Bruxelles novembre 2005

Commissione delle Comunità europee: Libro verde sull'efficienza energetica: fare di più con meno. COM(2005)265. Bruxelles giugno 2005

Commissione delle Comunità europee: Decisione del Consiglio relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato per l'adesione con la Turchia. COM (2005)559. Bruxelles novembre 2005

Commissione delle Comunità europee: Libro Bianco – La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte. COM (2001)370. Bruxelles 2001

Commissione delle Comunità europee: Libro Verde – Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico. COM(2000)769. Bruxelles 29 novembre 2000

Commissione delle Comunità europee: Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE). Adottato dal Consiglio informale dei Ministri responsabili dell'assetto territoriale a Potsdam 1999

Commissione delle Comunità europee: Pagamento commisurato all'uso dell'infrastruttura: approccio graduale a un quadro comune di fissazione degli oneri per l'infrastruttura di trasporto nell'UE – Libro bianco, COM(1998)466. Bruxelles 22.7.1998

Commissione europea: Eurobarometro Flash 171. The European Constitution: Post Referendum Survey in France. Bruxelles giugno 2005

Commissione europea: Eurobarometro Flash 172. The European Constitution: Post Referendum Survey in The Netherlands. Bruxelles giugno 2005

Commissione europea: Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza, competitività e cooperazione. Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale. Bruxelles 2004

Commissione europea: Puntare alla crescita. L'economia dell'UE. Bruxelles 2003

Commissione federale sulle Scuole universitarie professionali: Rapporto «SUP 2002». Rapporto sull'istituzione di Scuole universitarie professionali svizzere. Berna 2002

Commissione mondiale dell'ambiente e dello sviluppo: Unsere gemeinsame Zukunft. Greven 1987

Commissione per i problemi congiunturali: Wirtschaftliche Auswirkungen einer alternden Bevölkerung. Jahresbericht 2005

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Immigrazione, integrazione e occupazione. Bruxelles 2003

Compagnia Svizzera di Riassicurazioni (Swiss Re): The effects of climate change: storm damage in Europe on the rise – Swiss Re Focus Report. Zurigo 2006

Conferenza delle Nazioni unite sul commercio e lo sviluppo UNCTAD: World Investment Report 2005. Ginevra 2005

Conferenza europea dei Ministri responsabili della pianificazione del territorio CEMAT: Direttive per uno sviluppo territoriale sostenibile sul continente europeo. Adottate in occasione della 12ª CEMAT il 7/8 settembre 2000 ad Hannover

Conferenza svizzera delle delegate alla parità fra donne e uomini e SSP-VPOD (ed.): An Frauen sparen? Zurigo, Berna 1996

Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale: Direttive sull'impostazione e sul calcolo dell'aiuto sociale (direttive 2005). Berna 2005

Consiglio delle accademie svizzere della scienza CASS: Forschungshorizont 2010. Vorschläge für Forschungsschwerpunkte in der Botschaft «Bildung Forschung und Technologie» BFT 2004–2007. Berna 2002

Consiglio dell'Unione europea: Piano d'azione per l'attuazione dei principi di base di una strategia UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Bruxelles dicembre 2003

Consiglio d'Europa: Convention on Cybercrime, ETS 185. Budapest, 23 novembre 2001

Consiglio europeo: Dichiarazione di Laeken del 15.12.2001. Laeken 2001

Consiglio federale svizzero: Bericht zu den Auswirkungen verschiedener europapolitischer Optionen auf den Föderalismus der Schweiz (in risposta al postulato 01.3160 «Rapporto sul federalismo. Opzioni in materia di politica europea»), la sua pubblicazione è prevista all'inizio del 2007

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 24 gennaio 2007concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011. FF 2007 1131

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 13 settembre 2006 sul finanziamento della partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione negli anni 2007–2013. FF 2006 7445

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 17 maggio 2006 concernente l'evoluzione della politica agricola (Politica agricola 2011). FF 2006 5815

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 22 novembre 2006 concernente la modifica della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Adeguamento dell'aliquota minima di conversione). FF 2006 8683

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 24 maggio 2006 concernente la legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione. FF 2006 4631

Consiglio federale svizzero: Messaggio dell'8 dicembre 2006 concernente la legge sulla soppressione e la semplificazione delle procedure di autorizzazione. FF 2007 309

Consiglio federale svizzero: Messaggio dell'8 dicembre 2006 concernente il decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri, il decreto federale sulla compensazione dei casi di rigore e la legge federale che modifica atti legislativi nell'ambito del passaggio alla NPC. FF 2007 607

Consiglio federale svizzero: Rapporto concernente miglioramenti dell'imposta sul valore aggiunto (10 anni di imposta sul valore aggiunto). Berna 2006

Consiglio federale svizzero: Rapporto del 15 febbraio 2006 concernente la valutazione dell'efficacia della legge sulla parità dei sessi. FF 2006 2941

Consiglio federale svizzero: Rapporto del 17 marzo 2006 sull'evoluzione delle assicurazioni sociali e sulla stabilizzazione del tasso degli oneri sociali, in risposta al postulato. 00.3743 Baumann J. Alexander del 15 dicembre 2000

Consiglio federale svizzero: Rapporto del 23 agosto 2006 sull'evoluzione del debito delle amministrazioni pubbliche

Consiglio federale svizzero: Rapporto del 31 maggio 2006 sui progetti pilota in materia di voto elettronico. FF 2006 5015

Consiglio federale svizzero: Rapporto del 31 maggio 2006 sulla cooperazione della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e con le organizzazioni internazionali che hanno la loro sede in Svizzera. FF 2006 5167

Consiglio federale svizzero: Rapporto del 31 maggio 2006 sulla politica estera svizzera dei diritti dell'uomo (2003–2007). FF 2006 5599

Consiglio federale svizzero: Rapporto Europa 2006 del 28 giugno 2006. FF 2006 6223

Consiglio federale svizzero: Semplificare la vita delle imprese. Rapporto del 18 gennaio 2006

Consiglio federale svizzero: Situazione sul mercato dei posti di tirocinio. Rapporto dell'8 dicembre 2006 del Consiglio federale in risposta al postulato Galladé (03.3621) del 17 dicembre 2003

Consiglio federale svizzero: Attuazione delle raccomandazioni del GAFI/FATF in altri Paesi e conseguenze economiche delle raccomandazioni. Rapporto del 29 settembre 2006 in adempimento dei postulati 05.3175 e 05.3456, Stähelin, del 17 marzo e 17 giugno 2005

Consiglio federale svizzero: Strategia per una società dell'informazione in Svizzera, gennaio 2006

Consiglio federale svizzero: 11a revisione dell'AVS (nuova versione): primo e secondo messaggio, FF 2006 1823, 1925

Consiglio federale svizzero (ed.): Rapporto del Consiglio federale sullo stato e le prospettive della lotta contro il rumore in Svizzera. Berna 2005

Consiglio federale svizzero: Bericht «Millenniumsentwicklungsziele – Zwischenbericht der Schweiz 2005» vom 25. Mai 2005. Berna 2005 (disponibile anche in francese e in inglese)

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 2 dicembre 2005 relativo al fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete di strade nazionali (Fondo infrastrutturale). FF 2006 701

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 22 giugno 2005 concernente la 5ª revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità. FF 2005 3989

Consiglio federale svizzero: Lotta al terrorismo. Misure per migliorare la prevenzione. Proroga dell'ordinanza concernente l'estensione degli obblighi di informazione e del diritto di comunicazione e dell'ordinanza che vieta il gruppo «Al-Qaïda» e le organizzazioni associate. Decisione del 23 novembre 2005

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 16 febbraio 2005 concernente la legge federale sul nuovo ordinamento del finanziamento delle cure. FF 2005 1839

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 17 agosto 2005 relativo alla modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (Misure contro la propaganda violenta e contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive). FF 2005 5009

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 21 dicembre 2005 concernente l'unificazione del diritto processuale penale. FF 2005 989

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 22 giugno 2005 concernente l'approvazione dell'aliquota della tassa sul CO_2 applicata ai combustibili. FF 2005 4389

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 22 giugno 2005 concernente l'iniziativa popolare «sì al ribasso dei premi delle casse malati nell'assicurazione di base». FF 2005 3895

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 23 febbraio 2005 concernente la revisione parziale della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN). FF 2005 1945

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 26 ottobre 2005 concernente l'approvazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, del Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini e del Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria. FF 2005 5961

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 29 giugno 2005 sull'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo». FF 2005 3935

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 7 settembre 2005 concernente la legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). FF 2005 5349

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 16 novembre 2005 concernente la Nuova politica regionale (NPR). FF 2006 221

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 9 dicembre 2005 concernente l'iniziativa popolare «Per una cassa malati unica e sociale». FF 2006 675

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 9 dicembre 2005 concernente la modifica del decreto federale sui contributi e le prestazioni della Confederazione per i Campionati Europei di calcio 2008 (EURO 2008). FF 2006 1493

Consiglio federale svizzero: Rapporto concernente le misure pendenti nell'ambito della politica familiare e le loro ripercussioni finanziarie, in adempimento al postulato della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (04.3430). Berna 2005

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 15 settembre 2004 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione malattie (Finanziamento ospedaliero). FF 2004 4903

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 15 settembre 2004 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione malattie (Managed Care). FF 2004 4951

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 22 dicembre 2004 relativo al programma di sgravio 2004 del budget della Confederazione (PSg 04). FF 2005 659

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 26 maggio 2004 concernente la revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie (Strategia e temi urgenti). FF 2004 3803

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 26 maggio 2004 concernente la revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie (Libertà di contrarre). FF 2004 3837

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 26 maggio 2004 concernente la revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie (Riduzione dei premi) e il decreto federale sui sussidi federali nell'assicurazione malattie. FF 2004 3869

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 26 maggio 2004 concernente la revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie (Partecipazione ai costi). FF 2004 3901

Consiglio federale svizzero: Rapporto del 10 dicembre 2004 sulla politica aeronautica della Svizzera 2004 . FF 2005 1599

Consiglio federale svizzero: Rapporto del 23 settembre del Consiglio federale sul principio Cassis de Dijon, in risposta al postulato 04.3390 presentato dalla consigliera nazionale Signora Doris Leuthard il 18 giugno 2004. Berna, 23 settembre 2005

Consiglio federale svizzero: Rapporto del Consiglio federale sulla politica economica esterna 2004. Berna, gennaio 2005. FF 2005 949.

Consiglio federale svizzero: Rapporto dell'8 settembre 2004 del Consiglio federale sulla politica di controllo degli armamenti e di disarmo della Svizzera 2004. FF 2004 4559

Consiglio federale svizzero: Rapporto sul trasferimento del traffico 2004 del 24 novembre novembre 2004

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 2 luglio 2003 relativo al programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione (PSg 03). FF 2003 4857

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 2 luglio 2003 relativo al programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione (PSg 03). FF 2003 4857

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 21 agosto 2002 relativo al Protocollo di Kyoto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. FF 2002 5683

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 26 giugno 2002 concernente le Convenzioni internazionali per la repressione del finanziamento del terrorismo e per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo nonché la modifica del Codice penale e l'adeguamento di altre leggi federali. FF 2002 4815

Consiglio federale svizzero: Rapporto del 27 marzo 2002 «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002». FF 2002 3532

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 14 novembre 2001 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). FF 2002 2065

Consiglio federale svizzero: Parere del 21 settembre 2001 sulla mozione 01.3399 della consigliera nazionale Simonetta Sommaruga del 22 giugno 2001

Consiglio federale svizzero: Rapporto del 19 dicembre 2001 sulla politica degli agglomerati della Confederazione. Berna 2001

Consiglio federale svizzero: Concezione del Consiglio federale per una politica dello sport in Svizzera dell'11 dicembre 2000. Berna 2000

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 18 settembre 2000 concernente la revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie. FF 2001 631

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 2 febbraio 2000 sull'11a revisione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e sul finanziamento a medio termine dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. FF 2000 1651

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 31 maggio 2000 relativo all'iniziativa popolare «La salute a prezzi accessibili (Iniziativa sulla salute)». FF 2000 3707

Consiglio federale svizzero: Rapporto sulla politica estera 2000 del 15 novembre 2000. FF 2001 201

Consiglio federale svizzero: Rapporto del 23 giugno 1999 sui provvedimenti di igiene dell'aria adottati da Confederazione e Cantoni. FF 1999 6638

Consiglio federale svizzero: Rapporto del 7 giugno 1999 sulla politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2000). FF 1999 6561

Consiglio federale svizzero: Svizzera-Unione europea. Rapporto sull'integrazione 1999 del 3 febbraio 1999. FF 1999 3391

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 13 maggio 1998 concernente l'iniziativa popolare «per garantire l'AVS – tassare l'energia e non il lavoro!». FF 1998 IV 3267

Consiglio federale svizzero: Rapporto del 22 maggio 1996 sulle linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero. FF 1996 III 499

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 28 febbraio 1996 relativo al riorientamento della politica regionale. FF 1996 II 976

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 21 agosto 1996 concernente la legge sull'energia. FF 1996 IV 872

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 24 febbraio 1993 sul programma di governo dopo il no allo SEE. FF 1993 I 626

Consiglio federale svizzero: Messaggio del 19 giugno 1978 a sostegno di un disegno di legge sugli stranieri. FF 1978 II 165

Consiglio svizzero della scienza (ed.): Das Vorsorgeprinzip in der Informationsgesellschaft: Auswirkungen des 'pervasive computing' auf die Gesundheit und die Umwelt, Studie für das Zentrum für Technologiefolgen-Abschätzung. Berna 2003

Consiglio svizzero della scienza: F&B 4/99. Berna 1999

Consiglio svizzero della scienza: Ziele für die schweizerische Forschungspolitik in der Periode 2000–2003. Proposte del Fondo nazionale svizzero all'attenzione del Consiglio federale. Berna 1997

Consiglio svizzero della scienza: Zielvorstellungen für die Entwicklung der schweizerischen Hochschulen in der Periode 2000–2003. FS 15a/1997. Berna 1997

Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia CSST: Empfehlungen für die schweizerische Bildungs, Forschungs- und Innovationspolitik 2008–2011. Berna 2006

Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia CSST: Programma in nove punti di promovimento della scienza e della tecnologia in Svizzera. Documento CSST 2/2002. Berna 2002

Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia CSST: Promozione delle nuove leve accademiche nelle università svizzere. Raccomandazioni del Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia. Documento CSSR 1/2001. Berna 2001

Coroama V. et al: Leben in einer smarten Umgebung. Ubiquitous-computing-Szenarien und -Auswirkungen. Gottlieb Daimler- und Karl Benz-Stiftung 2006

Cottier T., Kopse A.R. (ed.): Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union. Brennpunkte und Auswirkungen. Zurigo 1998

Czempiel E.O.: Neue Sicherheit in Europa. Eine Kritik an Neorealismus und Realpolitik. Francoforte s. M. 2002

Da Pozzo F., Maye I., Roulin Perriard A., von Ins M.: Die Schweiz und die weltweite Champions League der Forschungsinstitutionen 1994–1999 (rapporto intermedio). Ein Beitrag zu einem internationalen Benchmarking: Konzept und erste Resultate. CEST 2001/11. Berna 2001

Davies G.: A History of Money from Ancient times to the Present Day. 3rd ed. Cardiff 2002

De Pury D., Hauser H., Schmid B. (ed): Mut zum Aufbruch. Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz. Zurigo 1995

Deutscher Bundestag: Enquete Kommission «Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und der Liberalisierung». Berlino 2002

Deutscher Bundestag: Enquete-Kommission «Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten». Berlino 2002

Deutscher Bundestag: Enquete Kommission «Schutz der Erdatmosphäre» – Mehr Zukunft für die Erde. Nachhaltige Energiepolitik für dauerhaften Klimaschutz. Bonn 1995

Dipartimento degli Affari economici e sociali dell'ONU – Divisione della Popolazione: Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision. New York 2006

Dipartimento degli Affari economici e sociali dell'ONU – Divisione della Popolazione: The 2004 Revision. New York 2005

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni: Piano settoriale dei trasporti, parte programmatica, 26 aprile 2006, Berna 2006

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni e Ufficio federale dell'energia: EnergieSchweiz. Das Nachfolgeprogramm von Energie 2000. Berna 2001

Dipartimento federale dell'economia: Der Wachstumsbericht. Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik. Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 3D, Serie di studi della Segreteria di Stato dell'economia. 3. ed., Berna 2003.

Dipartimento federale dell'economia: Berufsbildung: Eine Reform für ein starkes System. Prospetto. Berna 2000

Dipartimento federale dell'economia: Dipartimento federale dell'economia. Stratégie de l'approvisionnement économique du pays (approvata dal Consiglio federale il 15 ottobre 2003)

Dipartimento federale delle finanze: Comunicato stampa dell'8 novembre 2006. Rapporto sullo sviluppo durevole delle finanze pubbliche della Svizzera. Berna 2006

Dipartimento federale delle finanze: Internationale Standortattraktivität der Schweiz aus steuerlicher Sicht. Rapporto del 1° febbraio 2006 all'attenzione del Consiglio federale. Berna 2006

Dipartimento federale delle finanze: Kennzahlen zum Finanzstandort Schweiz. Berna 2006

Dipartimento federale delle finanze: Piazza finanziaria e politica della piazza finanziaria Svizzera. Berna 2006

Dipartimento federale delle finanze: Direttive applicabili alla regolamentazione dei mercati finanziari. Per una regolamentazione dei mercati finanziari adeguata, razionale ed efficiente. Berna settembre 2005

Dipartimento federale dell'interno: Vergleich zwischen der AHV und der beruflichen Vorsorge aus wirtschaftlicher Sicht. Forschungsbericht 5/05. Berna 2005

Dipartimento federale dell'interno: Rapporto sulle famiglie 2004. Esigenze strutturali di una politica familiare adeguata ai bisogni. Berna 2004

Dipartimento federale dell'interno: Bericht über eine aktualisierte Gesamtschau des finanziellen Mehrbedarfs der Sozialversicherungen bis zum Jahre 2025 del 17 maggio 2002. Berna 2002

Dipartimento federale dell'interno: Bericht zur heutigen Ausgestaltung der schweizerischen 3-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Berna 1995

Dipartimento federale di giustizia e polizia: Rapporto dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) sulle questioni pendenti nel settore della cittadinanza. Berna dicembre 2005

Directorate-General for Enterprise and Industry of the European Commission (ed.): European Innovation Scoreboard 2005 – Comparative Analysis of Innovation Performance. Bruxelles, dicembre 2005

Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture (PE-CONS 3682/05, 6992/06 ADD 1 REV 1)

Divisione Politiche sociali e Sviluppo dell'ONU: Report on the World Social Situation. Social Vulnerability: Sources and Challenges. A/58/153/Rev. 1. New York 2003

Ecoplan: Zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem. Analyse der Effizienz-, Verteilungs- und Wachstumswirkungen einer Reform der indirekten Steuern in der Schweiz mit dem berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodell SWISSOLG. Berna 2006

Ecoplan: Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. Pubblicazione della seco – Studi sulla politica del mercato del lavoro n. 9, Berna 2003 Berna 2003

Ecoplan, Felder S.: Wirtschaftliche Auswirkungen von Reformen der Sozialversicherungen. Dynaswiss – Dynamisches allgemeines Gleichgewichtsmodell für die Schweiz. In: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (ed.): Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 13/1998. Berna 1998

Eichler M., Elschner C., Overesch M.: IBC Taxation Index 2005: Effective Tax Burden of Companies and on Highly Qualified Manpower. Basilea 2005

Eisenstadt S. N.: Sulla modernità. Soveria Mannelli 2006

Elschner C., Schwager R.: The Effective Tax Burden on Highly Qualified Employees. An International Comparison. ZEW Economic Studies Vol. 29. Heidelberg 2005

Esty D.C., Levy M., Srebotnjak T., de Sherbinin A., Kim C., Anderson B.: Pilot 2006 Environmental Performance Index. New Haven 2006

Esty D.C.: Johannesburg a failure, but lessons abound. Environmental summit disappoints with its lack of leadership and focus. In: The Yale Herald Vol. XXXIV No. 3. Sett. 2002

Eurostat (ed.): Europäische Sozialstatistik. Sozialschutz: Ausgaben und Einnahmen 1995–2003. Edizione 2006. Lussemburgo 2006

Fachkommission für Prävention und Gesundheitsförderung: Bericht zur Zukunft von Prävention und Gesundheitsförderung in der Schweiz. Berna 2006

Flasbarth A., Lips M.: Effects of a Humanitarian WTO Social Clause on Welfare and North-South Trade Flows. Università di San Gallo, Dipartimento di economia. Discussion Paper No. 2003 – 03. Gennaio 2003

Flückiger Y. et. al.: Analyse der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Mitgliedsländer der Europäischen Union in Bezug auf den Schweizerischen Arbeitsmarkt. Ufficio federale della migrazione (ed.). Berna 2005

Fluder R., Salzgeber R.: Zentrumslasten im Sozialbereich. In: Ufficio federale delle assicurazioni sociali: Soziale Sicherheit 3/2002

Fluder R., Stremlow J.: Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen. Berna 1999

Fondazione Risiko-Dialog: Überall und unsichtbar – Stakeholder-Dialog über Pervasive Computing. riskDOK 003/2005. San Gallo 2005

Fondo monetario internazionale (FMI): Global Financial Stability Report. A Report by the International Capital Markets Department on Market Developments and Issues. Washington D.C. pubblicazioni correnti

Fondo monetario internazionale (FMI): World Economic Outlook – Building Institutions. Washington D.C. Settembre 2005

Fondo nazionale svizzero: Programma pluriennale 2004–2007. Berna s. a.

Foray, D., Lhuillery, S.: La Suisse dans une économie globalisée de la connaissance. Rapporto realizzato su mandato dell'UFFT e della SER. Losanna 2006

Förderung der Geistes- und Sozialwissenschaften: Schlussbericht der von der Gruppe Wissenschaft und Forschung eingesetzten Arbeitsgruppe. Pubblicazione dell'Ufficio federale dell'educazione e della scienza UFES 2002/2d. Berna 2002

Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht FAA Università di San Gallo: Eine empirische Analyse der Arbeit auf Abruf in der Schweiz. Pubblicazione della seco – Studi sulla politica del mercato del lavoro n°11, Berna 2004

Forum economico mondiale WEF: Global Competitiveness Report 2005–2006. Ginevra-Basingstoke (Inghilterra) 2005

Forum for Climate and Global Change (ProClim): Hitzesommer 2003 – Synthesebericht. Berna 2005

Fragnière J.-P., Hugentobler V.: La question des générations pour une société solidaire. Le dossier du mois de l'ARTIAS, luglio-agosto 2006. Yverdon-les-Bains 2006

Freedom House: Freedom in the World 2006: Selected Data from Freedom House Annual Global Survey of Political Rights and Civil Liberties. New York 2005

Freedom House: Freedom in the World 2006: The Democracy Gap. Washington 2005

Frei Ch.: Die Klimazukunft der Schweiz – Eine probabilistische Projektion. Zurigo 2004

Frey R. L. (ed.): Föderalismus – zukunftstauglich? Zurigo 2005

Fricke D.: Globalisierung und Bürgerkriege. Eine theoretische Analyse von Globalisierungsprozessen und ihrem Verhältnis zu regionalen Konflikten. Berlino 2000

Friedman T.: Il mondo è piatto. Breve storia del ventunesimo secolo. Milano 2005

Friedmann J.: Cultural Identity and Global Process. Londra 1995

Fukuyama F.: La fine della storia e l'ultimo uomo. Milano 1992

Fux B. et al.: Pflegen, betreuen und bezahlen. Familien in späteren Lebensphasen. Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari. Berna 2006

Gärtner L., Flückiger Y.: Probleme des Sozialstaats. Ursachen, Hintergründe, Perspektiven. Rapporto di sintesi (Programma nazionale di ricerca PNR 45). Zurigo 2006

Gaudin T. et al.: 2100, Odyssee de l'Espèce. Parigi 1993

Gelauff G.M.M., Lejour A.M.: The new Lisbon Strategy – An estimation of the economic impact of reaching five Lisbon Targets. Industrial Policy and Economic Reforms Papers No. 1. Bruxelles 2006

Gerfin M., Leu R.E.: Erwerbsabhängige Steuergutschriften – ein Instrument zur Armutsbekämpfung. In: Die Volkswirtschaft 5/2005

Gerfin M., Leu R.E., Brun St., Tschöpe A.: Armut unter Erwerbstätigen in der Schweiz: Eine Beurteilung alternativer wirtschaftspolitischer Lösungsansätze. Dipartimento federale dell'economia. Berna 2002

GfS-Istituto di ricerche: Geschäftsbereich Politik und Staat. Schweizer Berufsbildungs-Delphi. Berna 2004

GfS-Istituto di ricerche, Institut für Politikwissenschaft dell'Università di Berna, Forschungsstelle für Politische Wissenschaft dell'Università di Zurigo e Département de science politique dell'Università di Ginevra: Analisi delle votazioni federali dal 1998 al 2002 (analisi VOX), Berna, Zurigo, Ginevra 1998–2002.

Giddens A.: Le conseguenze della modernità: fiducia e rischio, sicurezza e pericolo. Bologna 1994

Global Commission on International Migration: Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Ginevra ottobre 2005

Goetschel L., Bernath M., Schwarz D.: Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten. Zurigo 2002

Goldman-Sachs: Dreaming with BRICs: The Path to 2050. Global Economics. Paper No. 99. New York ottobre 2003

Goodale Ch., Davidson E.: Carbon cycle: Uncertain sinks in the shrubs. Nature. Vol. 418, pag. 593–593. 8 agosto 2002

Gruppo di lavoro della Conferenza dei servizi d'informazione: L'impegno del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale alla vigilia delle votazioni federali. Berna 2001.

Gruppo direttivo misto DFE/DFI «Partizipation älterer Arbeitnehmer: Partizipation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Synthesebericht. Massnahmenvorschläge: Bereich Sozialversicherungen, Gesundheit am Arbeitsplatz, Arbeitsmarktfähigkeit. Berna Novembre 2005

Gruppo di lavoro interdipartimentale «Gender Mainstreaming»: Gender Mainstreaming nell'Amministrazione federale. Berna 2004

Gruppo di lavoro interdipartimentale «Mercato del lavoro complementare»: Rapporto del Gruppo di lavoro interdipartimentale «Mercato del lavoro complementare» concernente il punto 6 del postulato 99.3003 della CET-N del 26 gennaio 1999: Misure per migliorare l'esecuzione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione. Concetto di un mercato del lavoro complementare – Assistenza di disoccupati di lunga durata, disoccupati senza più diritto alle prestazioni e ai disabili, del 23 maggio 2001. Berna 2001

Gruppo di lavoro Politica estera in ambito scientifico: Elemente einer schweizerischen Wissenschaftsaussenpolitik des Bundes. Bericht der Arbeitsgruppe WAP. Berna 2001

Gruppo di lavoro interdipartimentale «Prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali» IDA FiSo 1: Rapporto sulle prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali. Berna 1996

Gruppo di lavoro interdipartimentale «Prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali» IDA FiSo 2: Soziale Sicherheit und neue soziale Risiken, Überlegungen des Konsultativausschusses. Berna 1998

Gruppo di lavoro interdipartimentale «Prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali» IDA FiSo 2: Analyse der Leistungen der Sozialversicherungen. Konkretisierung möglicher Veränderungen für drei Finanzierungsszenarien. Berna 1997

Gruppo di lavoro interdipartimentale IDA ForAlt: Rapporto di sintesi del programma di ricerca sul futuro a lungo termine della previdenza per la vecchiaia. In: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (ed.). Aspetti della sicurezza sociale, rapporto n. 13/03. Berna 2003

Gruppo di Lisbona: I limiti della competitività. La globalizzazione dell'economia e il futuro dell'umanità. Roma 1995

Guo L., Gifford R.: Soil carbon stocks and land use change: a meta analysis. Global Change Biol. Vol. 8, pag. 345–360, aprile 2002

Häberli R., Gessler R., Grossenbacher-Mansuy W., Lehmann Pollheimer D.: Vision Lebensqualität – Nachhaltige Entwicklung, ökologisch notwendig, wirtschaftlich klug, gesellschaftlich möglich. Zurigo 2002

Habermas J.: La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazie. Milano 2002

Hirsch R. et al.: Peaking of World Oil Production: Impacts, Mitigation, & Risk Management. U.S. Departement of Energy. 2005

Hochschule für Gestaltung und Kunst Zürich: Kultur. Wirtschaft. Schweiz. Das Umsatz- und Beschäftigungspotential des kulturellen Sektors. Zurigo 2003

Hofreither M. F.: Anpassungsprozesse der österreichischen Landwirtschaft als Folge des EU-Beitritts. In: Die Volkskwirtschaft 9/2006

Holderegger T.: The Aspect of Early Warning in Critical Information Infrastructure Protection (CIIP). In: Dunn M., Mauer V. (ed.): International CIIP Handbook 2006, Vol. II: Analyzing Issues, Challenges, and Prospects. Center for Security Studies, ETH Zürich. Zurigo 2006

Höpflinger F., Stuckelberger A.: Alter, Anziani, Vieillesse. Risultati principali e conseguenze del Programma nazionale di ricerca PNR 32. Berna 1999

Hotz-Hart B. et al.: Exzellent anders! Die Schweiz als Innovationshost. Zurigo 2006

Hotz-Hart B., Reuter A., Vock P. et al.: Innovation Schweiz – Herausforderungen für Wirtschaft und Politik. Zurigo 2003

Hotz-Hart B., Reuter A., Vock P.: Innovation: Wirtschaft und Politik im globalen Wettbewerb. Berna 2001

Humphrey J., Schmitz H.: How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters. Institut of Development Studies. Brighton 2001

Huntington S.P.: Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale. Il futuro geopolitico del pianeta. Milano 2000

Huntington S.P.: La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo. Bologna 1998

Huntington S.P.: Ordinamento politico e mutamento sociale: analisi dei fattori di crisi del sistema e delle soluzioni possibili. Milano 1975

Infras AG, KOF ETH (Arbeitsgemeinschaft): Wirtschaftliche Auswirkungen von Reformen der Sozialversicherungen. Schlussbericht der Arbeitsgemeinschaft Infras/KOF. In: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (ed.). Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 14/1998. Berna 1998

Infras, Econcept, Prognos: Die vergessenen Milliarden. Externe Kosten im Energie- und Verkehrsbereich. Berna 1996

Iniziativa delle città svizzere «Sì alla sicurezza sociale» (ed.): Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2005. Stäfa 2006

Iniziativa comunitaria INTERREG III B: Spazio alpino Programma operativo. Novembre 2001.

Institut national d'études démographiques (INED), Jean-Paul Sardon: La conjoncture démographique. In: Population 55, Parigi

Interface, Evaluanda: Valutazione della strategia per uno sviluppo sostenibile 2002. Studio realizzato su mandato del Comitato interdipartimentale sullo sviluppo sostenibile. Lucerna, Ginevra 2006

Interface,sfinx: Evaluation Bundesprogramm Chancengleichheit, Zwischenbericht auf der Basis des Reportings der Universitäten 2001. Lucerna, aprile 2002

Intergovernmental Panel on Climate Change(IPCC): Climate Change 2007. Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate ChangeClimate Change 2007. Summary for Policymakers. Fourth Assessment Report. http://www.ipcc.ch/

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate ChangeClimate Change 2007: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. Geneva 2007. http://www.ipcc.ch/

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): Climate Change 2001 – Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Third Assessment Report. Cambridge University Press. Cambridge 2001

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): Climate Change 2001 – The Scientific Basis. Third Assessment Report. Cambridge 2001

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): Special Report 1994: Radiative forcing of climate change and an evaluation of the IPCC IS92 emission scenarios. Cambridge 1995

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): Climate Change, The IPCC Scientific Assessment. Cambridge 1991

International Institute for Management Development (IMD): World Competitiveness Yearbook. Losanna 2005

Istituto di studi di sicurezza dell'Unione europea: A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Parigi, dicembre 2003

Iten R., Peter M., Vettori A., Menegale S.: Hohe Preise in der Schweiz: Ursachen und Wirkung. SECO, Strukturberichterstattung Nr. 19. Berna 2003

Juster K. I., Tritak J. S.: Critical Infrastructure Assurance. A Conceptual Overview. In: Security in the Information Age: New Challenges, New Strategies. (Joint Economic Committee, United States Congress). Washington D.C. 2002

Kappel R., Landmann O.: Die Schweiz im globalen Wandel. Aussenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Herausforderungen. Zurigo 1997

Keuschnigg C.: Ein zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem für die Schweiz. Analyse der Effizienz-, Verteilungs- und Wachstumswirkungen. San Gallo 2006

Kimball L., Perrez F.X.: Werksman J.: The Results of the World Summit on Sustainable Development: Targets, Institutions and Trade Implications. In: Yearbook of International Environmental Law 13 2002

Kirton J.J., Trebilcock M.J.: Hard Choices. Soft Law Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance. Londra 2004

Kissling Ch.: Die Zukunft der sozialen Sicherheit. Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax, Istituto di etica sociale della Federazione delle chiese protestanti della Svizzera SEK (ed.). Zurigo 1997

Kleiber Ch.: Bildung, Wissenschaft und Kultur: Stützen der Gesellschaft von morgen. Ein Zukunftsprojekt für die schweizerischen Hochschulen. Bilancio del segretario di Stato alla ricerca e alla scienza sui primi 100 giorni. Aggruppamento per la scienza e la ricerca. Berna 1998

Knupfer C., Knöpfel C.: Wie viel bleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig? In: SECO, UFAS (ed.): Conciliabilità tra lavoro e famiglia n° 2. Berna 2005

Krauthammer C.:The Unipolar Moment. In: Foreign Affairs 1/1991

Kühnhardt L.: Constituting Europe. Identity, Institution-Building and the Search for a Global Role. Baden-Baden 2003

Küng Gugler A.: Vereinbarkeit von Beruf und Familie – eine sozioökonomische Herausforderung. In: Die Volkswirtschaft 11/2004

Küng H.: Progetto per un'etica mondiale. Milano,1990

Küng H.: Ricerca delle tracce. Le religioni universali in cammino. Brescia,2003

Lammersen L., Schwager R.: The Effective Tax Burden of Companies in European Regions. An International Comparison. ZEW Economic Studies, vol. 28 Heidelberg 2005

Lammersen L., Schwager R.: Die steuerliche Attraktivität der Schweiz als Unternehmensstandort im internationalen und interregionalen Vergleich. In: Internationales Steuerrecht IStR 13, Heft 21, 2004.

Laquer W.: Il nuovo terrorismo. Fanatismo e armi di distruzione di massa. Milano 2002
Le Monde Diplomatique / Il Manifesto: Atlante della globalizzazione. Il teatro del mondo in novanta scene. Roma 2006

Legge federale del 6 ottobre 2006 sui sussidi alle spese dei Cantoni per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria (Legge sui sussidi all'istruzione). FF 2006 8375

Legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo. RU 2004 2157

Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (RS 151.3)

Legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (RS 861)

Lerner D.: The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East. Glencoe, Londra 1964

Leu R.E., Burri S., Priester T.: Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Berna 1997

Lijphart A.: Le democrazie contemporanee. Bologna 2001Lübbe H.: Zeit, Kommunikation und Mobilität. In: Mobilität. Synthese für unsere Zukunft. Seminarakten Teil 1. Forschungspolitische Früherkennung FER 170/1995. Berna 1995

Lucatelli A.: Finance and World Order: Financial Fragility, Systemic Risk, and Transnational Regimes. Diss. Università Zurigo 1997

Luisier G., Cotter S., Gärtner L.: Chancen, Risiken und Herausforderungen der demografischen Entwicklung. In: Ufficio federale di statistica (ed.): Demos 1. Neuchâtel 2003

Lüscher K., Liegle L.: Generationenbeziehungen in Familie und Gesellschaft. Costanza 2003

Lüscher K.: Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung. Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF. Berna 2003

Lutz Ch.: Die Suche nach alternativen Visionen der Sozialpolitik. In: Harabi N. (ed.): Sozialpolitik in der Bewährung. Herausforderung an Wirtschaft, Wissenschaft und Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Berna 1998

Maibach M. et. al.: Prezzi corretti ed efficaci nel trasporto. PNR 41, Rapporto D3. Berna 1999Mauch Consulting, Infras, E. Basler und Partner: Politik der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz. Standortbestimmung und Perspektiven. Zurigo 2001

Medici per l'ambiente: Forderung nach einem UMTS-Moratorium. In: Bollettino dei medici svizzeri 85 (3) 2004

Merkel W., Puhle H.-P., Croissant A. (ed.): Defekte Demokratien. Bd. 2, Defekte Demokratien in Osteuropa, Ostasien und Lateinamerika. Wiesbaden 2004

Merkel W., Puhle H.-P., Croissant A. (ed.): Defekte Demokratien. Bd. 1, Theorien und Probleme. Wiesbaden 2003

Merkel W., Puhle H.-P.: Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Enwicklungspfade. Opladen 1999

Metz K.H.: Ursprünge der Zukunft. Die Geschichte der Technik in der westlichen Zivilisation. Zurigo 2006

Meyer Th.: Förderung des akademischen Nachwuchses: eine Sondermassnahme? Zwischenbericht 2000. Schriftenreihe BBW. Berna 2000

Müller Kucera K., Bauer T.: Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Zurigo 2001

Münchner Zentrum für Angewandte Politikforschung CAP und Bertelsmann-Stiftung: Ein Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza. Monaco d. B., Gütersloh giugno 2006

NATO: Handbook. Revised Version. Bruxelles 2003

Netherlands Scientific Council for Government Policy. The European Union, Turkey and Islam. Amsterdam 2004

Notter Ph., Stoll F.: Adult Literacy Skills for the Knowledge Society. International Adult Literacy Survey, Final report: Literacy in the Information age. OECD. Parigi 1997

OCSE: Economic outlook 79. General government gross financial liabilities (Table 32). Parigi 2006

OCSE: Economic Outlook 79. General Government total outlays (Table 25). Parigi 2006

OCSE: Economic Policy Reforms. Going for Growth 2006. Parigi 2006

OCSE: Executive Committee in Special Session. China and India: Their impact on labour markets in OECD countries. Parigi 2006

OCSE: International Migration Outlook. Annual Report 2006 Edition. luglio 2006

OCSE: Revenue Statistics 1965–2005. Parigi 2006

OCSE: Reviews of Innovation Policy. Switzerland. Parigi 2006

OCSE: Education at a Glance 2006. Paris 2006

OCSE: Working Party of the Trade Committee. China's Trade and Growth: Impact on selected OECD Countries. Parigi 2006

OCSE: Economic Outlook No. 78. Parigi 2005

OCSE: Economics Survey of China 2005. Parigi 2005

OCSE: Emerging Risks in the 21st Century: An Agenda for Action. Parigi 2003

OCSE: Employment Outlook 2005. Parigi 2005

OCSE: Governance in China. China in the Global Economy. Parigi 2005

OCSE: Modernising Government: The Way Forward. Parigi 2005

OCSE: Agenzia internazionale dell'energia. Resources to Reserves. Oil&Gas Technologies for the Energy Markets of the Future. Parigi 2005

OCSE: Privatising State-owned Enterprises. An Overview of Policies and Practices in OECD Countries. Parigi 2003

OCSE: The Impact of the Terrorist Attacks of 11 Sept. 2001 on International Trading and Transport Activities. Working Party of the Trade Committee. TD/TC/WP(2002)9/FINAL (Unclassified). Parigi 2002

OCSE: Benchmarking Industry-Science Relationships. Parigi 2002

OCSE: International Trade and Core Labour Standards. Parigi 2000

OCSE: Managing National Innovations Systems. Parigi 1999

OCSE: Technologien des 21. Jahrhunderts. Herausforderungen einer dynamischen Zukunft. Parigi 1998

OCSE: Aufbruch in ein neues globales Zeitalter. Herausforderungen und Chancen. Parigi 1997

Ordinanza del 13 settembre 2000 sull'integrazione degli stranieri. RS 142.205

Organizzazione internazionale del lavoro (ILO): Economic Security for a Better World. Ginevra 2004Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione (CMDSG): A Fair Globalization. Creating Opportunities for all. Ginevra 2004

Organizzazione meteorologica mondiale OMM: The State of Greenhouse Gases in the Atmosphere Using Global Observations up to December 2005. WMO Greenhouse Gas Bulletin No. 2. Ginevra 2006

Organizzazione mondiale della sanità OMS: Public Health, Innovation and Intellectual Property Rights, Report of the Commission on Intellectual Property Rights, Innovation and Public Health. Ginevra, aprile 2006

Organizzazione mondiale della sanità OMS: Global strategy on diet, physical activity and health. Ginevra 2004

Organizzazione mondiale della sanità OMS: Highlights on Health in Switzerland. Ginevra 2001

Organizzazione mondiale della sanità OMS: Macroeconomics and Health. Investing in Health for Economic Development, Report of the Comission on Macroeconomics and Health. Ginevra 2001

Organizzazione del progetto NPC: Rapporto finale concernente la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri e dei casi di rigore del 30 giugno 2006

Organo consultivo sui cambiamenti climatici OcCC: Das Klima ändert – auch in der Schweiz. Berna 2002

Osterhammel J., Petersson N.P.: Storia della globalizzazione: dimensioni, processi, epoche. Bologna 2005

Pállinger Z. T.: Der Umbruch in Osteuropa und die Theorien des Systemwechsels. In: Eidg. Techn. Hochschule, Forschungsstelle für internationale Beziehungen: Beiträge Nr. 10. Zurigo 1997

Parsons T.: Evolutionary Universals in Society. In: American Sociological Review, 29, S. 339–357. 1964

Perrez F.X.: Cooperative Sovereignty. From Independence to Interdependence in the structure of International Environmental Law. L'Aia, Londra, Boston 2000

Pilny K.: Das asiatische Jahrhundert. China und Japan auf dem Weg zur neuen Weltmacht. Francoforte s. Meno 2005

Prognos AG: Betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse familienfreundlicher Unternehmenspolitik (un progetto comune del DFE e dell'associazione «Beruf und Familie» (ed.). Zurigo 2005

Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo PNUS. Human Development Report 2005. International Cooperation at a Crossroads – Aid, Trade and Security in an Unequal world. New York 2005

Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo PNUS: Freedom and Good Governance. 2004

Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo PNUS: Building a Knowledge Society. 2003

Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo PNUS: Human Development Report 2003. Human Development Indicators. New York 2003

Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo PNUS: Human Development Report 2003. Millenium Development Goals. A Compact among Nations to End Human Poverty. New York 2003

Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo PNUS: Arab Human Development Report 2002: Creating Opportunities for Future Generations. 2002

Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo PNUS: Human Development Report. Making new technologies work for human development. Parigi-Bruxelles 2001

Programma nazionale di ricerca: «Trasporti e ambiente. Interazione Svizzera – Europa» PNR 41. Strategie per una mobilità sostenibile, Rapporto C7. Berna 2000

Prescott-Allen R.: The Wellbeing of Nations. Washington D.C. 2001

Raffelhüschen B., Borgmann Ch.: Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz. Strukturberichterstattung Nr. 3, Segreteria di Stato dell'economia. Berna 2001

Rechsteiner R.: Sozialstaat Schweiz am Ende? Zurigo 1998

Robertson R.: Globalisierung: Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit. In: Beck U. (ed.). Perspektiven der Weltgesellschaft. Francoforte s. Meno 1998

Roch P., Perrez F.X.: International Environmental Governance: The Strive Towards a Comprehensive, Coherent, Effective and Efficient International Environmental Regime. In: Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 16 (1) 2005

Röösli et al.: Repräsentative Befragung zu Sorgen und gesundheitlichen Beschwerden im Zusammenhang mit elektromagnetischen Feldern in der Schweiz. Su mandato dell'UFAFP. Berna 2005

Rostow W.W.: Gli stadi dello sviluppo economico. Torino 1960

Rotach M., Keller P.: Forschungsprojekt Manto. Chancen und Risiken der Telekommunikation für Verkehr und Siedlung in der Schweiz. Zurigo 1987

Roth J.-P.: Die Schweiz inmitten der Eurozone – Lage und Aussichten. Relazione di J.-P. Roth, presidente del direttorio della Banca nazionale svizzera, di fronte all'Associazione degli Industriali della Provincia autonoma di Bolzano. Bolzano 14 ottobre 2003Ruloff D. (ed.): Religion und Politik. Zurigo/Coira 2001

Ruloff D., Elsig M., Lavenex S.: Internationale Politik und Handlungsspielräume der Schweiz aus dem Blickwinkel der Entwicklungspolitik. Documento di lavoro DSC 7/2000. Berna 2000

Sarfati H., Bonoli G. (Hrsg.): Labour market and social protection reforms in international perspective. Albingdon 2002

Schaltegger C. A.: Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig? In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 7 (1), 2001

Schluep K.: Finanzierungsbedarf in der AHV (inkl. EL). In: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (ed.). Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 13/03. Berna 2003

Schneider E.: Haben europäische Werte in Russland eine Zukunft? In: Eurasisches Magazin 05–06. 30.5.2006

Schoch B.: Dialog mit dem Islam. Für einen Wettstreit der Demokratien. Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung. In: «Positionen», Heft 4. 2001

Schön-Bühlmann J.: Unbezahlte Pflegeleistungen von Privatpersonen und -haushalten. In: Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Soziale Sicherheit. CHSS 5/2005. Berna 2005

Schöttli T.: Brain-Drain: Schweizer Wissenschaftler in den USA. Forschungspolitische Früherkennung FER 184/1998

Schulze P.W., Spanger H.-J.(ed.): Die Zukunft Russlands. Staat und Gesellschaft nach der Transformationskrise. Francoforte s. Meno 2000

Segreteria di Stato dell'economia seco: Langfristiges Wachstumsszenario für die Schweizer Wirtschaft. Berna 2006

Segreteria di Stato dell'economia seco: Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU. Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 12D. Studienreihe des Staatssekretariats für Wirtschaft. Berna 29 novembre 2005

Segreteria di Stato dell'economia, Ufficio federale della assicurazioni sociali: Figli e datori di lavoro – Conciliabilità tra professione e famiglia (Riassunto del confronto internazionale svolto dall'OCSE tra Nuova Zelanda, Portogallo e Svizzera, con un'attenzione particolare alla parte dedicata alla Svizzera). In: seco, ufas (ed.). Conciliabilità tra professione e famiglia 1i. Berna 2004

Segreteria di Stato dell'economia, Ufficio federale della migrazione, Ufficio federale di statistica: Effetti della libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro svizzero – Secondo rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE, concernente il periodo compreso tra il 1° giugno 2002 e il 31 dicembre 2005. Berna 29 giugno 2006

Segreteria di Stato dell'economia, Ufficio federale della pianificazione del territorio: Rapporto sui centri urbani. Berna 1999

Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca, Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (ed.): Controlling strategico. Messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2004–2007. Rapporto intermedio del gruppo di lavoro interdipartimentale «Controlling strategico ERT 2004–2007». Berna 2007

Shell International: Exploring the Future. People and Connections. Global Scenarios to 2020. Londra 2002

Shell International: People and Connections: Global Scenarios to 2020. London 2002

Shiller: Il nuovo ordine finanziario. Il rischio nel XXI secolo. Milano 2003

Skidelsky R.: The Chinese Shadow. New York 2005

Società svizzera per la prevenzione e la salute: Gesundheitsziele für die Schweiz 2002. Berna 2002

Sörensen P.: Can Capital Income Taxes Survive? And should they? Copenaghen 2006

Spori P.: Rapporto in materia di riforma dell'imposta sul valore aggiunto. Berna 2006

Spycher S.: Ökonomische Aspekte der Gesundheitskompetenzen. Ein Konzeptpapier. Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit. Berna 2006

Spycher S.: Auswirkungen von Regelungen des AHV-Rentenalters auf die Sozialversicherungen, den Staatshaushalt und die Wirtschaft. In: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (ed.). Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 5/97. Berna 1997

Spycher S. et al.: Die Schweiz und ihre Kinder: Private Kosten und staatliche Unterstützungsleistungen. Zurigo 1995

Stiglitz J. E.: La globalizzazione che funziona. Torino 2006

Strange S.: Capitalismo d'azzardo. Roma–Bari 1998

Streit A.: Soziale Sicherheit: Aufbau und Ausbau in der Vergangenheit und finanzielle Zukunftsperspektiven. In: Harabi N. (ed.). Sozialpolitik in der Bewährung. Herausforderung an Wirtschaft, Wissenschaft und Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Berna 1998

Streuli E., Bauer T.: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS): Working poor in der Schweiz. In: Info social 5/2001. Neuchâtel 2001

Sukthankar A., Scott N.: Human and Labor Rights under the WTO. In: Whose Trade Organization. A Comprehensive Guide to the WTO, edited by L. Wallach and P. Woodall. New York, Londra 2004

Suter Ch.: Armutsforschung und Sozialpolitik in der Schweiz. In: Harabi N. (ed.): Sozialpolitik in der Bewährung. Herausforderung an Wirtschaft, Wissenschaft und Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Berna 1998

The Initiative and Referendum Institute Europe: Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond. Berna 2005

Tietmeyer H.: Herausforderung Euro. Monaco–Vienna 2005

Trichet J.-C.: Why Europe needs structural reforms. Discorso di Jean-Claude Trichet, president della BCE. Council on Foreign Relations. New York 24 aprile 2006

Trier U.P. (ed.): Was bringt unsere Bildung? Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms 33, Wirksamkeit unserer Bildungssysteme. Coira–Zurigo 1999

Ufficio europeo di polizia (Europol): Rapporto annuale 2005. giugno 2006

Ufficio federale dell'agricoltura:. Rapporto agricolo 2005. Berna 2005

Ufficio federale dell'ambiente, Ufficio federale di statistica (ed.): L'ambiente in Svizzera 2007. Berna 2007

Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio: Statistica dei rifiuti 2004. Berna 2007

Ufficio federale dell'ambiente (ed.): Serbatoi di carbonio nell'economia forestale. Conteggio dell'assorbimento e delle emissioni nel contesto del Protocollo di Kyoto. Berna 2006

Ufficio federale dell'ambiente (ed.): Inventario dei gas a effetto serra in Svizzera 2004. Berna 2006

Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.): Wirtschaftliche Dimensionen der Umweltpolitik – Synthese von Forschungsberichten zu den Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft und Umwelt. Scritti sull'ambiente n. 385Schriftenreihe Umwelt Nr. 385. Berna 2005

Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.): L'elettrosmog nell'ambiente. Berna 2005

Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio, Ufficio federale di metrologia e di accreditamento. Rundfunk- und Funkrufsendeanlagen. Raccomandazioni sull'esecuzione dell'ORNI. Progetto. Berna 2005

Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.): Scritti sull'ambiente n° 363, Programma forestale svizzero (PF-CH): Programma d'azione 2004–2015. Berna 2004

Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio, Ufficio federale di metrologia e di accreditamento: Mobilfunk-Basisstationen (UMTS-FDD). Messempfehlung. Progetto. Berna 2003

Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.): Il clima è nelle mani dell'uomo. Nuovi fatti e prospettive. Berna 2002

Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.): Stazioni di base di telefonia mobile WLL. Raccomandazioni sull'esecuzione dell'ORNI. Berna 2002.

Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.): L'ambiente in Svizzera 2002. Politica e prospettive. Berna 2002

Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.): Lotta contro il rumore in Svizzera. Scritti sull'ambiente n. 329. Berna 2002

Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio: Wirksamkeit und Leistung von Umweltmanagement-Systemen, Scritti sull'ambiente n. 327. Berna 2001

Ufficio federale delle assicurazioni sociali: Statistica svizzera delle assicurazioni sociali 2006. Berna 2006

Ufficio federale delle assicurazioni sociali: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2005, Gesamtrechnung, Hauptergebnisse und Zeitreihen der AHV, IV, EL, BV, KV, UV, EO, ALV, FZ. Berna 2005

Ufficio federale delle assicurazioni sociali: Relazioni intergenerazionali: tutto un programma. In: Questioni familiari 4/2004. Berna 2004

Ufficio federale delle assicurazioni sociali: Wirkungsanalyse KVG, Synthesebericht. Forschungsbericht Nr. 16/01. Berna 2001

Ufficio federale dell'energia: Energieperspektiven 2035. Management Summary. Berna gennaio 2007

Ufficio federale dell'energia: Energieperspektiven 2035. Synthesebericht. Berna 2007

Ufficio federale dell'energia: Strategie Wasserkraftnutzung Schweiz – Grundlagen und strategische Ansatzpunkte. Berna 2007

Ufficio federale dell'energia: Energieperspektiven bis 2035. Faktenblätter vom 20.6.2006. Berna 2006

Ufficio federale dell'energia: Statistica globale svizzera dell'energia 2005. Berna 2006

Ufficio federale dell'energia: Ergänzungen zu den Energieperspektiven 1990–2030, Szenario 4: Verschärfte und auf Nachhaltigkeit ausgerichtete CO_2-Reduktion. Berna 1997

Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia, Segretaria di Stato per l'educazione e la ricerca: Prüfung der Notwendigkeit einer Stärkung der Tertiärbildung sowie Massnahmen zur Effizienzsteigerung im tertiären Bildungssektor. Documento di lavoro interno 2006

Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia: Prüfung der Rolle des Bundes in der berufsorientierten Weiterbildung. Documento di lavoro interno 2006

Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia: Evaluation der Kommission für Technologie und Innovation. Bericht Selbstevaluation. Berna 2002

Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (ed.): «Die Schweiz im weltweiten Innovationswettbewerb». Innovationsbericht. Progetto a uso interno del 23.7. 2002

Ufficio federale della migrazione: Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. Rilevamento dei fatti, delle cause, dei gruppi a rischio, dei provvedimenti e delle necessità d'intervento in materia di politica integrativa. Berna luglio 2006

Ufficio federale della migrazione e Global Commission on International Migration: Common understandings and effective practices for a planned, balanced, and comprehensive approach to the management of migration. The Berne Initiative. International Agenda for Migration Management. Ginevra 2005

Ufficio federale dei problemi congiunturali (ed.): Modernisierung am Standort Schweiz. Zurigo 1996

Ufficio federale della sanità pubblica (ed.): Gesundheitspolitiken in der Schweiz – Potential für eine nationale Gesundheitspolitik. Berna 2006

Ufficio federale della sanità pubblica: Influenza-Pandemieplan Schweiz 2006. Strategien und Massnahmen in Vorbereitung auf eine Influenza-Pandemie. Berna 2006

Ufficio federale della sanità pubblica (ed.): Radiazioni non ionizzanti e tutela della salute in Svizzera. Rapporto base, Berna 2006

Ufficio federale della sanità pubblica (ed.): Migrazione e salute. Orientamenti strategici della Confederazione per il quinquennio 2002–2006. Berna 2002

Ufficio federale della sanità pubblica: Forschungskonzept Gesundheit 2004–2007. Berna 2002

Ufficio federale della sanità pubblica: Migration und Gesundheit 2004–2007. Strategische Ausrichtung des Bundes 2002–2006. Berna febbraio 2002

Ufficio federale delle strade: Potenziale di CO_2 del traffico lento. Verlagerung von kurzen MIV-Fahrten. Berna 2005

Ufficio federale delle strade: Rapporto conclusivo relativo al programma d'azione «Via sicura». Berna 2005

Ufficio federale di statistica (ed.): Armut von Personen im Erwerbsalter – Armutsquote und Working-Poor-Quote der 20- bis 59-jährigen Bevölkerung in der Schweiz zwischen 2000 und 2005. BFS Aktuell. Neuchâtel 2007

Ufficio federale di statistica: Conto globale della sicurezza sociale 2004. Neuchâtel 2006

Ufficio federale di statistica: Conto globale della sicurezza sociale 2004. Comunicato stampa del 1.06.2006

Ufficio federale di statistica: Das Innovationssystem der Schweiz im internationalen Vergleich. Eine Auswahl von Indikatoren aus dem Europäischen Innovationsanzeiger 2005. Neuchâtel 2006

Ufficio federale di statistica: F+E-Ausgaben in der Schweiz 2004. Finanzen und Personal. Berna, Neuchâtel 2006

Ufficio federale di statistica: Lebenslanges Lernen und Weiterbildung. Bestandesaufnahme der internationalen Indikatoren und ausgewählte Resultate. Neuchâtel 2006

Ufficio federale di statistica: Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Neuchâtel 2006

Ufficio federale di statistica: Scenari dell'evoluzione demografica della Svizzera 2005–2050. Neuchâtel 2006

Ufficio federale di statistica: Studierende und Hochschulabsolventen: Szenarien 2006–2015. Neuchâtel 2006

Ufficio federale di statistica: Transportrechnung Jahr 2003. Neuchâtel 2006

Ufficio federale di statistica: Der Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich. Neuchâtel 2005

Ufficio federale di statistica: Inchiesta svizzera sulla struttura dei salari 2004. Risultati per grandi regioni.Rilevazione sulla struttura dei salari 2004. Risultati a livello nazionale. Neuchâtel 2005

Ufficio federale di statistica: Primi risultati nazionali della statistica dell'aiuto sociale, Neuchâtel 2005

Ufficio federale di statistica: Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione. PISA 2003 – Competenze per il futuro. Primo rapporto nazionale. Neuchâtel, Berna 2004

Ufficio federale di statistica: Satellitenkonto Haushaltsproduktion. Pilotversuch für die Schweiz. Neuchâtel 2004

Ufficio federale di statistica: Indagine sulla salute in Svizzera 2002 – Primi risultati. Neuchâtel 2003

Ufficio federale di statistica: Schweizerische Gesundheitsbefragung 2002. Neuchâtel 2003

Ufficio federale di statistica, Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio: Sviluppo sostenibile in Svizzera – Indicatori e commenti. Neuchâtel 2003

Ufficio federale di statistica: Weiterbildung in der Schweiz 2003. Eine Auswertung der schweizerischen Arbeitskräfteerhebungen (SAKE) 1996–2003. Neuchâtel 2003

Ufficio federale di statistica, Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione: Pronti per la vita? Le competenze di base dei giovani. Sintesi del Rapporto nazionale PISA 2000. Neuchâtel 2001

Ufficio federale di statistica: Statistica della superficie in Svizzera. Utilizzazione del suolo in evoluzione. Neuchâtel 2001

Ufficio federale di statistica e Ufficio federale della pianificazione del territorio: Die Grossregionen der Schweiz. Die Schweiz im NUTS-Regionalsystem. Neuchâtel 1999

Ufficio federale di statistica: Microcensimento sul traffico 1994. Berna 1994

Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro (ed.): Wirtschaftliche Untersuchungen zum Integrationsbericht 1999. Riassunto in: Müller A., van Nieuwkoop R.. Expertenbericht zum Integrationsbericht 1999. Die längerfristigen Vorteile eines EU-Beitritts. In: Die Volkswirtschaft 9/2000

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE, Direzione dello sviluppo e della cooperazione DSC, Ufficio federale dell'ambiente UFAM, Ufficio federale di statistica UST (ed.). L'impronta ecologica della Svizzera. Contributo al dibattito sulla sostenibilità. Neuchâtel 2006.

Ufficio federale dello sviluppo territoriale: Il futuro dei trasporti. Forum sviluppo territoriale n. 1/2006

Ufficio federale dello sviluppo territoriale: Prospettive del traffico viaggiatori in Svizzera fino al 2030. Berna 2006

Ufficio federale dello sviluppo territoriale: Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005. Berna 2005

Ufficio federale dello sviluppo territoriale: Bestandesaufnahme der Prozesse der Nachhaltigen Entwicklung auf Kantonsebene. Berna 2004

Ufficio federale dello sviluppo territoriale: Nachhaltigkeitsbeurteilung. Rahmenkonzept und methodische Grundlagen. Berna 2004

Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Institut des Hautes Etudes en Administration Publique IDHEAP: Bestandesaufnahme der Prozesse der Nachhaltigen Entwicklung auf Gemeindeebene. Berna 2003

Ufficio federale dello sviluppo territoriale e Ufficio federale di statistica: Mobilität in der Schweiz. Ergebnisse des Mikrozensus 2000 zum Verkehrsverhalten. Berna, Neuchâtel 2001

Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo: Come è ripartito il lavoro tra i sessi? Berna 2002

UNAIDS e OMS: L'epidemia di AIDS. Rapporto sulla situazione per dicembre 2005. Ginevra, Roma 2005

UNAIDS: AIDS in Africa: Three scenarios to 2025. Ginevra 2005

Unione europea: Der EU-Emissionshandel. Bruxelles settembre 2005

Unione europea: Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Lussemburgo 2005

Unione europea, Direzione generale per la giustizia, la libertà e la sicurezza: Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings. Bruxelles dicembre 2004

United Nations Millennium Project, Sachs J.D.: A practical Plan to achieve the MDGs. New York, gennaio 2005

United Nations: UN-Report of the International Conference on Financing for Development: Monterrey Consensus of the international Conference on Financing for Development. Messico marzo 2002

United Nations: World Summit on Sustainable Development (WSSD). Plan of Implementation. Johannesburg, settembre 2002

University of British Columbia, Human Security Center. Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century. New York, Oxford 2005

US National Intelligence Council: Mapping the Global Future. Report on the National Intelligence Council's 2020 Project. Government Printing Office. Washington 2004

Van Ginneken W.: Extending Social Security. Policies for Developing Countries. ESS Paper No. 13. Ginevra 2003

Van Liemt G.: International Trade and Workers' Rights. More than a Conditional Link? In: Hocking B., Mcguire S. (ed.): Trade Politics. International, Domestic and Regional Perspectives. Londra 1999

Van Nieuwkoop R. (ecoplan): OLGA. Overlapping Generations Model und Generational Accounting zur Analyse von Finanzierungs- und Umverteilungsfragen in der AHV. Wissenschaftlicher Schlussbericht. Berna 2004

Vanhooydonck S., Grossenbacher S.: Illetrismus – Wenn Lesen ein Problem ist, Hintergründe und Gegenmassnahmen. Trendbericht Nr. 5. Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Bundesamt für Kultur (ed.). Aarau 2002

Varwick J. (ed.): Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität? Opladen 2005

Varwick J., Woyke W.: Die Zukunft der NATO. Transatlantische Sicherheit im Wandel. Opladen 2000

Vatter A.: Föderalismus. In: Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W., Papadopoulos Y., Handbuch der Schweizer Politik. 4. edizione. Zurigo 2006

Vatter A.: Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Opladen 2002

Volker A., Dettmering H., Engel T., Karcher A.: Product Lifecycle Management beherrschen. Ein Anwenderhandbuch für den Mittelstand. Berlino-Heidelberg-New York 2005

Von Ins M.: Grundlagenforschung, angewandte Forschung und Experimentelle Forschung im internationalen Vergleich. Consiglio svizzero della scienza FER-DT 3/1996. Berna 1996

Wagschal U., Rentsch, H. (Avenir Suisse) (ed.): Der Preis des Föderalismus. Zurigo 2002

Waldburger P.: Sparbereinigung der Einkommensteuer. Eine verfassungsrechtliche Beurteilung. Diss. Università di San Gallo. San Gallo 2004

Wallach L., Woodall P. (ed.): Whose Trade Organization. A Comprehensive Guide to the WTO. New York-Londra 2004

Weber B.: Jugendarbeitslosigkeit in der Schweiz. In: Die Volkswirtschaft 10/2004

Weidenfeld W. (ed.): Den Wandel gestalten – Strategien der Transformation. Ergebnisse der internationalen Recherche. 2 vol. Gütersloh 2001 e 2002

Wigert I., Dunn M., Maurer V.: International CIIP Handbook 2006. Vol. 1: An Inventory of 20 National and 6 International Critical Information Infrastructure Protection Policies. Vol. 2: Analyzing Issues, Challenges and Prospects. Center for Security Studies ETH Zurich. Zurigo 2006.

Wigert I.: Der Schutz kritischer Informationsinfrastrukturen in der Schweiz: Eine Analyse von Akteuren und Herausforderungen. In: Wenger A. (Hrsg.). Bulletin 2005 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zürich. Zurigo 2005

Williamson J.: What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? In: Worldbank: The World Bank Research Observer. Vol. 15, n. 2, pp. 251–264, agosto 2000

Williamson J.: What Washington Means by Policy Reform. In: Williamson J. (ed.): Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Institute for International Economics. Washington D.C. 1990

World Resources Institut: Millenium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-being. Washington D.C. 2005

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (ed.): Fair Future – Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit. Monaco d. B. 2005

Wyss K., Knupfer C.: Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz. (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe). Berna 2003

Wyss K.: Sozialhilfe – eine tragende Säule der sozialen Sicherheit? Ein Überblick über die in der Schweiz ausgerichteten bedarfsabhängigen Sozialleistungen. In: Info social 1/1999. Neuchâtel 1999.

Yale Center for Environmental Law and Policy, Center for International Earth Science Information Network: Environmental Sustainability Index – Benchmarking National Environmental Stewardship. New Haven, New York 2005

Ziegler A.R., Wiers J.: Trade and Environment in the EC and the WTO (Commentaire sur). In: Aussenwirtschaft Nr. 1, Bd. 59. Zurigo 2004

Zittel W., Schindler J.: The Countdown fort the Peak of Oil Production has Begun – but what are the Views of the Most Important International Energy Agencies. In: Energy bulletin, 15 ottobre 2004

Zweifel P., Zabarowski Ch.: Soziale Sicherung von morgen. Ein Vorschlag für die Schweiz. Berna 1996

A.3 Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale – Membri del gruppo ad hoc

* = membro del Comitato dello Stato maggiore di prospettiva

Direzione dello Stato maggiore di prospettiva:
A. Nietlisbach*, Cancelleria federale (sino al 30 novembre 2006)
Dott. L. Cascioni*, Cancelleria federale (dal 1° dicembre 2006)

Segreteria Stato maggiore di prospettiva:
E. Madl*, Cancelleria federale

Condotta strategica:
Dott. Ch. Furrer, Cancelleria federale

Relazioni internazionali:
Dott. D. Cavegn*, Centro d'analisi e di prospettiva, DFAE

Integrazione europea:
F. Filliez*, Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE

Cooperazione allo sviluppo:
M. Fässler*, Direzione dello sviluppo e della cooperazione

Pari opportunità:
P. Schulz, Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo

Sanità:
Dott. S. von Greyerz, Ufficio federale della sanità pubblica

Statistica:
R. Meier*, Ufficio federale di statistica (Economia, Stato, affari sociali)
Dott. W. Haug, Ufficio federale di statistica (Demografia)

Sicurezza sociale, politica sociale:
L. Gaertner*, Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Formazione e scienza:
Dott. G. Escher, Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca
P. Vock, Centro di studi sulla scienza e la tecnologia

Istituzioni e Costituzione:
Dott. W. Bussmann, Ufficio federale di giustizia

Migrazione:
M. Braun, Ufficio federale della migrazione

Politica di sicurezza:
Dott. B. Walther*, Segreteria generale DDPS

Finanze e bilancio della Confederazione:
A. Pfammatter*, Amministrazione federale delle finanze

Politica economica e mercato del lavoro:
Dott. P. Balastèr*, Segreteria di Stato dell'economia

Politica regionale:
R. Schiess, Segreteria di Stato dell'economia

Formazione professionale e tecnologia:
Prof. Dott. B. Hotz-Hart, Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia

Agricoltura:
J. Chavaz, Ufficio federale dell'agricoltura

Abitazioni:
Dott. E. Hauri, Ufficio federale delle abitazioni

Trasporti:
P. Schmid, Ufficio federale dello sviluppo territoriale
R. Marti, Ufficio federale delle strade

Energia:
Dott. P. Previdoli, Ufficio federale dell'energia

Comunicazione:
Dott. N. Schwab Christe, Ufficio federale della comunicazione

Ambiente:
Dott. A. Mohr*, Ufficio federale dell'ambiente

Ordinamento del territorio, sviluppo sostenibile:
Prof. Dott. D. Wachter*, Ufficio federale dello sviluppo territoriale

Cultura:
Dott. T. Moser*, Ufficio federale della cultura

Personale:
T. Schmutz, Ufficio federale del personale

Approvvigionamento economico del Paese:
F. Burkhalter, Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese

A.4 Note

1 Cfr. [Dipartimento federale dell'economia. Der Wachstumsbericht. Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik. Grundlagen der Wirtschaftspolitik n. 3D, Serie di studi della Segreteria di Stato dell'economia. Berna 2002], [D. De Pury, H. Hauser, B. Schmid (ed.). Mut zum Aufbruch. Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz. Zurigo 1995].

2 Cfr. [Dipartimento federale dell'economia. Der Wachstumsbericht. Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik. Grundlagen der Wirtschaftspolitik n. 3D, Serie di studi della Segreteria di Stato dell'economia. Berna 2002].

3 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto Europa 2006 del 28 giugno 2006. FF 2006 6223], [Ufficio federale dell'economia e del lavoro (a cura di). Wirtschaftliche Untersuchungen zum Integrationsbericht 1999. Riassunto in: A. Müller, R. van Nieuwkoop. Expertenbericht zum Integrationsbericht 1999. Die längerfristigen Vorteile eines EU-Beitritts. Die Volkswirtschaft 9/2000].

4 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio sulla politica agricola 2007, messaggio sulla politica agricola 2011, rapporto «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002» del 27 marzo 2002. FF 2002 3532, v. segnatamente pag. 3547, Misura 1: OMC e sviluppo sostenibile].

5 Cfr. [Segreteria di Stato dell'economia. Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU (rapporto sulla liberalizzazione dei servizi, disponibile in ted. e franc.). Grundlagen der Wirtschaftspolitik n. 12D. Serie di studi della Segreteria di Stato dell'economia. Berna 29 novembre 2005].

6 Cfr. [World Economic Forum. Global Competitiveness Reports. Varie annate, Oxford].

7 Cfr. [Amministrazione federale delle contribuzioni. Steuern als Standortfaktoren. Reformbedarf für die Schweiz. Rapporto finale del gruppo di lavoro «Standortstudie». Berna, 1° giugno 2001, pag. 17 segg.]; [Peter Birch Sörensen. Can Capital Income Taxes Survive? And should they? Copenhagen agosto 2006, pag. 7 segg.]. Per un'analisi della letteratura empirica cfr. [P. A. Bruchez, Ch. Schaltegger. International Tax Competition and Trends in Tax Policy: Some Implications for Switzerland. Amministrazione federale delle finanze e Amministrazione federale delle contribuzioni. Berna 2005. http://www.efv.admin.ch/d/themen/wirtschaft/WGOe/arbeitspapiere.php#2005 e http://www.estv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/arbeitspapiere.htm#2005].

8 Cfr. [Dipartimento federale delle finanze. Internationale Standortattraktivität der Schweiz aus steuerlicher Sicht. Rapporto del 1° febbraio 2006 all'attenzione del Consiglio federale. Berna 2006]. Ricerca pubblicata dalla KPMG Fides sulla fiscalità delle imprese in 60 Paesi. La ricerca dimostra che la concorrenza tra le piazze economiche dei diversi Stati nel campo della localizzazione aziendale tende ad inasprirsi, non da ultimo a causa della globalizzazione. Il terzo mondo e i Paesi emergenti presentano tassi massimi che in media sono di gran lunga inferiori a quelli degli Stati OCSE. Ma la concorrenza tra piazze economiche si è chiaramente intensificata anche in Europa negli ultimi tempi.

9 La Svizzera presta man forte all'UE per l'adozione di una soluzione efficace sulla base di un'imposta dell'agente pagatore, ma non per uno scambio automatico di informazioni. Il nostro Paese è pure disposto a cercare insieme all'UE soluzioni per rafforzare la lotta alle frodi nell'ambito della circolazione delle merci.

10 Cfr. [Dipartimento federale delle finanze. Kennzahlen zum Finanzstandort Schweiz (in ted. e franc.). Cifre aggiornate a dicembre 2006. http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/publikationen/Kennzahlen_d.pdf].

11 Cfr. [Dipartimento federale delle finanze. Piazza finanziaria e politica della piazza finanziaria Svizzera. Berna settembre 2006. http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/publikationen/Finanzplatz_d.pdf], [Dipartimento federale delle finanze. Direttive applicabili alla regolamentazione dei mercati finanziari. Per una regolamentazione dei mercati finanziari adeguata, razionale ed efficiente. Berna settembre 2005. http://www.efd.admin.ch/dokumentation/grundlagenpapiere/00818/index.html?lang=it].

12 Cfr. [Segreteria di Stato dell'economia, Ufficio federale della migrazione, Ufficio federale di statistica. Effetti della libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro svizzero – Secondo rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE, concernente il periodo compreso tra il 1° giugno 2002 e il 31 dicembre 2005. Berna 29 giugno 2006.] A tre anni dall'introduzione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALCP) concluso con l'Europa dei 15/AELS, il bilancio per il mercato svizzero del lavoro è positivo. L'immigrazione ha subito un andamento controllato, calibrato sulle necessità dell'economia elvetica. È aumentato il numero di persone provenienti dai Paesi dell'Europa dei 15 e dagli Stati dell'AELS, mentre è diminuito quello degli immigrati da altri Stati. Tale andamento rispecchia la politica delle migrazioni della Confederazione. Nonostante lo sviluppo rallentato del mercato del lavoro dovuto alla fase di bassa congiuntura, la forza lavoro indigena non ha subito in sostanza ripercussioni negative. Il maggiore aumento dell'immigrazione di manodopera dall'Europa dei 15 e dai Paesi dell'AELS si è riscontrato proprio in quelle categorie professionali in cui l'occupazione è migliorata anche per i cittadini svizzeri, sicché si può presumere che da questo punto di vista la manodopera indigena non abbia subito pressioni negative. Anche il tasso di disoccupazione dei cittadini svizzeri è andato sviluppandosi seguendo l'andamento della congiuntura e non si sono constatati effetti di dumping salariale dell'ALCP. Per quanto concerne le misure di accompagnamento, i controlli effettuati hanno permesso di accertare che le condizioni lavorative e salariali sono state per lo più mantenute.

13 Cfr. [Y. Flückiger et al. Analyse der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Mitgliedsländer der Europäischen Union in Bezug auf den Schweizerischen Arbeitsmarkt (disponibile in ted. e franc.). Ufficio federale della migrazione (a cura di). Berna 2005], [A. Brunetti. Ökonomische Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Schweiz. In: Die Volkswirtschaft 3/2004 nonché ulteriori contributi nello stesso numero della rivista Volkswirtschaft, disponibile in ted. e franc.].

14 Cfr. [R. Kappel, O. Landmann. Die Schweiz im globalen Wandel. Aussenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Herausforderungen. Zurigo 1997, pag. 142 segg.].

15 I brevetti creano uno stimolo per la realizzazione di innovazioni, in quanto consentono di impedire ai terzi di sfruttare un'invenzione a livello commerciale e quindi di recuperare il denaro investito nel processo di invenzione e di realizzare un utile. Senza la protezione offerta dai brevetti, le imprese private non sarebbero disposte a investire nella ricerca e nello sviluppo. D'altra parte, il brevetto conferisce al suo titolare un diritto di monopolio sull'invenzione per un certo periodo di tempo e pertanto rischia di essere utilizzato abusivamente per paralizzare la concorrenza.

16 Mentre negli Stati Uniti numerosi giovani scienziati e ingegneri fondano presto la loro propria azienda, spesso subito alla fine degli studi, e valorizzano così economicamente le loro conoscenze scientifiche (cosiddetti «spin off»), in Svizzera questo fenomeno è ancora troppo poco sviluppato, come pure nel resto dell'Europa. Negli USA il 75% dei neodiplomati delle università desidera diventare imprenditore, in Europa soltanto l'8%.

17 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio dell'8 dicembre 2006 concernente la legge sulla soppressione e la semplificazione delle procedure di autorizzazione («Semplificare la vita delle imprese»). FF 2007 309], [Consiglio federale svizzero. Simplifier la vie des entreprises. Rapporto del 18 gennaio 2006] Il rapporto contiene un programma d'intervento che conta più di 100 misure di sgravio amministrativo. Nel confronto internazionale la Svizzera occupa una buona posizione da questo punto di vista. [Segreteria di Stato dell'economia. Sondaggio sullo sgravio amministrativo delle PMI: http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=7695].

18 Cfr. [Hochschule für Gestaltung und Kunst Zurigo. Kultur. Wirtschaft. Schweiz. Das Umsatz- und Beschäftigungspotential des kulturellen Sektors. Zurigo 2003.] Il primo rapporto sull'economia della cultura in Svizzera attesta la grande importanza economica della cultura: la cultura è una componente importante dell'economia, che quanto a dinamismo non ha nulla da invidiare ad altri settori (cifra d'affari complessiva di 17 miliardi di CHF e secondo le stime circa 82000 occupati).

19 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto Europa 2006. 28 giugno 2006. FF 2006 6223].

20 Per i dati statistici in questo ambito cfr. [Ufficio federale di statistica. Der Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich (in ted. e in franc.). Neuchâtel 2005].

21 La quota di persone senza attività lucrativa definita secondo la norma dell'UIL è un parametro migliore per il confronto internazionale rispetto al tasso di disoccupazione, in quanto quest'ultimo dipende in larga misura dalla legislazione in materia di disoccupazione.

22 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione. PISA 2003 – Competenze per il futuro. Primo rapporto nazionale. Neuchâtel, Berna 2004].

23 Cfr. [B. Weber. Jugendarbeitslosigkeit in der Schweiz. In: Die Volkswirtschaft 10/2004. Le chômage des jeunes en Suisse. In: La Vie économique 10/2004].

24 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Scenari dell'evoluzione demografica della Svizzera 2005–2050. Neuchâtel 2006].

25 L'Unione europea ha accolto dieci nuovi membri nel 2004: Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca, Ungheria, Malta e Cipro.

26 Il Protocollo essendo entrato in vigore soltanto il 1° aprile 2006, per ora non sono ancora disponibili dati significativi, tant'è che non possiamo fornire alcuna cifra.

27 Cfr. [Ufficio federale di statistica (UFS). Inchiesta svizzera sulla struttura dei salari 2004. Risultati per grandi regioni. pag. 28 segg. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/22/publ.Document.77661.pdf].

28 Cfr. [W. Aeberhardt, M. Schläpfer. Ältere Arbeitnehmende und Wirtschaftswachstum. In: Die Volkswirtschaft 4/2006 nonché ulteriori contributi nello stesso numero della rivista].

29 Cfr. [A. Küng Gugler. Vereinbarkeit von Beruf und Familie – eine sozioökonomische Herausforderung. In: Die Volkswirtschaft 11/2004 nonché ulteriori contributi nello stesso numero della rivista].

30 Cfr. [Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo. Come è ripartito il lavoro tra i sessi? Berna 2002], [Ufficio federale di statistica. Satellitenkonto Haushaltsproduktion. Pilotversuch für die Schweiz. Neuchâtel 2004]. L'analisi valuta il valore monetario del lavoro non retribuito. Giunge alla conclusione che il valore aggiunto lordo delle economie domestiche rappresenta il 40% dell'economia globale in senso lato.

31 Cfr. [Ufficio federale di statistica (a cura di): La pauvreté des personnes en âge de travailler. Taux de pauvreté et de working poor parmi les personnes âgées de 20 à 59 ans, en Suisse, entre 2000 et 2005, Actualités OFS, Neuchâtel 2007. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/deindex//news/publikationen.Document.89824.pdf

32 Cfr. [FAA Università di San Gallo. Eine empirische Analyse der Arbeit auf Abruf in der Schweiz. Pubblicazione della seco – Studi sulla politica del mercato del lavoro n. 11. Berna 2004], [ECOPLAN. Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. Pubblicazione della seco – Studi sulla politica del mercato del lavoro n. 9. Berna 2003].

33 La lista dei Paesi meno sviluppati è stata aggiornata il 1° aprile 2004. Il Senegal è stato aggiunto all'elenco, mentre la Bosnia-Erzegovina, l'Albania e Malta ne sono state tolte. La lista comprende oggi 49 Paesi.

34 Bulgaria, Cile, Croazia, Israele, Giordania, Libano, Macedonia, Messico, Marocco, Gaza e Cisgiordania (OLP), Romania, Singapore, Tunisia, Turchia, Corea del sud e Africa del sud.

35 Cfr. [Dipartimento federale dell'economia DFE/Dipartimento federale degli affari esteri DFAE. Informationsblatt Freihandel Schweiz-EU im Agrar- und Lebensmittelsektor (scheda informativa sul libero scambio Svizzera-UE, disponibile anche in francese), Berna, giugno 2006]. Il 10 marzo 2006 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto d'analisi stilato da DFE e DFAE sulla fattibilità e sui vantaggi e svantaggi economici di un accordo di libero scambio con l'UE per i prodotti agricoli. Sulla scorta dei risultati dei colloqui di sondaggio condotti con le cerchie interessate, il 27 giugno 2006 il Consiglio federale ha deciso di avviare colloqui esplorativi con l'UE su un accordo generale di libero scambio nel settore agroalimentare.

36 Cfr. [Prof. dott. Markus F. Hofreither. Anpassungsprozesse der österreichischen Landwirtschaft als Folge des EU-Beitritts. Die Volkswirtschaft 9/2006, pag. 23 segg.].

37 Cfr. [Ufficio federale dell'agricoltura UFAG. Rapporto agricolo 2005. Berna 2005]. Nel sesto Rapporto agricolo, l'UFAG presenta i risultati degli indici che si basano sul concetto di sostenibilità elaborato dalla Confederazione e formula delle previsioni nelle tre dimensioni della sostenibilità per gli ambiti delle risorse, dell'efficienza e della giustizia. Negli ambiti che subiscono gli influssi della politica agricola si riscontrano dal 1990 sviluppi prevalentemente positivi. Tra il 1990 e il 2004 la produttività del lavoro è migliorata annualmente dell'1,4% e sono stati fatti investimenti sufficienti per la conservazione a lungo termine di edifici, macchinari e impianti. Non si è invece constatato alcun miglioramento del reddito agricolo – che corrisponde al 40% circa – rispetto a quello del resto della popolazione. Un'evoluzione positiva dal punto di vista della sostenibilità si è constatata a livello degli indici ecologici relativi alla biodiversità, agli antiparassitari, al fosforo e all'azoto, mentre non si riscontrano miglioramenti sul fronte del consumo di energia.

38 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 17 maggio 2006 concernente l'evoluzione della politica agricola (Politica agricola 2011). FF 2006 5815]. Il messaggio concerne una revisione parziale della legge sull'agricoltura, un decreto federale che stanzia mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2008–2011, modifiche del diritto fondiario rurale, della legge federale sull'affitto agricolo, della legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura, della legge sulle derrate alimentari e della legge sulle epizoozie. I provvedimenti proposti possono essere suddivisi secondo cinque piani d'azione: 1. Migliorare la competitività della produzione e della trasformazione, mediante una conversione in pagamenti diretti dei mezzi attualmente destinati al sostegno del mercato e mediante provvedimenti di riduzione dei costi. 2. Garantire, con un sistema mirato di pagamenti diretti, le prestazioni fornite dall'agricoltura nell'interesse generale e promuovere lo sviluppo ecologico. 3. Favorire la creazione di valore aggiunto e lo sviluppo sostenibile dello spazio rurale estendendo le possibilità di differenziare la produzione e di accordare aiuti agli investimenti nonché sostenendo iniziative di progetto collettive. 4. Attenuare le conseguenze dell'evoluzione strutturale sul piano sociale e favorirla rendendo più flessibile il diritto fondiario rurale e la normativa in materia di affitto agricolo. 5. Semplificare l'amministrazione e coordinare più efficacemente i controlli.

39 Il messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola (Politica agricola 2011) prevede per il quadriennio 2008–2011 lo stanziamento di un importo di circa 13,5 miliardi di franchi, vale a dire 500 milioni in meno dell'importo stanziato per il periodo 2004–2007. Con il trasferimento dei mezzi finanziari destinati al sostegno del mercato, l'importanza delle risorse finanziarie a disposizione per la produzione e lo smercio si riduce ulteriormente. D'altra parte, i pagamenti diretti rappresentano circa l'83% delle risorse finanziarie concesse a favore dell'agricoltura.

40 Cfr. [Dipartimento federale dell'economia. Stratégie de l'approvisionnement économique du pays (approvata dal Consiglio federale il 15 ottobre 2003)].

41 Le scorte obbligatorie riguardano i seguenti prodotti: cereali, riso, zucchero, oli e grassi commestibili, caffé, concimi, medicamenti (antibiotici), carburanti e combustibili liquidi.

42 Cfr. [B. Hotz-Hart et al. Exzellent anders! Die Schweiz als Innovationshost. Zürich 2006].

43 Cfr. [Mauch Consulting. Politik der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz, Standortbestimmung und Perspektiven. Berna 2001. Bildungs- und Wissenschaftspolitik, p. 93 ss.].

44 Grazie alla strategia di Lisbona (maggio 2000) l'UE intende trasformarsi entro il 2010 nello spazio economico basato sul sapere più dinamico e competitivo del mondo intero. «Più ricerca per l'Europa»: secondo gli obiettivi di Barcellona (settembre 2002), questo slogan dovrebbe consentire di aumentare la spesa R+S dell'UE al 3% del PIL entro il 2010 e a quota del settore privato nel finanziamento del settore R+S ai due terzi dei fondi stanziati. Paesi europei paragonabili alla Svizzera, come la Svezia (4,0%, 2003) o la Finlandia (3,5%, 2004) hanno già raggiunto questo obiettivo. La Francia, la Germania e l'Austria, nostri vicini, intendono raggiungerlo entro il 2010. In Svizzera la spesa R+S corrisponde al 2,9% del PIL; il 69,7% proviene dal settore privato (2004).

45 Secondo le stime, in Cina si diplomano ogni anno circa 360 000 nuovi ingegneri (al termine di un curricolo di studi quadriennale) e la spesa R+S cresce ogni anno del 25%. Fonte: Business Week.

46 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Wissenschafts- und Technologie-Indikatoren (F+E-Aufwendungen). Neuchâtel, 2006], [Ufficio federale di statistica, F+E (in) der Schweiz, diverse annate. Finanzen und Personal. Neuchâtel. V. anche [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/09/key/ind2.Document.25511.xls]. Nel 1989 la spesa R+S corrispondeva al 2,7% del PIL, nel 2000 al 2,6% e nel 2004 al 2,9%. Contemporaneamente si osserva che il settore privato aumenta la spesa R+S all'estero in misura maggiore

rispetto alla spesa in Svizzera. Sinora, tuttavia, ciò non ho comportato un indebolimento della piazza economica Svizzera, ma piuttosto un rafforzamento. Le ricerche dimostrano che la ricerca e lo sviluppo all'estero costituisce un complemento delle attività del settore privato in patria.

47 Cfr. [Ufficio federale di statistica, F+E-Ausgaben der Schweiz 2004. Finanzen und Personal. Neuchâtel 2006].

48 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 24 gennaio 2007 concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011. FF 2007 1131].

49 Cfr. [Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia. Recommandations concernant la politique suisse de la formation, de la recherche et de l'innovation pour la période 2008–2011, Berna 2006].

50 La ricerca fondamentale è impostata a lungo termine e serve principalmente ad acquisire conoscenze. La sua utilità immediata è perlopiù occulta; il cammino che conduce al prodotto a valore aggiunto e alla soluzione dei problemi rilevanti per la società è lungo e quasi mai diritto. Di per sé sola, una ricerca fondamentale di elevata qualità non basta a creare il benessere economico, a garantire una elevata qualità della vita e la realizzazione culturale. Ma senza la ricerca fondamentale viene a mancare l'appoggio su cui basarsi per conseguire tali obiettivi.

51 Cfr. [Zentrum für Wissenschafts- und Technologiestudien CEST. Scientometrics Scoreboard. luglio 2004; Schlüssel-Indikatoren zum Forschungsplatz Schweiz (1981–2002). Berna 2004], [Centre de compétence scientométrie du CEST. La place scientifique suisse entre compétition et coopération 1994–1999: Une contribution à l'«Etat de la recherche suisse» et à la «Topographie de la place scientifique suisse» (rapporto intermedio). CEST 2001/12. Berna 2001], [F. Da Pozzo, I. Maye, A. Roulin Perriard, M. von Ins. Die Schweiz und die weltweite Champions League der Forschungsinstitutionen 1994–1999 (rapporto intermedio). Ein Beitrag zu einem internationalen Benchmarking: Konzept und erste Resultate. CEST 2001/11. Berna 2001].

52 Cfr. [Fondo nazionale svizzero. Programma pluriennale 2004–2007. Berna senza annata], [Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia. Programma in nove punti di promovimento della scienza e della tecnologia in Svizzera. Documento CSST 2/2002. Berna 2002], [Consiglio delle accademie scientifiche svizzere CASS. Forschungshorizont 2010. Vorschläge für Forschungsschwerpunkte in der Botschaft BFT 2004–2007. Berna 2002], [Förderung der Geistes- und Sozialwissenschaften. Schlussbericht der von der Gruppe Wissenschaft und Forschung eingesetzten Arbeitsgruppe. Schriftenreihe BBW 2002/2d. Berna 2002]. Per oltre un decennio, vi sono stati ben pochi cambiamenti nel finanziamento della ricerca fondamentale da parte delle Divisioni I, II e III del Fondo nazionale svizzero. Il finanziamento della ricerca orientata, invece, è praticamente raddoppiato. Il Fondo nazionale svizzero quantifica il fabbisogno supplementare di risorse nel periodo 2004 –2007, rispetto al 2003, al 13% per quanto concerne la ricerca fondamentale e al 15% per la promozione delle nuove leve. L'aumento sarebbe necessario per mantenere la buona posizione occupata dalla piazza Svizzera nel campo della ricerca nel confronto internazionale. Nel campo delle scienze umane e sociali le priorità consistono nel miglioramento delle condizioni di assistenza e nel completamento mirato della ricerca individuale mediante una rete di collaborazione.

53 Cfr. [Aggruppamento per la scienza e la ricerca / Ufficio federale dell'educazione e della scienza. Investieren wir genug in den Denkplatz Schweiz? Bildung, Forschung, Technologie: Tour d'horizon und Perspektiven. Documentazione informativa per la stampa del 18 aprile 2002], [M. Von Ins. Grundlagenforschung, angewandte Forschung und experimentelle Forschung im internationalen Vergleich. Consiglio svizzero della scienza, FER-DT 3/96. Berna 1996], [C. Kleiber. Bildung, Wissenschaft und Kultur: Stützen der Gesellschaft von morgen. Ein Zukunftsprojekt für die schweizerischen Hochschulen. Bilancio del segretario di Stato alla ricerca e alla scienza sui primi 100 giorni. Aggruppamento per la scienza e la ricerca. Berna 1998.] A proposito del concetto di «università integrata» cfr. p. 18 ss.]. Indagini comparative sulle fonti di finanziamento della ricerca e dello sviluppo nei Paesi OCSE forniscono importanti indicazioni relative a un'eccedenza del finanziamento pubblico, vale a dire alla differenza tra la parte di ricerca e sviluppo finanziata dallo Stato e la parte effettivamente compiuta dall'ente pubblico. Troviamo le maggiori eccedenze di finanziamento delle pubbliche istituzioni negli USA (15% del volume totale R+S) e in Francia (9% del volume totale R+S). In confronto all'OCSE, invece, la Svizzera si trova sotto questo aspetto in fondo alla graduatoria (dopo il Giappone) e vanta la più piccola eccedenza di finanziamento pubblico (0,5% del volume totale R+S). Ciò significa che in Svizzera si osservano solo flussi finanziari esigui tra l'ente pubblico e il settore privato. Riguardo ai flussi finanziari esaminati, il settore pubblico e privato sono ampiamente indipendenti l'uno dall'altro, all'estremo opposto degli Stati Uniti, dove la ricerca finanziata dall'ente pubblico viene svolta per metà dalle pubbliche istituzioni e per metà da istituzioni del settore privato. I Programmi nazionali di ricerca (PNR) rappresentano un sostanziale contributo al rafforzamento del settore svizzero della ricerca in ambiti di importanza strategica per la ricerca. Dei 14 PNR approvati tra la fine del 2000 e la metà del 2001 cinque sono consacrati al settore di ricerca delle scienze della vita, tre alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; due sono consacrati alle scienze sociali o ad aspetti interdisciplinari. con importanti componenti sociologiche; uno dei programmi tocca le tematiche dell'ambiente, delle nanoscienze e dell'ottica. Nel 2004 è stata lanciata una seconda serie di PNR, dedicata alle scienze sociali e umane.

