

VERSO UN'EUROPA SOCIALE E DEMOCRATICA

Strategia del PS per la politica europea della Svizzera

DOCUMENTO DI LAVORO

Versione rivista dopo la riunione
della Presidenza del 19 settembre 2022

Base per il termine 2 di presentazione
degli emendamenti



Il presente documento è stato elaborato dal gruppo di lavoro per la politica europea istituito dalla presidenza del PS Svizzero. Teniamo in questa sede a esprimere ai membri del gruppo di lavoro i nostri vivi ringraziamenti per l'importante lavoro svolto: Marina Carobio, Jacqueline Fehr, Pierre-Yves Maillard, Ada Marra (fino a febbraio 2022), Eric Nussbaumer, Jon Pult (direzione), Benedict Vischer, Rebekka Wyler.

Severin Meier ha coadiuvato il comitato in qualità di segretario politico, e ha anche assunto insieme a Jon Pult la direzione delle attività redazionali.

COMMENTO AL PRESENTE DOCUMENTO DI LAVORO (VERSIONE RIVISTA)

Il 17 agosto 2022, le sezioni, i partiti cantonali e gli altri gremi di partito del PS Svizzero hanno ricevuto l'invito al congresso ordinario del partito del 29/30 ottobre 2022, compreso la presa di posizione "Verso un'Europa sociale e democratica".

Alla scadenza del 15 settembre, erano pervenuti complessivamente 35 emendamenti da parte di sezioni, partiti cantonali e altri gremi di partito. Desideriamo ringraziare tutti e tutte