54 Cfr. [Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca SER, Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT (a cura di). Controlling strategico. Messaggio concernente la promozione dell'educazione, della ricerca e della tecnologia 2004–2007. Rapporto intermedio del gruppo di lavoro interdipartimentale «Controlling strategico ERT». Berna 2007]. Cfr. le indicazioni al capitolo 10.

55 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 13 settembre 2006 sul finanziamento della partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione negli anni 2007–2013. FF 2006 7445.].

56 Cfr. [Comitato interdipartimentale di coordinamento per la scienza (IDA-WI). Schweizerische Wissenschaftsaussenpolitik: Konzeptbericht. Berna 1997], [Th. Schöttli. Brain-Drain. Schweizer Wissenschaftler in den USA. FER 184/1998]. Ad esempio il gemellaggio tra Basilea e Boston è dettato prevalentemente da ragioni di politica della scienza; nuovo polo di ricerca dell'industria farmaceutica Novartis a Cambridge/USA.

57 Cfr. [Hotz-Hart, B. et al. (2006): Exzellent anders! Die Schweiz als Innovationshost. Rüegger Verlag. Zurigo/Coira].

58 Cfr. [Gruppo di lavoro Politica estera in ambito scientifico. Elemente einer schweizerischen Wissenschaftsaussenpolitik des Bundes. Bericht der Arbeitsgruppe WAP. Berna 2001], [IDA-WI (Comitato interdipartimentale di coordinamento per la scienza). Politica estera svizzera in ambito scientifico. Konzeptbericht 1997]. quattro obiettivi della politica estera svizzera in ambito scientifico sono: coordinamento delle azioni del mondo scientifico svizzero con quelle dell'economia privata e della politica estera, promozione della piazza scientifica svizzera all'estero attraverso l'impiego di moderni mezzi di comunicazione, collaborazione con i Paesi industrializzati più sviluppati e allestimento di una strategia per lo sfruttamento del potenziale scientifico dei paesi in via di sviluppo.

59 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 24 gennaio 2007 concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011. FF 2007 1131; 1252 segg.]

60 Cfr. [Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). Settore di ricerca Sviluppo e cooperazione. Programma di ricerca 2008–2011. Cfr. anche: http://www.deza.admin.ch/de/Home/Aktivitaeten/Prozess_Methodenwissen_Forschung/Forschung], Sul piano internazionale, il Fondo nazionale svizzero intende contribuire in modo mirato al potenziamento della ricerca scientifica con la realizzazione di programmi di ricerca nelle regioni interessate del mondo e promuovere la cooperazione tra questi e la Svizzera in ambito scientifico. Attualmente il Fondo nazionale svizzero realizza in collaborazione con la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) due programmi, sui quali troverete indicazioni aggiornate in: SCOPES 2005–2008: Scientific Co-operation between Eastern Europe and Switzerland (SCOPES Osteuropa) (SCOPES Europe de l'est) e partenariati di ricerca con Paesi in via di sviluppo (Forschungspartnerschaften mit Entwicklungsländern) (Partenariats de recherche avec les pays en développement) Il Fondo nazionale svizzero è coinvolto o partecipa inoltre a numerose attività a livello internazionale con (parziale) carattere di programma (Förderung im Ausland) (Encouragement à l'étranger)

61 Cfr. [OCSE. Managing National Innovations Systems. Parigi 1999], [OCSE. Benchmarking Industry-Science Relationships. Parigi 2002], [B. Hotz-Hart et al. Exzellent anders! Die Schweiz als Innovationshost. Zurigo 2006].

62 Cfr. [Directorate-General for Enterprise and Industry of the European Commission Ed. European Innovation Scoreboard 2005–Comparative Analysis of Innovation Performance. December 2005 http://trendchart.org].

63 Cfr. [Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia. Evaluation der Kommission für Technologie und Innovation. Bericht Selbstevaluation. Berna 2002, pag. 35], [U. Aeberhard, J. Scheller, D. Bachmann. Ein neues Instrument für die Innovationsförderung. Forschungspolitische Früherkennung, Arbeitsdokument DT 5/1996. Berna 1996]. Per quanto riguarda la quota degli investimenti nella ricerca fondamentale (I), nella ricerca applicata (II) e nello sviluppo commerciale (III) si adotta come regola empirica la relazione 1:10:100. Ciò significa che per ogni franco con cui si promuove la realizzazione della fase II ne occorrono 10 nella fase III. Il fabbisogno di fondi di un progetto dalla ricerca fondamentale fino al momento in cui è pronto per essere immesso sul mercato aumenta in modo sproporzionato. Poiché la realizzazione dei risultati della ricerca inizia con la fase II, si constata in primo luogo che l'obiettivo del «trasferimento del successo» dalla ricerca fondamentale (fase I) alla ricerca applicata (fase II) richiede una politica d'incentivazione coordinata (anche sotto il profilo finanziario). In secondo luogo, risulta però evidente che un'organizzazione di ricerca e sviluppo che si concentra solo sulle fasi I e II.

64 Cfr. [Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca SER, Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT (a cura di). Controlling strategico. Messaggio concernente la promozione dell'educazione, della ricerca e della tecnologia 2004–2007. Rapporto intermedio del gruppo di lavoro interdipartimentale «Controlling strategico ERT». Berna 2007]. Cfr. le indicazioni al capitolo 9.

65 Cfr. [Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia. Evaluation der Kommission für Technologie und Innovation. Bericht Selbstevaluation. Berna 2002, pag. 40]. In questo campo hanno successo soprattutto i PF. Attualmente, tuttavia, rispetto agli Stati Uniti la crescita delle ditte svizzere appena fondate non è ancora sufficiente. Per creare una vera e propria cultura dello start up con effetti a livello nazionale tutte le parti del sistema di sostegno devono essere ottimizzate. Oltre al valore sociale dell'imprenditoria, sono interpellati le ditte esistenti, i «coach» e «businessangel», i media, istituzioni quali incubatrici e parchi tecnologici, le scuole, ma anche lo Stato. Ad esempio, grazie a ciò l'iniziativa start up della CTI acquisisce la sua importanza particolare.

66 Cfr. [Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca SER. Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT (a cura di). Controlling strategico. Messaggio concernente la promozione dell'educazione, della ricerca e della tecnologia 2004–2007. Rapporto intermedio del gruppo di lavoro interdipartimentale «Controlling strategico ERT» Berna 2007]. Cfr. le indicazioni al capitolo 8.

67 Cfr. [Gruppo di lavoro Politica estera in ambito scientifico. Elemente einer schweizerischen Wissenschaftsaussenpolitik des Bundes. Bericht der Arbeitsgruppe WAP. Berna 2001], [Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (a cura di). «Die Schweiz im weltweiten Innovationswettbewerb». Progetto all'attenzione del capo del DFE. Berna 1.7.2002, (inedito) pag. 23 segg.].

68 Cfr. [OECD Reviews of Innovation Policy. Switzerland, Parigi, 2006].

69 Cfr. [Dipartimento federale dell'interno / Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca. Durch Bildung und Forschung die Zukunft gestalten, Perspektiven für 2008. Berna 2000], [Consiglio svizzero della scienza. F&B 4/99. Berna 1999]. Mediante vari indicatori bibliometrici si documenta una grande creatività del sistema svizzero. Per contro, sussistono problemi nei rapporti al di sotto delle dimensioni critiche, valorizzazione insufficiente del sapere, assegnazione dei mezzi suscettibile di miglioramento, sistema troppo complesso, adeguamento troppo lento al mercato del lavoro, sfruttamento insufficiente delle possibilità di perfezionamento.

70 Cfr. [U. P. Trier (a cura di). Was bringt unsere Bildung? Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms 33, Wirksamkeit unserer Bildungssysteme. Coira/Zurigo 1999], [Programma nazionale di ricerca 43. Bildung und Beschäftigung, erste Resultate].

71 Cfr. [Aggruppamento della scienza e della ricerca. Durch Bildung und Forschung die Zukunft gestalten, Perspektiven für 2008. Berna 2000]. L'unità della formazione terziaria deve tuttavia tenere conto delle differenze tra le scuole universitarie affinché possa essere approntata un'offerta di formazione e di ricerca che, nella sua complementarietà, soddisfi la domanda del mercato del lavoro.

72 Le scuole universitarie devono soprattutto divenire competenti per l'assegnazione interna dei mezzi, l'organizzazione, la scelta e la retribuzione del personale e lo sviluppo strategico, in modo da essere in grado di adeguarsi autonomamente al contesto nazionale e internazionale e di raggiungere meglio gli obiettivi concordati periodicamente con i suoi responsabili.

73 Vgl. [Staatssekretariat für Wissenschaft und Forschung, Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.). Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft. Bericht der Projektgruppe Bund-Kantone Hochschullandschaft 2008. Bern 20. Oktober 2004. Cfr. [www.sbf.admin.ch/htm/bildung/hochschullandschaft/hsl-i.html].

74 Cfr. [D. Foray, S. Lhuillery. La Suisse dans une économie globalisée de la connaissance. Rapporto commissionato dall'UFFT e dal SER. Losanna 2006].

75 Cfr. [UFFT, SER. Prüfung der Notwendigkeit einer Stärkung der Tertiärbildung sowie Massnahmen zur Effizienzsteigerung im tertiären Bildungssektor. 2006 (documento di lavoro ad uso interno)].

76 Cfr. [Organization for Economic Co-operation and Development OECD. Education at a Glance 2006. OECD 2006. Table A 1.3a Population that has attained tertiary education (2004)].

77 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Das Innovationssystem der Schweiz im internationalen Vergleich. Eine Auswahl von Indikatoren aus dem Europäischen Innovationsanzeiger 2005. Neuchâtel 2006].

78 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Studierende und Hochschulabsolventen. Szenarien 2006–2015. Neuchâtel 2006]. Secondo gli scenari elaborati dall'Ufficio federale di statistica, nell'anno scolastico 2006/2007 il numero di studenti nelle università svizzere potrebbe aumentare del 2% e raggiungere quota 169 500 (2005: 165 700). Quest'ultima cifra è probabilmente destinata ad aumentare costantemente fino al 2012 dell'1,9–2,2%. Successivamente la crescita potrebbe assottigliarsi fortemente a causa del previsto calo demografico. Nel complesso, il numero di studenti nelle università svizzere (senza considerare i master FH, cfr. capitolo 1.4) dovrebbe raggiungere una quota compresa tra I 192 000 e I 200 000 studenti entro il 2015. Ciò corrisponde a un aumento del 16–21% rispetto al 2005.

79 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 24 gennaio 2007 concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011. FF 2007 1131].

80 Cfr. [Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia. Promozione delle nuove leve accademiche nelle università svizzere. Raccomandazioni del Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia. Documento CSSR 1/2001. Berna 2001], [Fondo nazionale svizzero. Programma pluriennale 2004–2007. Berna senza annata, cap. 2, Promozione delle nuove leve, pag. 16–18]. «training grants» vanno a singoli dottorandi, bensì a dipartimenti universitario a scuole di dottorato, che si candidano al concorso per ottenere i mezzi a disposizione; essi motivano le università a sviluppare programmi di dottorato di alto livello qualitativo e competitivi. Le scuole di dottorato sono reti interuniversitarie e interdisciplinari focalizzate su un tema. Introdotto nel 2000, il programma di cattedre promosse dal FNS offre ai giovani ricercatori promettenti l'opportunità di svolgere un proprio progetto di ricerca con un piccolo gruppo, per un periodo da quattro a sei anni.

81 Cfr. [http://www.bologna-berlin2003.de/de/main_documents/index.htm], [http://www.eua.be//] Documentazione di base sul processo di Bologna in Svizzera e in Europa: cfr. [www.crus.ch/deutsch/Lehre/bologna/index.htm], [www.crus.ch/deutsch/enic/], [www.crus.ch/franz/enic/], [www.europa.eu.int/comm/education/socrates/ects.html], Oltre alla Dichiarazione di Bologna, per il coordinamento dei cicli di studio all'interno dell'Europa sono importanti la Convenzione di Lisbona del 1997 (sistema di diplomi comparabile) inclusa l'addenda al diploma e il sistema europeo di trasferimento di crediti accademici ECTS.

82 Cfr. documentazione di base riguardante il Campus Virtuale. [www.cus.ch/De/D_Projekte/D_Projekte_Campus/Projekte_VCS.html], [www.virtualcampus.ch/]. I nuovi media e quindi il Campus Virtuale quale programma della Confederazione svolgono un ruolo chiave nella modularizzazione.

83 Grazie all'istituzione dell'organo per la garanzia della qualità, di competenza della Confederazione e dei Cantoni universitari, sono stati intrapresi primi passi essenziali nel settore universitario. Con l'acquisizione e l'elaborazione sistematica e durevole di dati relativi al sistema di formazione, il monitoraggio deve in particolare fornire le basi per attuare adeguamenti corretti e tempestivi. La prevista legge quadro sulle scuole universitarie creerà una cornice unitaria per l'assicurazione qualità.

84 Cfr. [GfS-Forschungsinstitut. Geschäftsbereich Politik und Staat. Schweizer Berufsbildungs-Delphi. Berna 2001. http://www.bildungsdelphi.ch/index-publikationen-d.php3], [Dipartimento federale dell'economia. Berufsbildung: Eine Reform für ein starkes System. Prospetto. Berna 2000].

85 Cfr. [Consiglio federale svizzero. La situazione sul mercato dei posti di tirocinio. Rapporto in adempimento del postulato Galladé (03.3621). Berna 8.12.2006]

86 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 24 gennaio 2007 concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011. FF 2007 1131; 1167 seg.]. Nell'autunno 2006 è stato introdotto un Masterplan per la formazione professionale superiore alfine di aumentare l'efficienza in questo settore con l'ausilio di criteri benchmark e grazie alla trasparenza dei costi.

87 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Lebenslanges Lernen und Weiterbildung. Bestandesaufnahme der internationalen Indikatoren und ausgewählte Resultate. Neuchâtel 2006].

88 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Weiterbildung in der Schweiz 2003. Eine Auswertung der schweizerischen Arbeitskräfteerhebungen (SAKE) 1996–2003. Neuchâtel 2003].

89 Cfr. [Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia. Prüfung der Rolle des Bundes in der berufsorientierten Weiterbildung. Documento di lavoro ad uso interno. 2006].

90 Cfr. Consiglio federale svizzero. Messaggio del 24 gennaio 2007 concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011. FF 2007 1131].

91 Cfr. [Centro svizzero di coordinamento per la ricerca in educazione (CSRE. Bildungsbericht Schweiz 2006. Aarau 2006]. Il rapporto sperimentale è stato pubblicato il 12 dicembre 2006 ed è disponibile in internet all'indirizzo www.bildungsbericht.ch.

92 Cfr. [Th. Meyer. Förderung des akademischen Nachwuchses: eine Sondermassnahme? Zwischenbericht 2000. Schriftenreihe BBW. Berna 2000], [INTERFACE/sfinx. Evaluation: Bundesprogramm Chancengleichheit, Zwischenbericht auf der Basis des Reportings der Universitäten 2001. Lucerna aprile 2002]. La misura più importante è costituita da una promozione coerente delle donne nei programmi in favore delle nuove generazioni. Inoltre, i «gender studies», in quanto ambito scientifico, oltre ad approntare un significativo sapere orientativo, forniscono un contributo essenziale alla promozione delle pari opportunità tra uomo e donna. Cfr. anche http://www.cus.ch/wItalienisch/publikationen/index.php?navid=30

93 Cfr. [Barben et al. Evaluation Bundesprogramm Chancengleichheit von Frauen und Männern an den Fachhochschulen 2004–2007. Schlussbericht. Commissionato dall'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT, Direzione del programma per le pari opportunità per donne e uomini nelle scuole universitarie professionali. Berna ottobre 2006].

94 Cfr. [Legge federale del 6 ottobre 2006 sui sussidi alle spese dei Cantoni per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria. FF 2006 8375].

95 Cfr. [Dipartimento federale dell'economia. Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 3D. Der Wachstumsbericht. Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik. 3. Auflage. Berna 2003]. Sulla base del rapporto sulla crescita, il 18 febbraio 2004 il Consiglio federale ha adottato un primo pacchetto in cui sono riunite 17 misure volte a superare la debole crescita economica in Svizzera. Uno dei sei obiettivi di crescita si prefigge l'assicurazione di un sistema d'educazione competitivo. Tra le misure previste figura l'analisi del ruolo della Confederazione nella formazione professionale continua. Il 31 gennaio 2007 il Consiglio federale ha deciso di proseguire la politica di crescita nella legislatura 2007–2011 adottando un secondo pacchetto di misure. Si prevede fra l'altro di garantire un'elevata qualità della formazione nelle scuole universitarie.

96 Cr. [Ufficio federale di statistica. Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Neuchâtel 2006], [Ufficio federale di statistica, Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione. Pronti per la vita? Le competenze di base dei giovani. Sintesi del Rapporto nazionale PISA 2000. Neuchâtel 2001], [S. Vanhooydonck, S. Grossenbacher. Illetrismus – Wenn Lesen ein Problem ist, Hintergründe und Gegenmassnahmen. Trendbericht Nr. 5. Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung / Ufficio federale della cultura (ed.). Aarau 2002], [Ph. Notter, F. Stoll. In: Adult Literacy Skills for the Knowledge Society. International Adult Literacy Survey, Final report: Literacy in the Information age. OECD. Parigi 1997]. L'indagine PISA 2000 sulle competenze di base dei giovani ha evidenziato in particolare taluni punti deboli del sistema educativo svizzero rispetto alle altre nazioni.

97 Cfr. [Ufficio federale della migrazione (su mandato del capo del DFGP). Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera – Rilevamento dei fatti, delle cause, dei gruppi a rischio, dei provvedimenti e delle necessità d'intervento in materia di politica integrativa. Berna, luglio 2006].

98 Cfr. [Consiglio svizzero della scienza. Zielvorstellungen für die Entwicklung der schweizerischen Hochschulen in der Periode 2000– 2003. FS 15a/1997. Berna 1997, cap. 5.9].

99 Cfr. [A. Streit. Soziale Sicherheit: Aufbau und Ausbau in der Vergangenheit und finanzielle Zukunftsperspektiven. In: N. Harabi (ed.). Sozialpolitik in der Bewährung. Berna 1998. pag. 11 segg.]. La struttura molteplice dell'assicurazione attuale diventa comprensibile tenendo conto dell'evoluzione storica. Nel 1902 fu introdotta l'assicurazione militare, nel 1914 l'assicurazione malattia e nel 1918 l'assicurazione contro gli infortuni. Nel 1925 si gettarono le basi costituzionali per l'AVS, ma un primo progetto di legge fu respinto dal popolo. È solo 23 anni dopo, nel 1948, che fu possibile realizzare l'AVS. L'indennità per perdita di guadagno per le persone che prestano servizio militare ebbe la sua origine durante la Seconda Guerra mondiale e fu introdotta definitivamente dopo la fine del conflitto. Anche le indennità di famiglia per il settore agricolo furono introdotte dopo la Seconda Guerra mondiale. Lo stesso dicasi per la prima legge sulla disoccupazione. L'assicurazione per l'invalidità fu introdotta solo nel 1960 (35 anni dopo l'articolo costituzionale). Allora, l'ossatura dello Stato sociale svizzero era pressoché formata. Dopo di che, a partire dalla metà degli anni Sessanta, seguì la fase dell'estensione in varie fasi. L'elemento centrale fu l'introduzione delle prestazioni complementari nel 1966. Nel 1972 fu sancito nella Costituzione il principio dei tre pilastri. Nel 1973 e nel 1975 le rendite AVS furono aumentate rispettivamente dell'80% e del 25%. I contributi dei dipendenti e dei datori di lavoro aumentarono insieme dal 5,2% all'attuale tasso dell'8,4%. Nel 1985 – 13 anni dopo la pertinente disposizione costituzionale – fu introdotta l'obbligatorietà per il secondo pilastro. Risale a tale data anche il trattamento fiscale di favore per il terzo pilastro (soprattutto del pilastro 3a). Nel 1984, con la prima revisione dell'assicurazione contro gli infortuni, l'obbligatorietà nelle fabbriche con un elevato rischio di infortuni fu ampliata a tutti i dipendenti. Oltre all'INSAI, furono ammesse anche le assicurazioni private. Nel 1984 fu introdotta l'assicurazione contro la disoccupazione per tutti i lavoratori dipendenti nonché un finanziamento a livello federale del sistema AVS. Nel 1996, infine, con la nuova legge sull'assicurazione malattie, furono colmate le lacune esistenti nell'assicurazione di base. Infine, con una revisione della legge sulle indennità per perdita di guadagno è stata introdotta nel 2005 un'indennità per perdita di guadagno in caso di maternità.

100 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Conto globale della sicurezza sociale 2004. Neuchâtel 2006].

101 Cfr. [Ch. Lutz. Die Suche nach alternativen Visionen der Sozialpolitik. In: N. Harabi (ed.). Sozialpolitik in der Bewährung. Berna 1998], [H. Ruh. Solidarität und Zukunft des Sozialstaates. In: N. Harabi (ed.). Sozialpolitik in der Bewährung. Berna 1998], [R. Rechsteiner. Sozialstaat Schweiz am Ende? Zurigo 1998], [P. Zweifel et al. Soziale Sicherheit von morgen. Ein Vorschlag für die Schweiz. Berna 1996], [D. de Pury, H. Hauser, B. Schmid (ed.). Mut zum Aufbruch, Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz. Zurigo 1995]. In tale contesto, sono stati messi in discussione in particolare gli effetti della ridistribuzione e l'efficienza del sistema esistente e sono state rilanciate proposte di ristrutturazione globale, facendo tra l'altro valere che si tratta della sola opportunità per garantita l'attrattiva della piazza economica Svizzera.

102 Cfr. [Dipartimento federale dell'interno. Bericht über eine aktualisierte Gesamtschau des finanziellen Mehrbedarfs der Sozialversicherungen bis zum Jahre 2025 vom 17. Mai 2002], [Gruppo di lavoro interdipartimentale «Prospettive di finanziamento delle assi-

curazioni sociali» IDA FiSo 2. Analyse der Leistungen der Sozialversicherungen. Konkretisierung möglicher Veränderungen für drei Finanzierungsszenarien. Berna 1997], [Gruppo di lavoro interdipartimentale «Prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali» IDA FiSo 1. Rapporto sulle prospettive die finanziamento delle assicurazioni sociali. Berna 1996], [Dipartimento federale dell'interno. Bericht zur heutigen Ausgestaltung der schweizerischen 3-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Berna 1995].

103 3ª revisione delle PC (1997), 1ª revisione parziale della LAMal (2000), 2ª revisione parziale della LAMal [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 18 settembre 2000 concernente la revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie. FF 2001 631], 11ª revisione dell'AVS [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 2 febbraio 2000 sull'11ª revisione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e sul finanziamento a medio termine dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e dell'assicurazione per l'invalidità. FF 2000 1651], 1ª revisione della LPP (2003), 4ª revisione dell'AI (2003), 3ª revisione dell'AD (2003), revisione della normativa dell'indennità per perdita di guadagno (introduzione dell'indennità per perdita di guadagno in caso di maternità) (2003), Strategia globale LAMal [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 26 maggio 2004 concernente la revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie (Strategia e temi urgenti). FF 2004 3803], 5ª revisione dell'AI [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 22 giugno 2005 concernente la 5ª revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità. FF 2005 3989], 11ª revisione dell'AVS [Consiglio federale svizzero. 11ª revisione dell'AVS (nuova versione), primo e secondo messaggio, FF 2006 1823; FF 2006 1925].

104 Cfr. [Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale. Concetti e indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale (direttive rivedute nel 2005). Berna 2005]. Negli anni Novanta numerosi Cantoni hanno modificato la loro legislazione in materia di assistenza sociale. La Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) ha adottato nel 2005 nuove norme (raccomandazioni) che rafforzano gli incentivi al lavoro e all'integrazione.

105 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Conto globale della sicurezza sociale 2004. Comunicato stampa del 1° giugno 2006]. Per il settore delle assicurazioni sociali cfr. [Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Statistica svizzera delle assicurazioni sociali 2006. Berna 2006]. I paragoni internazionali si basano su una definizione delle spese sociali che comprende non soltanto le assicurazioni sociali, ma anche altre misure di politica sociale come l'assistenza sociale, le sovvenzioni statali alla sanità, le case per anziani e la protezione della gioventù, le misure sociali adottate nel quadro delle politiche in materia di droga e in materia di asilo, nonché il pagamento continuato del salario da parte del datore di lavoro in caso di malattia, infortunio e maternità come pure prestazioni di istituzioni private. Nel 2004, le spese sociali in Svizzera hanno raggiunto il 29.6% del PIL mentre nell'UE-25 si attestavano in media al 27,3% e al 27,6% per l'UE-15. Tra i Paesi vicini la Francia (31,2%) raggiunge una quota più elevata, presentano invece quote inferiori la Germania (29,5%), l'Austria (29,1%) e l'Italia (26,1%).

106 Cfr. [L. Gärtner, Y. Flückiger. Probleme des Sozialstaats: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven. Synthesebericht (Nationales Forschungsprogramm NFP 45). Zurigo 2006].

107 Cfr. [F. Höpflinger, A. Stuckelberger. Alter, Anziani, Vieillesse. Principaux résultats et conclusions du Programme national de recherche PNR 32. Berna 1999].

108 Cfr. [G. Luisier, S. Cotter, L. Gärtner. Chances, risques et défis de l'évolution démographique. In: Ufficio federale di statistica (ed.). Demos, n. 1/2003. Neuchâtel], [F. Höpflinger, A. Stuckelberger. Alter, Anziani, Vieillesse. Principaux résultats et conclusions du Programme national de recherche PNR 32. Berna 1999].

109 Cfr. [Gruppo di lavoro interdipartimentale IDA ForAlt. Rapporto di sintesi del programma di ricerca sul futuro a lungo termine della previdenza per la vecchiaia. In: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (ed.). Aspetti della sicurezza sociale, rapporto n. 13/03. Berna 2003], [S. Spycher, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS). Auswirkungen von Regelungen des AHV-Rentenalters auf die Sozialversicherungen, den Staatshaushalt und die Wirtschaft. In: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (ed.). Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 5/97. Berna 1997, pag. 62 seg.].

110 Cfr. [Consiglio federale svizzero. 11ª revisione dell'AVS (nuova versione), primo e secondo messaggio. FF 2006 1823; FF 2006 1925].

111 Cfr. [Gruppo direttivo misto DFE/DFI «Partizipation älterer Arbeitnehmer». Partizipation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Synthesebericht. Massnahmenvorschläge: Bereich Sozialversicherungen, Gesundheit am Arbeitsplatz, Arbeitsmarktfähigkeit. Berna, novembre 2005.]

112 Cfr. [R. van Nieuwkoop (ecoplan). OLGA: Overlapping Generations Model und Generational Accounting zur Analyse von Finanzierungs- und Umverteilungsfragen in der AHV. Wissenschaftlicher Schlussbericht. Berna 2004], [Gruppo di lavoro interdipartimentale IDA ForAlt. Synthesebericht zum Forschungsprogramm zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung. In: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (ed.). Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 13/03. Berna 2003], [K. Schluep. Finanzierungsbedarf in der AHV (inkl. EL). In: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (ed.). Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 13/03. Berna 2003].

113 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 22 novembre 2006 concernente la modifica della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Adeguamento dell'aliquota minima di conversione). FF 2006 8683], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 22 giugno 2005 concernente la 5ª revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità. FF 2005 3989] In seguito al postulato CSS-N 02.3006 LPP. Besoin de réglementation en cas d'invalidité del 22 febbraio 2002, l'UFAS ha incaricato esperti esterni di realizzare uno studio (non pubblicato) che non ha però fatto emergere nuovi elementi a giustificazione di un fabbisogno di regolamentazione ulteriore alla 1ª revisione della LPP e alla 5ª revisione dell'AI.

114 Cfr. [L. Gärtner, Y. Flückiger. Probleme des Sozialstaats: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven. Synthesebericht (Nationales Forschungsprogramm NFP 45). Zurigo 2005], [Ufficio federale di statistica. Primi risultati nazionali della statistica dell'aiuto sociale, Neuchâtel 2005].

115 Cfr. [Ufficio federale di statistica (ed.): Armut von Personen im Erwerbsalter – Armutsquote und Working-Poor-Quote der 20- bis 59-jährigen Bevölkerung in der Schweiz zwischen 2000 und 2005, BFS Aktuell, Neuchâtel 2007. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.89824.pdf http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/publikationen.Document.89827.pdf], [M. Gerfin, R. E. Leu, St. Brun, A. Tschöpe. Armut unter Erwerbstätigen in der Schweiz: Eine Beurteilung alternativer wirtschaftspolitischer Lösungsansätze. Dipartimento federale dell'economia. Berna 2002], [E. Streuli, T. Bauer. (BASS). Working poor in der Schweiz. Info social 5/2001. Neuchâtel 2001].

116 Le considerazioni sui rischi di emarginazione e di povertà si basano su [L. Gärtner, Y. Flückiger. Probleme des Sozialstaats: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven. Synthesebericht (Nationales Forschungsprogramm NFP 45). Zurigo 2005], [Sozialdepartement der Stadt Zürich und Departement Soziales der Stadt Winterthur. Armutsrisiko Familie! Referate, Sintesi e rapporti del convegno del 7 maggio 2001], [E. Streuli, T. Bauer (BASS). Working poor in der Schweiz. Info social 5/2001. Neuchâtel 2001], [IDA FiSo 2 (Gruppo di lavoro interdipartimentale «Prospettive di finanziamento dellle assicurazioni sociali»). Überlegungen des Konsultativaussschusses zuhanden der IDA FiSo 2. Soziale Sicherheit und neue Soziale Risiken. Berna 1998], [Ch. Suter: Armutsforschung und Sozialpolitik in der Schweiz. In: N. Harabi (ed.). Sozialpolitik in der Bewährung. Berna 1998], [R. E. Leu, S. Burri, T. Priester. Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Berna 1997].

117 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Primi risultati nazionali della statistica dell'aiuto sociale, Neuchâtel 2005]. Nel 2004 circa 220 000 persone hanno beneficiato di prestazioni dell'assistenza sociale. Ciò corrisponde a una quota di assistenza sociale del 3%. Dal profilo dell'assistenza sociale, sono considerate particolarmente a rischio le famiglie monoparentali, le persone separate, i bambini, i giovani e i giovani adulti. Sullo sviluppo dell'assistenza sociale nelle città vedi [R. Fluder, R. Salzgeber. Zentrumslasten im Sozialbereich. Soziale Sicherheit (CHSS) 3/2002. Berna 2002], [Iniziativa delle città svizzere «Sì alla sicurezza sociale» (ed.). Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2005], [R. Fluder, J. Stremlow. Armut und Bedürftigkeit, Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen. Berna 1999].

118 Cfr. [Iniziativa delle città svizzere «Sì alla sicurezza sociale» (ed.). Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2005], [K. Wyss. Sozialhilfe – eine tragende Säule der sozialen Sicherheit? Ein Überblick über die in der Schweiz ausge-

richteten bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Info social 1/1999. Neuchâtel 1999].

119 Cfr. [Ufficio federale della migrazione (su mandato del Capo del DFGP). Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera, Rilevamento dei fatti, delle cause, dei gruppi a rischio, dei provvedimenti e delle necessità d'intervento in materia di politica integrativa. Berna, luglio 2006].

120 Cfr. [Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale. Concetti e indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale (Norme rivedute nel 2005). Berna 2005].

121 Cfr. [L. Gärtner, Y. Flückiger. Probleme des Sozialstaats: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven. Synthesebericht. Zurigo 2005 (NFP 45), pag. 149], [M. Gerfin, R.E. Leu. Erwerbsabhängige Steuergutschriften – ein Instrument zur Armutsbekämpfung. In: Die Volkswirtschaft, n. 5/2005, pag. 19–22].

122 Mozione della CSS-CN «Strategia a livello nazionale per lottare contro la povertà» (06.3001) del 13 gennaio 2006. Il Consiglio federale è incaricato d'indire una conferenza nazionale sull'integrazione professionale e sociale che permetta alle diverse parti (Confederazione, Cantoni, Comuni, città, CDOS, iniziativa delle città, economia e organizzazioni non governative) uno scambio delle conoscenze ed esperienze raccolte nell'ambito della lotta contro la povertà. La conferenza intende sviluppare misure concrete e coordinate per un piano d'azione nazionale.

123 Una delle misure di prevenzione più efficaci a lungo termine nella lotta contro la povertà dovrebbe consistere in un sistema formativo accessibile ai ceti sociali più deboli (soprattutto ai figli della popolazione straniera).

124 Cfr. [Gruppo di lavoro interdipartimentale «Mercato del lavoro complementare». Rapporto del Gruppo di lavoro interdipartimentale «Mercato del lavoro complementare» concernente il punto 6 del postulato 99.3003 della CET-CN del 26 gennaio 1999: Misure per migliorare l'esecuzione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione. Concetto di un mercato del lavoro complementare – Assistenza ai disoccupati di lunga durata, disoccupati senza più diritto alle prestazioni e ai disabili, del 23 maggio 2001. Berna 2001].

125 Cfr. [K. Wyss, C. Knupfer. Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz. (Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale). Berna 2003].

126 A causa della pressione che i problemi esercitano sul sistema sociale, occorre disporre urgentemente di migliori informazioni (p. es. statistiche, coordinamento degli attori della politica sociale, ecc.). L'Ufficio federale di statistica sta attualmente allestendo una statistica dell'aiuto sociale (i primi risultati per l'insieme della Svizzera sono stati resi noti nel maggio 2006) ed elaborando informazioni statistiche sulla situazione finanziaria delle economie domestiche, nonché sul ceto medio.

127 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 22 giugno 2005 concernente la 5ª revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità. FF 2005 3989].

128 Cfr. [Commissione delle statistiche dell'assicurazione contro gli infortuni LAI. Statistica degli infortuni LAINF 2005. Lucerna 2005.]

129 Cfr. [B. Fux et al. Pflegen, betreuen und bezahlen. Familien in späteren Lebensphasen. Koordinationskommission für Familienfragen. Berna 2006], [T. Bauer. Kinder, Zeit und Geld: Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz der neunziger Jahre. Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Forschungsbericht n. 10/98. Berna 1998, pag. 185 segg.].

130 Cfr. [Dipartimento federale dell'interno. Rapporto sulle famiglie 2004. Berna 2004].

131 Cfr. [Ch. Borgmann, B. Raffelhüschen. Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der Schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Generationenbilanzen 1995–2001. Strukturberichterstattung Nr. 25, Segreteria di Stato dell'economia. Berna 2004], [B. Raffelhüschen, Ch. Borgmann. Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz. Strukturberichterstattung Nr. 3, Segreteria di Stato dell'economia. Berna 2001].

132 Negli anni scorsi i Cantoni hanno tentato di migliorare la situazione di famiglie che versano in precarie condizioni economiche mediante assegni familiari, assistenza sociale o leggi speciali. Undici Cantoni prevedono particolari prestazioni di bisogno a favore dei genitori. Cfr. [Dipartimento federale dell'interno. Rapporto sulle famiglie 2004. Esigenze strutturali di una politica famigliare adeguata ai bisogni. Berna 2004].

133 Cfr. [T. Bauer, S. Strub, H. Stutz. Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Zurigo/Coira 2004]. L'esame in Parlamento avviene sulla base delle iniziative parlamentari Fehr Jacqueline 00.436 Prestazioni complementari per le famiglie. Modello ticinese, nonché Meier-Schatz Lucretia 00.437 Prestazioni complementari per le famiglie. Modello ticinese.

134 Cfr. [T. Bauer. Kinder, Zeit und Geld: Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der neunziger Jahre. Ufficio federale delle assicurazioni sociali: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 10/98. Berna 1998], [Ch. Kissling. Die Zukunft der sozialen Sicherheit. Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax, Istituto di etica sociale della Federazione delle chiese protestanti della Svizzera SEK (ed.). Zurigo 1997], [S. Spycher et al. Die Schweiz und ihre Kinder: Private Kosten und staatliche Unterstützungsleistungen. Zurigo 1995], [K. Lüscher. Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung. (Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari). Berna 2003].

135 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2005. Zurigo 2005, pag. 38].

136 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2005. Zurigo 2005, pag. 38], [Prognos. Betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse familienfreundlicher Unternehmenspolitik. Ein gemeinsames Projekt des EVD und der Trägerschaft «Beruf und Familie» (ed.). Zurigo 2005], [C. Knupfer, C. Knöpfel. Wie viel bleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig? In: seco, UFAS (ed.): Conciliabilità tra lavoro e famiglia n. 2. Berna 2005], [Segreteria di Stato dell'economia, Ufficio federale della assicurazioni sociali. Figli e datori di lavoro – Conciliabilità tra professione e famiglia (Riassunto del confronto internazionale svolto dall'OCSE tra Nuova Zelanda, Portogallo e Svizzera, con un'attenzione particolare alla parte dedicata alla Svizzera). In: seco, ufas (ed.). Conciliabilità tra professione e famiglia 1i. Berna 2004], [K. Müller Kucera, T. Bauer. Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Zurigo 2001].

137 Cfr. [Legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia . RS 861].

138 Cfr. [J.-P. Fragnière, V. Hugentobler. La question des générations pour une société solidaire. Le dossier du mois de l'ARTIAS, luglio-agosto 2006. Yverdon-les-Bains 2006], [Ufficio federale delle assicurazioni sociali (ed.). Relazioni intergenerazionali: tutto un programma. In: Questioni familiari 4/2004. Berna 2004], [K. Lüscher, L. Liegle. Generationenbeziehungen in Familie und Gesellschaft. Costanza 2003]. Il programma nazionale di ricerca PNR 52 (2000–2007) è dedicato al tema «Infanzia, gioventù e rapporti generazionali in una società in mutamento».

139 Iniziativa popolare «Per delle pigioni corrette» (respinta in votazione popolare il 18 maggio 2003, modifica del Codice delle obbligazioni del 13 dicembre 2002 (Locazione) (respinta in votazione popolare l'8 febbraio 2004).

140 Il 28 febbraio 2007, nell'ambito del piano finanziario 2009–2011 il Consiglio federale ha deciso di stanziare 5 milioni di franchi nel 2009 e 30 milioni di franchi nel 2010 e nel 2011 per la promozione della costruzione di alloggi. Il DFE è stato inoltre incaricato di preparare, nell'ambito della verifica dei compiti, la revisione della legge sulla promozione dell'alloggio nella prospettiva dell'esclusiva concessione di aiuti federali indiretti. In proposito occorre determinare come sia possibile vincolare la concessione di aiuti federali alla condizione che le costruzioni rispettino criteri ecologici e di efficienza energetica (per lo meno gli standard Minergie o MinergieP).

141 I principi menzionati sono: nessuna discriminazione dovuta alla cittadinanza; assicurazione di tutti i rischi in un solo Stato; esportazione illimitata delle prestazioni (prestazioni per la disoccupazione, al massimo tre mesi tra due occupazioni), diritto al trattamento per malattia e infortuni all'estero; calcolo unico dei periodi assicurativi di più Stati; indennità mediante una prestazione globale di uno Stato o mediante prestazioni parziali di tutti gli Stati interessati. I cittadini dell'UE hanno ora la possibilità di richiedere prestazioni complementari alle stesse condizioni dei cittadini svizzeri. Queste PC non devono però essere esportate. Gli Svizzeri beneficiano a loro volta dell'accesso alle prestazioni degli Stati dell'UE. Soddis-

facendo determinate condizioni, i cittadini dell'UE sono autorizzati ad aderire all'AVS/AI facoltativa. Dopo un periodo di transizione, il pagamento in contanti delle prestazioni di libero passaggio nell'ambito della LPP è possibile soltanto per le persone non assoggettate a un'assicurazione obbligatoria in uno Stato dell'UE. I principi comunitari (parità di trattamento, pagamento all'estero) valgono anche per le regolamentazioni cantonali.

142 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto Europa 2006. FF 2006 6223] n. 5 Valutazione: «gli accordi bilaterali esistenti vanno attuati nel modo più efficace possibile e la loro continuazione garantita. Ciò riguarda (...) l'applicazione e – se necessario – l'adeguamento e il rinnovo degli accordi in vigore». http://www.europa.admin.ch/index.html?lang=it

143 Nuovo regolamento di base: Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il coordinamento dei sistemi di previdenza sociale, pubblicato in Gazzetta ufficiale L 166 del 30.04.2004. L'elaborazione del regolamento d'applicazione è ancora in corso.

144 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 17 marzo 2006 sull'evoluzione delle assicurazioni sociali e la stabilizzazione del tasso degli oneri sociali in adempimento del postulato 00.3743 Baumann J. Alexander del 15 dicembre 2000].

145 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 17 marzo 2006 sull'evoluzione delle assicurazioni sociali e la stabilizzazione del tasso degli oneri sociali in adempimento del postulato 00.3743 Baumann J. Alexander del 15 dicembre 2000].

146 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 17 marzo 2006 sull'evoluzione delle assicurazioni sociali e la stabilizzazione del tasso degli oneri sociali in adempimento del postulato 00.3743 Baumann J. Alexander del 15 dicembre 2000].

147 Cfr. [Infras/KOF ETH. Wirtschaftliche Auswirkungen von Reformen der Sozialversicherungen. Schlussbericht der Arbeitsgemeinschaft INFRAS/KOF. In: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (ed.). Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 14/98. Berna 1998], [Ecoplan/St. Felder. Wirtschaftliche Auswirkungen von Reformen der Sozialversicherungen: Dynaswiss – Dynamisches allgemeines Gleichgewichtsmodell für die Schweiz. In: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (ed.): Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 13/98. Berna 1998].

148 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 17 marzo 2006 sull'evoluzione delle assicurazioni sociali e la stabilizzazione del tasso degli oneri sociali in adempimento del postulato 00.3743 Baumann J. Alexander del 15 dicembre 2000, pag. 25]. Per il calcolo dell'onere sociale nel 2030 si tiene conto dell'effetto delle misure dell'11ª revisione dell'AVS (nuova versione) e della 5ª revisione dell'AI.

149 Cfr. [F. Bertozzi, G. Bonoli, B. Gay-des-Combes. La réforme de l'état social suisse. Vieillissement, emploi, conflit travail-famille. Losanna 2005].

150 Le perdite delle casse pensioni e degli assicuratori privati ma anche del Fondo AVS nel 2001 hanno nuovamente mostrato i rischi della capitalizzazione. Cfr. anche [O. Brunner-Patthey, R. Wirz. Vergleich zwischen der AHV und der beruflichen Vorsorge aus wirtschaftlicher Sicht. Beiträge zur Sozialen Sicherheit 5/05. Berna 2005].

151 Cfr. [Organizzazione mondiale della sanità OMS. Highlights on Health in Switzerland. Ginevra 2001], [Ufficio federale di statistica. Schweizerische Gesundheitsbefragung 2002 – Erste Ergebnisse. Neuchâtel 2003], Monitoraggio di singoli indicatori da parte dell'Osservatorio svizzero della salute, obsan, cfr. [http://www.obsan.ch/monitoring/d/index.htm].

152 Cfr. [Ufficio federale della sanità pubblica. Influenza-Pandemieplan Schweiz 2006. Strategien und Massnahmen in Vorbereitung auf eine Influenza-Pandemie. Berna 2006], [Ordinanza del DFI del 15 dicembre 2003 per impedire l'introduzione di malattie infettive emergenti, RS 818.125.12].

153 Cfr. [Eurostat (ed.). Europäische Sozialstatistik. Sozialschutz: Ausgaben und Einnahmen 1995–2003. Edizione 2006. Lussemburgo 2006]. In generale occorre essere estremamente prudenti quando si effettuano confronti internazionali. Se è possibile paragonare i costi – perlomeno convertendoli in una valuta uniforme (spesso senza tenere conto del rispettivo potere d'acquisto) – il confronto tra le prestazioni rimane estremamente delicato a causa della grande diversità delle normative nazionali. Per i confronti relativi al sistema sanitario occorre inoltre distinguere tra i dati sul sistema sanitario in generale e le prestazioni sociali. Come sempre, per i risultati calcolati sul prodotto sociale occorre tenere presente che, paragonato ad altri, il prodotto sociale della Svizzera è elevato.

154 Cfr. [Ufficio federale delle assicurazioni sociali (ed.). Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2005, Gesamtrechnung, Hauptergebnisse und Zeitreihen der AHV, IV, EL, BV, KV, UV, EO, ALV, FZ. Berna 2005, pag. 176]. Mentre in Svizzera la quota dei costi della salute rispetto al prodotto interno lordo è aumentata dall'8,3% all'11,5% tra il 1990 e il 2003, nello stesso periodo questo rapporto è passato dall'11,9% al 15% negli Stati Uniti, dall'8,5% all'11,1% in Germania, dall'8,6 al 10,1% in Francia, dal 7,9 all'8,4% in Italia, dal 6 al 7,7% nel Regno Unito (2002). Questi confronti non tengono conto del fatto che la Svizzera, anche per quanto concerne il suo sistema sanitario, è un'economia aperta che fornisce prestazioni all'estero.

155 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto sull'evoluzione delle assicurazioni sociali e la stabilizzazione del tasso degli oneri sociali in adempimento del postulato 00.3743 Baumann J. Alexander del 15 dicembre 2000. Berna 2006]. Tra il 1996 e il 2003 i costi globali della salute sono aumentati del 31,6%, mentre i premi dell'assicurazione di base sono stati caratterizzati da una crescita molto più forte (55,5%). L'evoluzione dei costi della salute ha superato negli ultimi anni di circa il 2% l'evoluzione generale dei prezzi e dei salari. La futura evoluzione dei costi dell'assicurazione di base è stimata sulla base dell'aumento dei costi avvenuto negli ultimi 20 anni. In futuro, la tendenza all'aumento percentuale delle spese dovrebbe indebolirsi. Indipendentemente dall'inflazione (rispetto ai prezzi del 2005) si prevede un aumento annuo delle spese di circa il 2,8% negli anni tra il 2005 e il 2010, dell'1,9% tra il 2010 e il 2015 e dell'1,5% tra il 2015 e il 2020.

156 La LAMal prevede diversi strumenti che si prefiggono di promuovere un comportamento parsimonioso degli attori nell'ambito della salute. In conseguenza, la pianificazione ospedaliera dovrebbe permettere ai Cantoni di intervenire nel settore ospedaliero caratterizzato da costi elevati per impedire la creazione di sovracapacità, rispettivamente per smantellare le sovracapacità. I partner tariffari dovrebbero essere esposti a una più forte concorrenza, in particolare in virtù della proibizione di determinate forme di cartelli, e concordare quindi tariffe più vantaggiose. Mediante un sistema di franchigie opzionali, gli assicurati dovrebbero avere la possibilità di influire sui costi che sopportano e su quelli che invece gravano l'assicurazione, assumendo in conseguenza maggiori responsabilità. Inoltre, scegliendo un modello alternativo di assicurazione che limita i fornitori di prestazioni in base al principio del gatekeeping o a quello della rete dei fornitori di prestazioni, gli assicurati possono pilotare i trattamenti e diminuire le prestazioni superflue, esercitando in tal modo un influsso sulla quantità di prestazioni fornite.

157 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2005. Neuchâtel 2005]. Una persona attiva su dieci è impiegata nel settore sanitario, in totale si tratta di circa 470 000 persone. Pertanto, il sistema sanitario è uno dei principali datori di lavoro svizzeri e la sua importanza economica aumenta costantemente. Tra il 1995 e il 2001 l'aumento dell'occupazione è stato del 18,3%, mentre il numero dei posti di lavoro in seno all'intera economia è aumentato soltanto del 3,4%.

158 Cfr. [Ufficio federale della sanità pubblica. Forschungskonzept Gesundheit 2004–2007. Berna 2002], [Organizzazione mondiale della sanità OMS. Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development, Report of the Comission on Macroeconomics and Health. OMS. Ginevra 2001].

159 Cfr. [Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Wirkungsanalyse KVG. Synthesebericht, Forschungsbericht Nr. 16/01. Berna 2001]. Con l'analisi degli effetti della LAMal, i diversi effetti della legge sono stati sottoposti a un'ampia valutazione teorica ed empirica, per quanto possibile con i dati attuali, in parte insufficientemente differenziati. I circa 25 studi di esperti scientifici indipendenti sono stati riassunti in un rapporto di sintesi.

160 Nel quadro della prima revisione parziale (entrata in vigore il 1° gennaio 2001) sono state introdotte misure come le direttive sulla procedura per la riduzione dei premi nei Cantoni e il diritto di sostituzione dei farmacisti. Inoltre, il Consiglio federale ha adottato misure per controllare la quantità e l'adeguatezza delle prestazioni.

161 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 26 maggio 2004 concernente la revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie (Strategia e temi urgenti). FF 2004 3803], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 26 maggio 2004 concernente la revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie (Libertà di contrarre). FF 2004 3837], [Consiglio federale svizzero.

Messaggio del 26 maggio 2004 concernente la revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie (Riduzione dei premi) e il decreto federale sui sussidi federali nell'assicurazione malattie. FF 2004 3869], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 26 maggio 2004 concernente la revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie (Partecipazione ai costi). FF 2004 3901], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 15 settembre 2004 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione malattie (Finanziamento ospedaliero). FF 2004 4903], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 15 settembre 2004 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione malattie (Managed Care). FF 2004 4951], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 16 febbraio 2005 concernente la legge federale sul nuovo ordinamento del finanziamento delle cure. FF 2005 1839], [J. Schön-Bühlmann. Unbezahlte Pflegeleistungen von Privatpersonen und -haushalten. In: Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Soziale Sicherheit. CHSS 5/2005. Berna 2005].

162 Cfr. [S. Spycher. Ökonomische Aspekte der Gesundheitskompetenzen. Ein Konzeptpapier. Su mandato dell'Ufficio federale della sanità pubblica. Berna 2006]

163 Cfr. [Schweizerische Gesellschaft für Prävention und Gesundheitswesen. Gesundheitsziele für die Schweiz 2002 – Gesundheit für alle im 21. Jahrhundert. Berna 2002], [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 27 marzo 2002 «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002». FF 2002 3532, vedi in particolare pag. 3553: Misura 8].

164 Cfr. per esempio [Consiglio federale svizzero. Concezione del Consiglio federale per una politica dello sport in Svizzera, dell'11 dicembre 2000. Berna 2000]. Misure da attuare tra il 2007 e il 2010 secondo la decisione del Consiglio federale del 23 novembre 2005. Hanno però importanti ripercussioni sulla salute anche la politica delle assicurazioni sociali, la politica familiare, la politica della gioventù, la politica della terza età, quella della migrazione e quella dell'integrazione.

165 Cfr. [Fachkommission für Prävention und Gesundheitsförderung. Bericht zur Zukunft von Prävention und Gesundheitsförderung in der Schweiz. Berna 2006].

166 A complemento degli attuali programmi di prevenzione nei settori dell'alcool, del tabacco, delle droghe, dell'HIV/Aids, la Confederazione deve adoperarsi, in particolare nei settori dell'alimentazione e del movimento, per lottare contro le conseguenza sanitarie ed economiche del sovrappeso; cfr. [Organizzazione mondiale della sanità OMS. Global strategy on diet, physical activity and health. Ginevra 2004]. In stretta collaborazione con l'Ufficio federale dello sport (UFSPO) e Promozione Salute Svizzera, l'UFSP sta elaborando il piano nazionale di misure alimentazione e movimento. Nel quadro del pacchetto di misure 2007–2010, il Consiglio federale ha incaricato l'UFSPO di sviluppare e realizzare nuovi approcci e misure di promozione in particolare per i bambini dai 6 ai 10 anni.

167 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Strategia per una società dell'informazione in Svizzera. Berna, gennaio 2006].

168 Cfr. [Ufficio federale della sanità pubblica (ed.). Gesundheitspolitiken in der Schweiz – Potential für eine nationale Gesundheitspolitik. Berna 2006].

169 Adottate: legge federale del 19 dicembre 2003 concernente la ricerca sulle cellule staminali embrionali (in vigore dal 1° marzo 2005), legge federale dell'8 ottobre 2004 sul trapianto di organi, tessuti e cellule (probabile entrata in vigore il 1° luglio 2007), legge federale dell' 8 ottobre 2004 sugli esami genetici sull'essere umano, legge federale del 23 giugno 2006 sulle professioni mediche universitarie; in corso di elaborazione: articolo costituzionale e legge federale relativa alla ricerca sull'essere umano; revisione della legge federale sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope, legge federale sulle professioni psicologiche.

170 Così negli ultimi anni si è espressa la Commissione nazionale d'etica per la medicina (NEK-CNE) sulle seguenti tematiche: ricerca sulla cellule embrionali staminali, normativa relativa ai termini, clonazione riproduttiva di esseri umani, normativa della donazione da vivente, sterilizzazione di persone incapaci di discernimento, diagnostica pre-impianto, assistenza al suicidio nonché ricerca su embrioni e feti umani. Anche il Centro per la valutazione delle scelte tecnologiche della Confederazione, TA-Swiss, si è occupato negli ultimi anni dell'evoluzione della medicina ed ha pubblicato studi su temi come la telemedicina, il neuroimaging, la farmacogenetica e la farmacogenomica o le nanotecnologie nella medicina; ha inoltre organizzato un forum di discussione aperto al pubblico sul tema della ricerca sugli esseri umani.

171 Cfr. [05.089 Messaggio del 9 dicembre 2005 concernente l'iniziativa popolare «Per una cassa malati unica e sociale». FF 2006 675], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 31 maggio 2000 relativo all'iniziativa popolare «La salute a prezzi accessibili (Iniziativa sulla salute)». FF 2000 3707].

172 Cfr. Iniziativa popolare federale «Sì al ribasso dei premi delle casse malati nell'assicurazione di base» dell'Unione democratica di centro, [05.055 Messaggio del 22 giugno 2005 concernente l'iniziativa popolare «Sì al ribasso dei premi delle casse malati nell'assicurazione di base». FF 2005 3895].

173 Cfr. [Consiglio federale svizzero. 04.032 Messaggio del 26 maggio 2004 concernente la revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie (Libertà di contrarre). FF 2004 3837], [Consiglio federale svizzero. 04.062 Messaggio del 15 settembre 2004 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione malattie (Managed Care). FF 2004 4951], [Consiglio federale svizzero. 04.031 Messaggio del 26 maggio 2004 concernente la revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie (Strategia e temi urgenti). FF 2004 3803 (tra l'altro tessera d'assicurato)], [Consiglio federale svizzero. 05.055 Messaggio del 22 giugno 2005 concernente l'iniziativa popolare «Sì al ribasso dei premi delle casse malati nell'assicurazione di base». FF 2005 3895 (tra l'altro catalogo delle prestazioni)].

174 Cfr. [Kommissionsbericht der EU-Kommission Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit. Freizügigkeit der Arbeitnehmer seit der Erweiterung 2004 mit positiver Wirkung. 8.2.06].

175 Cfr. [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Deutschland. Migrationsbericht 2005. http://www.bamf.de/cln_042/nn_566334/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2006/060616-pressemitteilung-bmi.html__nnn=true].

176 Cfr. European Law Enforcement Cooperation Europol. Rapporto annuale 2005. giugno 2006].

177 Per esempio con la fondazione dell'Agenzia UE Frontex nel 2005 (Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

178 Cfr. per una panoramica della politica della migrazione dell'UE: SCADPlus: Libera circolazione delle persone, asilo e immigrazione.

179 Il 1° giugno 2002 è entrato in vigore l'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone che regola l'ingresso e il soggiorno dei cittadini dei Stati membri dell'UE in Svizzera e degli Svizzeri nell'UE.

180 La popolazione straniera residente permanente è composta dalle persone con permesso di dimora e permesso di domicilio. L'Ufficio federale di statistica aggiunge inoltre alla popolazione straniera residente permanente i funzionari internazionali che vivono in Svizzera e i membri delle loro famiglie.

181 Uno studio dell'Istituto di ricerca GfS pubblicato nell'aprile 2005 ha stimato a circa 90 000 il numero dei sans papiers, soltanto una piccola parte dei quali sarebbero richiedenti d'asilo respinti. Lo studio definisce sans papiers gli esseri umani che vivono in Svizzera più di un mese senza documenti di soggiorno validi e per un periodo non prevedibile.

182 Gli accordi di associazione Schengen/Dublino, accettati dal popolo il 5 giugno 2005, sono stati firmati il 26 ottobre 2004 in Lussemburgo. L'Accordo di Schengen regola innanzitutto la riduzione dei controlli delle persone alle frontiere interne e il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne degli Stati membri di tale Accordo. L'Accordo di Dublino regola quale Stato parte all'Accordo sia responsabile per l'esame di una domanda d'asilo. Sono in tal modo assicurati il debito trattamento delle domande d'asilo presentate nell'UE e la lotta contro gli abusi nel settore dell'asilo, segnatamente in virtù dell'accesso alla banca dati EURODAC che confrontando le impronte digitali rivela i casi di doppia domanda d'asilo. Inoltre gli Accordi prevedono una serie di misure nei settori della polizia, della giustizia, dell'asilo e dei visti per garantire la libera circolazione delle persone e consolidare la sicurezza nello Spazio di Schengen. Per quanto concerne l'ulteriore sviluppo di Schengen, la Svizzera partecipa fin d'ora e difende i suoi interessi nei diversi gruppi di lavori del Consiglio dell'UE a Bruxelles. La compatibilità della Svizzera con Schengen sarà probabilmente valutata nel 2007. Gli Accordi di associazione entreranno probabilmente in vigore dall'autunno 2008.

183 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 19 giugno 1978 concernente la legge sugli stranieri. FF 1978 II 175]. Nel messaggio concernente la legge sugli stranieri del 1978 era previsto di trasferire ai datori di lavoro determinati compiti in materia di integrazione.

184 Se ne trova in particolare riscontro nella tendenza sviluppatasi da allora nei Cantoni e nelle città, dove sono stati elaborati concetti direttivi per l'integrazione e sono state sviluppate strutture amministrative per l'integrazione. Concetti direttivi per l'integrazione sono già stati adottati nei Cantoni Argovia, Basilea Città, Basilea Campagna, Lucerna, Obwaldo, San Gallo, Sciaffusa, Soletta Ticino e Vallese. Tutti i Cantoni dispongono attualmente di un Delegato all'integrazione. (cfr. [Ufficio federale della migrazione. Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. Rilevamento dei fatti, delle cause, dei gruppi a rischio, dei provvedimenti e delle necessità d'intervento in materia di politica integrativa. Berna luglio 2006].

185 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio dell'8 marzo 2002 concernente la legge federale sugli stranieri. FF 2002 3327; 3416 segg.], [Ordinanza del 13 settembre 2000 sull'integrazione degli stranieri (OIntS), RS 142.205]. Articolo 53 della legge federale sugli stranieri in vigore dal 1° gennaio 2008. In base alla OIntS per la promozione dell'integrazione negli anni 2004–2007 sono state fissate le seguenti priorità: acquisizione delle lingue, partecipazione e consolidamento delle strutture regionali (servizi degli stranieri). A tal fine sono stati stanziati 14 milioni di franchi sia nel 2004 sia nel 2005.

186 Con la revisione dell'ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (OLS; RS 823.21) e dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS; RS 142.205) le persone ammesse provvisoriamente hanno ricevuto un accesso agevolato al mercato del lavoro (art. 7 cpv. 3 OLS) e il diritto di beneficiare delle misure di integrazione della Confederazione (art. 2 cpv. 1 lett. b OIntS). Tre anni dopo l'ammissione provvisoria la nuova legge federale sugli stranieri (LStr) accorda inoltre un diritto al ricongiungimento familiare (art. 85 del disegno accettato dal popolo il 24 settembre 2006).

187 Per quanto concerne l'integrazione professionale meritano di essere citati i seguenti esempi: la «formazione professionale di base biennale» introdotta dalla nuova legge federale sulla formazione professionale (LFPr, RS 412.10) e riconosciuta sul piano federale, le soluzioni transitorie dei Cantoni, nonché il progetto pilota realizzato dall'UFM nel 2006 «Integrazione professionale dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente». Inoltre, la maggior parte delle scuole professionali offre misure integrative per giovani e adulti recentemente immigrati (per esempio corsi di lingua, consulenza professionale, introduzione ai diritti e obblighi fondamentali in Svizzera).

188 Cfr. [Ufficio federale della sanità pubblica (ed.). Migration und Gesundheit 2004–2007. Strategische Ausrichtung des Bundes 2002–2006. Berna febbraio 2002]. La strategia dell'Ufficio federale della sanità pubblica si prefigge di agevolare l'accesso dei migranti al sistema sanitario e di fornire le prestazioni specifiche che occorrono a una società modificata dalla migrazione.

189 Il 30 agosto 2006 il Consiglio federale ha incaricato uffici e dipartimenti competenti di accertare gli interventi di politica dell'integrazione e le eventuali misure necessari nei settori di loro competenza. Questi lavori sono coordinati dal DFGP che deve elaborare una concezione del finanziamento e presentare rapporto al Consiglio federale entro il 30 giugno 2007. Questi lavori e la loro realizzazione costituiscono la base per un intervento coordinato della Confederazione nell'ambito della politica dell'integrazione.

190 Cfr. [Ufficio federale della migrazione. Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera, Rilevamento dei fatti, delle cause, dei gruppi a rischio, dei provvedimenti e delle necessità d'intervento in materia di politica integrativa. Berna, luglio 2006].

191 Cfr. [Dipartimento federale di giustizia e polizia. rapporto dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) sulle questioni pendenti nel settore della cittadinanza. Berna dicembre 2005].

192 Tenuto conto dell'importanza crescente della migrazione internazionale e della sua relazione con le tematiche dello sviluppo, nel quadro della 61° Assemblea generale delle Nazioni Unite svoltasi a New York nel settembre 2006 si è parlato per la prima volta ad alto livello (High-Level Dialogue, HLD) proprio di migrazione e sviluppo. Si tratta di muovere un primo passo verso una migliore coerenza sui piani internazionale, nazionale e regionale, sia consolidando l'approccio della migrazione e dei suoi effetti nel contesto dell'aiuto allo sviluppo, sia rafforzando l'integrazione della concezione dello sviluppo nella politica della migrazione. Obiettivo del dibattito in corso è di far emergere il potenziale positivo della migrazione dal profilo dello sviluppo e attirare l'attenzione su modalità che permettano di ridurne gli effetti negativi (migrazioni irregolari, tratta e contrabbando di esseri umani).

193 Tenuto conto dell'importanza crescente della migrazione internazionale e della sua relazione con le tematiche dello sviluppo, nel quadro della 61° Assemblea generale delle Nazioni Unite svoltasi a New York nel settembre 2006 si è parlato per la prima volta ad alto livello (High-Level Dialogue, HLD) proprio di migrazione e sviluppo. Si tratta di muovere un primo passo verso una migliore coerenza sui piani internazionale, nazionale e regionale, sia consolidando l'approccio della migrazione e dei suoi effetti nel contesto dell'aiuto allo sviluppo, sia rafforzando l'integrazione della concezione dello sviluppo nella politica della migrazione. Obiettivo del dibattito in corso è di far emergere il potenziale positivo della migrazione dal profilo dello sviluppo e attirare l'attenzione su modalità che permettano di ridurne gli effetti negativi (migrazioni irregolari, tratta e contrabbando di esseri umani).

194 Cfr. [OCSE, International Migration Outlook, Annual Report, Edizione 2006, giugno 2006] Si rileva un notevole aumento del volume delle rimesse (Remittances) che i migranti internazionali inviano nei Paesi d'origine. Sebbene sia difficile m ottenere cifre precise al riguardo, la Banca mondiale stima che nel 2004 sono stati inviati nei Paesi in via di sviluppo circa 150 miliardi di dollari, la qual cosa rappresenta un aumento del 50% in cinque anni esatti. Attualmente la somma delle rimesse ammonta praticamente al triplo dell'Aiuto ufficiale allo sviluppo (Official Development Assistance, ODA) messo a disposizione dei Paesi con i più bassi redditi e costituisce la seconda più importante fonte di entrate in provenienza dall'estero dopo gli investimenti diretti esteri (FDI, Foreign Direct Investment).

195 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 27 marzo 2002 «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002». FF 2002 3532; vedi in particolare pag. 3540 segg.], [Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo. Our Common Future. Greven 1987].

196 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 27 marzo 2002 «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002». FF 2002 3532]. Il Consiglio federale si basa sulla Costituzione federale che, tra l'altro con i nuovi articoli 2 («Scopo») e 73 («Sviluppo sostenibile») eleva lo sviluppo sostenibile a rango di un obiettivo di Stato. Cfr. altresì [Consiglio federale svizzero. Rapporto «Obiettivi di sviluppo del Millennio – Rapporto intermedio della Svizzera 2005» del 25 maggio 2005]. Aderendo agli Obiettivi di sviluppo del Millennio in occasione del Vertice del Millennio delle Nazioni Unite nel settembre del 2000, il Consiglio federale si è impegnato tra l'alto nel quadro dell'obiettivo 7, di integrare compiutamente i principi dello sviluppo sostenibile nelle politiche e nei programmi svizzeri. Poiché in Svizzera al centro del dibattito in merito allo sviluppo sostenibile vi sono in particolare i problemi dell'ordinamento del territorio, dell'ambiente e dell'infrastruttura, le relative considerazioni figurano in questa sede.

197 Cfr. [Comitato interdipartimentale sullo sviluppo sostenibile: Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002 – Bilancio e raccomandazioni per il rinnovo. Berna 2007], [Interface e Evaluanda. Valutazione della strategia per uno sviluppo sostenibile 2002. Studio realizzato su mandato del Comitato interdipartimentale sullo sviluppo sostenibile. Lucerna, Ginevra 2006], [R. Häberli, R. Gessler, W. Grossenbacher-Mansuy, D. Lehmann Pollheimer. Vision Lebensqualität – Nachhaltige Entwicklung, ökologisch notwendig, wirtschaftlich klug, gesellschaftlich möglich. Zurigo 2002], [Mauch Consulting, Infras, E. Basler und Partner. Politik der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven. Zurigo 2001].

198 Cfr. [Annuario statistico della Svizzera 2006. Zurigo 2006, pag. 459 seg.], [Ufficio federale di statistica, Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio. Sviluppo sostenibile in Svizzera – Indicatori e commenti. Neuchâtel 2003] al sito: www.monet.admin.ch.

199 Cfr. [Yale Center for Environmental Law and Policy, Center for International Earth Science Information Network. Environmental Sustainability Index – Benchmarking National Environmental Stewardship. New Haven, New York 2005], [R. Prescott-Allen. The Wellbeing of Nations. Washington D.C. 2001].

200 Cfr. [Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. Fair Future – Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit. Monaco 2005].

201 Cfr. [Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE, Direzione dello sviluppo e della cooperazione DSC, Ufficio federale dell'ambiente UFAM, Ufficio federale di statistica UST (ed.). L'impronta ecologica della Svizzera. Contributo al dibattito sulla sostenibilità. Neuchâtel 2006. http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00268/00551/index.html?lang=it]

202 Cfr. [Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. Fair Future – Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit. Monaco 2005].

203 Cfr. [UFAFP, Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio. Wirtschaftliche Dimensionen der Umweltpolitik – Synthese von Forschungsberichten zu den Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft und Umwelt. Scritti sull'ambiente n. 385. Berna 2005].

204 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 27 marzo 2002 «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002». FF 2002 3532].

205 Cfr. [Interface e Evaluanda. Evaluation der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002. Studie im Auftrag des Interdepartementalen Ausschusses Nachhaltige Entwicklung. Lucerna, Ginevra 2006].

206 Cfr. [Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Bestandesaufnahme der Prozesse der Nachhaltigen Entwicklung auf Kantonsebene. Berna 2004], [Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Institut des Hautes Etudes en Administration Publique IDHEAP. Bestandesaufnahme der Prozesse der Nachhaltigen Entwicklung auf Gemeindeebene. Berna 2003].

207 Cfr. [Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Nachhaltigkeitsbeurteilung: Rahmenkonzept und methodische Grundlagen. Berna 2004].

208 Cfr. [Organo consultivo sui cambiamenti climatici OcCC / Forum sul clima e sul mutamento globale ProClim (ed.) Il cambiamento climatico e la Svizzera nel 2050. Berna, marzo 2007], [Organo consultivo sui cambiamenti climatici OcCC. Das Klima ändert – auch in der Schweiz. Berna 2002] nonché [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 21 agosto 2002 relativo al Protocollo di Kyoto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. FF 2002 5683], [Programma prioritario Ambiente (dal 1992 al 2001)], [Programma nazionale di ricerca 31 su Cambiamenti climatici e catastrofi naturali (dal 1992 al 1997)]. In Svizzera, dall'inizio del XX secolo le temperature al Nord delle Alpi sono salite in media di 1.4 °C rispetto ai 0.6 °C della media a livello mondiale. Dal 1970 in Svizzera è stato registrato per ogni decennio un aumento di temperatura tra 0.4 e 0.6 °C, mentre la media a livello mondiale si situava tra 0.1 e 0.2 °C. Parallelelamente, nel corso del XX secolo la Svizzera ha registrato un aumento delle precipitazioni del 12%, mentre a livello mondiale esso si situava tra il 5 e il 10%. Cfr. Anche OcCC homepage e ProClim homepage.

209 Cfr. [Ch. Frei. Die Klimazukunft der Schweiz – Eine probabilistische Projektion. Zurigo 2004. Organo consultivo sui cambiamenti climatici (OcCC) www.occc.ch]

210 Cfr. [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.). L'ambiente in Svizzera 2002: Politica e prospettive. Berna 2002, pag. 15]. Le temperature più elevate si ripercuotono negativamente sulla salute della popolazione attraverso ondate di canicola, più inquinanti atmosferici dannosi alla salute e una temuta diffusione di agenti patogeni. Con un riscaldamento di due gradi, le perdite di valore aggiunto nel settore del turismo invernale causate dall'aumento del limite delle nevicate sono stimate a 1,6–2,1 miliardi di franchi all'anno. Con l'aumento della frequenza di forti precipitazioni aumenta il rischio di inondazioni e frane che, oltre a danneggiare gli insediamenti e le infrastrutture, minacciano anche la sicurezza della popolazione.

211 Cfr. [Forum for Climate and Global Change (ProClim). Hitzesommer 2003 – Synthesebericht. Berna 2005].

212 Cfr. [Compagnia Svizzera di Riassicurazioni (Swiss Re). The effects of climate change: storm damage in Europe on the rise – Swiss Re Focus Report. Zurigo 2006], [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.). L'ambiente in Svizzera 2002: Politica e prospettive. Berna 2002, pag. 180]. Con i mutamenti climatici ci si aspetta un aumento delle situazioni meteorologiche estreme che rendono più probabili anche le catastrofi naturali. In un comune progetto di ricerca, il PF di Zurigo e Swiss Re ritengono che in Europa aumenterà la frequenza e l'intensità delle tempeste invernali che causeranno, a dipendenza del modello climatico adottato, un aumento dei danni medi tra il 16 e il 68%.

213 Cfr. [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.). L'ambiente in Svizzera 2002: Politica e prospettive. Berna 2002, pag. 12 seg.].

214 Cfr. [Ufficio federale dell'ambiente (ed.). Inventario dei gas a effetto serra 2004. Berna 2006. http://www.climatereporting.ch].

215 Negli anni Novanta sono stati pressoché completamente banditi i gas CFC, impiegati soprattutto come refrigeranti e propellenti, che distruggevano lo strato di ozono. Le sostanze sostitutive utilizzate oggi, i cosiddetti gas «F», sono tuttavia, come i loro predecessori, gas a effetto serra molto potente.

216 Cfr. [Ufficio federale dell'ambiente (ed.). Serbatoi di carbonio nell'economia forestale: conteggio dell'assorbimento e delle emissioni nel contesto del Protocollo di Kyoto. Berna 2006, pag. 26], [Ch. Goodale, E. Davidson. Carbon cycle: Uncertain sinks in the shrubs. Nature. Vol. 418, pagg. 593–594. London etc. 2002], [L. Guo, R. Gifford. Soil carbon stocks and land use change: a meta analysis. Global Change Biol. Vol. 8, pagg. 345–360. Oxford 2002]. Soprattutto nella fase di crescita, le piante e gli alberi assorbono CO_2 e lo immagazzinano come carbonio nella massa vegetale, rispettivamente nel legno. La determinazione dell'effettiva prestazione di serbatoio di carbonio da cambiamenti di utilizzazione del suolo e afforestazioni è assai incerta. Non sempre l'estensione della superficie boschiva comporta al netto una riduzione delle emissioni di CO_2. Specialmente in zone umide, la conversione di un pascolo in foresta può portare, al netto, a emissioni di CO_2, poiché in questo modo viene liberato CO_2 immagazzinato nel suolo. Inoltre, in seguito a uragani o catastrofi, il CO_2 fissato nel bosco più giungere in breve tempo nuovamente nell'atmosfera: il solo uragano Lothar ha determinato il rilascio di 14 mio di tonnellate di CO_2. A titolo di paragone: nel 2000, la quantità totale delle emissioni di gas a effetto serra in Svizzera (senza questa perdita di CO_2 causata dalla tempesta e senza il traffico aereo internazionale) è stata di 52 milioni di tonnellate.

217 Cfr. [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.). Il clima è nelle mani dell'uomo: nuovi fatti e prospettive. Berna 2002, pag. 18 segg.].

218 La tassa d'incentivazione è riscossa sui vettori energetici fossili e può ammontare al massimo a 210 franchi per tonnellata di CO_2. L'aliquota della tassa è fissata in base al mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti. Con decisione del 22.6.2005, il Consiglio federale ha sottoposto per approvazione al Parlamento un'aliquota della tassa di 35 franchi per tonnellata di CO_2 per i combustibili fossili. Una tassa sul CO_2 sulla benzina sarà presa in considerazione se il Centesimo per il clima organizzato nell'ambito dell'economia privata come provvedimento volontario non darà i risultati sperati. Il prodotto della tassa sul CO_2 viene distribuito all'economia in proporzione alla massa salariale AVS e alla popolazione in modo uniforme pro capite.

219 Cfr. [Ufficio federale dell'energia. Prospettive energetiche 2035. Management Summary. Berna, gennaio 2007, pag. 12], [http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/84347.pdf, http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/com_2007_2_it.pdf, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/envir/84334.pdf], [Deutscher Bundestag. Enquete Kommission «Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und der Liberalisierung». Berlin 2002, pag. 26], [Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate Change 2001 – The Scientific Basis. Third Assessment Report. Cambridge 2001], [Accademia svizzera delle scienze tecniche. CH 50%. Eine Schweiz mit halbiertem Verbrauch an fossilen Energien. Berna 1999. http://www.satw.ch/publikationen/schriften/30_ch50_d], [European Environment Agency. Environment in the European Union at the turn of the century. Environmental assessment report No 2. Kopenhagen 1999, capitolo 3.1 Greenhouse gases and climate change], [Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Special Report 1994: Radiative forcing of climate change and an evaluation of the IPCC IS92 emission scenarios. Cambridge 1995], [Deutscher Bundestag. Enquete Kommission «Schutz der Erdatmosphäre» – Schutz der Erde. Bonn 1995, pag. 247], [Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate Change, The IPCC Scientific Assessment. Executive Summary. Cambridge 1991]. Sulla base del secondo Rapporto di valutazione dell'IPCC, il Consiglio dei Ministri dell'UE ha dichiarato già nel 1996 che l'innalzamento della temperatura media a livello mondiale non dovrebbe superare di oltre 2 ºC i livelli dell'era preindustriale. Quest'obiettivo è stato successivamente fatto proprio dal Consiglio europeo (vertice UE del 2001 a Göteborg) e più volte confermato. Per il gruppo dei Paesi industrializzati sono previste prospettive di riduzione dell'ordine di grandezza del 15–30% entro il 2020 rispetto al 1990. Il Consiglio dei Ministri dell'Ambiente dell'UE aveva tra l'altro approvato il 10 marzo 2005 l'esame di impegni di

riduzione per il gruppo dei Paesi industrializzati dell'ordine di grandezza del 60–80% entro il 2050 rispetto al 1990. La Commissione d'inchiesta «Schutz der Erdatmosphäre» del Bundestag tedesco ha chiesto nel 1995, conøformemente alla Commissione d'inchiesta che l'aveva preceduta, una riduzione delle emissioni di CO_2 rispetto al 1987 del 30% entro il 2005, del 45% entro il 2020 e dell'80% entro il 2050. La Commissione d'inchiesta «Nachhaltige Energieversorgung» ritiene che una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dell'80% sia tecnicamente ed economicamente realizzabile. In base allo scenario IV «Passaggio alla società a 2000 Watt» delle Prospettive energetiche elaborate dall'Ufficio federale dell'energia possono essere raggiunti i seguenti obiettivi: entro il 2035 le emissioni di CO_2 possono essere ridotte del 48% e il consumo di energia pro capite può essere ridotto del 31%. L'Accademia svizzera delle scienze tecniche ha elaborato uno scenario per una riduzione del consumo di vettori energetici fossili in Svizzera di oltre il 40 entro il 2020. Nella sua relazione sull'ambiente alle soglie del 2000, l'Agenzia europea dell'ambiente rammenta che, secondo l'IPCC, una stabilizzazione della concentrazione di CO_2 al livello attuale entro il 2100 può avvenire solamente mediante una riduzione immediata delle emissioni di CO_2 del 50–70% e ulteriori riduzioni successive. Già nel 1990 l'IPCC aveva chiesto una riduzione immediata delle emissioni dei gas a effetto serra di lunga durata come il CO_2 di oltre il 60%. Se non vengono adottate misure per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, le temperature nel 2100 potrebbero, nella media globale, situarsi fino a 6 °C sopra il livello del 1990.

220 Cfr. [Ufficio federale dell'energia. Prospettive energetiche 2035. Rapporto di sintesi.] al sito: http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00538/index.html?lang=it

221 Autovetture, motocicli, ciclomotori e autobus espressi in persone-chilometri.

222 Cfr. [Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Prospettive del traffico viaggiatori in Svizzera fino al 2030. Berna 2006].

223 Cfr. [Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Prospettive del traffico viaggiatori in Svizzera fino al 2030. Berna 2006].

224 Cfr. [Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Prospettive del traffico viaggiatori in Svizzera fino al 2030. Berna 2006].

225 Il traffico estero si compone del traffico di destinazione/origine e del traffico di transito. Un fattore significativo che dovrebbe incrementare ulteriormente la crescita avvenuta negli ultimi 20 anni è in particolare il processo d'integrazione europeo e il commercio intereuropeo.

226 Con una quota di appena il 10% del traffico estero sull'intero volume del traffico viaggiatori, le tendenze di sviluppo del traffico viaggiatori internazionale hanno un influsso complessivamente modesto sulla Svizzera.

227 Cfr. [Ufficio federale dello sviluppo territoriale e Ufficio federale di statistica. Mobilität in der Schweiz. Ergebnisse des Mikrozensus 2000 zum Verkehrsverhalten. Berna, Neuchâtel 2001].

228 Cfr. [Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Prospettive del traffico merci in Svizzera fino al 2030 – Ipotesi e scenari. Berna 2004].

229 Cfr. [Intraplan Consult GmbH. Entwicklung des Luftverkehrs in der Schweiz bis 2030 – Nachfrageprognose. Monaco 2005].

230 Cfr. [Ufficio federale delle strade. CO_2-Potenzial des Langsamverkehrs (Potenziale di CO_2 del traffico lento). Verlagerung von kurzen MIV-Fahrten. Berna 2005].

231 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Concezione del Consiglio federale per una politica dello sport in Svizzera, dell'11 dicembre 2000 e le misure decise dal Consiglio federale per l'applicazione, del 30 novembre 2001]. Come contributo alla salute e alla qualità della vita della popolazione, nel quadro della sua Concezione per una politica dello sport, il Consiglio federale intende fornire impulsi significativi per promuovere l'«Human Powered Mobility».

232 Cfr. [M. Rotach, P. Keller. Forschungsprojekt Manto. Chancen und Risiken der Telekommunikation für Verkehr und Siedlung in der Schweiz. Zurigo 1987]. Gli autori ipotizzano che a medio termine il traffico pendolare sarà al massimo sostituito nella misura del 6% del suo volume dal telelavoro a domicilio o in centri di produzione. Nel teleshopping esiste un potenziale di sostituzione maggiore; a una diminuzione del traffico relativo agli acquisti si contraporrebbe però un aumento del trasporto merci.

233 Cfr. [H. Lübbe. Zeit, Kommunikation und Mobilität. In Mobilität: Synthese für unsere Zukunft, Seminarakten Teil 1 Forschungspolitische Früherkennung FER 170/1995, pag. 9 segg.].

234 Cfr. [Ufficio federale dell'energia. Ergänzungen zu den Energieperspektiven 1990–2030, Szenario IV: Verschärfte und auf Nachhaltigkeit ausgerichtete CO_2-Reduktion. Berna 1997, pag. 44], [Fondo nazionale svizzero. Nuovi mezzi di comunicazione: impiego nelle imprese e effetti sul traffico, PNR 41 – Rapporto A7].

235 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 27 marzo 2002 «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002». FF 2002 3532, vedi in particolare la pag. 3555: Misura 10: Promozione di veicoli ecologici]. Per realizzare progressi nello sviluppo sostenibile nel settore dei trasporti stradali, il Consiglio federale ritiene necessario intervenire in relazione all'aumento delle emissioni di gas a effetto serra e al superamento di determinati valori d'immissione limite fissati dall'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico e dall'ordinanza contro l'inquinamento fonico. La «visione» a cui si mira è un parco di veicoli a motore con propulsori particolarmente puliti, poco rumorosi e a basso consumo, dotati di gomme fonoassorbenti. In una prima fase, che si estenderà sull'arco di 10 anni, il Consiglio federale intende equipaggiare 400 000 veicoli con motori a basso consumo e 1,5 milioni di automobili con gomme fonoassorbenti. A tal fine vanno sviluppati soprattutto strumenti fiscali secondo il principio di causalità per la promozione di veicoli ecologici. Per il Consiglio federale si tratterà inoltre di appurare se la Svizzera debba decidere prescrizioni proprie o attendere atti legislativi internazionali.

236 Oltre alla ferrovia e agli autopostali si possono intendere anche sistemi di bus su chiamata, modelli di auto condivisa («Car-Sharing») e simili.

237 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 27 marzo 2002 «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002», misura 17. FF 2002 3532], [USTRA. Rapporto conclusivo sul programma d'intervento Via sicura. Berna 2005. Rapporto conclusivo Via sicura http://www.astra.admin.ch/themen/verkehrssicherheit/00236/00279/index.html?lang=it]. Scopo di questo programma è migliorare significativamente la sicurezza stradale, rafforzare e coordinare tra loro gli sforzi puntuali fin qui attuati e contribuire così al conseguimento di un traffico stradale più sostenibile. Il processo partecipativo per la formulazione della politica di sicurezza stradale è concluso. Il Consiglio federale ha preso atto in data 23 novembre 2005 del rapporto conclusivo. Le tappe d'attuazione sono in preparazione.

238 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 10 dicembre 2004 sulla politica aeronautica della Svizzera 2004. FF 2005 1599].

239 Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (RS 0.740.72) e Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (RS 0.748.127.192.68).

240 Cfr. [Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni. Piano settoriale dei trasporti, Parte programmatica, 26 aprile 2006, Berna 2006], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 2 dicembre 2005 relativo al fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete di strade nazionali (fondo infrastrutturale) FF 2006 701]. Mediante il Fondo infrastrutturale il Consiglio federale sviluppa proposte concrete per il finanziamento del completamento della rete di strade nazionali decisa nel 1960 e per assicurarne la funzionalità (eliminazione delle strettoie) nonché per il finanziamento delle infrastrutture per i trasporti pubblici e privati negli agglomerati e la conservazione della sostanza delle strade principali nelle regioni di montagna e periferiche.

241 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 27 marzo 2002 «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002» (Misura 10). Promozione di veicoli ecologici. FF 2002 3532].

242 Disciplinamento contrattuale delle procedure di decollo e di avvicinamento dell'aeroporto di Zurigo sopra la Germania meridionale e conclusione di un accordo sull'attuazione transfrontaliera dei servizi della sicurezza aerea.

243 Cfr. [Ufficio federale dello sviluppo territoriale e Ufficio federale di statistica. Mobilität in der Schweiz. Ergebnisse des Mikrozensus 2000 zum Verkehrsverhalten. Berna, Neuchâtel 2001], [Ufficio federale di statistica. Microcensimento sul traffico 1994. Berna 1994].

244 Cfr. [Ufficio federale dell'energia. Schweizerische Gesamtenergiestatistik 2005 (Statistica globale svizzera dell'energia 2005). http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00541/00542/00631/index.html?lang=de&dossier_id=00763]. La quota del trasporto stradale

sul consumo totale di energia era nel 2005 di circa il 25%. Se consideriamo gli ultimi 5 anni, si nota una tendenza in aumento per il diesel (forte incremento della quota di automobili diesel), mentre per la benzina non è individuabile una netta tendenza. Le prospettive energetiche fino al 2035 dell'UFE prevedono per tutti gli scenari una costante diminuzione della domanda di benzina fino al 2035. Per quanto concerne il diesel, gli scenari I e II (orientati alle misure) presuppongono una domanda in aumento fino al 2035. Negli scenari III e IV (orientati agli obiettivi) la domanda di diesel cala dal 2020 circa (cfr. 3. Rapporto d'atelier al sito http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00538/00836/index.html?lang=de&dossier_id=00830). [Ufficio federale dell'energia. Prospettive energetiche 2035. Rapporto di sintesi al sito: http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00538/index.html]. Riguardo alle emissioni di CO_2 ciò significa che negli scenari I e II le emissioni aumenteranno ancora fino al 2015 per assestarsi quindi a un livello più o meno costante mentre negli scenari III e IV si prevede una riduzione delle emissioni dal 2010 circa.

245 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Transportrechnung (Conto trasporti) Jahr 2003, Neuchâtel 2006,], [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/themen/verkehr_und_nachrichtenwesen/kosten_und_finanzierung/kosten/kennzahlen0/externe_kosten.html], [M. Maibach et. al. Faire und effiziente Preise im Verkehr (Prezzi corretti ed efficaci nel trasporto), PNR 41, Rapporto D3. Berna 1999]. I costi esterni causati dai trasporti (in senso stretto, ovvero senza costi d'infrastruttura non coperti) sono stati stimati per il 2000 a circa 6,8 miliardi di franchi per il traffico stradale.

246 Cfr. [Ufficio federale dell'energia. Prospettive energetiche fino al 2035 (cfr. Faktenblätter Energieperspektiven al sito: http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00538/00836/index.html?lang=de&dossier_id=00830)]. Lo scenario I (scenario di riferimento) non prevede strumenti supplementari ma uno sviluppo moderato degli strumenti e delle misure esistenti. Esso si basa sulla politica attuale, vale a dire che per i veicoli fanno stato e vengono adeguati gli standart ambientali e d'efficienza oggi noti. L'impiego di nuove energie è adeguato ai prezzi dell'energia e al progresso tecnico. Tuttavia, si parte dal presupposto che, a causa degli ostacoli di mercato, solo una parte delle misure economiche verrà effettivamente attuata. Lo scenario II (maggiore collaborazione tra lo Stato e l'economia) prevede l'introduzione di un sistema bonus/malus per le automobili e che vi siano a disposizione mezzi supplementari per la promozione di vettori energetici rinnovabili. In entrambi gli scenari la domanda di benzina diminuisce, tuttavia, com'è prevedibile, la diminuzione è maggiore nello scenario II. Per il diesel entrambi gli scenari prevedono un aumento, anche se esso risulta più moderato nello scenario II.

247 Un esempio in tal senso è l'introduzione di tasse d'atterraggio commisurate alle emissioni per aeromobili e la creazione di corrispondenti basi legali. Inoltre, l'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO) ha accolto per esame una proposta della Svizzera volta ad abolire l'esenzione da imposte e tasse sui carburanti.

248 Cfr. [European Environment Agency. Environmental taxes. Recent developments in tools for integration, Environmental issues series report No 18. Kopenhagen 2000, pagg. 39–40]. Finora, le emissioni di CO_2 degli aeroplani del traffico aereo internazionale e della navigazione internazionale erano escluse dalle disposizioni del Protocollo di Kyoto. Le norme della UN Convention on International Civil Aviation (Convenzione delle Nazioni Unite sull'aviazione civile internazionale) e degli «Air Services Agreements» bilaterali non consentono di riscuotere tasse sul prodotto sui carburanti negli aeroplani del traffico internazionale. Possibili approcci di soluzione sono una modifica di questa Convenzione, l'introduzione d'imposte sulle emissioni o l'integrazione dell'aeronautica nel sistema europeo per lo scambio di quote di emissioni. [Unione europea: Der EU-Emissionshandel. Bruxelles settembre 2005].La Svizzera collabora attivamente nei relativi gruppi di lavoro.

249 Cfr. [Programma nazionale di ricerca «Trasporti e ambiente. Influenze Svizzera-Europa» PNR 41. Strategie per un trasporto sostenibile, Rapporto C7. Berna 2000, pag. 68 e B-2].

250 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Transportrechnung (Conto trasporti) Jahr 2003, Neuchâtel 2006, pag. 24 seg.], [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/themen/verkehr_und_nachrichtenwesen/kosten_und_finanzierung/kosten/kennzahlen0/externe_kosten.html] Nel 2000, i costi esterni ammontavano a circa 6,8 miliardi di fr., di cui 6,4 miliardi di fr. imputabili al traffico stradale e 0,4 miliardi di fr. a quello ferroviario. A tutt'oggi, questi costi gravano sulla collettività e sull'ente pubblico. Per persona-chilometro, su strada sono stati causati costi esterni di 4,3 centesimi e su rotaia di 1,9 centesimi. Nel traffico merci essi ammontano a 57 centesimi su strada e a 27 centesimi su rotaia per tonnellata-chilometro.

251 Via GTI (Francia), Vivendi (Francia), Bahn Bus Holding Gesellschaft (BBHG, Germania), Stage Coach (Gran Bretagna). Nel marzo del 1998 le Imprese di trasporto di Zurigo (Zürcher Verkehrsverbund) hanno deciso di mettere a concorso a tappe a partire dal 2003 tutte le linee del Cantone in cui sono in servizio autobus a diesel che danno un risultato economicamente insoddisfacente. Il Consorzio per i trasporti pubblici nell'agglomerato di Lucerna intende fare altrettanto, mettendo a concorso dal 2003 tutte le linee con autobus a diesel. A medio termine altri Cantoni e regioni dovrebbero seguire questo modello, non da ultimo anche perché in altri Paesi europei si constatano tendenze analoghe (per esempio a Copenaghen). Nel trasporto di merci si rafforzano attualmente le cooperazioni, ad esempio tra BLS Cargo e DB Cargo (Germania), SBB Cargo e HGK (Germania).

252 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 24 novembre 2004 sul trasferimento del traffico (Verlagerungsbericht 2004)].

253 Per quanto riguarda i cambiamenti in caso di adesione all'UE nel settore dei trasporti terrestri per la Svizzera risulterebbero soprattutto opportunità supplementari per promuovere il trasferimento su rotaia del traffico merci.

254 Cfr. [Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture (PE-CONS 3682/05, 6992/06 ADD 1 REV 1)].

255 Cfr. [Commissione delle Comunità europee. Pagamento commisurato all'uso dell'infrastruttura: approccio graduale a un quadro comune di fissazione degli oneri per l'infrastruttura di trasporto nell'UE – Libro bianco. Bruxelles 22.7.98 COM(98) 466 endg].

256 Eccetto Skyguide: va notato che in Skyguide la Confederazione detiene oltre il 99% delle azioni ed esercita un ruolo di proprietario.

257 Cfr. in proposito le visioni d'assieme in [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.). L'ambiente in Svizzera 2002: Politica e prospettive. Berna 2002, pag. 326 segg.].

258 Cfr. [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.). L'ambiente in Svizzera 2002: Politica e prospettive. Berna 2002, pag. 31].

259 Cfr. [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio. Wirksamkeit und Leistung von Umweltmanagement-Systemen, Scritti sull'ambiente n. 327. Berna 2001]. Una panoramica sempre attuale si trova sul sito www.iwoe.unisg.ch.

260 Cfr. [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.) L'ambiente in Svizzera 2002: Politica e prospettive. Berna 2002, pag. 288].

261 Cfr. [R. Häberli et al. Vision Lebensqualität: Nachhaltige Entwicklung – ökologisch notwendig, wirtschaftlich klug, gesellschaftlich möglich, Synthesebericht des Schwerpunktprogramms Umwelt. Zurigo 2002], [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 27 marzo 2002 «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002». FF 2002 3532]. Il programma prioritario (PP) Ambiente del Fondo nazionale svizzero è giunto alla conclusione che in Svizzera le basi vitali ecologiche non sono abbastanza assicurate e consiglia tra l'altro l'avvio di una riforma fiscale ecologica, la promozione di prodotti a lunga durata e riutilizzabili o la collaborazione nello sviluppo di condizioni di concorrenza internazionali (sviluppo di regole sociali ed ecologiche). Per le corrispondenti misure cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 27 marzo 2002 «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002. FF 2002 3532; in particolare la misura 3 (Incentivi fiscali all'uso parsimonioso delle risorse), la misura 4 (Introduzione di una politica integrata dei prodotti) e la misura 1 (OMC e sviluppo sostenibile)].

262 L'elevato grado di allacciamento agli impianti di depurazione, il divieto dei fosfati nei detersivi per i tessili e le misure di risanamento dei laghi hanno portato a un sensibile miglioramento della qualità delle acque superficiali. La rete di osservazione delle acque svizzere è stata estesa fin dalla fine degli anni Settanta a parametri chimico-fisici, e le perdite e le alterazioni di corsi e specchi d'acqua vengono esaminate retrospettivamente fin dagli anni Ottanta. I consumi complessivi d'acqua si sono stabilizzati dal 1975, e il consumo di acqua potabile registra da allora perfino una leggera diminuzione. La protezione pianificatoria delle acque sotterranee (zone di protezione) assicura la protezione delle acque sotterranee soprat-

tutto in prossimità di captazioni d'acqua potabile. Grazie agli sforzi messi in atto dall'industria e dall'artigianato e ai vincoli stabiliti dall'ordinanza sulle sostanze, i tenori di sostanze specifiche dei rami produttivi, che fino agli inizi degli anni Ottanta venivano addotte in grandi quantità alle canalizzazioni o nelle acque superficiali, oggi sono in forte regresso. In seguito alla revisione della legge sulla protezione delle acque è stata posta una nuova base anche per il finanziamento del risanamento delle canalizzazioni e degli impianti di depurazione delle acque.

263 Per rinaturazione o rivitalizzazione s'intendono tutte le misure che contribuiscono alla rivalutazione degli ecosistemi acquatici o migliorano le funzioni dei corsi d'acqua. Tra queste figurano le misure per il miglioramento del regime di deflusso (deflusso residuale, fluttuazioni artificiali nelle centrali ad accumulazione) e della dinamica del materiale solido di fondo, nonché misure per il ripristino di condizioni prossime allo stato naturale in corsi d'acqua corretti. In tale contesto la Confederazione ha sostenuto tra il 2000 e il 2005 i rilevamenti ecomorfologici cantonali con un contributo d'interesse. Sono stati valutati circa 30 000 km di corsi d'acqua. Da una prima valutazione provvisoria ed estrapolazione (stato luglio 2005) per l'intera Svizzera emerge che 15 800 km dei tratti di corsi d'acqua sono fortemente compromessi, non naturali o in galleria. Circa 88 000 ostacoli artificiali di oltre 50 cm di altezza costituiscono un pregiudizio supplementare alle funzioni ecologiche dei corsi d'acqua. La rinaturazione di anche soltanto una parte delle acque interessate è un compito generazionale. Per le misure di rinaturazione v'è fabbisogno finanziario.

264 In Svizzera le aziende dell'acqua potabile ricavano ogni anno dalle acque sotterranee acqua potabile del valore di circa 2 miliardi di franchi. Ciò nonostante, mancano principi coordinati sul piano nazionale per la pianificazione dell'approvvigionamento d'acqua. L'estate di siccità 2003 ha evidenziato che sussiste un'esigenza riconosciuta in tal senso. Il progetto «Approvvigionamento idrico 2025» dovrebbe fornire indicazioni sullo stato attuale e futuro dell'approvvigionamento di acqua potabile in Svizzera ed elaborare principi per la pianificazione di un approvvigionamento ottimale di acqua potabile, compresi piani per le emergenze. Preoccupa anche il crescente inquinamento delle acque con composti chimici di sintesi. Le sostanze come i prodotti fitosanitari e i medicamenti non sono o sono difficilmente degradabili negli impianti di depurazione e anche in minime concentrazioni hanno sugli organismi un effetto simile a quello di ormoni. Con l'aiuto della ricerca si tratta di individuare tempestivamente le sostanze veramente pericolose e limitarne l'uso in modo tale che non possano pregiudicare né le acque né l'acqua potabile.

265 Alcuni buoni esempi (Alpenrhein, Rhone-Thur, Doubs, Sitter, Birs) dimostrano che con un approccio della gestione delle risorse orientata al bacino idrografico è possibile ottenere risultati e individuare soluzioni coordinate. Nello spazio UE la gestione delle acque mediante piani di gestione e misure è dettata dalla Direttiva quadro nel settore delle acque.

266 Rispetto al 1980, le emissioni di anidride solforosa sono state ridotte di oltre due terzi. Ciò è riconducibile soprattutto alla ripetuta riduzione del tenore di zolfo in diversi oli combustibili nonché alla sostituzione di combustibili con forte tenore di zolfo (carbone, olio da riscaldamento medio e pesante) con combustibili a basso tenore di zolfo quali l'olio da riscaldamento extraleggero e il gas. Anche i provvedimenti di desolforazione di singoli grandi emittenti (produzione di cellulosa e raffinerie) vi hanno contribuito. Un'ulteriore diminuzione è stata raggiunta con la tassa d'incentivazione sullo zolfo nell'olio da riscaldamento extra leggero (ordinanza del 12 novembre 1997 relativa alla tassa d'incentivazione sull'olio da riscaldamento «extra leggero» con un tenore di zolfo superiore allo 0,1%). Anche gli obiettivi d'emissione stabiliti dal Consiglio federale per il diossido di zolfo del rapporto del 23 giugno 1999 sui provvedimenti di igiene dell'aria adottati da Confederazione e Cantoni sono stati raggiunti. Per quanto concerne le emissioni di anidride solforosa è stato quindi raggiunto un livello in cui si tratta di impedire un rialzo, talché occorrono solo ancora misure preventive.

267 L'inquinamento atmosferico causa considerevoli danni economici pari a diversi miliardi di franchi all'anno. I soli costi sanitari riconducibili all'inquinamento dell'aria e non assunti da chi lo ha causato hanno raggiunto nel 2000 un valore di 4.2 miliardi di franchi. A ciò si aggiungono i danni che le sostanze inquinanti causano ai boschi riducendone le funzioni di protezione e ristoro in seguito a emissioni di combustioni, del traffico e dell'agricoltura (azoto d'ammonio) nonché odori molesti, riduzione del benessere umano, diminuzione della biodiversità e dei biotopi naturali ecc. Gran parte di questi costi non viene assunto da chi ne è responsabile. Cfr. [Ufficio federale dell'ambiente. Effetti dell'inquinamento dell'aria. http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/it/fachgebiete/fg_luft/themen/auswirkungen/].

268 In [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 23 giugno 1999 sui provvedimenti di igiene dell'aria adottati da Confederazione e Cantoni. FF 1999 6638] sono indicate le riduzioni necessarie per il rispetto dei valori limite. Rispetto al 2005 sono necessarie le seguenti riduzioni: ossidi d'azoto circa il 50%, composti organici volatili circa il 30 percento, polveri fini circa il 45% e ammoniaca circa il 40%. Senza ulteriori misure, anche nel 2020 rimarranno per tutte le sostanze lacune nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti dell'ordine di grandezza del 30% delle emissioni complessive previste.

269 Cfr. Un'ampia visione panoramica sulla materia si trova in [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.). L'elettrosmog nell'ambiente. Berna, 2005] e [Ufficio federale della sanità pubblica (ed.) Radiazioni non ionizzanti e tutela della salute in Svizzera. Rapporto base, Berna 2006]. A metà 2005 in Svizzera erano in esercizio complessivamente 10136 stazioni di base per la telefonia mobile [Ufficio federale dell'ambiente / ufficio federale di statistica (ed.). L'ambiente in Svizzera 2007, in preparazione]. In merito alla pervasione del nostro ambiente di vita con fonti miniaturizzate di RNI cfr. [Consiglio svizzero della scienza (ed.). Das Vorsorgeprinzip in der Informationsgesellschaft: Auswirkungen des «pervasive computing» auf die Gesundheit und die Umwelt, Studie für das Zentrum für Technologiefolgen-Abschätzung, Berna 2003], [Stiftung Risiko Dialog: Überall und unsichtbar – Stakeholder-Dialog über Pervasive Computing. riskDOK 003/2005, San Gallo 2005], [V. Coroama et al: Leben in einer smarten Umgebung: ubiquitous-computing-Szenarien und -Auswirkungen. Gottlieb Daimler- und Karl Benz-Stiftung 2006].

270 Negli ultimi anni diverse organizzazioni hanno promosso risoluzioni e lanciato appelli pubblici per chiedere maggiore prudenza nell'utilizzazione di apparecchi e impianti che emettono RNI e rivendicare valori limite più severi. Cfr. per esempio: [Freiburger-Appell 2002: http://www.igumed.de/apell.html], [Medici per l'ambiente: Chiesta una moratoria UMTS: Bollettino dei medici svizzeri 2004, 85(3), pag. 105], [Oesterreichische Ärztekammer 2005: http://www.aerztekammer.at/index.php?id=000000000020050830115543&aid=xhtml&id=00000000002005083011554 3&type=module&noedit=true], [International commission for electromagnetic safety, Risoluzione di Benevento 2006: http://www.icems.eu/benevento_resolution.htm] Nel frattempo occorre considerare che talune persone reagiscono in maniera molto sensibile alle RNI con disturbi fisici o nervosi; un fenomeno poco studiato dalla scienza e ancora mal compreso. Cfr. [Promemoria OMS 296: Campi elettromagnetici e salute pubblica: ipersensibilità ai campi elettromagnetici: http://www.who.int/peh-emf/publications/facts/ehs_fs_296_italian.pdf]. In base a sondaggi, circa il 5% della popolazione svizzera si ritiene elettrosensibile [Röösli et al: Repräsentative Befragung zu Sorgen und gesundheitlichen Beschwerden im Zusammenhang mit elektromagnetischen Feldern in der Schweiz. Studie im Auftrag des BUWAL, Berna 2005. http://www.bafu.admin.ch/elektrosmog/01117/index.html?lang=de&download=NHzLpZig7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO$_2$Yuq2Z6gpJCDe4R4gGym162dpYbUzd,Gpd6emK2Oz9aGodetmqaN19XI2IdvoaCVZ,s-.pdf].

271 Negli ultimi anni sono state ad esempio pubblicate raccomandazioni per l'esecuzione e la misurazione per diverse categorie di impianti di trasmissione e altre sono in preparazione al fine di uniformare l'esecuzione dell'ORNI. Cfr. [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.). Stazioni di base di telefonia mobile e WLL. Raccomandazioni sull'esecuzione dell'ORNI. Berna 2002], [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio / Ufficio federale di metrologia e accreditamento. Mobilfunk-Basisstationen (GSM): Messempfehlung. Berna 2002]. [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio / Ufficio federale di metrologia e accreditamento: Mobilfunk-Basisstationen (UMTS-FDD): Messempfehlung. Entwurf. Berna 2003], [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio / Ufficio federale di metrologia e accreditamento: Rundfunk- und Funkrufsendeanlagen. Rundfunk- und Funkrufsendeanlagen. Raccomandazioni sull'esecuzione dell'ORNI. Progetto. Berna 2005.

272 In realtà si tratta di una problematica relativamente recente della quale non si conoscono ancora gli sviluppi futuri. Già oggi è però

possibile dire che immissioni esagerate di luce artificiale possono disturbare gli essere umani e danneggiare gli animali.

273 Il risanamento fonico dei veicoli ferroviari e degli impianti fissi esistenti autorizzati con decisione passata in giudicato prima del 1° gennaio 1985 dovrà essere eseguito dalle imprese ferroviarie entro il 2009. Le pareti antirumore e le finestre insonorizzare dovranno essere realizzate entro il 2015. Conformemente alla decisione FTP, in totale per il risanamento fonico sono disponibili 2,25 miliardi di fr.

274 Cfr. [Consiglio federale (ed.). Rapporto del Consiglio federale sullo stato e le prospettive della lotta contro il rumore in Svizzera, 2005], [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.) Lotta contro il rumore in Svizzera. Scritti sull'ambiente n. 329. Berna 2002].

275 Cfr. [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.). L'ambiente in Svizzera 2002: Politica e prospettive. Berna 2002]. Ad esempio, è certamente possibile migliorare ancora il riciclaggio di materiali di scarto idonei, quali la carta usata o rifiuti adatti al compostaggio. Va inoltre migliorata l'applicazione dell'ordinanza concernente la restituzione, la ripresa e lo smaltimento degli apparecchi elettrici ed elettronici (ORSAE) emanata nel 1998.

276 Cfr. [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio. Statistica dei rifiuti 2004. Berna 2007]. L'incenerimento dei rifiuti fornisce oggi circa il 2,7% del consumo di energia finale della Svizzera. I soli IIRU coprono il 2% del fabbisogno complessivo svizzero di energia all'anno. Circa il 50% dell'energia prodotta negli IIRU proviene dall'incenerimento di carta, cartone, legno e di altre materie prime rinnovabili. A questo proposito s'impongono misure mirate per promuovere la vendita di questa energia rinnovabile nel quadro della politica dell'energia.

277 Le 640 000 t di scorie di combustione dei RSU contengono diverse decine di migliaia di tonnellate di metalli come ferro, alluminio, rame, zinco o nichel. Ai sensi di un uso parsimonioso delle risorse, questi metalli andrebbero separati e riutilizzati. Anche le ceneri dei filtri degli impianti di incenerimento dei rifiuti (IIRU) e i residui del lavaggio dei gas combusti costituiscono veri e propri concentrati di metalli pesanti volatili che andrebbero riaddotti al ciclo economico. A causa dell'epidemia bovina BSE, grandi quantità di rifiuti animali non possono più essere utilizzati. Perciò, con la farina d'ossa, ogni anno vanno perse circa 15 000 tonnellate di fosfato che prima venivano utilizzate come concime. Occorre trovare procedure adeguate per continuare a utilizzare queste importanti risorse dopo aver distrutto le proteine potenzialmente pericolose. A causa dell'aumento di demolizioni, restauri e nuove costruzioni la quantità di rifiuti edili aumenta. I presupposti tecnici per il riutilizzo di materiali da costruzione minerali esistono, ma sono ancora troppo poco sfruttati. Occorre migliorare in futuro il grado di accettazione di materiali edili riciclati.

278 Poiché questi costi superano in molti casi le possibilità finanziarie di Cantoni e Comuni, il 1° gennaio 2001 il Consiglio federale ha concretizzato in un'ordinanza (ordinanza sulla tassa per il risanamento dei siti contaminati, OTaRSI, RS 814.681) il finanziamento speciale della Confederazione per il risanamento dei siti contaminati (tassa sulle discariche) prevista nella legge sulla protezione dell'ambiente.

279 In Svizzera sono in preparazione basi giuridiche nei settori della ricerca sull'essere umano, della ricerca sugli embrioni e dei trapianti. Le questioni della biotecnologia sono inoltre trattate nelle revisioni in corso della legge sui brevetti e della legge sulla protezione delle novità vegetali.

280 La legge sull'ingegneria genetica (RS 814.91, in vigore dal 1° gennaio 2004) contiene severe prescrizioni sulla protezione dell'uomo, della fauna, dell'ambiente e della diversità biologica, sulla protezione della produzione senza OGM e la libera scelta, la separazione del flusso delle merci, l'etichettatura, il rispetto della dignità della creatura, il monitoraggio a lungo termine e disposizioni sulla responsabilità civile.

281 Il Protocollo di Cartagena sulla sicurezza biologica del 29 gennaio 2000 è il primo strumento di diritto internazionale pubblico che si occupa di aspetti della sicurezza dell'ambiente e dell'uomo nell'utilizzazione di OGM. La Svizzera ha ratificato il Protocollo nel marzo 2002 (FF 2001 3658) e lo attuato sul piano nazionale (Ordinanza di Cartagena, OCart RS 814.912.21).

282 La maggior parte delle merci pericolose trasportate sulle vie di comunicazione è rappresentata dalla benzina e dall'olio combustibile. Vengono inoltre trasportate anche sostanze esplosive (ad esempio gas propano, butano) e tossiche (per esempio ammoniaca, cloro) nonché liquidi nocivi alle acque (per esempio tetracloroetilene). Secondo l'ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti il detentore di vie di comunicazione (ferrovia, strada, Reno), sulle quali vengono trasportate merci pericolose, deve inviare all'autorità esecutiva un breve rapporto. Si tratta di circa 4000 km di impianti ferroviari, 8000 km di strada e 21 km sul Reno.

283 Dichiarazione comune del 27 giugno 2002 della Società svizzera delle Industrie Chimiche (SSIC) e delle Ferrovie federali svizzere SA (FFS SA) nonché del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) sulla riduzione dei rischi nel trasporto di merci pericolose con potenziale molto alto di danni come cloro e anidride solforosa.

284 Per esempio nel quadro di riunioni del Comitato di sicurezza RID dell'ECE/ONU e del Gruppo di lavoro per il trasporto di merci pericolose.

285 Cfr. [Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005. Berna 2005].

286 In merito all'attuazione degli obiettivi della Concezione Paesaggio Svizzero (CPS) è stata attuata nel 2003 assieme agli Uffici federali un'autovalutazione. In tale contesto è stata confermata l'elevata rilevanza degli obiettivi specifici. L'aggiornamento della CPS assieme agli Uffici federali è previsto nel quadro della ottimizzazione in atto dei compiti federali e sulla base della necessità di adattamento e aggiornamento risultante dalla valutazione del 2003 per il 2007. Sullo stato della realizzazione delle misure e l'attuazione degli obiettivi specifici nel periodo dal 1998 al 2006 è previsto per la fine del 2007 un rapporto al Consiglio federale. Nel 2002 sono stati pubblicati buoni esempi d'attuazione e dovrebbero essere costantemente aggiornati dagli Uffici federali nel sistema d'informazione sul progetto SINP CPS.

287 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 23 febbraio 2005 concernente la revisione parziale della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN). FF 2005 1945], [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 27 marzo 2002 «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002». FF 2002 3532; misura 11].

288 Cfr. [Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (ed.). Scritti sull'ambiente n. 363, Programma forestale svizzero (PF-CH): Programma d'azione 2004–2015. Berna 2004].

289 Ad esempio per quanto concerne la protezione dello strato d'ozono, la riduzione dell'inquinamento atmosferico transfrontaliero, il controllo del commercio di sostanze pericolose e i movimenti oltre frontiera di organismi modificati geneticamente.

290 Cfr. [Ufficio federale dell'energia (ed). Schweizerische Gesamtenergiestatistik 2005 (Statistica globale svizzera dell'energia 2005). Berna 2006].

291 Cfr. [Infras, Econcept, Prognos. Die vergessenen Milliarden. Externe Kosten im Energie- und Verkehrsbereich. Berna 1996, pag. 141 segg.]. Senza tenere conto dei costi esterni causati dallo smaltimento delle scorie radioattive e dei costi dei rischi esterni per il settore dell'elettricità, nel 1993 i costi esterni del consumo di energia oscillavano in Svizzera tra 4,6 e 7,2 miliardi di franchi, di cui circa 2,6–3,9 miliardi di franchi imputabili all'approvvigionamento di calore e corrente e circa 2,0–3,3 miliardi di franchi attribuibili ai trasporti (senza costi di incidenti e delle infrastrutture). I costi relativi all'eliminazione delle scorie radioattive dipendono in larga misura dalla soluzione scelta per lo smaltimento e non sono finora stati stimati.

292 Cfr. [Ufficio federale dell'energia. Prospettive energetiche 2035. Rapporto di sintesi. http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00538/index.html].

293 Cfr. [Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni e Ufficio federale dell'energia. Energie-Schweiz. Das Nachfolgeprogramm von Energie 2000. Berna 2001], [www.svizzeraenergia.ch]. Come previsto dalla legge sul CO_2, tra il 2000 e il 2010 il consumo di energie fossili e l'emissione di CO_2 dovrebbero diminuire del 10%. Il consumo di elettricità può aumentare al massimo del 5%. La produzione di energia idrica non deve diminuire. La quota delle rimanenti energie rinnovabili deve crescere ulteriormente, e più precisamente di 0,5 terawatt/ora (TWh) ovvero un punto percentuale della produzione di corrente elettrica e 3 TWh o 3 punti percentuali della produzione di calore. Importanti obiettivi non quantificabili di SvizzeraEnergia sono lo sviluppo di una più marcata consapevolezza energetica nella popolazione come condizione per misure volontarie, la collaborazione più stretta fra tutti gli attori, innovazioni in tutti i settori e quindi il rafforzamento dell'economia svizzera.

294 Cfr. [Ufficio federale dell'energia. Strategie Wasserkraftnutzung Schweiz – Grundlagen und strategische Ansatzpunkte (non ancora pubblicato)].

295 Nel luglio del 2003 l'UE ha posto in vigore la direttiva 2003/55/CE del 26 giugno del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE. Con questa seconda direttiva vengono stabilite norme comuni rafforzate in materia di trasporto, distribuzione, fornitura e stoccaggio di gas naturale. Inoltre disciplina l'organizzazione e il funzionamento del settore del gas naturale e l'accesso al mercato, la gestione, i criteri e le procedure applicabili in materia di rilascio di autorizzazioni per il trasporto, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio di gas naturale. Queste norme sono completate dalla direttiva 2004/67/CE del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale e dal regolamento (CE) n. 1775/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 settembre 2005 relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale.

296 Cfr. [Art. 13 della legge federale del 4 ottobre 1963 sugli impianti di trasporto in condotta di combustibili e carburanti liquidi o gassosi (Legge sugli impianti di trasporto in condotta, LITC). RS 746.1].

297 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 21 agosto 1996 concernente la legge sull'energia. FF 1996 IV 872].

298 Cfr. [Ufficio federale dell'energia. Prospettive energetiche 2035. Rapporto di sintesi. http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00538/index.html].

299 I carburanti di origine biogena quali biogas, biodiesel da olio di colza e alcool da prodotti agricoli sono neutri dal profilo del CO_2 poiché nella loro combustione viene liberato unicamente il CO_2 che le piante coltivate hanno in precedenza assorbito dall'atmosfera. I carburanti su base vegetale possono essere aggiunti alla benzina o al diesel o utilizzati puri. Anche nell'ambito europeo vengono promossi carburanti biogeni, per esempio mediante esenzione fiscale. In Svizzera, nell'ottica attuale le possibilità di produzione su grande scala sono limitate per motivi economici ma anche ecologici. Come misura d'incentivazione è previsto l'esonero dall'imposta sugli oli minerali.

300 In particolare con l'UE, il Giappone e gli Stati Uniti. Cfr. [Commissione delle Comunità europee. Libro verde «Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura», COM(2006)105, Bruxelles, 8 marzo 2006], [Commissione delle Comunità europee. Libro verde «Efficienza energetica: fare di più con meno», COM(2005)265, giugno 2005], [Commissione delle Comunità europee. Libro verde «Verso una strategia europea di sicurezza nell'approvvigionamento energetico», COM(2000)769. Bruxelles, 29.11.2000, pag. 79]. L'UE prevede di sostituire entro il 2020 con vettori energetici alternativi il 20% dei vettori energetici fossili utilizzati per la mobilità e il riscaldamento.

301 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002». FF 2002 3532]. Lo scenario della società a 2000 Watt può in tal senso fungere da prospettiva (riduzione delle emissioni di CO_2 a 1 t pro capite; oggi circa 6 t).

302 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 27 marzo 2002 «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002». FF 2002 3532. Misura 3: Incentivi fiscali all'uso parsimonioso delle risorse]. Nonostante il rigetto dei progetti energetici del 24 settembre 2000, il Consiglio federale ritiene che l'esame a medio termine di incentivi fiscali come strumento della politica energetica e climatica sia un postulato importante. L'obiettivo è il trasferimento dell'onere fiscale dal lavoro all'energia lasciando immutato il gettito.

303 Cfr. [European Environment Agency (ed.): Environmental taxes: Recent developments in tools for integration. Environmental issues series report No 18. Kopenhagen 2000]. L'entità degli incentivi fiscali può orientarsi in funzione dei costi esterni (Pigou, 1920) o del prezzo indicativo che sarebbe necessario per raggiungere gli obiettivi posti in materia di politica dell'ambiente e di politica del clima. Poiché l'ammontare dei costi esterni sotto forma di danni permanenti e irriversibili e perdite immateriali dopo catastrofi naturali dovute al clima è difficilmente valutabile, l'ammontare degli incentivi fiscali va commisurato in base all'obiettivo di politica del clima. Si tratta di ridurre le emissioni di gas a effetto serra in misura sufficiente per evitare un ulteriore mutamento climatico. In tale contesto svolgono un ruolo anche i prezzi delle tecnologie alternative.

304 Cfr. [European Environment Agency. Environmental taxes. Recent development in tools for integration. Environmental issues series report No 18. Kopenhagen 2000, pag. 20]. Il trasferimento dell'onere fiscale dal lavoro all'energia è anche un obiettivo della Commissione dell'UE e di diversi Stati membri dell'UE. Altri modelli fiscali ininfluenti sul bilancio sono ad esempio le tasse i cui proventi vengono distribuiti equamente all'intera popolazione, come previsto nella legge sul CO_2 e nella legge sulla protezione dell'ambiente per le tasse sull'olio da riscaldamento contenente zolfo e per i composti organici volatili (ogni assicurato riceve dalla sua cassa malati 20 fr. nel 2003), oppure le tasse il cui rimborso avviene in proporzione a determinate prestazioni (per esempio modello per il prelevamento di una tassa sugli ossidi di azoto in Svezia).

305 Cfr. [Rapporto del Consiglio federale svizzero del 22 maggio 1996 sulle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero, FF 1996 III 499].

306 Cfr. [Conferenza europea dei Ministri responsabili della Pianificazione del Territorio CEMAT: Direttive per uno sviluppo territoriale sostenibile sul continente Europeo. Adottate dalla 12ª Conferenza europea dei Ministri responsabili della Pianificazione del Territorio il 7/8 settembre 2000 ad Hannover], [Commissione della Comunità europea (ed.). Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE). Adottato dal Consiglio informale dei Ministri responsabili dell'assetto territoriale a Potsdam 1999].

307 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 28 febbraio 1996 relativo al riorientamento della politica regionale, pag. 84, FF 1996 II 976]. Inteso come termine generale inclusivo delle due politiche settoriali pianificazione del territorio e politica regionale.

308 Cfr. [European Spatial Planning Observation Network (ESPON), www.espon.luwww.espon.eu].

309 Cfr. [Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005. Berna 2005, pag. 13].

310 Le aree funzionali sono regioni che possono comprendere anche più Cantoni. Va rilevato che l'Ufficio federale di statistica ha creato nel 1997, dopo aver consultato i governi cantonali, grandi regioni nel senso statistico del termine. Si tratta delle seguenti sette grandi regioni: Région lémanique (GE, VD, VS), Espace Mittelland (NE, FR, JU, SO, BE), Svizzera del Nordovest – Nordwestschweiz (BS, BL, AG), Zurigo (ZH), Svizzera centrale – Zentralschweiz (ZG, LU, NW, OW, SZ, UR), Svizzera orientale – Ostschweiz (SH, TG, SG, AI, AR, GL, GR) e Ticino (TI).

311 Cfr. [Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005. Berna 2005, pag. 7 seg.]. Fonte dei dati: CA 2005; ESPOP

312 Cfr. [Segreteria di Stato dell'economia, Ufficio federale della pianificazione del territorio. Rapporto sui centri urbani (Bericht über die Kernstädte). Berna 1999]. Numero di abitanti stagnante o in calo, struttura demografica non equilibrata con numerose persone in formazione, pensionati, persone in assistenza, un numero superiore alla media di economie domestiche composte da una singola persona, una percentuale di stranieri superiore alla media, prestazioni assistenziali in forte aumento, immigrazione di persone che necessitano di assistenza, calo degli introiti fiscali da persone fisiche, numero elevato di pendolari in arrivo, crescenti problemi di traffico, calo della qualità residenziale, incremento dei problemi con gruppi marginali, aumento dell'insicurezza tra la popolazione di città; struttura di A-Stadt (Alte, Arbeitslose, Ausgesteuerte, Arme: anziani, disoccupati, persone che hanno esaurito il diritto alle indennità di disoccupazione, poveri ecc.).

313 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Statistica della superficie della Svizzera. Evoluzione dell'utilizzazione del suolo. Neuchâtel 2001].

314 Definizione conforme ai criteri dell'OCSE. Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 28 febbraio 1996 relativo al riorientamento della politica regionale, pag. 84, FF 1996 II 976]. Risultano dunque: 7 Cantoni urbani: AG, BL, BS, GE, SO, ZG, ZH; 13 Cantoni semi-rurali: AR, BE, FR, LU, NE, NW, SG, SH, SZ, TG, TI, VD); 7 Cantoni rurali: AI, GL, GR, JU, OW, UR, VS.

315 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 16 novembre 2005 concernente la Nuova politica regionale (NPR). FF 2006 221, pag. 236].

316 Cfr. [BAK Basel Economics. IBC Report 2004, Part III. Basilea 2004.] Secondo i calcoli di BAK Basel Economics, nel 2003 le Provincie Autonome di Bolzano e Tirolo superavano per es. il Cantone dei Grigioni, il Land Vorarlberg e la Regione Costanza/Ravensburg i Cantoni TG, AI e AR, e il Département Haute-Savoie i Cantoni FR e VS.

317 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto Politica degli agglomerati della Confederazione del 19 dicembre 2001. Berna 2001]. Il

Consiglio federale si basa anche sull'articolo 50 della Costituzione federale che obbliga la Confederazione a prendere in considerazione nell'ambito del suo agire le esigenze delle città.

318 Cfr. [Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005. Berna 2005].

319 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio dell'8 dicembre 2006 concernente il decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri, il decreto federale sulla compensazione dei casi di rigore e la legge federale che modifica atti legislativi nell'ambito del passaggio alla NPC (terza tappa NPC). FF 2007 607], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 7 settembre 2005 concernente la legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). FF 2005 5349], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 14 novembre 2001 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). FF 2002 2065].

320 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 16 novembre 2005 concernente la Nuova politica regionale (NPR). FF 2006 221].

321 L'allegato 1 presenta una panoramica delle sfide che la globalizzazione comporta sul piano internazionale. La superpotenza statunitense, assieme ai suoi alleati in Europa e nell'Asia orientale, continua a disporre di un grande impatto decisionale e si vuole garante di un mondo postmoderno contraddistinto da importanti libertà individuali, dal progresso tecnologico e, appunto, dalla globalizzazione. Anche le potenze emergenti, tanto regionalmente quanto a livello planetario, rivendicano un posto nei piani alti del potere internazionale. Rispetto a solo dieci anni fa, oggi esse hanno preso un peso sensibilmente maggiore all'interno dei consessi e delle trattative internazionali. La maggior parte di queste potenze emergenti segue una politica dai tratti fortemente nazionalistici e si trova in regioni cariche di conflitti, nelle quali non si sono ancora stabiliti chiari equilibri di forze (Asia orientale e meridionale, Medio Oriente e altre). Nel corso degli ultimi decenni, Paesi come la Corea del Sud, la Tailandia, la Cina, l'India o il Cile hanno potuto approfittare della dinamica dell'economia mondiale: hanno trovato accesso ai mercati mondiali, aumentando il loro benessere e modernizzando le loro strutture economiche. I Paesi con un grado di formazione basso e poco industrializzati sono esposti oggi a un'emarginazione crescente, poiché instabili politicamente tanto a livello nazionale quanto regionale. Dopo l'11 settembre 2001 si è imposta, più forte, la consapevolezza che l'instabilità economica e l'emarginazione di Paesi e regioni possono creare problemi di sicurezza a livello internazionale. Le regioni ai margini e contraddistinte da un alto grado di conflittualità si trovano un po' nel «seminterrato» dell'ordine mondiale. La loro situazione è marcata dalla precarietà sul piano istituzionale e da conflitti tra diversi principi d'ordine (religione contro Stato secolare, clan contro Stato). L'esistenza di assi temporali politico-culturali e la loro diffusione spaziale – emerse in maniera esemplare dopo l'11 settembre e sulla scorta del fenomeno del terrorismo globale di matrice islamica – hanno reso il quadro internazionale molto più complesso di quanto non lo fosse già nel XX secolo.

322 Cfr. la nota precedente.

323 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto Europa 2006 del 28 giugno 2006. FF 2006 6223], che li illustra in maniera esaustiva.

324 Il 3 febbraio 1988 e il 18 maggio 1988 il Consiglio federale decise di corredare i messaggi all'indirizzo delle Camere e le sue proposte in merito a ordinanze con un capitolo sull'Europa, dove riferire i risultati della così detta eurocompatibilità. Cfr. [FF 1988 III 209, 335 e messaggio del Consiglio federale del 24 febbraio 1993 sul programma di governo dopo il no allo SEE, FF 1993 I 609, 624 seg.].

325 Cfr. [R. Iten, M. Peter, A. Vettori, S. Menegale. Hohe Preise in der Schweiz: Ursachen und Wirkung. SECO, Strukturberichterstattung n. 19. Berna 2003. http://www.seco.admin.ch/publikationen/00074/index.html?lang=de].

326 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del Consiglio federale del 7 giugno 1999 sul principio Cassis de Dijon, in risposta al postulato 04.3390. Berna, 23 settembre 2005 http://www.newsservice.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/6128.pdf].

327 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 (RAPOLSIC 2000). FF 1999 6561].

328 La PESD è parte integrante della politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'UE. Quando si parla della collaborazione della Svizzera con l'UE nel settore della politica estera di sicurezza, si intende esclusivamente la PESD.

329 Il 1° maggio 2004 Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca, Ungheria e Cipro sono state accolte nell'UE: si tratta dell'allargamento più grande della sua storia. All'inizio del 2007 anche Bulgaria e Romania hanno aderito all'Unione.

330 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 15 novembre 2000 sulla politica estera 2000. FF 2001 201, p. 249 segg.]. Promozione dei redditi e dell'occupazione, «buona gestione degli affari pubblici», promozione del settore privato, sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, integrazione nel commercio mondiale, sdebitamento, equilibrio sociale, prevenzione e gestione delle crisi.

331 Simili interrogativi sul grado di governabilità si pongono anche per gli esecutivi dei fondi e dei programmi ONU, per le sue organizzazioni speciali, per le organizzazioni di Bretton Woods o per l'OMC.

332 Cfr. [J. E. Stiglitz. La globalizzazione che funziona. Torino 2006, trad. di Daria Cavallini, pp. 10–11: «La triste verità, comunque, è che al di fuori della Cina la povertà nel Terzo Mondo è aumentata negli ultimi due decenni. Circa il 40% dei 6,5 miliardi di persone che popolano il mondo vive in povertà (un numero aumentato del 36% rispetto al 1981), mentre un sesto – vale a dire 877 milioni – vive in estrema povertà (il 3% in più rispetto al 1981). La situazione più grave si registra in Africa, dove la percentuale di popolazione che vive in estrema povertà è aumentata del 41,6% del 1981 al 46,9% del 2001. Considerando la crescita della popolazione, ciò significa che il numero di persone che vivono in estrema povertà è quasi raddoppiato, da 164 a 316 milioni». Dal Rapporto ONU sullo sviluppo umano 2005 (UNDP Human Development Report) risulta che il patrimonio dei tre miliardari più ricchi è maggiore, rispettivamente, del reddito nazionale lordo (RNL) di tutti i «Least Developed Countries» (LLDC) o dei loro 700 milioni di abitanti. Il divario tra i redditi pro capite dei Paesi OCSE e quelli dell'insieme dei Paesi in sviluppo è aumentato da un rapporto di 15:1 nella metà degli anni Sessanta a uno di 21:1 alla fine degli anni Novanta; in divario tra il quinto della popolazione mondiale più ricco e il quinto più povero si è quasi triplicato.

333 Il divario Nord _ Sud è anche un divario di potere. La povertà ha anche una dimensione politica. Benché le decisioni delle organizzazioni finanziarie internazionali (FMI, Banca mondiale) e dell'OMC influiscono ampiamente sulle prospettive dei Paesi in sviluppo, sovente fortemente indebitati, quest'ultimi sono spesso sottorappresentati in seno a queste istanze, o sono solo spettatori passivi.

334 Cfr. [J. Humphrey, H. Schmitz. How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters. Institut of Development Studies. Brighton 2001].

335 Secondo il Rapporto UNCTAD (2005), anche se a partire dal 1980 i Paesi in sviluppo hanno raddoppiato la loro quota di esportazione di prodotti industriali, portandola al 20%, questa crescita è quasi esclusivamente dovuta ai Paesi emergenti asiatici. Negli anni Novanta la quota di esportazioni mondiali da parte dei LLDC è scesa al 0,6%. Questo valore rappresenta un calo del 40% rispetto al 1980. L'Africa subsahariana dispone dello 0,3% dei collegamenti internet mondiali. Questo divario illustra meglio di qualsiasi altro dato l'effettiva partecipazione di questi Paesi al commercio mondiale o agli investimenti esteri, e la loro esclusione dagli sviluppi planetari della società del sapere.

336 Il numero di Stati fragili è in crescita. Nel 2003 il Gruppo di valutazione indipendente della Banca mondiale (Indipendent Evaluation Groupe IEG) registrava 17 Paesi a reddito basso sotto pressione. Nel 2006 questi erano oramai saliti a 26.

337 Cfr. [UN. Millenium Project, J.D. Sachs. A practical Plan to achieve the MDGs. New York gennaio 2005].

338 Cfr. [UN-Report of the International Conference on Financing for Development: Monterrey Consensus of the international Conference on Financing for Development. Messico marzo 2002].

339 Secondo il Segretariato della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici [Impact, vulnerability and adaptation to climate change in Africa. Ghana. settembre 2006] le emissioni di CO_2 di tutto il continente africano sono inferiori a quelle della sola Germania; il dato è ancora più impressionante, poi, se si considera che il 42% di queste emissioni è prodotto dal solo Sud Africa. L'Africa è particolarmente esposta alle conseguenze del mutamento climatico. Secondo il rapporto di sintesi (settembre 2001) del Comitato intergovernativo sul mutamento climatico

(IPCC), le inondazioni e le siccità aumenteranno, la desertificazione avanzerà, i raccolti diminuiranno e le città costiere che non dispongono di protezioni contro le mareggiate subiranno gravi ripercussioni.

340 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto intermedio sul raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio. Berna 2005 in tedesco/francese/inglese su: http://www.+-]. Il Consiglio federale vi illustra gli sforzi compiuti dalla Svizzera per applicare la Dichiarazione del Millennio e per raggiungere gli obiettivi di sviluppo (MDG Millenium Development Goals) da essa stabiliti. Spiega inoltre in che modo il nostro Paese rispetta gli impegni del Consenso di Monterrey nel finanziamento dello sviluppo. Alla Svizzera – come ad altri Paesi – si chiede di stanziare i mezzi necessari affinché i Paesi in sviluppo siano messi nelle condizioni di raggiungere gli obiettivi di sviluppo (da MDG1 a MDG7). È tenuta, nel contempo, a impegnarsi per raggiungere gli obiettivi di sviluppo di cui sono responsabili i Paesi industrializzati. Vale in particolare per l'obiettivo 8 (MDG8: partenariato mondiale per lo sviluppo (MDG8) e l'obiettivo 7 (MDG7: garanzia della sostenibilità ecologica).

341 Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia, Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione, Organizzazione mondiale della sanità, Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, Fondo monetario internazionale, Banca mondiale, Comitato di aiuto allo sviluppo OCSE, Fondo ambientale globale, Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

342 I Paesi membri dell'UE sin dalla sua istituzione si sono impegnati a rispettare gli obiettivi ODA (Official Development Assistance: aiuto pubblico allo sviluppo) dello 0,7% del Reddito nazionale lordo (RNL), valore che intendono raggiungere entro il 2005. Il piano graduale dell'UE prevede di aumentare la quota ODA dello 0,56% entro il 2010 e dello 0,7% entro il 2015.

343 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto intermedio sul raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio. Berna 2005 in tedesco/francese/inglese su: http://www.deza.admin.ch/index.php?navID=26465&itemID=20871&langID=7]. Nel 2005 la Svizzera ha devoluto lo 0,44% del suo Reddito nazionale lordo (RNL) all'aiuto pubblico allo sviluppo. La media registrata dagli altri Paesi membri dell'OSCE nello stesso periodo si è attestata sullo 0,33%.

344 Presentano un potenziale particolarmente interessante soprattutto i nuovi strumenti sul fronte della promozione del settore privato per sostenere i partenariati a lungo termine tra aziende in Svizzera e aziende nei Paesi in sviluppo e in transizione.

345 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 31 maggio 2006 sulla politica estera svizzera dei diritti dell'uomo 2003–2007. FF 2006 5599].

346 Soprattutto promuovendo il buon governo. Altri esempi di promozione politica a lungo termine dei diritti umani sono il sostegno a ONG sul fronte dei programmi di formazione in questo settore e la promozione del margine di manovra dei comitati responsabili dell'applicazione di trattati ONU in questo ambito.

347 L'autorità e la legittimità della Svizzera in questo ambito sono largamente riconosciute dalla comunità internazionale e in particolare dall'UE.

348 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 15 novembre 2000 sulla politica estera 2000. FF 2001 201, p. 249 seg.]. Il Consiglio federale intende dare un contributo essenziale e chiaramente visibile alla prevenzione di conflitti violenti. Nel contempo ha annunciato di voler condurre una politica umanitaria indipendente e profilata. Intensificherà inoltre i suoi sforzi per garantire il rispetto dei diritti umani e per promuovere la democrazia e lo Stato di diritto, assumendo le misure necessarie a questo scopo.

349 Cfr. [Universitiy of British Columbia. Human Securitiy Center. Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century. New York, Oxford 2005. www.humansecurityreport.info].

350 Buoni uffici e mediazione; programmi efficaci per la gestione civile dei conflitti; il Pool di esperti per la promozione civile della pace; iniziative diplomatiche tematiche e partenariati con Stati che condividono lo stesso orientamento, organizzazioni internazionali selezionate, organizzazioni non governative e organizzazioni economiche e scientifiche; promozione e sostegno di iniziative diplomatiche legate a temi rilevanti per la politica della pace.

351 Priorità geografiche settoriali vengono selezionate sulla base di una precisa lista di criteri. Di questa fanno parte: interessi di politica estera (in che modo un conflitto si ripercuote sulla Svizzera dal punto di vista della sicurezza, della migrazione, della politica dello sviluppo umanitario o ecologico); considerazioni legate alla domanda (un intervento per promuovere la pace da parte della Svizzera sarebbe visto di buon occhio?); l'esistenza di contatti e di agganci solidi (esistono particolari legami storici, politici, economici?); valutazioni di opportunità a livello di cooperazione internazionale (il contributo della Svizzera si inserisce senza contraddizioni negli sforzi della comunità internazionale?); possibilità di avvalersi di sinergie (tra impegno bilaterale e multilaterale, militare e civile o tra impegno sul fronte della politica della pace e impegno sul fronte della politica dello sviluppo) e il calcolo del rischio (i rischi politici di un intervento sono commisurati ai risultati che si possono ragionevolmente attendere sul piano della politica della pace?). Le priorità tematiche comprendono al momento: il ruolo dei diritti umani nei processi di pace (incluse le questioni legate all'elaborazione del passato e alla giustizia in processi di transizione), la divisione del potere e problemi costituzionali, lo smantellamento di strumenti di violenza (armi leggere, mine, riforme del settore di sicurezza e della giustizia), il rapporto tra religione e conflitto, il ruolo dell'economia in regioni teatro di conflitti e la parità dei sessi.

352 Cfr. [Legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo. RU 2004 2157].

353 Nell'elaborazione di strategie per la politica della pace si pongono ad es. interrogativi sul rapporto tra misure civili e misure militari per promuovere la pace o sul valore di misure per elaborare i conflitti sul piano civile, quando quest'ultime si scontrano con altri interessi anche non economici.

354 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto dell'8 settembre 2004 sulla politica di controllo degli armamenti e di disarmo della Svizzera 2004. FF 2004 4559].

355 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto dell'8 settembre 2004 sulla politica di controllo degli armamenti e di disarmo della Svizzera 2004. FF 2004 4559]. La Svizzera si concentrerà soprattutto sui punti seguenti: a) applicazione coerente dei trattati per il controllo degli armamenti (questo vale in particolare per il Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari nonché per la Convenzione sulle armi biologiche e chimiche), nonché dei regimi informali di non proliferazione; b) rafforzamento delle misure di controllo dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica (IAEA), nonché potenziamento dell'Organizzazione per il divieto delle armi chimiche (OPCW); c) avvio di negoziati in vista di vietare la produzione di materiale fissile per scopi militari nell'ambito della Conferenza di Ginevra sul disarmo; d) sostegno finanziario e tecnico del disarmo e della non proliferazione delle armi di distruzione di massa, in particolare delle armi chimiche. In questo ambito la Svizzera si distingue poiché essa offre, in collaborazione con il centro di competenze dell'esercito svizzero AC Labor di Spiez e imprese di punta dell'industria privata, materiale di protezione, prestazioni e corsi di formazione specializzati. Inoltre, il cosiddetto aiuto al disarmo assume un ruolo sempre più importante, ad esempio nel caso della distruzione di scorte (eccedenze rimaste dopo il ridimensiona mento delle forze armate) o della riconversione professionale di scienziati dell'industria dell'armamento.

356 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Lotta al terrorismo. Misure per migliorare la prevenzione. Proroga dell'ordinanza concernente l'estensione degli obblighi di informazione e del diritto di comunicazione e dell'ordinanza che vieta il gruppo «Al-Qaïda» e le organizzazioni associate. Decisione del 23 novembre 2005]. Il Consiglio federale ha prorogato di tre anni il divieto dell'organizzazione terroristica Al-Qaïda e delle organizzazioni associate ossia sino al 31 dicembre 2008. Sono vietate tutte le attività dell'organizzazione stessa e anche tutte le azioni a suo sostegno. Fedpol vieta inoltre sistematicamente l'entrata agli estremisti islamici, tra cui gli attivisti condannati all'estero presunti membri di gruppi terroristici, e a chiunque fomenta l'odio.

357 I campionati europei di calcio UEFA Euro 2008 si svolgeranno dal 7 al 29 giugno 2008 in Svizzera e in Austria. Dall'incontro di apertura a Basilea sino alla finale a Vienna, 16 squadre si affronteranno in 31 partite in totale. In Svizzera si svolgeranno 15 partite: 6 a Basilea, 3 a Ginevra, a Berna e a Zurigo. Durante Euro 2008 è previsto l'arrivo in Svizzera e in Austria di un milione di turisti.

358 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 9 dicembre 2005 concernente la modifica del decreto federale sui contributi e le prestazioni della Confederazione per i Campionati Europei di calcio 2008 (EURO 2008). FF 2006 1493]. Il progetto Sicurezza Euro 2008 è uno dei quattro progetti parziali del progetto globale dei

poteri pubblici della Confederazione, dei Cantoni e delle città. Tale progetto ha lo scopo di garantire lo svolgimento sicuro e senza inconvenienti di Euro 2008. Esperti della Confederazione, dei Cantoni e delle città raggruppati in dieci sottogruppi e venti unità lavorano al progetto di sicurezza e alla sua attuazione. Il programma quadro austro-svizzero Sicurezza Euro 2008 è stato adottato nel settembre 2005 a livello ministeriale. Le responsabilità tra le autorità preposte alla sicurezza e gli organizzatori privati (Associazione svizzera di football) sono chiaramente suddivise. L'organizzatore provvede alla sicurezza negli stadi e nelle zone immediatamente circostanti, nonché negli alberghi che ospitano le squadre e gli arbitri e nei luoghi dove si svolgono gli allenamenti. In linea di massima la responsabilità delle misure di sicurezza compete alle località e ai Cantoni in cui si svolgono le partite. La Confederazione è competente nell'ambito della sicurezza interna e svolge una funzione di coordinamento.

359 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 17 agosto 2005 relativo alla modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna. Misure contro la propaganda violenta e contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. FF 2005 5009]. Il progetto di revisione «misure contro la propaganda violenta e contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive» si prefigge di istituire una base legale a livello federale per lo scambio di informazioni sul piano nazionale e internazionale concernenti i tifosi violenti in occasione di manifestazioni sportive. Oltre a una banca dati sulla tifoseria violenta, nella legge sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) [http://www.admin.ch/ch/I/rs/120/index.html] sono sancite misure complementari intese a lottare contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive.

360 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Attuazione delle raccomandazioni del GAFI/FATF in altri Paesi e conseguenze economiche delle raccomandazioni. Rapporto del 29 settembre 2006 in adempimento dei postulati 05.3175 e 05.3456, Stähelin, del 17 marzo e 17 giugno 2005]. Nel 2003, le 40 raccomandazioni volte a lottare contro il riciclaggio di denaro e le otto (dal 2005, 9) raccomandazioni speciali volte a lottare contro il finanziamento del terrorismo del GAFI/FATF (Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux) sono state rielaborate e emanate. Nel 2005, la piazza finanziaria Svizzera e il suo dispositivo per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sono stati sottoposti per la terza volta a un esame da parte del gruppo di lavoro GAFI sulla base di queste raccomandazioni rivedute. Tale esame ha giudicato il dispositivo svizzero ampiamente efficiente e soddisfacente anche se in taluni punti poteva essere migliorato. Tali raccomandazioni e il rapporto fungono da base per la nuova legge federale sull'attuazione delle raccomandazioni rivedute del Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. Il 29 settembre 2006 il Consiglio federale ha stabilito la procedura da seguire. Esso intende presentare il messaggio nel corso del 2007. Nel contempo ha deciso di estrapolare dal progetto del GAFI la revisione parziale della norma penale sull'insider trading e di accelerarne la trattazione nell'ambito di una revisione del Codice penale (art. 161 CP).

361 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 26 ottobre 2005 concernente l'approvazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, del Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini e del Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria. FF 2005 5961]. La Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale e i due Protocolli addizionali contro la tratta di persone e il traffico di migranti rappresentano un importante sviluppo del diritto penale internazionale e sono una pietra miliare nella cooperazione internazionale contro la criminalità organizzata transnazionale. Gli Stati contraenti si impegnano a punire la partecipazione a un'organizzazione criminale e il riciclaggio di denaro. Si impegnano inoltre a stabilire la responsabilità penale, civile o amministrativa delle persone giuridiche e ad assicurare la confisca di valori patrimoniali frutto di reati. Gli Stati parte devono altresì valutare la possibilità di reprimere la corruzione intenzionale attiva e passiva di pubblici ufficiali stranieri. I due Protocolli addizionali obbligano gli Stati parte a prendere misure repressive e preventive per lottare contro la tratta di persone e il traffico di migranti e a proteggere le vittime di simili manovre.

362 Cfr. [I. Abele-Wigert, M. Dunn. International CIIP Handbook 2006, Vol. 1: An Inventory of 20 National and International Critical Information Infrastructure Protection Policies. In: A. Wenger, V. Mauer (ed.), Zurigo (Center for Security Studies, PF Zurigo) 2006. pag. 281 seg.].

363 Cfr. [I. Wigert. Der Schutz kritischer Informationsinfrastrukturen in der Schweiz: Eine Analyse von Akteuren und Herausforderungen. In: A. Wenger (ed.). Bulletin 2005 zur schweizerischen Sicherheitspolitik (Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, PF Zurigo). Zurigo 2005, pag. 97], [K. I. Juster und J. S. Tritak. Critical Infrastructure Assurance: A Conceptual Overview., In: Security in the Information Age: New Challenges, New Strategies. (Joint Economic Committee, United States Congress). Washington D.C. 2002, pag. 12].

364 Cfr. http://www.melani.admin.ch.

365 Per maggiori informazioni sul sistema di allarme precoce in Svizzera e la protezione delle infrastrutture d'informazione critiche cfr. T. Holderegger. The Aspect of Early Warning in Critical Information Infrastructure Protection (CIIP). In: M. Dunn, V. Mauer (ed.). International CIIP Handbook 2006, Vol. II: Analyzing Issues, Challenges, and Prospects. (Center for Security Studies, PF Zurigo). Zurigo 2006, pagg. 111–136].

366 Cfr. [Council of Europe. Convention on Cybercrime. Budapest, 23 novembre 2001]. http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/185.htm.

367 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 21 dicembre 2005 concernente l'unificazione del diritto processuale penale. FF 2006 989].

368 Il concetto globale in materia di politica di formazione della Conferenza dei capi dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia prevede fino a cinque centri di formazione regionali. Tali centri sono competenti per la formazione di base e quella superiore. La regione della Svizzera orientale (con i Cantoni di Turgovia, San Gallo, Sciaffusa, Grigioni, Glarona, Appenzello interno, Appenzello esterno e il Principato del Liechtenstein) ha iniziato la gestione della sua scuola di polizia a Amriswil (TG) nell'autunno 2006 (Rechtsbuch des Kantons Thurgau, Vereinbarung über die Errichtung und den Betrieb einer Ostschweizer Polizeischule in Amriswil vom 1. April 2005, RB 552.14). La regione della Svizzera nord occidentale (con i Cantoni di Lucerna, Uri, Svitto, Obvaldo, Nidvaldo, Zugo, Soletta, Argovia, Berna, Basilea città e Basilea campagna) apre la scuola di polizia comune a Hitzkirch (LU) nel 2007 (Bernische Systematische Gesetzessammlung, Grossratsbeschluss vom 19. Februar 2004 betreffend Beitritt zum Konkordat über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch, BSG 559.12).

369 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 24 maggio 2006 concernente la legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione. FF 2006 4631].

370 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 22 dicembre 2004 relativo al programma di sgravio 2004 delle finanze della Confederazione (PSg 04). FF 2005 659], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 2 luglio 2003 relativo al programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione (PSg 03). FF 2003 4857].

371 Cfr. [Amministrazione federale delle finanze. Rapporto sul piano finanziario 2008–2010. Berna 2006] e [Amministrazione federale delle finanze (www.efv.admin.ch). Indicatori della Confederazione 1990–2007. Berna 2006].

372 Cfr. [Amministrazione federale delle finanze. Finances publiques de la Suisse. Dépenses, recettes et dettes de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales 1990–2007. Berna 2006].

373 Cfr. [OCSE. Statistiques des recettes publiques 1965–2005. Parigi 2006] e [Amministrazione federale delle finanze (www.efv.admin.ch). Comparaison international de la quote-part fiscale 1990–2005. Berna 2006]. I dati dell'OCSE mostrano che la Svizzera fa segnare un onere fiscale relativamente basso nel confronto internazionale. Se si confronta l'onere fiscale globale al prodotto interno lordo (aliquota fiscale), la Svizzera fa parte del gruppo di Paesi che hanno un onere fiscale piuttosto modesto (come, in particolare, l'Irlanda, gli Stati Uniti e il Giappone). Fra il 1990 e il 2005 l'aliquota fiscale della Svizzera è tuttavia cresciuta sensibilmente (+4,0 punti percentuali), mentre nello stesso periodo ha potuto essere abbassata in diversi Paesi (p.es. Paesi Bassi, Irlanda, Canada, Svezia e Germania).

374 Cfr. [OCSE. Perspectives économiques 79, Dépenses totales des administrations publiques (tabella 25), Parigi 2006] e [Amministrazione federale delle finanze (www.efv.admin.ch). Comparaison internationale des dépenses totales des administrations publiques 1990–2007, Berna 2006]. Tra il 1990 e il 2005 la quota d'incidenza della spesa pubblica (spese globali del pubblico potere) in Svizzera

è salita dal 30,0 al 36,4. Nel 2005 la Svizzera faceva ancora parte del gruppo dei Paesi dell'OCSE con una bassa quota d'incidenza della spesa pubblica, insieme a Irlanda (34,6), Australia (34,9), Stati Uniti (36,6), Giappone (36,9) e Spagna (38,2). La quota d'incidenza della spesa pubblica riflette le opzioni economiche e sociali di un Paese. Non è tanto l'ammontare della quota pubblica a essere rilevante quanto piuttosto la sua composizione: la qualità delle prestazioni fornite dallo Stato serve a migliorare il benessere dell'intera economia del Paese.

375 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 23 agosto 2006 sull'evoluzione del debito delle amministrazioni pubbliche. http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01051/index.html?lang=it]. L'aumento del debito è stato particolarmente marcato fra il 1990 e il 1998, a causa soprattutto dei deficit elevati. Il tasso d'indebitamento (debito lordo delle amministrazioni pubbliche incluse le assicurazioni sociali, espresso in percento del PIL) è salito nello stesso periodo dal 29,9 al 52,9% del PIL. Fino al 2005 i debiti sono aumentati di 30 miliardi di franchi, aumento che per un terzo della somma è da ricondurre ai deficit accumulati dalle amministrazioni pubbliche e per gli altri due terzi ad altre cause (in particolare la regolarizzazione di vecchie pendenze della Confederazione e il rifinanziamento delle casse pensioni). Dopo aver toccato nel 2003 la quota del 53,7%, nel 2005 il tasso d'indebitamento è sceso al 51,7%.

376 Cfr. [OCSE. Perspectives économiques 79. Engagements financiers bruts des administrations publiques (tabella 32). Parigi 2006] e [Amministrazione federale delle finanze (www.efv.admin.ch). Internationaler Vergleich der Verschuldungsquoten 1990–2007. Berna 2006]. In Svizzera la quota d'indebitamento è passata dal 29,9% del 1990 al 51,7% del 2005. Con questa crescita di oltre venti punti percentuali, la posizione della Svizzera a livello internazionale è sensibilmente peggiorata negli ultimi quindici anni. Paesi come il Lussemburgo (6,0%), l'Australia (14,4%), la Nuova Zelanda (26,5%), l'Irlanda (31,8%), la Danimarca (43,0%), la Finlandia (48,6%) e la Spagna (50,4%) registrano quote inferiori.

377 Cfr. [Organizzazione del progetto della NPC. Rapporto finale del 30 giugno 2006 sui risultati della procedura di consultazione concernente la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri e dei casi di rigore. Posto in consultazione dal Consiglio federale il 5 luglio 2006]. Solo i Cantoni con potenziale di risorse debole devono poter beneficiare della compensazione dei casi di rigore. Essa è finanziata in ragione di due terzi dalla Confederazione e di un terzo dai Cantoni; il contributo di finanziamento di ogni Cantone si basa sulla popolazione residente. Per diversi aspetti, la compensazione dei casi di rigore presenta dei limiti funzionali. Infatti, dopo l'entrata in vigore della NPC non è previsto alcun ulteriore aumento dell'importo della compensazione. La compensazione dei casi di rigore non prevede nemmeno alcun adeguamento al rincaro. Otto anni dopo l'entrata in vigore della NPC, la compensazione dei casi di rigore sarà ridotta del 5% l'anno, in modo che sarà versata al massimo per 28 anni. Si potrebbe pensare nel frattempo anche a un periodo più corto della compensazione dei casi di rigore, dato che ogni quattro anni l'Assemblea federale, fondandosi su un rapporto d'efficacia, può decidere se abrogare totalmente o parzialmente la compensazione dei casi di rigore. Infine, un Cantone finanziariamente debole all'entrata in vigore della NPC perde il suo diritto alla compensazione dei casi di rigore se durante il periodo in cui ne beneficia diventa finanziariamente forte. Il numero dei Cantoni che ricevono i contributi di compensazione dei casi di rigore dovrebbe quindi diminuire nel corso del tempo. Queste norme mirano a limitare la compensazione dei casi di rigore non solo nel tempo, ma anche a livello funzionale.

378 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 7 settembre 2005 concernente la legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC). FF 2005 5349 ss.] Non è possibile quantificare in franchi l'aumento dell'efficienza atteso dalla NPC. Il fatto di attribuire le responsabilità in modo più chiaro e completo ai Cantoni e alla Confederazione permetterà di conseguire risparmi e di aumentare l'efficienza (esempi: strade nazionali, difesa nazionale, case e laboratori per invalidi, scuole speciali). L'identità di chi beneficia delle prestazioni, ne sopporta i costi e decide in merito favorisce prestazioni più compatibili con le reali esigenze e più vantaggiose. In secondo luogo, questo è possibile anche attraverso la soppressione dei supplementi di capacità finanziaria nei rimanenti compiti in comune (esempi: settore dell'ambiente, trasporti regionali). Dal momento che i Cantoni dovranno provvedere in misura maggiore ai finanziamenti, in futuro i mezzi saranno probabilmente investiti in modo più efficiente e più compatibile con le reali esigenze. In terzo luogo, ciò è possibile è possibile attraverso nuove forme di cooperazione e di finanziamento nei rimanenti compiti in comune (accordi di programma e sovvenzionamento forfetario/globale; esempi: settore dell'ambiente). Questo comporta una cooperazione più efficace fra Confederazione e Cantoni e incentivi a una gestione parsimoniosa delle risorse. In quarto luogo, questo è possibile attraverso il potenziamento della cooperazione intercantonale (esempi: scuole universitarie, medicina di punta, traffico d'agglomerato). Una cooperazione più stretta fra i Cantoni permetterà di conseguire risparmi grazie ad un miglior coordinamento delle prestazioni di servizi e il conseguimento di economie di scala. Secondo il rapporto finale dell'organizzazione del progetto della NPC citato alla nota 372, la NPC dovrebbe avere positive ripercussioni macroeconomiche. Anche a tal proposito è ancora prematuro avanzare delle cifre. Secondo un mandato di studio esterno realizzato nel 2005, la NPC può comportare a livello nazionale un leggero aumento del prodotto interno lordo, del reddito nazionale, dell'occupazione e della popolazione, nonché una diminuzione delle spese pubbliche e dell'onere fiscale.

379 Cfr. p. es. [International Monetary Fund. Switzerland: 2006 Article IV Consultation-Staff Report. Washington D.C., 12 giugno 2006].

380 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 23 agosto 2006 sull'evoluzione del debito delle amministrazioni pubbliche. http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01051/index.html?lang=it]. L'incremento massiccio del debito della Confederazione nel periodo compreso fra il 1990 e il 2004 è da ricondurre solo nella misura del 39% al deficit del conto finanziario. Esso è dovuto per un altro 32% al risanamento di situazioni onerose (in particolare il risanamento e il rifinanziamento delle FFS, l'assunzione del disavanzo delle casse pensioni della Confederazione, della Posta e delle FFS e la ricapitalizzazione della RUAG) e per un ulteriore 11% al finanziamento dei mutui di tesoreria, che sono stati garantiti direttamente nel bilancio e che non sono stati ancora rimborsati, né si sono dovuti ammortizzare.

381 Cfr. [Amministrazione federale delle finanze. Rapporto sul piano finanziario 2008–2010. Berna 2006]. Il Piano finanziario 2008–2010 prevede per i prossimi anni un fabbisogno finanziario straordinario di 4,1 miliardi di franchi (dovuto in particolare al versamento iniziale al fondo infrastrutturale e all'introduzione della NPC), che in assenza di contromisure condurrà a un ulteriore indebitamento.

382 Cfr. [Amministrazione federale delle finanze. Comunicato stampa dell'8 novembre 2006. Rapporto sullo sviluppo durevole delle finanze pubbliche della Svizzera. Berna 2006. http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=it&msg-id=8078]. Il rapporto sullo sviluppo durevole fornirà una panoramica per un periodo di circa 50 anni. Attraverso proiezioni dell'evoluzione delle entrate e delle uscite per i tre livelli statali e delle assicurazioni sociali, si cercherà di valutare le ripercussioni a lungo termine della politica attuale e a individuare quali misure andranno eventualmente adottate.

383 Cfr. [Amministrazione federale delle finanze. Progetto di consultazione relativo alla semplificazione della legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto. Berna 2007. http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/01116/index.html?lang=it], [Consiglio federale svizzero. Rapport du Conseil fédéral sur des améliorations de la TVA (10 ans de TVA). Berna 2006. http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/00892/index.html?lang=it], [P. Spori. Rapporto in materia di riforma dell'imposta sul valore aggiunto. Berna 2006. http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01021/index.html?lang=it].

384 Cfr. [Amministrazione federale delle finanze. Progetto per la consultazione sulla scelta del sistema nell'ambito dell'imposizione dei coniugi. Berna 2006. http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/01102/index.html?lang=it], [Amministrazione federale delle finanze. Rapport de l'Administration fédérale des contributions sur l'introduction de l'imposition individuelle par la Confédération et les cantons. Berna 2006. http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01010/index.html?lang=it].

385 Cfr. [C. Keuschnigg. Ein zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem für die Schweiz. Analyse der Effizienz-, Verteilungs- und Wachstumswirkungen. San Gallo 2006], [Ecoplan. Zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem. Analyse der Effizienz-, Verteilungs- und Wachstumswirkungen einer Reform der indirekten Steuern in der Schweiz mit dem berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodell SWISSOLG. Berna 2006], [F. Bodmer. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Mehrwertsteuer und einiger Reformszenarien. s.i. 2007]

386 Commissione d'esperti «Crediti d'imposta dipendenti da attività lucrativa» diretta dal Prof. R. Leu.

387 Cfr. [Commissione per le questioni congiunturali. Conseguenze economiche dell'invecchiamento della popolazione. Rapporto annuale 2005 (in tedesco e francese). http://www.kfk.admin.ch/djahr.htm].

388 Per la fase iniziale cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto concernente le misure pendenti nell'ambito della politica familiare e le loro ripercussioni finanziarie in adempimento al postulato «Prossimi passi nell'imposizione della coppia e della famiglia» della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati – 04.3430). Berna 2005. http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/00886/index.html?lang=it].

389 Legge federale del 10 ottobre 1997, in vigore dal 1° gennaio 1998; RU 1998 669.

390 Questa caratteristica permette di ridurre a livello federale il tasso d'imposizione statutario degli utili dall'8,5 al 6,8% – supponendo che il tasso d'imposizione statutario di Confederazione, Cantoni e Comuni ammonti complessivamente al 25%. Vale lo stesso a livello cantonale. In tal modo, il tasso d'imposizione cumulativo – supponendo che il tasso d'imposizione statutario di Confederazione, Cantoni e Comuni ammonti complessivamente al 25% – scende di fatto al 20%.

391 La base imponibile nazionale è ridotta se paragonata alla base fiscale risultante dai flussi stranieri potenziali. Vi è perciò la possibilità che le perdite di entrate dovute alle riduzioni d'imposta siano sovracompensate da entrate provenienti dal substrato fiscale estero. In tal modo, i grandi Stati hanno uno svantaggio concorrenziale, poiché una strategia della concorrenza fiscale comporta «ripercussioni collaterali» troppo elevate e quindi eccessive predite fiscali.

392 Cfr. [Dipartimento federale delle finanze. L'attrait international de la place économique suisse du point de vue fiscal. Rapport 2006. http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/00878/index.html?lang=it], [M. Eichler, C. Elschner, M. Overesch. IBC Taxation Index 2005: Effective Tax Burden of Companies and on Highly Qualified Manpower. Basilea 2005. BAK Basel Economics research report. www.bakbasel.com], [C. Elschner, R. Schwager. The Effective Tax Burden on Highly Qualified Employees. An International Comparison. ZEW Economic Studies, Vol. 29. Heidelberg 2005], [L. Lammersen, R. Schwager. The Effective Tax Burden of Companies in European Regions. An International Comparison. ZEW Economic Studies, Vol. 28. Heidelberg 2005], [L. Lammersen, R. Schwager. Die steuerliche Attraktivität der Schweiz als Unternehmensstandort im internationalen und interregionalen Vergleich. In: Internationales Steuerrecht IStR 13, Heft 21, 2004, S. 741–749. Berna 2004].

393 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Svizzera-Unione europea. Rapporto sull'integrazione 1999 del 3 febbraio 1999. FF 1999 3391, Rapporto sull'integrazione 1999], [Consiglio federale svizzero. Rapporto Europa 2006 del 28 giugno 2006. FF 2006 6223], [T. Cottier, A.R. Kopse (ed.). Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union. Brennpunkte und Auswirkungen. Zurigo 1998].

394 Cfr. [L. Goetschel, M. Bernath, D. Schwarz. Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten. Zurigo 2002, pag. 122 segg.], [Consiglio federale svizzero. Rapporto sulla politica estera del 2000 del 15 novembre 2000. FF 2001 201, pag. 255 segg.].

395 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto Europa 2006 del 28 giugno 2006. FF 2006 6223].

396 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto Europa 2006 del 28 giugno 2006. FF 2006 6223].

397 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto relativo alle ripercussioni sul federalismo svizzero di diverse opzioni in materia di politica europea. (in adempimento del Po. 01.3160 «Rapporto sul federalismo. Opzioni in materia di politica europea e mantenimento del federalismo »), apparirà probabilmente nella primavera 2007].

398 Cfr. [R. Baumann. Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung. Zurigo 2002, pag. 412–414].

399 Cfr. [A. Vatter. Föderalismus. In: U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos. Handbuch der Schweizer Politik. Zurigo 1999].

400 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio relativo alla determinazione dei contributi di base per la perequazione delle risorse, degli oneri e dei casi di rigore (terzo messaggio NPC) dell'8 dicembre 2006. FF 2007 607], [Consiglio federale svizzero. Messaggio concernente la legislazione esecutiva della nuova impostazione delle perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 7 settembre 2005. FF 2005 5349; 5603], [Consiglio federale svizzero. Messaggio concernente la nuova impostazione delle perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 14 novembre 2001. FF 2002 2065].

401 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 14 novembre 2001. FF 2002 2065, esame della situazione pag. 2300–2306].

402 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 14 novembre 2001. FF 2002 2065, pag. 2303 seg.] Senza riforma sarebbe molto più complesso e difficile fronteggiare le modifiche relative ai compiti pubblici dovuti a un'adesione all'UE. Grazie a una ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni secondo principi federali, in caso di adesione all'UE la Svizzera disporrebbe di un maggiore margine di azione. Se individuano chiaramente i loro interessi e riescono a farli valere rapidamente e in modo deciso grazie allo sviluppo della cooperazione intercantonale, i Cantoni sostengono in modo ottimale le autorità federali nella politica europea. La capacità della Svizzera di partecipare all'UE esige appunto una partecipazione a sé stante da parte dei Cantoni e una sostanziale tutela dei loro interessi. L'auspicato potenziamento della collaborazione intercantonale con parallela compensazione degli oneri appare dunque anche in questa prospettiva come un presupposto imprescindibile sia per rafforzare i Cantoni in generale ma anche per garantire il margine d'azione della Confederazione in politica estera. Di conseguenza, sia in virtù della NPC sia attraverso la politica europea la collaborazione orizzontale tra i Governi cantonali aumenterà sensibilmente e svilupperà un livello supplementare panelvetico o regionale.

403 Cfr [U. Wagschal, H. Rentsch (Avenir Suisse) (ed.) Der Preis des Föderalismus. Zurigo 2002], [H. Blöchliger (Avenir Suisse) (ed.) Baustelle Föderalismus. Zurigo 2005], [R. L. Frey (ed.). Föderalismus – zukunftstauglich? Zurigo 2005].

404 Cfr. [A. Vatter. Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Opladen 2002, pag. 461 segg.], [Consiglio federale svizzero. Messaggio concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 14 novembre 2001. FF 2002 2065 pag. 2084 segg.], [C. A. Schaltegger. Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig? In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 2001 (7), pag. 1 segg.], [Ufficio federale di statistica e Ufficio federale della pianificazione del territorio. Die Grossregionen der Schweiz. Die Schweiz im NUTS-Regionalsystem. Neuchâtel 1999]. La pressione verso riforme territoriali si è fatta sentire nel modo più massiccio a livello comunale. L'esempio più spettacolare in questo senso è la decisione della Landsgemeinde glaronese del 7 maggio 2006 di raggruppare nei prossimi anni gli attuali 25 Comuni in 3 soli comuni. A livello cantonale la forza trainante è stata sinora costituita soprattutto da considerazioni di efficienza economica, considerazioni che in alcuni Cantoni hanno anche motivato iniziative popolari e interventi parlamentari. Oltre a presentare dei vantaggi, le riforme territoriali comportano anche una serie di inconvenienti. Ad esempio il passaggio a una nuova ripartizione del territorio urterebbe contro strutture maturate sul filo della storia e potrebbe generare anche opposizioni politiche. Si teme inoltre che la formazione di grandi regioni si accompagnerebbe a una perdita di identità culturale, di vicinanza al cittadino e di capacità di integrazione delle minoranze linguistiche e culturali. Va inoltre rilevato che differenti regioni della Svizzera sarebbero differentemente preparate a un'unione politica dei loro Cantoni. Nella sua analisi, Vatter giunge pressocché alla stessa, duplice conclusione. Da un lato, di primo acchito l'argomento della democrazia e della legalità milita a favore di una riforma territoriale nell'ottica delle riforme di istituzioni centrali del federalismo come la Camera dei Cantoni e la doppia maggioranza per le votazioni in materia costituzionale. La riforma comporterebbe tuttavia perlomeno i seguenti rischi: perdita di identità culturale nei piccoli Cantoni di campagna, indebolimento dello statuto speciale delle minoranze linguistiche e culturali e la parallela nascita di nuove minoranze, minore autonomia locale, maggiori difficoltà per raggiungere consensi e opposizione democratica diretta più accesa all'interno dei nuovi grandi Cantoni. Nella peggiore delle ipotesi i guadagni in termini di efficienza andrebbero a scapito della stabilità politica. Schaltegger giunge alla conclusione che una riforma territoriale non è urgente, poiché i vantaggi che deriverebbero dalle aggregazioni – aumento dei rendimenti di scala nell'utilizzazione

di prestazioni pubbliche e internalizzazione di spillover nei centri urbani – non prevarrebbero sui vantaggi del federalismo strutturato su piccoli territori e incentrato sulla democrazia diretta – ossia l'influenza positiva ai fini di un comportamento disciplinato nei confronti del fisco e delle spese dello Stato. Nella votazione del 2 giugno 2002 è stata chiaramente respinta l'iniziativa per una fusione dei Cantoni Ginevra e Vaud. Il Consiglio federale si è espresso sulle riforme territoriali nel parere relativo al postulato Jutzet (98.3402) «Suddivisione territoriale della Svizzera» affermando che «le modifiche devono essere avviate dai principali interessati, ossia dai Cantoni e dalla loro popolazione».

405 Il 15 dicembre 2006 il Consiglio federale ha preso atto del progetto di strategia nazionale e-health. Deciderà in via definitiva dopo aver sentito le cerchie interessate. Per «e-health» o «Servizi di salute pubblica elettronici» si intende l'impiego integrato di tecnologie dell'informazione e della comunicazione per l'organizzazione, il sostegno e l'interconnessione di tutti i processi e partecipanti nel settore sanitario.

406 Decisione del Consiglio federale del 1° agosto 1998: Incaricare il Gruppo di lavoro interdipartimentale Società dell'informazione (GCSI) di elaborare una strategia. Decisione del Consiglio federale del 28 luglio 2000 di adottare «Information Assurance» – conformemente alla proposta DATEC, DFF e DFE – secondo cui infrastrutture di informazione e comunicazione funzionanti sono una condizione indispensabile ai fini della governabilità dello Stato, del controllo dei mercati finanziari, nonché per assicurare prodotti, come pure il trasporto e la distribuzione di beni, energia e servizi. L'Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC) e l'Approvvigionamento economico del Paese sono stati incaricati, fra gli altri, di provvedere ai servizi necessari in collaborazione con l'economia privata. Le nuove competenze sono state affidate alla Centrale d'annuncio e d'analisi per la sicurezza dell'informazione (MELANI), allo stato maggiore speciale per la sicurezza dell'informazione (SONIA) e all'organizzazione dei quadri (sulla base di un sistema di milizia) Infrastruttura dell'informazione e della comunicazione (I-TIC), nonché all'Approvvigionamento economico del Paese.

407 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio sull'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo» FF 2005 3935], [Rapporto del Gruppo di lavoro della Conferenza allargata dei servizi d'informazione. L'impegno del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale alla vigilia delle votazioni federali. Berna 2001].

408 Il 18 gennaio 2006 il Consiglio federale ha adottato la «Strategia per una società dell'informazione in Svizzera», che sarà valida sino alla fine 2008. In questo ambito ha commissionato l'elaborazione di una strategia e-government, che viene allestita in collaborazione con i Cantoni e che dovrebbe costituire la base per un efficace lavoro amministrativo supportato da TIC.

409 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 31 maggio 2006 sui progetti pilota in materia di voto elettronico. FF 2006 5015].

410 I due vertici mondiali sulla società dell'informazione, svoltisi nel dicembre 2003 a Ginevra e nel novembre 2005 a Tunisi, hanno confermato questo ruolo chiave.

411 Riconosce in senso generale l'importante ruolo svolto dalle biblioteche nella società dell'informazione, ma sottolinea il compito speciale della Biblioteca nazionale svizzera accennando al principio di sussidiarietà. Cfr. al proposito la lettera che il consigliere federale Couchepin ha inviato alla BN il 7.7.2006.

412 In tal senso, il legislatore ha assegnato un chiaro mandato alla radio e alla televisione (Cost. art. 93 cpv. 2).

413 La nuova legge sulla radio e la televisione, approvata il 24 marzo 2006 dal Parlamento, è entrata in vigore il 1° aprile 2007.

414 Il ruolo centrale è svolto dal servizio pubblico fornito dalla SSR, che deve poter disporre della forza necessaria e dei mezzi finanziari sufficienti per adempiere il proprio mandato e affermarsi contro la concorrenza dei programmi esteri. Il nuovo disciplinamento dei mass media deve soddisfare esigenze molto eterogenee. Da un lato occorre tutelare il servizio pubblico svizzero e rafforzare la sua posizione rispetto alla concorrenza estera, dall'altro gli sviluppi internazionali richiedono un'apertura del mercato. Le condizioni quadro per gli operatori radiotelevisivi privati sono migliorate. La soppressione dell'obbligo della concessione facilita loro l'accesso al mercato; possono altresì beneficiare di norme più liberali in materia di pubblicità.

415 Sulla problematica in generale cfr. [C. Büchi. «Röstigraben». Das Verhältnis zwischen deutscher und französischer Schweiz. Geschichte und Perspektiven. Zurigo 2000]. Tra questi aspetti figura ad esempio la politica riguardo all'Europa e la politica estera, la differente concezione dello Stato (Stato snello vs. Stato sociale), lo sviluppo economico nelle diverse parti del Paese, l'istituzione di meccanismi di perequazione regionali e la questione di quale lingua straniera occorra insegnare per prima nelle scuole.

416 Il risultato della votazione del 4 marzo 2001 sull'iniziativa «Sì all'Europa» fornisce ad esempio alcuni segnali in questo senso. L'iniziativa fu infatti respinta sia nella Svizzera romanda e in Ticino che nella Svizzera tedesca, anche se in modo meno netto. Nella votazione sulla modifica della legge federale sull'esercito e l'amministrazione militare (armamento) non si sono potuti constatare divari tra le regioni linguistiche. L'adesione all'ONU ha significato inoltre l'accettazione generale a livello svizzero di un'importante questione politica in materia di apertura della Svizzera, con differenze nelle proporzioni di voti positivi tra le regioni linguistiche relativamente esigue, sebbene in Ticino l'iniziativa sia stata respinta in modo relativamente netto. Questo schema emerso dalla votazione sull'adesione all'ONU si è confermato anche in scrutini più recenti concernenti la politica europea (Schengen/Dublino, estensione della libera circolazione delle persone, aiuti all'Est europeo): la Svizzera romanda si è pronunciata più chiaramente in favore dei passi di apertura rispetto alla Svizzera tedesca, mentre la Svizzera italiana ha espresso un chiaro no a questi oggetti.

417 Cfr. a tal proposito la valutazione dei risultati elettorali nelle singole regioni linguistiche effettuata dall'UST. Votazioni come quelle sulla legge sul lavoro, sull'assicurazione maternità, sull'AVS, sull'assicurazione disoccupazione o l'iniziativa sulla posta evidenziano comportamenti elettorali assai differenti tra le due parti del Paese.

418 Cfr. [Ufficio federale di statistica. Annuario statistico della Svizzera 2005. Neuchâtel 2005, pag. 773]. Vallese, Giura, Friburgo e Neuchâtel: quattro dei cinque Cantoni finanziariamente più deboli sono della Svizzera occidentale (secondo il calcolo della forza finanziaria 2002/03, AFF). Il Cantone di Vaud si situa al decimo posto (mediamente forte), il Ticino al quattordicesimo posto (mediamente forte) e Ginevra al quarto posto (forte). Nel contempo, il Vallese, il Giura, Neuchâtel e Friburgo hanno anche una pressione fiscale estremamente elevata (figurano tra i sei Cantoni con la più alta imposizione).

419 Iniziative popolari finalizzate all'insegnamento di un'unica lingua straniera nella scuola elementare sono state finora sottoposte al voto del popolo nei Cantoni di Sciaffusa, Turgovia, Zugo e Zurigo e respinte in ognuno di essi. A Lucerna e Glarona sono imminenti decisioni in merito.

420 Viene promosso il dialogo tra i diversi gruppi della popolazione e le diverse regioni svizzere, da un lato, e tra la popolazione indigena e quella straniera, dall'altro. L'accento continua a essere posto sul dialogo interculturale, che dovrebbe essere favorito da progetti che prevedono un confronto approfondito tra le diverse culture. La revisione in corso della legge su Pro Helvetia e l'istituzione di una nuova legge sulla promozione della cultura in applicazione dell'articolo 69 Cost. dovrebbero consentire di rendere tali sforzi più efficaci. Il sostegno alla traduzione costituisce uno dei quattro punti prioritari stabiliti dalla fondazione culturale Pro Helvetia per gli anni 2007–2011, che in tal modo promuove sia la comprensione tra le diverse regioni linguistiche della Svizzera sia gli scambi con l'estero. Tale programma corrisponde peraltro a un'istanza degli autori svizzeri. L'obiettivo è anche di facilitare l'accesso alla cultura, un'esigenza che nei prossimi anni rappresenterà lo scopo principale della fondazione Pro Helvetia.

421 Cfr. [GfS-Forschungsinstitut. Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, Forschungsstelle für Politische Wissenschaft der Universität Zürich e Département de science politique, Università di Ginevra. Analisi delle votazioni federali dal 1998 al 2002 (analisi VOX)]. Su 49 oggetti posti in votazione tra il 7 giugno 1998 e il 3 marzo 2002 il contrasto tra città e campagna è stato constatato soltanto in 13 casi. Si tratta segnatamente di questioni concernenti la politica estera (adesione all'ONU, sì all'Europa, ma non sugli Accordi bilaterali), i trasporti e la politica energetica (strade per tutti, iniziativa solare, tassa d'incentivazione per le energie rinnovabili, tassa d'incentivazione per l'ambiente, finanziamento dei trasporti pubblici, tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni), la politica dell'asilo (misure urgenti nel settore dell'asilo, legge sull'asilo) e questioni istituzionali (eleggibilità in Consiglio federale, nuova Costituzione federale). Cfr. a tal proposito il confronto tra comuni cittadini e di campagna effettuato dall'UST in merito ai risultati delle votazioni. Su circa 70 oggetti posti in vota-

zione dall'inizio del millennio, in 12 oggetti si constata una differenza di oltre 10 punti nel grado di approvazione tra i comuni cittadini e quelli di campagna. In questo gruppo rientrano in particolare tematiche quali la politica estera, il regime dei termini, l'assicurazione maternità, le unioni domestiche registrate o le naturalizzazioni agevolate.

422 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 15 febbraio 2006 concernente la valutazione dell'efficacia della legge sulla parità dei sessi. FF 2006 2941].

423 In materia di acquisti pubblici, cfr. http://www.equality-office.ch/i/erwerbsleben-lohngleichheit.htm#3; quale strumento di verifica della parità salariale: http://www.equality-office.ch/i/logib.htm

424 Il gruppo di lavoro interdipartimentale «gender mainstreaming», istituito dal Consiglio federale, ha realizzato i primi progetti pilota in seno all'Amministrazione federale. Visitando la pagina iniziale dell'UFU si troverà una breve descrizione di tali progetti, nonché una sintesi delle esperienze fatte: http://www.equality-office.ch/i/gender.htm. Lo stesso gruppo di lavoro ha elaborato una guida contenente istruzioni su come integrare la prospettiva delle pari opportunità nel lavoro quotidiano degli impiegati federali (disponibile soltanto in tedesco e francese).

425 Cfr. [Conferenza svizzera delle delegate alla parità fra uomini e donne e SSP-VPOD (ed.): An Frauen sparen? Zurigo, Berna 1996.]

426 Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (RS 151.3), entrata in vigore il 1.1.2004.

427 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 22 giugno 2005 concernente la 5ª revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità. FF 2005 3989].

428 Questa possibilità è prevista nella legge sui disabili (RS 151.3) e nella legge sull'assicurazione per l'invalidità (RS 831.20); primi progetti sono già sostenuti dalla Confederazione. L'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD) ha inoltre avviato un dialogo con le aziende e con i diretti interessati, tra i cui obiettivi rientra in particolare lo sviluppo di ulteriori progetti.

429 Cfr. ordinanza del 10 giugno 2005 concernente il progetto pilota «Budget di assistenza» (RS 831.203).

430 Cfr. [Le Monde Diplomatique / Il Manifesto. Atlante della globalizzazione. Il teatro del mondo in novanta scene. Roma 2006], [T. Friedman. Il mondo è piatto. Breve storia del ventunesimo secolo. Milano 2005], [J. Osterhammel, N. P. Petersson. Storia della globalizzazione: dimensioni, processi, epoche. Bologna 2005], [Deutscher Bundestag. Enquete-Kommission «Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten». Berlino 2002], [Gruppo di Lisbona. I limiti della competitività. La globalizzazione dell'economia e il futuro dell'umanità. Roma 1995], [OCSE. Aufbruch in ein neues globales Zeitalter. Herausforderungen und Chancen / Vers une nouvelle ère mondiale. Défis et opportunités. Parigi 1997], [U. Beck. Che cos'è la globalizzazione? Rischi e prospettive della società planetaria. Roma 1999], [F. Cairncross. La fine delle distanze. Opportunità e sfide di un mondo senza barriere. Milano 2002], [Commission Française pour l'UNESCO. Le choc de la mondialisation. Naissance d'une nouvelle civilisation. Parigi 1997], [Ufficio federale dei problemi congiunturali. Modernisierung am Standort Schweiz. Zurigo 1996], [T. Gaudin et al. 2100, Odyssee de l'Espèce. Parigi 1993]. In confronto a precedenti fasi di globalizzazione (ad es. durante la seconda metà del XIX sec.), l'attuale si distingue per il suo altissimo livello tecnologico e per l'intensità degli scambi internazionali (di beni, informazioni, servizi, finanze e persone), aumentati esponenzialmente. Nuova è anche la minaccia ambientale che incombe su tutto il pianeta. L'esperienza dei due conflitti mondiali e della concorrenza tra i blocchi costituisce una differenza essenziale rispetto a epoche precedenti. Lo sviluppo non è più incentrato su rapporti bilaterali tra Stati nazionali e non ha più carattere imperialistico. Aziende multinazionali, organizzazioni politiche internazionali e forme di collaborazione regionale svolgono oggi un ruolo importante. Sarebbe pertanto riduttivo spiegare l'attuale movimento di globalizzazione cercando semplicemente parallelismi con fasi di internazionalizzazione del passato.

431 Nelle pagine che seguono, la globalizzazione verrà dunque considerata in senso molto lato, quale segno distintivo dell'epoca attuale e del futuro prossimo. Con «globalizzazione» si designerà pertanto molto più del fenomeno di integrazione sempre più forte dell'economia mondiale dovuto all'internazionalizzazione dei processi economici. Per la genesi e il significato del concetto, cfr. [J. Osterhammel, N. P. Petersson. Storia della globalizzazione: dimensioni, processi, epoche. Bologna 2005].

432 Cfr. [K.H. Metz. Ursprünge der Zukunft. Die Geschichte der Technik in der westlichen Zivilisation. Zurigo 2006], [T. Friedman. Il mondo è piatto. Breve storia del ventunesimo secolo. Milano 2005], [OCSE. Technologien des 21. Jahrhunderts. Herausforderungen einer dynamischen Zukunft / Les technologies du XXI siècle. Promesses et périls d'un futur dynamique, Parigi 1998], [OCSE. Aufbruch in ein neues globales Zeitalter. Herausforderungen und Chancen / Vers une nouvelle ère mondiale. Défis et opportunités. Parigi 1997], [Commission Française pour l'UNESCO. Le choc de la mondialisation. Naissance d'une nouvelle civilisation. Parigi 1997], [Ufficio federale dei problemi congiunturali. Modernisierung am Standort Schweiz. Zurigo 1996], [T. Gaudin et al. 2100, Odyssee de l'espèce. Parigi 1993].

433 www.dafu.de/redir/satelliten.html offre una panoramica dello sviluppo dei diversi sistemi satellitari.

434 Problemi potrebbero sorgere anche se singoli Paesi dovessero ad es. autorizzare unilateralmente la clonazione di esseri umani o gli interventi di tecnologia genetica su cellule germinali umane, ciò che potrebbe rappresentare una minaccia per la dignità dell'intera umanità. Considerata la facilità con cui oggi è possibile spostarsi, l'esistenza di simili legislazioni rischierebbe di rendere vani i divieti in vigore in singoli Paesi.

435 Cfr. [I. Abele-Wigert, M. Dunn, V. Mauer. International CIIP Handbook 2006. Vol. 1: An Inventory of 20 National and 6 International Critical Information Infrastructure Protection Policies. Vol. 2: Analyzing Issues, Challenges and Prospects. Center for Security Studies, ETH Zurich. Zurigo 2006], [OCSE. Emerging Risks in the 21st Century: An Agenda for Action. Parigi 2003], [Basler und Partner AG. Risikoprofil Schweiz. Umfassende Risikoanalyse Schweiz. Zollikon 1999], [U. Beck. La società del rischio. Verso una seconda modernità. Roma 2000].

436 Cfr. [Business Wire. Diverse Industries Universally Endorse Digital Manufacturing as Proven Competitive Tool; Next Step: Commonize Data Across the Enterprise to Gain Full Potential. 15 novembre 2005]. Tra i prodotti più complessi finora sviluppati e fabbricati in reti si può menzionare il Falcon 7X Business Jet di Dassault, presentato nel 2005. Cfr. anche [A. Volker, H. Dettmering, T. Engel, A. Karcher. Product Lifecycle Management beherrschen. Ein Anwenderhandbuch für den Mittelstand. Berlino / Heidelberg / New York 2005].

437 Cfr. [Congresso delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo UNCTAD. World Investment Report 2005. Ginevra 2005, http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3489&lang=2, p. 13]. Da questo rapporto sono state desunte tanto le definizioni quanto la stima del numero di aziende multinazionali.

438 Cfr. [OCSE. Working Party of the Trade Commitee. China's Trade and Growth: Impact on selected OECD Countries. Parigi maggio 2006], [OCSE. Executive Committee in Special Session. China and India: Their impact on labour markets in OECD countries. Parigi aprile 2006], [R. Skidelsky. The Chinese Shadow. New York 2005], [K. Pilny. Das asiatische Jahrhundert. China und Japan auf dem Weg zur neuen Weltmacht. Francoforte s. M. 2005], [US National Intelligence Council. Mapping the Global Future. Report on the National Intelligence Council's 2020 Project. Washington 2004].

439 Cfr. [Banca Mondiale. World Development Report 2005: A better investment climate for everyone. Washington 2005].

440 Cfr. [R. J. Shiller. Il nuovo ordine finanziario. Il rischio del XXI secolo. Milano 2003], [G. Davies. A History of Money from Ancient times to the Present Day. 3ª ed. Cardiff 2002], [S. Strange. Capitalismo d'azzardo. Roma 1988], [A. Lucatelli. Finance and World Order: Financial Fragility, Systemic Risk, and Transnational Regimes. Tesi presentata all'Università di Zurigo nel 1997].

441 Cfr. [Fondo monetario internazionale. Global Financial Stability Report. A Report by the International Capital Markets Department on Market Developments and Issues. Washington. Per l'edizione corrente, cfr. www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/index.htm].

442 Dopo un periodo di fusioni e acquisizioni, anche i grandi istituti bancari svizzeri cercano ora di curare un'immagine globale omogenea; l'Europa (si pensi ad es. all'espansione della Royal Bank of Scotland) e l'America settentrionale hanno conosciuto sviluppi analoghi. In Asia l'inevitabile riforma del sistema bancario e il consolidamento del settore non hanno invece ancora avuto luogo. Il processo di concentrazione globale riguarda pure le borse, come mostra l'unione della borsa azionaria di New York e della borsa europea Euronext, che ha permesso di creare il mercato finanziario e la borsa più grandi del mondo.

443 Secondo stime del Financial Times, nell'autunno del 2004 il commercio sui mercati mondiali delle divise (soprattutto i mercati spot delle cinque più importanti valute del mondo, ossia dollaro statunitense, euro, sterlina britannica, yen e franco svizzero) ha raggiunto la nuova cifra record di 1 900 miliardi di dollari. Il solo commercio di divise (senza considerare gli altri strumenti finanziari) ammonta a circa 150 volte il commercio reale in beni e servizi.

444 Cfr. [Gruppo di Lisbona. I limiti della competitività. La globalizzazione dell'economia e il futuro dell'umanità. Roma 1995]. Occorrerebbe chiarire ulteriormente in che misura i Paesi asiatici stiano effettivamente evolvendo in direzione di un altro modello di crescita. Si può tuttavia affermare che in questi Paesi esiste quantomeno una tendenza all'apertura agli investitori esteri e al commercio internazionale. Basti ricordare che il 10 novembre 2001 la Repubblica Popolare Cinese ha aderito all'OMC. Cfr. [OCSE. Governance in China. China in the Global Economy. Parigi 2005].

445 Cfr. [OCSE. Working Party of the Trade Commitee. China's Trade and Growth: Impact on selected OECD Countries. Parigi maggio 2006], [OCSE. Executive Committee in Special Session. China and India: Their impact on labour markets in OECD countires. Parigi aprile 2006], [R. Skidelsky. The Chinese Shadow. New York 2005], [K. Pilny. Das asiatische Jahrhundert. China und Japan auf dem Weg zur neuen Weltmacht. Francoforte s. M. 2005], [US National Intelligence Council, Mapping the Global Future. Report on the National Intelligence Council's 2020 Project. Washington 2004].

446 Cfr. [Banca mondiale / S. Kikeri, A. F. Kolo. Privatization: Trends and recent developments. World Bank Policy Research Working Paper 3765. Washington novembre 2005], [OCSE. Privatising State-owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries. Parigi 2003]. La politica di privatizzazione messa in atto in Gran Bretagna e in Nuova Zelanda ha segnato una prima importante fase. Uno scarso decennio dopo anche gli altri Paesi del mondo industriale hanno iniziato ad alienare in grande stile infrastruttura statale e aziende pubbliche. Al volgere del millennio, tuttavia, il crollo sui mercati finanziari dovuto all'esplosione della bolla speculativa della new economy ha rallentato anche questo processo che, tuttavia, non si è ancora esaurito, poiché negli ultimi due anni si è nuovamente assistito alla cessione di partecipazioni statali. Malgrado questa tendenza si sia imposta a livello internazionale, esistono differenze considerevoli tra i singoli Paesi OCSE quanto alla portata e ai tempi delle privatizzazioni. Dal punto di vista degli utili incassati in relazione al prodotto nazionale lordo, il primo della lista è il Portogallo, la cui situazione iniziale era caratterizzata da un'economia statale praticamente onnipresente; gli Stati Uniti, dove già nel 1977 era rimasto ben poco da privatizzare, sono il fanalino di coda. Anche la Svizzera occupa gli ultimi ranghi: eccezion fatta nel caso della privatizzazione parziale di Swisscom finora, infatti, non ha potuto registrare alcun utile considerevole.

447 Cfr. [J. Williamson. What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? Banca mondiale. The World Bank Research Observer. vol. 15 n. 2 (agosto), p. 251–64, 2000], [J. Williamson. What Washington Means by Policy Reform. In: John Williamson (a c. di). Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Institute for International Economics. Washington 1990]. Impiegando la terminologia inglese, si tratta di: fiscal discipline; a redirection of public expenditure priorities toward fields offering both high economic returns and the potential to improve income distribution, such as primary health care, primary education, and infrastructure; tax reform (to lower marginal rates and broaden the tax base); interest rate liberalization; a competitive exchange rate; trade liberalization; liberalization of inflows of foreign direct investment; privatization; deregulation (to abolish barriers to entry and exit); secure property rights. La definizione è mutuata da John Williamson.

448 Cfr. [Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo PNUS. Human Development Report 2005. International Cooperation at a Crossroads – Aid, Trade and Security in an Unequal world. New York 2005, http://hdr.undp.org/reports/global/2005/francais].

449 Cfr. [H.-J. Chang. Globalization, Economic Development and the Role of the State. London 2003].

450 Cfr. [Organizzazione internazionale del lavoro ILO. Economic Security for a Better World. Ginevra 2004], [ONU. Divisione Politiche sociali e Sviluppo. Report on the World Social Situation. Social Vulnerability: Sources and Challenges. A/58/153/Rev. 1. New York 2003]. Entrambi i documenti rilevano la necessità di ammortizzare socialmente le riforme strutturali rese indispensabili dall'apertura del mercato.

451 Cfr. [Ufficio internazionale del lavoro. Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione CMDSG. Une mondialisation juste. Créer des opportunités pour tous. Ginevra 2004].

452 Cfr. [OCSE. Governance in China. China in the Global Economy. Parigi 2005]. Nell'ambito delle attività di outreach dell'Organizzazione, la Cina si sottoporrà probabilmente a un esame sul tema «riforma della regolamentazione».

453 Le aziende locali sono già oggi attive in campi come la telecomunicazione digitale (Corea, Singapore), la tecnologia dei semiconduttori e la tecnologia informatica (Malesia, Taiwan) o la robotica (Corea), dove riscuotono importanti successi. La Cina si emancipa sempre più dal ruolo di semplice fornitore (OEM, orginal equipment manufacturer) di prodotti commercializzati in seguito con il marchio di aziende hightech occidentali. La vendita del settore personal computer di IBM alla ditta cinese Lenovo è un importante segnale in tal senso.

454 Cfr. [S. Charnovitz. The (Neglected) Employment Dimension of the World Trade Organization. In: V. Leary e D. Warner (a c. di). Social Issues, Globalization and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO. Leida / Boston 2006], [A. Sukthankar e N. Scott. Human and Labor Rights under the WTO. In: L. Wallach e P. Woodall (a c. di). Whose Trade Organization. A Comprehensive Guide to the WTO. New York / Londra 2004], [Banca mondiale. Company Codes of Conduct and International Standards: An Analytical Comparison. Washington 2003], [OCSE. Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail. Parigi 2000], [G. van Liemt. International Trade and Workers' Rights: More than a Conditional Link? In: B. Hocking e S. Mcguire (a c. di). Trade Politics. International, Domestic and Regional Perspectives. Londra 1999].

455 Cfr. [W. Merkel, H.-J. Puhle e A. Croissant (a c. di). Defekte Demokratien. Vol. 2 – Defekte Demokratien in Osteuropa, Ostasien und Lateinamerika. Wiesbaden 2004], [W. Merkel, H.-J. Puhle e A. Croissant (a c. di). Defekte Demokratien. Vol. 1 – Theorien und Probleme. Wiesbaden 2003], [S. P. Huntington. La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo. Bologna 1998]. Samuel Huntington ha distinto tre fasi di democratizzazione e due di regresso. La prima fase di democratizzazione, le cui radici vanno cercate nelle rivoluzioni americana e francese, durò dal 1828 al 1926. Seguì una fase di regresso (fascismo) dal 1922 al 1942. Dopo l'ultimo conflitto mondiale si ebbe una seconda, più breve fase di democratizzazione, che andò dal 1943 al 1957. Questa fu soppiantata da una fase di regresso, anch'essa più corta, che si protrasse dal 1958 al 1975. Dal 1974 è infine in corso la terza fase di democratizzazione, cominciata con la caduta del regime di Caetano in Portogallo e, poco dopo, dei regimi greci e spagnoli, proseguita poi con il crollo dei regimi autoritari latinoamericani e dal cambiamento di sistema che ha avuto luogo in Europa.

456 Cfr. [Freedom House. Freedom in the World 2006: The Democracy Gap. Washington 2005, www.freedomhouse.org/template.cfm?page=5]. Secondo il rapporto di Freedom House, dei 54 Paesi africani solo 11 possono essere considerati «liberi», 24 sono stati giudicati «parzialmente liberi» e 19 «repressivi». Il Botswana è stato classificato «libero», con la valutazione 2,0 (su una scala da 1 come migliore valore a 7 come valore peggiore; la valutazione è duplice: la cifra prima della virgola si riferisce ai diritti politici, quella dopo la virgola alle libertà civili).

457 Cfr. [W. Weidenfeld (a c. di). Den Wandel gestalten – Strategien der Transformation, Ergebnisse der internationalen Recherche. 2 vol. Gütersloh 2001 e 2002], [W. Merkel e H.-P. Puhle. Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade. Opladen 1999], [Z. T. Pállinger. Der Umbruch in Osteuropa und die Theorien des Systemwechsels. In: Eidg. Techn. Hochschule. Forschungsstelle für internationale Beziehungen. Beiträge Nr. 10. Zurigo 1997].

458 Cfr. [B. Hotz-Hart et al. Exzellent anders! Die Schweiz als Innovationshost. Zurigo 2006], [B. Hotz-Hart, A. Reuter, P. Vock et al. Innovation Schweiz – Herausforderungen für Wirtschaft und Politik. Zurigo 2003], [Gruppo di Lisbona. I limiti della competitività. La globalizzazione dell'economia e il futuro dell'umanità. Roma 1995], [B. Hotz-Hart. A. Reuter, P. Vock. Innovation: Wirtschaft und Politik im globalen Wettbewerb. Berna 2001].

459 Cfr. [Segretariato di Stato dell'economia SECO. Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU / Rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE. Berna 29 novembre 2005 http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00018/01808/index.html].

460 Cfr. [Segretariato di Stato dell'economia SECO. Langfristiges Wachstumsszenario für die Schweizer Wirtschaft / Un scénario de croissance à long terme pour l'économie suisse. Berna 2006. http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00375/00381/index.html?lang=de]

461 Nel settore ambientale è difficile fare prognosi a lungo termine sulla base delle conoscenze scientifiche di cui si dispone. Bisogna mettere in conto nuove scoperte, in parte anche sorprendenti. Secondo i risultati delle ultime ricerche, ad es., il livello del mare aumenta più rapidamente di quanto previsto. Tanto più importante diventa quindi l'adozione di un monitoring globale e l'applicazione del principio di precauzione, così come definito dalla Dichiarazione di Rio (Principio 15: «Ove vi siano minacce di danno serio o irreversibile, l'assenza di certezze scientifiche non deve essere usata come ragione per impedire che si adottino efficaci misure di prevenzione della degradazione ambientale»). [D. C. Esty, M. Levy, T. Srebotnjak, A. de Sherbinin, C. Kim e B. Anderson. Pilot 2006 Environmental Performance Index. New Haven 2006] presenta un confronto tra Paesi per quanto concerne gli obiettivi ambientali e la loro realizzazione. In questa classifica la Svizzera occupa il 16° posto, con una quota di obiettivi raggiunti dell'81%, dietro il leader Nuova Zelanda (88%), gli Stati del Nord Europa e altri Paesi europei. Gli Stati Uniti occupano il 28° posto. In fondo alla lista figurano i Paesi africani e il Pakistan.

462 Cfr. [F. X. Perrez. Cooperative Sovereignty: From Independence to Interdependence in the structure of International Environmental Law. L'Aia / Londra / Boston 2000. pp. 272–277].

463 A questo proposito cfr. [F. Biermann e S. Bauer (a c. di). A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance? Ashgate 2005].

464 Cfr. [F. Biermann e S. Bauer (a c. di). A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance? Ashgate 2005], [D. C. Esty. Johannesburg a failure, but lessons abound. Environmental summit disappoints with its lack of leadership and focus. In: The Yale Herald. Vol. XXXIV. n. 3, 20 settembre 2002]. Per una panoramica generale sui risultati del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile cfr. [L. Kimball, F. X. Perrez e J. Werksman. The Results of the World Summit on Sustainable Development: Targets, Institutions, and Trade Implications. In: Yearbook of International Environmental Law vol. 13, 2002].

465 Cfr. [P. Roch e F. X. Perrez. International Environmental Governance: The Strive Towards a Comprehensive, Coherent, Effective and Efficient International Environmental Regime. In: Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, vol. 16(1), 2005]. Un'importante sfida per la Comunità internazionale sarà consolidare i regimi ambientali esistenti, conferendo loro una forma istituzionale adeguata in grado di ridurne i difetti (forte frammentazione, vincoli giuridici per le Parti contraenti non sempre sufficienti).

466 Cfr. [Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers.http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/docs/WG1AR4_SPM_Approved_05Feb.pdf], [WMO Green-house Gas Bulletin n. 2 (2006): The State of Greenhouse Gases in the Atmosphere Using Global Observations up to December 2005, http://gaw.kishou.go.jp/wdcgg/printedmatter/Bulletin2005/ghg-bulletin-2-red.pdf] [Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate Change 2001: The Scientific Basis. Third Assessment Report. Cambridge 2001, p. 10, www.grida.no/climate/ipcc_tar/wg1/007.htm]. Tra il 1750 e il 2000 le emissioni causate dall'essere umano hanno portato a un aumento della concentrazione di CO_2 nell'atmosfera del 35%, ossia da 280 ppm a 379 ppm. Nello stesso periodo la concentrazione nell'atmosfera di metano (CH4) e di diossido di azoto (NO_2) sono aumentate rispettivamente del 155% e del 18%. Questi dati permettono di dimostrare che, a partire dall'epoca preindustriale, il clima terrestre è mutato sia sul piano regionale sia su quello globale.

467 Cfr. [Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers., http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/docs/WG1AR4_SPM_Approved_05Feb.pdf], [Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate Change 2001: The Scientific Basis. Third Assessment Report. Cambridge 2001, p. 38 e 77, www.grida.no/climate/ipcc_tar/wg1/016.htm; www.grida.no/climate/ipcc_tar/wg1/035.htm]. Anche se la concentrazione di CO_2 si stabilizzasse al livello attuale, i cambiamenti climatici non si arresterebbero, dato che i gas a effetto serra finiti nell'atmosfera vi resteranno per secoli e che gli oceani reagiscono soltanto lentamente alle temperature più elevate.

468 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 21 agosto 2002 relativo al Protocollo di Kyoto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. FF 2002 5683]. Il Comitato intergovernativo sul mutamento climatico (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), di cui fa parte anche la Svizzera, è stato fondato su iniziativa comune dell'Organizzazione meteorologica mondiale e del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente, allo scopo di valutare con regolarità lo stato delle conoscenze nel settore. Più di 2000 specialisti collaborano alla redazione dei rapporti dell'IPCC, secondo una procedura che prevede un sistema di perizie incrociate. Questi specialisti rappresentano le posizioni di un'ampia maggioranza della comunità scientifica attiva in ambito climatico.

469 Cfr. [Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers., http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/docs/WG1AR4_SPM_Approved_05Feb.pdf], [Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate Change 2001 – The Scientific Basis. Third Assessment Report. Cambridge 2001, p. 13–16, www.grida.no/climate/ipcc_tar/wg1/008.htm], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 22 giugno 2005 concernente l'approvazione dell'aliquota sulla tassa sul CO_2 applicata ai combustibili. FF 2005 4389]. Il quarto rapporto dell'IPCC prevede, nella migliore delle ipotesi, un riscaldamento della temperatura di 1,8 °C nel corso del XXI secolo, con un margine di fluttuazione tra 1,1 e 2,9 °C. Nella peggiore delle ipotesi, tale aumento sarà di 4,0 °C (con un margine di fluttuazione tra 2,4 e 6,4 °C). Questa forchetta è ampiamente compatibile con quella prospettata nel terzo rapporto di valutazione (1,4–5,8 °C). Il limite superiore è più elevato di quello prefigurato nel terzo rapporto, essenzialmente perché gli effetti di retroazione nel ciclo del carbonio sono ora maggiormente valorizzati. L'evoluzione annua lineare aggiornata, che nel periodo 1906–2005 è di 0,74 °C, risulta superiore al valore considerato nel terzo rapporto (0,6 °C fra il 1901 e il 2000). Il tasso di riscaldamento negli ultimi cinquant'anni è quasi il doppio di quello degli ultimi cento. Se la concentrazione di CO_2 dovesse raddoppiare, la temperatura media globale aumenterebbe di 2,0–4,5 °C (nel terzo rapporto era di 1,4–4,5 °C). La stima più ottimistica prevede un aumento di 3,0 °C (prima era di 2,5 °C). Un riscaldamento inferiore a 1,5 °C è piuttosto improbabile, un riscaldamento superiore ai 4,5 °C non è invece da escludere. Le ricerche più recenti prevedono per l'Europa un surriscaldamento superiore alla media. Modelli di analisi climatica lasciano presupporre che nella seconda metà del secolo un'estate su quattro sarà calda come quella eccezionale del 2003. Un simile mutamento climatico si ripercuote sulla natura, sull'uomo, sulle infrastrutture e sulla vita economica. Danni alla salute, diminuzione dei raccolti, inconvenienti nell'approvvigionamento energetico e incendi di boschi saranno alcune tra le conseguenze. In Svizzera, l'ondata di caldo del 2003 ha causato complessivamente 975 casi di morte prematura, aumentando il tasso di mortalità del 30% rispetto alla media annuale. In Europa, i danni dell'estate del 2003 sono stati valutati tra i 10 e i 17 miliardi di franchi. L'ONU prevede, per il surriscaldamento del clima nel nostro continente, costi a lungo termine pari a una riduzione del PNL del 2,8%. Rapportata alla Svizzera, questa percentuale corrisponderebbe a perdite dell'ordine di grandezza di più di 12 miliardi di franchi.

470 Cfr. [Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers., http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/docs/WG1AR4_SPM_Approved_05Feb.pdf], [IPCC. Climate Change 2001: The Scientific Basis, Third Assessment Report. Cambridge 2001, p. 39–40 e p. 77, www.grida.no/climate/ipcc_tar/wg1/016.htm; www.grida.no/climate/ipcc_tar/wg1/035.htm]. In linea di principio occorre ricordare che il CO_2 contenuto nei vettori energetici fossili si è già trovato, una volta, nell'atmosfera; il ritorno nell'atmosfera di una grande quantità di anidride carbonica accumulata nei vettori energetici fossili in un lasso di tempo estremamente breve dal punto di vista geologico porta però, da un lato, a oscillazioni imprevedibili del clima, dato che il sistema atmosferico è un equilibro sensibile, e con ogni probabilità, dall'altro condurrà, a lungo termine, a condizioni simili a quelle che hanno dominato sulla Terra prima della fissazione del CO_2 nei combustibili fossili. Un esempio tra gli altri: il livello del mare si trovava, a causa dello scioglimento dei ghiacci artici e antartici, 70 m al di sopra del livello attuale. La concentrazione attuale di CO_2 nell'atmosfera è la più elevata che vi sia mai stata negli ultimi 650 000 anni, probabilmente addirittura la più alta degli ultimi 20 mio. di anni.

471 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 22 giugno 2005 concernente l'approvazione dell'aliquota sulla tassa sul CO_2 applicata ai combustibili. FF 2005 4389], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 21 agosto 2002 relativo al Protocollo di Kyoto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. FF 2002 5683]. Per rallentare il mutamento del clima, è necessario ridurre le emissioni di gas a effetto serra. Gli esperti ritengono che occorra una compressione del 60–80% entro il 2100. A causa della lunga durata di vita nell'atmosfera di questi gas, bisogna correre ai ripari il più presto. Le misure di politica climatica vanno considerate come un investimento e un contributo per evitare danni macroeconomici. Oltre a intervenire per ridurre le emissioni, sarà necessario sviluppare strategie per adattarsi ai mutamenti che avranno comunque luogo. Occorrerà, ad es., potenziare le protezioni dalle catastrofi naturali generate dall'aumento delle temperature e dai cambiamenti atmosferici (scioglimento di ghiaccio e permafrost, forti precipitazioni, caduta di massi, frane e scoscendimenti).

472 Cfr. [World Resources Institut. Millenium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-being. Washington 2005, p. 35 ss., www.millenniumassessment.org/en/article.aspx?id=58], [A. Balmford et al. Economic Reasons for Conserving Wild Nature. In: Science. vol. 297, p. 952. Washington 9 agosto 2002 www.envirosecurity.net/conference/working/ReasonsConservWildNature.pdf]. Si stima che le perdite materiali prodotte su scala mondiale dalla distruzione di ecosistemi abbiano un impatto economico pari a 250 mia. di dollari. Si calcola inoltre che, a livello mondiale, il 12% circa delle specie di uccelli, il 23% delle specie di mammiferi e il 32% delle specie di anfibi rischiano l'estinzione.

473 Cfr. [OCSE Agenzia internazionale dell'energia. Resources to Reserves. Oil&Gas Technologies for the Energy Markets of the Future. Parigi 2005]. Per una posizione più critica riguardo alla futura disponibilità di riserve energetiche, cfr. [Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (a c. del). Fair Future – Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit. Monaco 2005], [R. Hirsch et al. Peaking of World Oil Production: Impacts, Mitigation, & Risk Management. 2005] e [W. Zittel, J. Schindler. The Countdown for the Peak of Oil Production has Begun – but what are the Views of the Most Important International Energy Agencies. 15 ottobre 2004, www.energybulletin.net/2544.html].

474 Comprende 15 importanti misure intese ad approfondire e favorire l'applicazione del Protocollo di Kyoto. Esse riguardano, tra gli altri: il sistema di controllo del rispetto dei valori, l'applicazione dei così detti meccanismi di Kyoto, la possibilità di ottenere detrazioni e la promozione della protezione del clima nei Paesi in sviluppo. In questo modo è stato possibile definire gli ultimi dettagli concernenti l'adempimento dei compiti delle Parti contraenti del Protocollo di Kyoto: joint implementation (applicazione comune di misure per la protezione del clima con partner in altri Stati industrializzati, in particolar modo nell'Europa orientale); clean development mechanism (un meccanismo finanziato dai Paesi industrializzati per la promozione dello sviluppo sostenibile nei Paesi in sviluppo); commercio di quote di emissione (commercio di diritti di emissione per anidride carbonica, metano, diossido di azoto e altri gas a effetto serra).

475 Cfr. [Bundesratsvarianten zur Umsetzung des CO_2-Gesetzes. Arbeitspapier zu Modellrechnungen auf der Basis der neuen Referenzentwicklung der Energieperspektiven des BFE. Basilea marzo 2005], [Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (a c. del). Fair Future – Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit. Monaco 2005].

476 Cfr. [ONU. Plan of Implementation of WSSD. Johannesburg settembre 2002; per un riassunto in italiano del Piano di attuazione, cfr. http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/nachhaltigeentwicklung/international/12.pdf?PHPSESSID=].

477 Cfr. [Unione europea, Commissione libertà, sicurezza e giustizia. Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings. Bruxelles dicembre 2004].

478 Cfr. [Dipartimento degli Affari economici e sociali dell'ONU – Divisione della Popolazione. Trends in total migrant stock: the 2005 revision. New York 2006]. Il 28% dei migranti proviene dall'Asia (Turchia inclusa), il 9% dall'Africa, il 3,5% dall'America Latina e dai Caraibi, il 2,6% dall'Oceania, il 33,6% dall'Europa (Turchia esclusa) e il 23,3% dall'America settentrionale. I Paesi che accolgono il maggior numero di immigranti sono Stati Uniti, Russia e Germania. I Paesi che registrano l'emigrazione più elevata sono Cina, India e Filippine.

479 Cfr. [Dipartimento degli Affari economici e sociali dell'ONU – Divisione della Popolazione. World Population Prospects. The 2004 Revision. New York 2005].

480 Cfr. [Commissione globale per la migrazione internazionale. Les migrations dans un monde interconnecté. Nouvelles perspectives d'action. Ginevra ottobre 2005. www.gcim.org/en/finalreport.html], [Ufficio federale della migrazione e Commissione globale per la migrazione internazionale. Common understandings and effective practices for a planned, balanced, and comprehensive approach to the management of migration. The Berne Initiative. International Agenda for Migration Management. Ginevra 2005 www.bfm.admin.ch/fileadmin/user_upload/Themen_deutsch/Internationales/The_Berne_Initiative/IAMM_E.pdf], [Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Immigrazione, integrazione e occupazione. Bruxelles 2003].

481 Cfr. [Shell International. People and Connections: Global Scenarios to 2020. Londra 2002, www.shell.com/static/media-en/downloads/peopleandconnections.pdf], [B. R. Barber. Guerra santa contro McMondo. Milano 1998] [D. Fricke. Globalisierung und Bürgerkriege. Eine theoretische Analyse von Globalisierungsprozessen und ihrem Verhältnis zu regionalen Konflikten. Berlino 2000], [P. L. Berger. Die vier Gesichter der globalen Kultur. Europäische Rundschau. n. 1/1998, p. 105 ss.], [Gruppo di Lisbona. I limiti della competitività. La globalizzazione dell'economia e il futuro dell'umanità. Roma 1995], [U. Beck. Che cos'è la globalizzazione? Rischi e prospettive della società planetaria. Roma 1999], [S. P. Huntington. Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale. Il futuro geopolitico del pianeta. Milano 2000].

482 Cfr. [T. Friedman. Il mondo è piatto. Breve storia del ventunesimo secolo. Milano 2005]. In tal senso, la vendita del settore personal computer di IBM al gruppo cinese Lenovo, i tentativi della cinese CNOOC di rilevare la statunitense Unocal Corporation e dell'indiana Mittal di rilevare Arcelor hanno valore emblematico.

483 Cfr. [H. Küng. Progetto per un'etica mondiale. Milano 1991], [H. Küng. Ricerca delle tracce. Le religioni universali in cammino. Brescia 2003], [D. Ruloff (a c. di). Religion und Politik. Zurigo / Coira 2001], [D. Fricke. Globalisierung und Bürgerkriege. Eine theoretische Analyse von Globalisierungsprozessen und ihrem Verhältnis zu regionalen Konflikten. Berlino 2000], [S. P. Huntington. Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale. Il futuro geopolitico del pianeta. Milano 2000]. Secondo Samuel Huntington lo scontro tra le civiltà è già in corso e, anche in futuro, si svolgerà su due piani. Sul piano locale: gruppi confinanti lottano sulla linea di frontiera tra le civiltà, spesso ricorrendo alla violenza per conquistare il dominio su territori e risorse. Sul piano globale: Stati di diverse culture concorrono per assicurarsi un potere militare o economico relativo. Lottano per l'egemonia in seno a istituzioni internazionali ma anche rispetto a terzi, entrando in competizione in merito ai rispettivi sistemi di valori politici e religiosi. Lo scontro tra le civiltà sostituisce sempre più le contrapposizioni ideologiche e politiche della Guerra fredda e come queste è all'origine di crisi e di scontri cruenti. Analizzando la formazione di conflitti regionali in Germania, Dietmar Fricke ha da parte sua rilevato come la crescente perdita di integrazione a livello individuale e regionale minacci i progetti e i meccanismi associativi tradizionali. In questa situazione le ideologie esclusive – etnicismi, fondamentalismi religiosi o estremismi di destra – tendono a diventare sempre più attrattive. Si tratta di un'evoluzione che diventa politicamente pericolosa soltanto se i vertici politici tentano di fare proprie queste posizioni e di strumentalizzarle per ottenere legittimazione. I tentativi di fondare un'«etica mondiale», come quella suggerita da Hans Küng, costituiscono un movimento di reazione al quale anche Huntington riconosce possibilità di successo a lungo termine. In questo senso si è espresso, ad es., durante una conferenza tenuta a Zurigo nel febbraio del 2001. In questa direzione va anche il Congresso mondiale delle religioni, che ha avuto luogo per la prima volta nel 2003 e che, riunitosi una seconda volta nel settembre del 2006, ha stabilito che le sedute si sarebbero tenute ogni tre anni ad Astana (capitale del Kazakistan). Un esempio concreto in Svizzera è costituito dal Consiglio svizzero delle religioni fondato il 15 maggio 2006, che intende promuovere il dialogo tra le comunità religiose, riunendo rappresentanti delle tre religioni nazionali e delle comunità ebraica e musulmana.

484 Anche i prodotti delle culture europee, latinoamericane, indiane e africane sono sempre più diffusi a livello mondiale. La commercializzazione globale e i relativi investimenti finanziari sono tuttavia sensibilmente più elevati negli Stati Uniti.

485 Cfr. [P. L. Berger. Die vier Gesichter der globalen Kultur. Europäische Rundschau. n. 1/1998, p. 105 ss.]. Secondo Peter Berger l'esempio della musica rock mostra che accanto ai contenuti prettamente artistici vengono trasmessi anche valori come la liberazione individuale, la spontaneità, la liberazione sessuale o il rifiuto di ogni forma di tradizione che sia percepita come sclerotizzata.

486 Cfr. [Shell International. People and Connections: Global Scenarios to 2020. Londra 2002,], [S. N. Eisenstadt. Sulla modernità. Soveria Mannelli 2006]. Il secondo scenario di questo studio esclude che si giungerà a un'omologazione delle culture: si verrà a creare, anzi, una modernità dai mille volti. Non ovunque si raggiungeranno i canoni occidentali di efficienza. La globalizzazione si estenderà a tutto il pianeta, ma sarà solo superficiale (nell'originale: «world wide and an inch deep»). L'altra faccia della medaglia, tuttavia, è rappresentata da sciovinismo, intolleranza e razzismo.

487 Cfr. [S. P. Huntington. Ordinamento politico e mutamento sociale: analisi dei fattori di crisi del sistema e delle soluzioni possibili. Milano 1975], [T. Parsons. Evolutionary Universals in Society. American Sociological Review n. 29 (1964), p. 339–357], [D. Lerner. The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East. Glencoe / Londra 1964], [W. W. Rostow. Gli stadi dello sviluppo economico. Torino 1960]. Queste teorie classiche degli anni Cinquanta e Sessanta presuppongono in genere una modernizzazione che si limita a imitare, in un rapporto di emulazione, i modelli occidentali, per poter raccogliere successi analoghi. Si può distinguere tra teorie sociologiche, politiche ed economiche.

488 Cfr. [R. Robertson. Globalisierung: Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit. In: U. Beck (a c. di). Perspektiven der Weltgesellschaft. Francoforte s. M. 1998], [A. Giddens. Le conseguenze della modernità: fiducia e rischio, sicurezza e pericolo. Bologna 1994], [J. Friedmann. Cultural Identity and Global Process. Londra 1995]. Per quanto concerne l'Islam, cfr. [B. Schoch. Dialog mit dem Islam. Für einen Wettstreit der Demokratien. Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung. «Positionen». vol. 4/01], dove si denuncia l'antiamericanismo diffuso a livello popolare in tutto il mondo islamico, e la tendenza a Questo permetriversare tutta la colpa dei problemi legati alla modernizzazione su un unico nemico. Questo vittimismo impedisce di vedere le responsabilità che hanno le attuali élite politiche dei Paesi islamici nella miseria della popolazione. Esse, infatti, non sono in grado di aprire prospettive di prosperità e democrazia. I sistemi autoritari hanno alimentato e alimentano l'islamismo e il nuovo terrorismo. La repressione dell'opposizione in ogni sua manifestazione ha fatto delle moschee l'unico luogo dove è possibile articolare una forma di critica. Il fondamentalismo si ribella in prima linea contro le stesse élite islamiche, opposte ad ogni riforma e profondamente corrotte. I rapporti delle Nazioni Unite sulla situazione dei Paesi del mondo arabo, redatti esclusivamente da autori locali, confermano espressamente questa diagnosi [Programma delle nazioni unite per lo sviluppo PNUS. Arab Human Development Reports Creating Opportunities for Future Generations (2002). Building a Knowledge Society (2003). Freedom and Good Governance (2004). hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?type=2].

489 Cfr. Carta delle Nazioni Unite, articolo 1(3): «I fini delle Nazioni Unite sono conseguire la cooperazione internazionale [...] nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione.» http://www.unric.org/index.php?option=com_content&task=view&id=108&Itemid=196&lang=it

490 Cfr. [Freedom House. Freedom in the World 2006: Selected Data form Freedom House Annual Global Survey of Political Rights and Civil Liberties. New York 2005].

491 Cfr. [H. Küng. Ricerca delle tracce. Le religioni universali in cammino. Brescia 2003], [D. Ruloff (a c. di). Religion und Politik. Zurigo / Coira 2001].

492 Cfr. [D. Ruloff (a c. di). Religion und Politik. Zurigo / Coira 2001], [P. L. Berger. Die vier Gesichter der globalen Kultur. Europäische Rundschau. n. 1/1998, p. 105 ss]. Peter Berger sottolinea in particolare l'impatto del protestantesimo evangelico a livello mondiale, che si starebbe diffondendo sempre più soprattutto in America latina, nelle Filippine, nell'Asia orientale, nel Pacifico del Sud e negli Stati africani subsahariani. L'espansione dell'Islam, invece, si limita a Paesi che sono da sempre stati islamici o alle comunità della diaspora. Peter Berger ritiene che la diffusione del protestantesimo evangelico favorisca anche la propagazione di pluralismo, economia di mercato e democrazia.

493 Associazioni quali, ad es., Friends of the Earth, Amnesty International, la Croce Rossa Internazionale, World Wildlife Fund o Greenpeace hanno assunto la forma di vere e proprie organizzazioni multinazionali, con centinaia di posti di lavoro in tutto il mondo.

494 Cfr. [Gruppo di Lisbona. I limiti della competitività. La globalizzazione dell'economia e il futuro dell'umanità. Roma 1995]. In alcuni Paesi come Stati Uniti, Canada, Messico, Brasile, India, Gran Bretagna, Norvegia, Svezia, Finlandia, Paesi Bassi, Italia, Germania e Svizzera le associazioni e organizzazioni di pubblica utilità hanno una lunga tradizione ancora fortemente radicata. Non è il caso di Paesi quali, ad es., Giappone o Francia, dove la vita associativa è stata fortemente influenzata e limitata dall'onnipresenza dello Stato. Lo stesso vale per la maggior parte dei Paesi africani, asiatici e latinoamericani, dove lo Stato ha sempre assunto e continua ad assumere il ruolo principale nell'organizzazione e nella mobilitazione delle attività e delle risorse nazionali e locali. Nella prassi quotidiana, per organizzazioni di culture diverse risulta complicato sviluppare e intrattenere forme effettive di collaborazione a livello internazionale e globale.

495 Cfr. [Dipartimento federale degli affari esteri DFAE. Globale öffentliche Güter. Die Globalisierung. Politorbis – Rivista di politica estera, n. 39 (3/2005). Berna 2005].

496 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Parere del 21 settembre 2001 sulla mozione 01.3399 presentata dalla consigliera nazionale Simonetta Sommaruga il 22 giugno 2001], [F. X. Perrez. Cooperative Sovereignty: From Independence to Interdependence in the structure of International Environmental Law. Kluwer Law International 2000. p. 210–214]. In particolare, cfr. quest'ultimo in merito al pericolo di una race to the bottom a seguito della concorrenza tra piazze economiche. Le regole dell'OMC consentono di porre restrizioni all'importazione di merci che possono costituire un pericolo per l'ambiente o la salute della popolazione del Paese di destinazione, ma non di limitare l'importazione di merci in ragione del modo in cui sono state prodotte all'estero, anche se ciò ha costituito e costituisce una minaccia per l'ambiente o la salute. Esiste tuttavia la possibilità di introdurre un obbligo di dichiarazione per questi metodi di produzione.

497 Cfr. [OCSE. Moderniser l'État. La route à suivre. Parigi 2005], [A. Lijphart. Le democrazie contemporanee. Bologna 2001], [K. Armingeon, K. Blank. Handlungsspielräume nationaler politischer Systeme unter den Bedingungen starker internationaler wirtschaftlicher und politischer Verflechtungen. Rapporto finale PNR 42. Berna 1997, p. 8 ss.]. Lo studio di Armingeon e Blank paragona tra loro, per il periodo che va dal 1960 al 1993, diverse sfere di intervento politico di 23 Paesi membri dell'OCSE. Per questo lasso di tempo, l'analisi dell'evoluzione di diversi indicatori (imposizione fiscale, contributi per le assicurazioni sociali, spesa statale, ridistribuzione sociopolitica della ricchezza e impiegati nel settore pubblico) non ha rilevato nessuna diminuzione delle differenze esistenti tra Paese e Paese. La crescente interrelazione economica e l'intensificarsi della concorrenza internazionale tra aziende hanno, ad es., spinto quasi tutti i Paesi a riformare lo Stato sociale. Questo impulso ha potuto dare luogo a un mutamento politico sostanziale, ma solo a determinate condizioni politiche e istituzionali. Un partito politico con un programma neoliberale ha avuto la determinazione necessaria per realizzare i suoi obiettivi in una democrazia concorrenziale (ad es. in Nuova Zelanda) oppure, in una democrazia della concordanza, si è riusciti a persuadere le differenti forze sociali e politiche della necessità di una riforma, il cui peso non sarebbe stato portato esclusivamente da un unico gruppo sociale (ad es. nei Paesi Bassi). Il confronto tra 36 Paesi consente ad Arend Lijphart di concludere che le democrazie maggioritarie non sono in questi casi più efficaci delle democrazie del consenso. L'OCSE rileva che condizioni quadro specifiche ad ogni Paese (quali numero di abitanti, differenze sociali ed economiche, esperienze istituzionali ecc.) svolgono un ruolo rilevante nella definizione dei programmi di modernizzazione e di riforma e devono pertanto essere prese in considerazione.

498 Cfr. [Dipartimento federale delle finanze DFF. Internationale Standortattraktivität der Schweiz aus steuerlicher Sicht / L'attrait international de la place économique suisse du point de vue fiscal. Berna 2006], [Th. Bernauer. Staaten im Weltmarkt. Zur Handlungsfähigkeit von Staaten trotz wirtschaftlicher Globalisierung. Opladen 2000]. La Svizzera è generalmente ritenuta una piazza economica attrattiva dal punto di vista fiscale. Competenze fiscali decentrate fortemente caratterizzate e diritti popolari diretti favoriscono un clima fiscale mite. Studi comparativi internazionali confermano questo dato sulla scorta di cifre, decisive non solo per la scelta di una piazza economica ma anche per la scelta del volume degli investimenti. Anche dal punto di vista degli incentivi al lavoro il nostro

Paese è fiscalmente interessante per le professioni altamente qualificate.

499 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto del 31 maggio 2006 sulle relazioni con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e con le organizzazioni internazionali che hanno sede in Svizzera. FF 2006 5167]. Il 2005 è trascorso in larga parte all'insegna della riforma dell'ONU. Nello stesso anno e in occasione del Vertice M+5 le Nazioni Unite hanno festeggiato i 60 anni della loro esistenza. Sono state affrontate quattro tematiche: pace e sicurezza, diritti umani, sviluppo e rafforzamento dell'Organizzazione. Da allora sono stati ufficialmente istituiti due nuovi organi, il Consiglio per i diritti umani e la Commissione per il consolidamento della pace. Nell'ambito delle misure adottate, particolare attenzione sarà riservata d'ora in avanti al miglioramento delle attività operative dell'ONU sul campo e alla coerenza istituzionale nei settori sviluppo, ambiente e questioni umanitarie. Dopo lo scandalo legato al programma «Oil for food» l'Assemblea generale è riuscita, nel dicembre 2005, a varare un primo pacchetto di misure che comprende, da un lato, l'istituzione di un Ufficio per l'etica e, dall'altro, il potenziamento di tutto il sistema di vigilanza attraverso una verifica esterna indipendente. Una nuova commissione di esperti dovrà inoltre sorvegliare professionalmente l'insieme delle attività di vigilanza. L'Assemblea generale ha così risposto in ampia misura all'appello per l'adozione di strumenti di controllo più efficaci. Nel contempo, tuttavia, il paragrafo sul disarmo e sulla non proliferazione ha dovuto essere cancellato dal documento finale, poiché non è stato possibile trovare un'intesa. L'obiettivo della sostenibilità, inoltre, è stato subordinato a quello dello sviluppo: un risultato che può essere ritenuto un passo indietro rispetto ai vertici del 1992 e del 2002. L'impossibilità di trovare un accordo sull'allargamento del Consiglio di sicurezza, infine, che avrebbe rappresentato l'elemento chiave per una ristrutturazione veramente radicale dell'ONU, ha gettato un'ombra su tutto il processo di riforma. Nel marzo del 2006 sono state tuttavia sottoposte all'Assemblea generale proposte concrete per adattare i metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza.

500 Cfr. [Unione Europea. Un nuovo partenariato per la coesione. Convergenza competitività cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale. Bruxelles febbraio 2004].

501 Tra i casi recenti si può qui ricordare che gli Stati Uniti: hanno rescisso il Trattato anti missili balisitici (ABM Treaty) del 1972 in favore del progetto di uno scudo spaziale; si rifiutano, pur essendo responsabili di un quarto delle emissioni mondiali di gas a effetto serra, di sottoscrivere il Protocollo di Kyoto; ritardano il progetto di introduzione di un meccanismo di controllo nella Convenzione sulle armi biologiche e tossiche per timore che esso sia utilizzato a scopi di spionaggio industriale; nell'estate del 2000 hanno frenato la Conferenza dell'ONU per il controllo delle armi di piccolo calibro; hanno fatto lo stesso con le trattative per un'Agenda ONU sul razzismo e la schiavitù; tentano di aggirare l'operato della Corte penale internazionale attraverso accordi bilaterali. La lista potrebbe continuare a lungo. Anche nel caso delle convenzioni OIL gli Stati Uniti si sottraggono sistematicamente al confronto. Persino nel settore dei diritti umani hanno in parte ostacolato i lavori dell'ONU (ad es. nel caso dell'abolizione della pena di morte).

502 Cfr. [J. Habermas. La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazie. Milano 2002].

503 La Costituzione europea è stata sottoscritta il 29 ottobre 2004 a Roma. Tredici Stati membri, che rappresentano la metà di tutta la popolazione dell'UE, l'hanno già ratificata – la Spagna e il Lussemburgo attraverso referendum. Due Paesi l'hanno invece respinta: la Francia il 29 maggio 2005 e i Paesi Bassi il 1° giugno dello stesso anno. Sulla scorta di queste bocciature, il Consiglio europeo del 16 –17 giugno 2005 ha deciso di avviare una fase di riflessione sull'Unione, i suoi obiettivi e i suoi contenuti.

504 Il Fondo Nazionale Svizzero sostiene l'analisi di queste tematiche nel quadro del polo di ricerca nazionale «Herausforderungen an die Demokratie im 21. Jahrhundert / Défis posés à la démocratie au 21e siècle», cfr. www.snf.ch/de/rep/nat/nat_ccr_kriesi.asp. I 17 progetti che costituiscono la prima fase (2005–2009) si suddividono in quattro moduli: il primo esamina le possibilità e i limiti di un'ampia diffusione della democrazia. La sfida, in questo caso, è rappresentata dallo sviluppo di strategie in grado di consolidare la democrazia, senza minarne la stabilità. Un altro modulo si occupa delle modifiche subite dai sistemi decisionali nelle democrazie occidentali, mentre i due che restano si occupano della mediatizzazione della politica. I processi politici e le istituzioni sono esaminati e paragonati tanto a livello nazionale quanto a livello sovranazionale.

505 Cfr. [Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo PNUS. Rapport mondial sur le développement humain 2005. La coopération internationale à la croisée des chemins. L'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités. Parigi 2005].

506 Cfr. [T. Friedman. Il mondo è piatto. Breve storia del ventunesimo secolo. Milano 2005]. Le società di consulenza finanziaria considerano che il fenomeno del così detto white-collar outsourcing, ossia il trasferimento verso Paesi emergenti di occupazioni sempre più qualificate, sia una delle più importanti tendenze della globalizzazione attuale. In uno studio del 2003, la nordamericana NASSCOM (National Association of Software and Service Companies) e McKinsey & Co. stimano che America, Europa e Giappone perdano, a causa di questo fenomeno, circa 600 000 posti di lavoro all'anno nel settore delle tecnologie dell'informazione.

507 Cfr. [Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo PNUS. Human Development Report 2003. Millenium Development Goals. A Compact among Nations to End Human Poverty. New York 2003]. Questo rapporto calcola che tra il 1975 e il 2001 il PIL annuale pro capite negli Stati dell'Asia orientale e del Pacifico sia aumentato in media del 5,9%; complessivamente, tuttavia, durante lo stesso periodo nei Paesi in sviluppo questo indicatore è aumentato solo del 2,3%. La ragione di questa disparità va cercata nella stagnazione di cui hanno sofferto i Paesi dell'Africa subsahariana e dell'America latina. Alcuni Paesi emergenti hanno registrato importanti successi: sempre nello stesso arco di tempo, in Corea del Sud il PIL pro capite è aumentato mediamente del 6,2%. Sugli attuali tassi di crescita del PIL pro capite cfr. [Banca mondiale. Rapport sur le développement dans le monde 2006. Equité et développement. Washington 2006].

508 Cfr. [W. van Ginneken. Extending Social Security: Policies for Developing Countries. ESS Paper n. 13. Ginevra 2003].

509 Cfr. [Banca mondiale. Global Monitoring Report 2006. Millennium Development Goals: Strengthening Mutual Accountability – Aid, Trade and Governance. Washington 2006], [Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo PNUS. Rapport mondial sur le développement humain 2005. La coopération internationale à la croisée des chemins. L'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités. New York 2005], [Congresso delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo UNCTAD. Le rapport sur les Pays les moins avancés. Commerce international et réduction de la pauvreté. Ginevra 2004], [Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo PNUS. Human Development Report 2003. Millenium Development Goals. A Compact among Nations to End Human Poverty. New York 2003], [Banca mondiale. World Development Report 2002. Building Institutions for Markets. Washington 2002], [D. Ruloff, M. Elsig, S. Lavenex. Internationale Politik und Handlungsspielräume der Schweiz aus dem Blickwinkel der Entwicklungspolitik. Documento di lavoro DSC 7/2000. Berna 2001].

510 Cfr. [Banca mondiale. Global Monitoring Report 2006. Millennium Development Goals: Strengthening Mutual Accountability – Aid, Trade and Governance. Washington 2006]. La Banca mondiale definisce questi Paesi less developed countries (LDC, paesi poco sviluppati), tra i quali comprende anche i «Paesi in trasformazione».

511 Cfr. art. XXIV GATT 1994 e art. V GATS: l'unione doganale e il commercio di beni devono riguardare sostanzialmente tutti gli scambi e non possono limitarsi ai dazi e ad altri ostacoli a singoli prodotti. Tutti i dazi e le restrizioni quantitative devono essere aboliti completamente entro un periodo di almeno dieci anni, sulla base di uno scadenzario prestabilito. La liberalizzazione interna non deve avvenire a spese di Paesi terzi; ciò significa che per i prodotti provenienti da altri Stati membri dell'OMC l'accesso al mercato non può essere ostacolato da nuovi strumenti. Gli accordi regionali nel settore terziario devono comprendere tutti i principali settori del ramo e ridurre, in base a un programma prestabilito, tutti i trattamenti di favore. Anch'essi non possono frapporre ostacoli supplementari nei confronti di Paesi terzi che fanno parte dell'OMC.

512 Nessun accordo economico regionale è veramente paragonabile con altri. Sebbene vari esempi appartengano all'unione doganale, esistono comunque differenze significative. Fra queste troviamo le dimensioni e l'importanza dei Paesi partecipanti, l'obiettivo dell'unione (l'unione doganale è solo un primo passo verso un'unione economica e monetaria?), il periodo necessario alla realizzazione dell'unione e il controllo del processo integrativo (con o senza Parlamento).

513 Cfr. [Gruppo di Lisbona. I limiti della competitività. La globalizzazione dell'economia e il futuro dell'umanità. Roma 1995].

514 Cfr. [L. Kühnhardt. Constituting Europe. Identity, Institution-Building and the Search for a Global Role. Baden-Baden 2003].

515 Cfr. [Commissione delle Comunità Europee. COM (2005) 559. Decisione del Consiglio relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato per l'adesione alla Turchia. Bruxelles 9 novembre 2005], [Netherlands Scientific Council for Government Policy. The European Union, Turkey and Islam. Amsterdam 2004].

516 Cfr. [Consiglio d'Europa. Dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001. Laeken 2001].

517 Cfr. [Unione Europea. Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Lussemburgo 2005].

518 Cfr. [Commissione europea. Flash Eurobarometer 172, The European Constitution: Post Referendum Survey in The Netherlands. Bruxelles giugno 2005], [Commissione europea. Flash Eurobarometer 171, The European Constitution: Post Referendum Survey in France. Bruxelles giugno 2005]. Secondo i sondaggi Eurobarometro, i votanti in Francia e nei Paesi Bassi hanno interpretato solo nella misura del 18% la chiamata alle urne nel loro Paese come un referendum sulla Costituzione europea. Vi hanno colto, piuttosto, l'opportunità di esprimere il dissenso nei confronti del loro governo e di dare in tal modo voce alla loro insoddisfazione di fronte all'andamento generale del Paese. I problemi nazionali, tanto a livello sociale quanto a livello economico, sono sempre più diffusamente imputati all'UE, al mercato interno, all'euro e all'allargamento dell'Unione. Nei Paesi Bassi, inoltre, i sondaggi presso la popolazione hanno rivelato il timore di vedere il proprio «piccolo» Paese perdere d'importanza nel contesto di un'UE sempre più vasta.

519 Cfr. [OCSE. Réforme économiques. Objectif croissance 2006. Parigi 2006], [Commissione europea. Puntare alla crescita. L'economia dell'UE. Bruxelles 2003]. Il rapporto della Commissione passa in rivista i maggiori successi dell'UE a livello di integrazione economica europea, concludendo tuttavia che non bisogna riposare sugli allori e che occorre al contrario affrontare con determinazione le nuove sfide. Lo studio dell'OCSE analizza le piazze economiche di tutti i Paesi membri, tenendo conto, in particolare, dei motivi all'origine del divario tra i Paesi dell'UE e gli Stati Uniti per quanto riguarda crescita economica e PIL pro capite. Gli economisti dell'OCSE concludono che per rafforzare la posizione dell'UE nel quadro dell'economia mondiale sia imprescindibile un'ulteriore liberalizzazione dei mercati europei, in particolare del mercato del lavoro.

520 Cfr. [Jean-Claude Trichet. Why Europe needs structural reforms. Discorso tenuto presso il Council on Foreign Relations, New York 24 aprile 2006, www.ecb.int/press/key/date/2006/html/sp060424.en.html].

521 Cfr. [R. Baldwin, M. Widgrén. The Impact of Turkey's Membership on EU Voting. CEPS Policy Brief n. 62. Bruxelles febbraio 2005, p. 3].

522 L'intenzione di coordinare e armonizzare per lo meno in misura minima la politica fiscale esiste (si pensi, ad es., all'introduzione di aliquote minime per l'IVA). Anche rispetto alla versione più aggiornata del Trattato CE, tuttavia, l'armonizzazione fiscale all'interno dell'Unione europea è vincolata all'unanimità dei Paesi membri (art. 93 e 175 del Trattato di Amsterdam).

523 Cfr. [Commissione delle Comunità europee. Commission staff working document. Impact Assessment of the Communication «Keep Europe Moving» – Sustainable mobility for our continent. Mid-term review of the European Commission's 2001 Transport White Paper. Bruxelles 2006]. Nel quadro degli adeguamenti introdotti dal Trattato di Amsterdam (art. 129c cpv. 1 Trattato CE, terzo trattino) la possibilità di sostenere progetti infrastrutturali transeuropei è stata espressa in modo esplicito: «la Comunità [...] può appoggiare progetti di interesse comune sostenuti dagli Stati membri [...] in particolare mediante studi di fattibilità, garanzie di prestito o abbuoni d'interesse.»

524 Cfr. [University of British Columbia, Human Security Center. Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century. New York / Oxford 2005], [S. P. Huntington. Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale. Il futuro geopolitico del pianeta. Milano 2000], [F. Fukuyama. La fine della storia e l'ultimo uomo. Milano 1992]. La fine della Guerra fredda non ha condotto alla «fine della storia» [Fukuyama] e anche la più tetra prognosi di uno «scontro delle civiltà» [Huntington] non si è finora avverata. Anche gli eventi dell'11 settembre 2001 e la «guerra al terrorismo» lanciata dagli Stati Uniti non cambiano sostanzialmente molto a questo dato di fatto. Dal 1945 all'inizio degli anni Novanta il numero dei conflitti armati è sempre leggermente aumentato, seppur con qualche oscillazione. Da allora, tuttavia, questo andamento sembra percorrere un cammino inverso e diminuire costantemente. Il numero di conflitti è passato dal vertice toccato nel 1990 (55) a 28 guerre nel 1997; nel 2004 si sono registrati 42 conflitti armati. Cfr. [Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung AKUF. Das Kriegsgeschehen 2004. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte. Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg, Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung]. I dati variano rispetto ad altre fonti autorevoli nello stesso settore [tra le altre: KOSIMO (Konflikt-Smiluations-Modell). Correlates of War, Heidelberg Institute of International Conflict], ma tendenzialmente si confermano a vicenda. Le differenze sono dovute alle diverse definizioni e interpretazioni dei concetti di 'guerra' e 'conflitto', e ai diversi metodi di raccolta dei dati.

525 Questa instabilità è dovuta alle strutture politiche ed economiche, ai movimenti migratori e all'insicurezza che avvolge le prospettive per il futuro. Mentre per alcuni Paesi (Croazia, Macedonia) migliorano le possibilità di integrare l'UE, altri si trovano in una situazione stagnante, con il rischio che al centro dell'Europa venga a formarsi una zona strutturalmente sottosviluppata, punto di partenza di movimenti migratori e rifugio per la criminalità organizzata. Può darsi che l'indipendenza del Montenegro si imponga pacificamente. La soluzione della questione del Kosovo potrebbe avanzare rapidamente, malgrado i possibili blocchi e ricorsi, anche se non si possono escludere completamente slittamenti in direzione di scontri violenti.

526 Le ragioni vanno fatte risalire a pesanti conflitti per i quali, a medio termine, non sembra delinearsi alcuna soluzione: nel conflitto israelo-palestinese nessuna delle due parti è pronta a scendere a compromessi di una certa portata, condizione imprescindibile per una pace duratura. Il conflitto che oppone India e Pakistan per il controllo del Cachemire e la rivalità militare tra i due Paesi sono sempre in attesa di una soluzione duratura, anche se i rapporti bilaterali sembrano notevolmente migliorati. I grossi focolai di crisi nell'Asia orientale (Corea, Cina-Taiwan, il conflitto territoriale attorno alle isole Spratley nel Mar Cinese Meridionale e così via) celano preoccupanti potenzialità di escalation. Sul mondo arabo cfr. [Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo PNUS. Arab Human Development Reports Creating Opportunities for Future Generations (2002). Building a Knowledge Society (2003). Freedom and Good Governance (2004). hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?type=2]. I rapporti dell'ONU sulla situazione nel mondo arabo mostrano che un solo Paese islamico è pienamente agganciato al processo di globalizzazione (si tratta della Malesia). In qualità di esportatori di petrolio gli Emirati arabi e l'Arabia Saudita hanno un'importanza da non sottovalutare per il mondo globalizzato. Crisi in questi Paesi non possono essere escluse e si ripercuoterebbero anche sul resto del pianeta, per lo meno a livello economico.

527 Cfr. [OCSE Agenzia internazionale dell'energia. Resources to Reserves. Oil&Gas Technologies for the Energy Markets of the Future. Parigi 2005]. Per una posizione più critica riguardo alle insicurezze sulle future riserve di energia, cfr. [Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (a c. del). Fair Future – Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit. Monaco 2005], [R. Hirsch et al. Peaking of World Oil Production: Impacts, Mitigation, & Risk Management. U.S. Departement of Energy 2005] nonché [W. Zittel, J. Schindler. The Countdown for the Peak of Oil Production has Begun – but what are the Views of the Most Important International Energy Agencies. 15 ottobre 2004, www.energybulletin.net/2544.html].

528 Cfr. [Istituto di studi di sicurezza dell'Unione europea. A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Parigi dicembre 2003, www.iss-eu.org/solana/solanae.pdf], [Consiglio europeo. Piano d'azione per l'attuazione dei principi di base di una strategia UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Bruxelles dicembre 2003].

529 Cfr. [G. T. Allison. Nuclear Terrorism. The Ultimate Preventable Catastrophe. New York 2004]. Cfr. anche nota 461.

530 Cfr. [OCSE. Conséquences des attentats du 11 septembre 2001 pour les transports et les échanges internationaux. Parigi 2002]. L'impatto, anche psicologico, degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 è stato enorme, le sue conseguenze economiche drammatiche. Gli attacchi terroristici in sé, tuttavia, non sono assolutamente un fenomeno nuovo nel quadro delle relazioni internazionali. Da tempo gli esperti paventavano attacchi dell'estensione che viviamo attualmente, cfr. [W. Laquer. Il nuovo terrorismo: fanatis-

mo e armi di distruzione di massa. Milano 2002 (pubblicato in inglese a New York nel 2000)]. Considerate le strutture politiche nel mondo islamico e le relazioni di forza globali, è impossibile eliminare rapidamente le cause del terrorismo islamico (problemi di modernizzazione, regimi non democratici, drammatiche differenze di reddito e così via). Particolarmente preoccupante è il fatto che le reti terroristiche internazionali reclutano sempre più i loro simpatizzanti tra le fila dei migranti.

531 Cfr. [G. T. Allison. Nuclear Terrorism. The Ultimate Preventable Catastrophe. New York 2004]. Graham T. Allison ha fondato la John Kennedy School of Government presso l'Università di Harvard ed è stato viceministro della difesa degli Stati Uniti. Egli ritiene che il pericolo di un attacco nucleare terrorista sia attualmente entrato nella sfera del possibile. Considera d'altra parte che il migliore strumento per impedire uno scenario di questo genere sia rafforzare il regime di non proliferazione.

532 Cfr. [Assemblea generale delle Nazioni Unite. Dans une liberté plus grande: Développement, sécurité et respects des droits de l'homme pour tous. Rapport du Secrétaire général des Nations Unies. New York marzo 2005, A/59/2005, www.un.org/french/largerfreedom/], [Istituto di studi di sicurezza dell'Unione europea. A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Parigi dicembre 2003, www.iss-eu.org/solana/solanae.pdf]. L'UE e l'ONU affermano entrambe che la lotta al terrorismo richiede strategie tanto nazionali quanto internazionali. In un mondo globalizzato, sempre più caratterizzato dall'interconnessione a innumerevoli livelli, gli attacchi terroristici potrebbero avere un effetto destabilizzante su ampi settori dello Stato e sull'economia. Per questo motivo, sia l'UE sia l'ONU sostengono, accanto a una lotta coerente al terrorismo all'interno di ogni Paese, l'estensione delle misure a livello internazionale.

533 Cfr. [Dipartimento degli Affari economici e sociali dell'ONU – Divisione della Popolazione. World Population Prospects. The 2004 Revision. New York 2005].

534 Cfr. [Dipartimento degli Affari economici e sociali dell'ONU – Divisione della Popolazione. World Population Prospects. The 2004 Revision. New York 2005, p. 14]. Nel Botswana, ad es., l'aspettativa di vita è, in media, passata da 65 anni (1985–1990) a 37 anni (2000–2005): il 36% della popolazione ha infatti contratto l'AIDS. Entro il 2050, nei Paesi africani l'AIDS ridurrà la crescita della popolazione pronosticata nella variante a medio termine dell'ONU fino al 14%. Già entro il 2015 la popolazione dei 60 Paesi più colpiti dall'epidemia sarà inferiore di 115 mio., ed entro il 2050 di 344 mio., rispetto agli scenari prospettati invece senza tenere conto di questo fattore.

535 Nel corso degli ultimi anni, l'importanza dei problemi sanitari quali AIDS, SARS e influenza aviaria ha persino portato a vertici straordinari tra capi di Stato. Particolare attenzione hanno sollevato l'epidemia di SARS dell'inizio del 2003, come pure l'espansione dell'influenza aviaria tra l'autunno del 2005 e la primavera del 2006.

536 Cfr. [OMS. Public Health, Innovation and Intellectual Property Rights, Report of the Commission on Intellectual Property Rights, Innovation and Public Health (Chair: Ruth Dreifuss). Ginevra, aprile 2006], [OMS. Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development. Report of the Comission on Macroeconomics and Health (Chair: Jeffrey D. Sachs). Ginevra 2001]. Tre degli otto obiettivi formulati dalla Dichiarazione del millennio si articolano attorno a problemi sanitari. Più di un miliardo di esseri umani vive con meno di un dollaro al giorno. Ogni 30 secondi un bambino muore di malaria. 500 000 donne muoiono ogni anno di parto. L'AIDS uccide giornalmente più di 8000 persone. Senza salute lo sviluppo è impossibile, ce lo ricordano ogni giorno le difficoltà economiche attraversate dai Paesi in sviluppo duramente colpiti dall'epidemia di AIDS. Secondo il rapporto della «Commissione OMS macroeconomia e salute», investire ulteriori 60 mia. di dollari nella salute dei Paesi in sviluppo comporterebbe un aumento della crescita economica, sull'arco di un decennio, pari a 360 mia. di dollari. La politica di aiuto allo sviluppo è sempre più attenta al fatto, da un lato, che misure prese in numerosi settori politici influiscono poi anche decisamente sullo stato di salute della popolazione e, dall'altro, che i programmi e i partner locali devono collaborare per poter influire su fattori determinanti per la salute quali reddito, formazione, alimentazione, ecologia, approvvigionamento idrico e fattori sociali come la discriminazione delle donne. Da anni la questione dell'accesso ai medicamenti nei Paesi in sviluppo è oggetto di controversie in seno a diversi fori internazionali, in particolare presso il Consiglio TRIPS dell'OMC. Anche in relazione all'influenza aviaria e ai timori di una pandemia si accumulano gli appelli in favore della possibilità di conferire licenze speciali nel caso di una situazione eccezionale e urgente. In seno a organizzazioni internazionali che si occupano dei diritti umani e all'Assemblea generale dell'ONU si evocano con regolarità risoluzioni concernenti l'accesso ai medicamenti. La Commissione dell'OMS sui diritti della proprietà intellettuale, l'innovazione e la salute pubblica, istituita nel 2003, ha presentato nell'aprile del 2006 una serie di proposte per migliorare l'accesso ai medicamenti.

537 Nessun governo prende seriamente in considerazione l'eventualità di ritirarsi dal libero scambio (per lo meno nel settore dei prodotti industriali), nemmeno quelli socialisti o socialdemocratici. Anzi: anche in queste cerchie politiche si riconosce il valore del libero commercio e la necessità di consentire all'industria nazionale di competere a livello internazionale. Occorre d'altra parte ricordare che la globalizzazione è un progetto politico: fintantoché le potenze commerciali più forti, in particolare gli Stati Uniti, l'UE e (in larga misura) anche il Giappone, continueranno a voler realizzare questo progetto, fatto ormai definitivamente certo, il resto del mondo dovrà prenderne atto e parteciparvi, non da ultimo poiché questa scelta è più vantaggiosa di quella di restare in disparte.

538 Questo fenomeno è dovuto all'internalizzazione ineguale delle esternalità (ad es. l'impatto ambientale) e alla diversa interpretazione del principio di sostenibilità data nei singoli Paesi. Anche l'importanza strategica dell'approvvigionamento alimentare e l'efficace organizzazione degli interessi del settore agricolo dei Paesi sviluppati svolgono un ruolo non trascurabile.

539 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto sulla politica economica esterna 2004. Berna gennaio 2005. FF 2005 949; in part. p. 977 seg.], [Goldman-Sachs. Dreaming with BRICs: The Path to 2050. Global Economics. Paper No. 99. New York ottobre 2003]. Nel rapporto sulla politica economica esterna, il Consiglio federale estrapola i tassi di crescita reale del prodotto nazionale lordo di diversi Paesi sull'arco dell'ultimo decennio e le proiezioni per i dieci anni seguenti (fino al 2015). Una classifica, sulla base del PNL, vedrebbe gli Stati Uniti al 1° posto, seguiti dall'UE di 25 membri, il Giappone al 3° posto, ancora davanti alla Cina (4°). L'India guadagnerebbe due posti, dall'8° al 6°, ma resterebbe sempre alle spalle del Canada (5°). La Svizzera scivolerebbe dal 12° al 14° posto. Lo studio Goldman-Sachs analizza evoluzioni possibili fino al 2050 sulla base di modelli semplici. La classifica proiettata sarebbe, sempre in base al PNL: per il 2050 Cina al 1° posto, Stati Uniti al 2° e India al 3°, con un largo margine di vantaggio su Giappone (4°), Russia (5°), Gran Bretagna (6°), Germania (7°), Francia (8°) e Italia (9°). Queste estrapolazioni e queste proiezioni, estremamente semplici, non devono in alcun caso essere interpretate come prognosi: una modifica istituzionale, politica o economica delle condizioni quadro nei singoli Paesi potrebbe comportare sviluppi radicalmente diversi nell'economia dei prossimi decenni. Lo scenario Goldman-Sachs, in particolare, va considerato un puro «sogno» ottimista di rapida e indolore ascesa dei Paesi emergenti asiatici, della Russia e del Brasile, che esclude ampiamente i problemi sociali ed ecologici che con ogni probabilità si presenteranno (cfr. note 540 e 541).

540 Cfr. [OCSE. Economic Survey of China 2005. Parigi 2005]. Il rapidissimo sviluppo economico cinese ha basi molto fragili, poiché dipende da numerosi fattori che si sottraggono al controllo del governo, in particolare per quanto riguarda la domanda sui maggiori mercati di esportazione, soprattutto gli Stati Uniti. La crescita economica del Paese ha accentuato ulteriormente le differenze di sviluppo interne, mettendo in moto movimenti migratori incontrollabili e attizzando inevitabili focolai di rivolta sociale. Non si sono ancora avviate riforme consistenti, come ad es. la riforma delle grandi imprese statali, ampiamente deficitarie, oppure il consolidamento del sistema bancario nazionale. La Cina si trova soprattutto confrontata con l'urgenza di una riforma del sistema politico. A medio e lungo termine lo sviluppo demografico graverà il Paese dei problemi con i quali il mondo industrializzato è attualmente confrontato.

541 Cfr. nota 539. Potrebbe essere il caso anche della Cina (cfr. nota 540); per questo motivo le proiezioni che la riguardano vanno considerate (a seconda della prospettiva) come scenari «best case».

542 Cfr. [OCSE. Perspectives économiques n. 78. Parigi, dicembre 2005] e [Fondo monetario internazionale FMI. World Economic Outlook – Building Institutions. Washington D.C., settembre 2005]. Scenario di base a medio termine del FMI: crescita del PNL a livello mondiale, in totale per il 2006: 4,3% p.a., 2007–2010: 4,3% p.a.; Paesi industrializzati: 2006 2,7% p.a., 2007–2010: 2,9% p.a.; Paesi in sviluppo e Paesi emergenti: 2006: 6,1% p.a.,

2007–2010: 5,8% p.a. Questo scenario complessivamente positivo presuppone tuttavia che le iniziative di riforma abbiano successo, in particolare nei Paesi dell'Europa continentale. Cfr. inoltre [OCSE. Réformes économiques. Objectif croissance 2006. Parigi 2006].

543 Sulla base degli scenari attuali, si può affermare che nel 2020 l'economia mondiale sarà dell'80% circa più grande rispetto al 2000, e ciò provocherà un radicale rivolgimento delle attuali classifiche (cfr. nota 539). I presupposti sarebbero tuttavia condizioni quadro politiche ottimali tanto all'interno quanto all'esterno dei Paesi e un approvvigionamento di materie prime senza problemi. In altre parole: un punto di vista alquanto ottimista. Inoltre non sembrano essere prese in considerazione le ripercussioni ecologiche. A questo punto ci si può infatti chiedere se le basi vitali fondamentali dell'umanità consentiranno uno sviluppo dei Paesi emergenti molto popolati sull'esempio dell'Europa e dell'America settentrionale: il dubbio è legittimo.

544 Cfr. [UNAIDS / OMS. Die Aids Epidemie. Status-Bericht / La point sur l'épidémie de SIDA. Ginevra / Roma dicembre 2005], [UNAIDS. Aids in Africa. Three scenarios to 2025. Ginevra 2005]. L'epidemia di AIDS, che colpisce vaste zone dei Paesi in sviluppo, dei Paesi emergenti e anche dei Paesi industrializzati (come la Russia), porta con sé anche considerevoli problemi sociali ed economici, al punto da destabilizzare intere società africane. La lotta a questo flagello va considerata, sempre più, un aspetto fondamentale della politica dello sviluppo.

545 Cfr. [Banca mondiale. Global monitoring report 2006. Millenium Development Goals. Strengthening Mutual Accountability – Aid, Trade and Governance. Washington 2006], [Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo PNUS. Rapport mondial sur le développement humain 2005. La coopération internationale à la croisée des chemins. L'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités. New York 2005], [Congresso delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo UNCTAD. Le rapport sur les Pays les moins avancés. Commerce international et réduction de la pauvreté. Ginevra 2004], [Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo PNUS. Human Development Report 2003. Millenium Development Goals. A Compact among Nations to End Human Poverty. New York 2003], [Banca mondiale. World Development Report 2002. Building Institutions for Markets. Washington 2001], [D. Ruloff, M. Elsig, S. Lavenex. Internationale Politik und Handlungsspielräume der Schweiz aus dem Blickwinkel der Entwicklungspolitik. Documento di lavoro DSC 7/2000. Berna 2001].

546 Cfr. [OCSE. Moderniser l'État. La route à suivre. Parigi 2005], [The Initiative and Referendum Institute Europe. Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond. Berna 2005]. Nel corso degli ultimi dieci anni il numero di Stati democratici è aumentato considerevolmente, ma in molti Paesi l'applicazione delle procedure democratiche presenta ancora numerose lacune. L'OCSE constata che l'adeguamento delle strutture istituzionali a bisogni sociali in mutazione sta diventando un vero problema per molti dei suoi membri. Per essere organizzati in modo democratico e rispettare le proprie responsabilità nei confronti dei cittadini, gli Stati sono costretti ad adeguare costantemente il settore pubblico. Malgrado la loro crescente diffusione, in molte regioni del pianeta il cammino verso la concreta realizzazione di forme di governo democratico sarà molto lungo. Ciò concerne anche l'applicazione di strumenti di democrazia diretta, che sono utilizzati in modo contraddittorio persino da Paesi industrializzati.

547 Cfr. [OCSE Agenzia internazionale dell'energia. Resources to Reserves. Oil&Gas Technologies for the Energy Markets of the Future. Parigi 2005]. Per una posizione più critica riguardo alla futura disponibilità di riserve energetiche, cfr. [Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (a c. del). Fair Future – Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit. Monaco 2005], [R. Hirsch et al. Peaking of World Oil Production: Impacts, Mitigation, & Risk Management. U.S. Departement of Energy 2005] e [W. Zittel, J. Schindler. The Countdown for the Peak of Oil Production has begun – but what are the Views of the Most Important International Energy Agencies. 15 ottobre 2004, www.energybulletin.net/2544.html].

548 Con la sottoscrizione del Protocollo di Kyoto si è messo in atto, a medio termine, un primo correttivo politico che tuttavia, considerate le conseguenze dell'effetto serra, avrà un impatto molto limitato, anche se dovesse essere applicato in modo ottimale. Per ridurre a medio e lungo termine e in maniera decisiva le conseguenze degli interventi dell'essere umano sul sistema climatico globale occorreranno misure di ben altra portata.

549 Le misure necessarie a limitare le emissioni di CFC sono state prese a livello internazionale (Protocollo di Montreal, accompagnato da norme più severe decise a Londra e Copenaghen). Per ragioni chimico-fisiche, tuttavia, passeranno decenni prima che la situazione si stabilizzi o possa migliorare.

550 La Convenzione delle Nazioni Unite (UNEP) sulla biodiversità è stata ratificata da oltre 160 Paesi. «Gli obiettivi della presente Convenzione [...] sono la conservazione della diversità biologica, l'uso durevole dei suoi componenti e la ripartizione giusta ed equa dei benefici risultanti dall'utilizzazione delle risorse genetiche» (art. 1). La sua applicazione, tuttavia, è problematica a causa delle modalità di finanziamento, pur se l'allestimento di un fondo internazionale (Global Environmental Facility) dovrebbe contribuire a risolvere la questione. I Paesi industrializzati, tuttavia, non si sono finora dimostrati particolarmente generosi nei confronti di questo fondo. Altri punti delicati sono la tutela delle foreste pluviali tropicali e la disponibilità delle industrie farmaceutiche a condividere con i Paesi in sviluppo gli utili ricavati dalle risorse genetiche scoperte sul loro territorio.

551 Cfr. [D. C. Esty, M. Levy, T. Srebotnjak, A. de Sherbinin, C. Kim, B. Anderson. Pilot 2006 Environmental Performance Index. New Haven 2006].

552 Cfr. [J. J. Kirton, M. J. Trebilcock. Hard Choices. Soft Law Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance. Londra 2004], [A. R. Ziegler, J. Wiers. Trade and Environment in the EC and the WTO. Aussenwirtschaft n. 1, vol. 59, p. 115–117. Zurigo 2004], [A. Flasbarth, M. Lips. Effects of a Humanitarian WTO Social Clause on Welfare and North-South Trade Flows. Università di San Gallo, Dipartimento di Economia, Discussion Paper n. 2003–03. gennaio 2003], [J. N. Bhagwati, R. E. Hudec (a c. di.). Fair Trade and Harmonization. Economic Analysis 1996 vol. 1. Cambridge / London 1996]. Tra l'altro poiché diversi Paesi temono, dietro questo tipo di clausole, l'avvento di un nuovo protezionismo.

553 Già oggi esistono applicazioni tecnologiche che, in caso di lievi modifiche delle condizioni quadro economiche (ad es. i prezzi dei vettori energetici fossili), costituiscono prodotti concorrenziali. Ad es. automobili con un consumo di soli tre litri, abitazioni ed elettrodomestici a basso consumo energetico, applicazioni fotovoltaiche (già oggi un mercato in rapida crescita su scala mondiale).

554 Cfr. [Agenzia europea dell'ambiente. Using the market for cost-effective environmental policy. Market-based instruments in Europe. EEA Report n. 1/2006. Copenaghen 2006], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 13 maggio 1998 concernente l'iniziativa popolare federale «per garantire l'AVS-tassare l'energia e non il lavoro!». FF 1998 IV 3267; cfr. in particolare le p. 3278–3280]. Nel corso degli ultimi anni la maggior parte dei Paesi membri dell'UE ha introdotto tasse ecologiche nell'ambito di riforme di ordine fiscale.

555 Cfr. [C. Krauthammer. The Unipolar Moment. In: Foreign Affairs 1991, 1, p. 23.]. Alcuni pensatori americani, forse un po' frettolosi, prolungano questo periodo in una cosiddetta «epoca unilaterale».

556 Si pensi, p. es., al dibattito panamericano sul libero scambio. Finora il progetto di istituire una zona di libero scambio che si estenda dall'Alaska alla Terra del Fuoco non ha superato lo stadio della dichiarazione d'intenti. Di fatto, questo progetto dovrebbe essere portato avanti dagli Stati Uniti, ma ciò incontrerebbe la resistenza di molte regioni dell'America Latina, come ha mostrato la Conferenza di Buenos Aires nel 2005.

557 Cfr. [H. Tietmeyer. Herausforderung Euro. Monaco / Vienna 2005]. Sulla situazione della Svizzera, cfr. [Die Schweiz inmitten der Eurozone – Lage und Aussichten. Relazione di J.-P. Roth, presidente del direttorio della Banca nazionale svizzera, di fronte all'Associazione degli Industriali della Provincia autonoma di Bolzano. Bolzano 14 ottobre 2003, www.snb.ch/d/download/publikationen/ref_031014_jpr.pdf].

558 Cfr. [J. Varwick (a c. di). Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität? Opladen 2005], [E. O. Czempiel. Neue Sicherheit in Europa. Eine Kritik an Neorealismus und Realpolitik. Francoforte 2002], [The Globalist, 23.5.2002. www.theglobalist.com/nor/readlips/2002/05-23-02.shtml], [J. Varwick, W. Woyke. Die Zukunft der NATO. Transatlantische Sicherheit im Wandel. Opladen 2000]. La NATO attraversa una fase di cambiamento strutturale dalle conseguenze incerte. Da un lato la sua estensione va senz'altro considerata positivamente, soprattutto in vista di una stabilizzazione dell'Europa orientale e centrale, poiché copre le spalle agli Stati che nutrono diffidenza nei confronti di

quanto potrebbe avvenire in Russia. D'altro canto, l'estensione mette a dura prova le strutture interne del patto nord-atlantico, ad es. a livello di Consiglio, dove le decisioni devono essere prese all'unanimità.

559 Cfr. [Istituto di studi di sicurezza dell'Unione europea. A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Parigi, dicembre 2003, www.iss-eu.org/solana/solanae.pdf], [NATO. Handbook. Revised Version. Bruxelles 2005/2006 www.nato.int/docu/home.htm#Reference].

560 Cfr. a questo proposito, tra gli altri [E. Schneider. Haben europäische Werte in Russland eine Zukunft? In: Eurasisches Magazin 05–06, 30.5.2006, www.eurasischesmagazin.de/artikel/?artikelID=20060505], [P. W. Schulze, H.-J. Spanger (a c. di). Die Zukunft Russlands. Staat und Gesellschaft nach der Transformationskrise. Francoforte s.M. 2000].

561 Cfr. [Münchner Zentrum für Angewandte Politikforschung (CAP) e Bertelsmann Stiftung. Ein Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza. Monaco / Gütersloh giugno 2006, www.cap-lmu.de/publikationen/2005/vertrag.php], [Commissione delle comunità europee. Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia. Rapporto della Commissione Europea all'attenzione del Parlamento europeo. COM(97)2000. www.europa.eu.int/comm/agenda2000/index_de.htm].

562 Cfr. [OCSE. Perspectives économiques n. 78. Parigi, dicembre 2005] e [Fondo monetario internazionale FMI. Perspectives de l'économie mondiale – Développement institutionnel. Washington settembre 2005]. Secondo il «medium-term baseline scenario» del FMI: Paesi industrializzati: 2006 2,7% p.a., 2007–2010: 2,9% p.a. Questa previsione complessivamente positiva dà tuttavia per scontato che gli interventi di riforma ottengano il successo sperato, soprattutto nei Paesi dell'Europa continentale. Cfr. [OCSE. Réformes économiques. Objectif croissance 2006. Parigi 2006].

563 Cfr. [OCSE. Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Parigi 2005]. A lungo termine l'occupazione nello spazio OCSE migliorerà, ma non sarà sufficiente. All'inizio del 2006 36 milioni di persone (ossia il 6,4% della popolazione attiva) si trovavano in cerca di un lavoro. Secondo Eurostat, all'inizio del 2005 la disoccupazione nell'UE a 25 si aggirava attorno all'8,8% (contro un 9,1% registrato all'inizio del 2004). Le quote più basse sono state registrate in Svizzera (4,0%), Irlanda (4,3%), Lussemburgo (4,4%), Austria (4,5%), Gran Bretagna (4,6% nel novembre del 2004) e Paesi Bassi (4,7% nel dicembre del 2004). Le quote più elevate sono toccate invece da Polonia (18,2%), Slovacchia (16,5%), Grecia (10,5% nel giugno del 2004) e Spagna (10,3%). La Germania, pur con la sua grande economia, si situava attorno al 9,6%, quindi solo leggermente al di sotto.

564 Cfr. [G. M. M. Gelauff, A. M. Lejour. The new Lisbon Strategy – An estimation of the economic impact of reaching five Lisbon Targets. Industrial Policy and Economic Reforms Papers No. 1. 2006, ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/competitiveness/doc/industrial_policy_and_economic_reforms_papers_1.pdf]. Nel caso in cui l'UE raggiungesse i cinque più importanti obiettivi del processo di Lisbona (apertura del mercato dei servizi, smantellamento degli ostacoli burocratici, miglioramento del capitale umano, 3% del PNL destinato a ricerca e sviluppo nonché 70% di quota occupazionale), il PNL dell'UE potrebbe aumentare del 12%–23%; l'occupazione aumenterebbe parallelamente dell'11%. In merito ai maggiori ostacoli e deficit dell'Europa cfr. [OCSE. Réforme économiques. Objectif croissance 2006. Parigi 2006]. Secondo questo rapporto, l'Europa si situa ampiamente dietro gli Stati Uniti, anche tenendo conto che da questa parte dell'Atlantico i tempi di lavoro sono più brevi e le vacanze più lunghe. Se invece si considera la disparità della suddivisione degli utili, il quadro muta radicalmente e l'Europa si trova al passo con gli Stati Uniti.

565 Cfr. [International Institute for Management Development IMD. World Competitiveness Yearbook. Losanna 2005], [World Economic Forum WEF. Global Competitiveness Report 2005–2006. Ginevra / Basingstoke 2005]. Ogni paragone d'insieme tra Europa, Stati Uniti e i concorrenti in Estremo Oriente ha tuttavia i suoi limiti (a causa delle grandi disparità regionali in Europa) e le sue difficoltà metodiche. Per questi motivi, le classifiche citate e i loro risultati hanno valore puramente indicativo. Nelle classifiche di entrambe le istituzioni la Svizzera si situa all'ottavo posto. Gli Stati Uniti si trovano al secondo posto nelle classifiche WEF, e al primo nelle classifiche IMD.

566 I risultati della conferenza di Kyoto sul clima indicano che ciò è senz'altro fattibile, ma solo sulla base di un approccio graduale e pragmatico. La «lezione» di Kyoto è però anche un'altra: gli Stati Uniti fanno di testa propria, i Paesi in sviluppo se ne stanno in disparte, la posizione della Russia è pragmatica.

567 Cfr. [Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Il futuro dei trasporti. Forum sviluppo territoriale n. 1/2006 (con bibliografia) www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/are2/publikationen/deutsch/201.pdf], [Ufficio federale dell'energia. Ergänzungen zu den Energieperspektiven 1990–2030, Szenario IV: Verschärfte und auf Nachhaltigkeit ausgerichtete CO_2-Reduktion. Berna 1997. Le prognosi più importanti elaborate tanto in Svizzera quanto all'estero danno per scontato che il trasporto, tanto di persone quanto di merci, continuerà ad aumentare. Soprattutto nel settore dei trasporti aerei, ci si attende una forte crescita anche a medio termine. Nessuno pronostica una generale inversione di marcia, che sarebbe possibile solo adottando misure globali di politica dei trasporti e di politica ambientale. Lo stesso vale per il consumo energetico che, se non si introdurranno rilevanti tasse dissuasive o tasse sulle emissioni da esso causate, continuerà con ogni probabilità ad aumentare.

568 Cfr. [Agenzia europea dell'ambiente. Using the market for cost-effective environmental policy. Market-based instruments in Europe. EEA Report n. 1/2006. Copenaghen 2006], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 13 maggio 1998 concernente l'iniziativa popolare federale «per garantire l'AVS – tassare l'energia e non il lavoro». FF 1998 IV 3267.]. Sebbene vi sia l'intenzione di introdurre una riforma fiscale ecologica, il Trattato CE pone un problema per quanto concerne l'armonizzazione delle tasse, dato che richiede l'unanimità dei Paesi membri. L'UE ha quindi messo la pressione in direzione di una tassa sul CO_2, poiché dopo il suo allargamento trovare unanimità in merito a questo strumento sarebbe stato particolarmente complicato. Dopo quasi undici anni di trattative, sfociate in ben tre proposte della Commissione UE, la direttiva UE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità è entrata in vigore il 1° gennaio 2004.

569 Cfr. [H. Sarfati, G. Bonoli (a c. di). Labour market and social protection reforms in international perspective. Albingdon 2002]. Secondo questo studio, le riforme operate negli anni Novanta (che miravano ad alleggerire unilateralmente i sistemi sociali, smantellando con sistematicità le prestazioni) non sono riuscite a risolvere i problemi della disoccupazione di lunga durata, della disoccupazione giovanile, dell'esclusione sociale e dei salari troppo bassi (quelli dei cosiddetti working poor). Alcuni Stati – tra i quali figura anche la Svizzera – sono tuttavia riusciti, appoggiando in modo mirato, nei loro sistemi sociali, gli incentivi a svolgere un'attività lucrativa, a mantenere nel contempo guadagni elevati, una disoccupazione comparativamente bassa, una buona protezione sociale, una ripartizione equilibrata degli utili e una buona redditività economica. È stato inoltre possibile creare condizioni di lavoro stabili per le persone che lavorano a tempo parziale, misura tanto più importante visti i mutamenti delle strutture familiari. Questo successo è dovuto anche a una buona sintonia tra politica del mercato del lavoro e politica sociale.

570 Il diritto primario dell'Unione europea (e anche il suo trattato costituzionale) le affida alcune competenze in campo sociale. Definisce anche standard e diritti minimi, pur non prevedendo alcuna vera europeizzazione della politica sociale, soprattutto nessuna armonizzazione dei vari sistemi nazionali di sicurezza sociale, estremamente differenti l'uno dall'altro. Anche nell'ipotesi che l'UE riuscisse ad accordarsi su un obiettivo di questo genere (probabilità alquanto remota), gli enormi costi di una politica sociale europea si opporrebbero alla sua realizzazione. Per il momento si manterrà la pluralità di sistemi in vigore, con grandi discrepanze tra Paesi meridionali e Paesi settentrionali, così come tra est e ovest.

571 Cfr. la dichiarazione della Commissione europea in merito (de/fr/en): [europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/index_de.htm].

572 La tendenza all'omologazione degli standard di vita di tutti i Paesi dell'UE attorno a un valore medio comune potrebbe confermarsi. [Unione Europea. Un nuovo partenariato per la coesione. Convergenza competitività cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale. Bruxelles febbraio 2004]. In merito alla sicurezza sociale in Svizzera e nei Paesi dell'UE e alla stretta correlazione tra standard di vita in un Paese e livello dei costi delle assicurazioni sociali cfr. [Ufficio federale di statistica. Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit der Schweiz / Les comptes globaux de la protection sociale. Neuchâtel 2004].

573 Lo sviluppo a lungo termine dipenderà fortemente dall'andamento dell'economia, nonché dal tipo e dalla portata delle riforme messe in atto nei diversi Paesi.

574 Cfr. [Commissione delle comunità europee. Libro bianco «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte». Bruxelles 2001. COM(2001)370]. Nel luglio del 2005 la Commissione europea ha preso una serie di misure volte a meglio coordinare, a livello politico e tecnico, i lavori per la realizzazione della rete transeuropea di trasporti (TEN-T). In questo modo intende superare i problemi legati all'insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione e alle difficoltà di coordinamento tra i Paesi membri, consolidando il dialogo e pianificando tempi e finanziamenti dei lavori. Ipotizzando una forte crescita economica nei suoi nuovi Paesi membri, l'UE ritiene che a medio termine aumenteranno anche i trasporti tra questi e gli altri Paesi membri. Per questo motivo si sta attualmente investendo moltissimo nelle infrastrutture degli assi est-ovest. L'asse nord-sud Rotterdam-Genova, che attraversa il nostro Paese, non perderà tuttavia la sua importanza. L'UE dà molto peso a un dialogo costante con i Paesi alpini, e anche con la Svizzera. L'accordo tra la Svizzera e l'UE sui trasporti terrestri favorisce questo dialogo e consente di sintonizzare la politica dei trasporti svizzera a quella europea.

575 Cfr. [Commissione delle comunità europee. Schema di sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE). maggio 1999, www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/raumplanung/internationales/7.pdf)], [Commissione delle comunità europee. Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario. INTERREG III. Bruxelles 28 aprile 2000. www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/raumplanung/internationales/1.pdf], [Iniziativa comunitaria INTERREG III B. Programma spazio alpino. novembre 2001, www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/raumplanung/internationales/4.pdf].

576 Cfr. [Commissione delle comunità europee. Libro verde relativo a un programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche. Bruxelles novembre 2005. COM(2005)576].

577 Cfr. [Commissione delle comunità europee. Libro verde relativo a una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura. Bruxelles marzo 2006. COM(2006)105].

578 Cfr. [Commissione delle comunità europee. Impact Assessment de la Communication «Pour une Europe en mouvement – Mobilité durable pour notre continent». Examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publié en 2001. Bruxelles 2006], [Commissione delle comunità europee. Libro bianco «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte». Bruxelles 2001. COM(2001)370]. L'UE dà importanza a un dialogo costante con i Paesi alpini e anche con la Svizzera. L'accordo tra la Svizzera e l'UE prevede l'istituzione di un ente incaricato di osservare il traffico stradale e ferroviario. Entrambe mirano a garantire un attraversamento fluido delle Alpi.

579 Cfr. [Consiglio federale svizzero. Rapporto Europa 2006. FF 2006 6223; in part. p. 6281–6283], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 26 giugno 2002 concernente le Convenzioni internazionali per la repressione del finanziamento del terrorismo e per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo nonché la modifica del Codice penale e l'adeguamento di altre leggi federali, FF 2002 4815, in part. p. 4871 ss.], [Consiglio federale svizzero. Messaggio del 26 ottobre 2005 concernente l'approvazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, del Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini e del Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, FF 2005 5961, in part. p. 5977°–°5978]. In seguito agli avvenimenti dell'11 settembre 2001, la lotta al terrorismo è diventata una delle preoccupazioni principali dell'UE. Gli attentati dell'11 marzo 2004 a Madrid e quelli di Londra del luglio del 2005 hanno confermato questa priorità e rafforzato la cooperazione tra i 25 Paesi membri nella lotta al terrorismo. Alla fine del 2005 il Consiglio europeo ha presentato la sua nuova strategia in questo campo come pure un piano d'azione contro la radicalizzazione e il reclutamento da parte di gruppi terroristici. Il quadro legale per la lotta al terrorismo è costituito da 12 accordi ONU e protocolli aggiuntivi. Tutti i Paesi membri dell'UE hanno inoltre sottoscritto la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo e la Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici con esplosivo. Per quanto concerne la lotta alla criminalità organizzata internazionale, il quadro legale internazionale, tanto a livello regionale quanto a livello mondiale, è costituito anzitutto dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e dal suo Protocollo addizionale. Anche questi testi sono stati sottoscritti tanto dall'UE quanto dai suoi Paesi membri. Gli accordi sulla lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata completano gli strumenti previsti dal Consiglio d'Europa per quanto concerne estradizione, aiuto giudiziario in materia penale, criminalità economica, lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata internazionale. I due protocolli addizionali della Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale concordano con gli strumenti del Consiglio d'Europa concernenti la tratta di persone e il traffico di migranti. Il Consiglio d'Europa ha inoltre costituito una commissione ad hoc, incaricandola di elaborare una convenzione europea contro la tratta di esseri umani, che ha concluso i suoi lavori al termine del 2004. Nel settore della collaborazione a livello di giustizia e polizia, lo smantellamento dei controlli sistematici alle frontiere interne dello Spazio di Schengen è stato compensato, per ragioni di sicurezza, con un aumento della cooperazione.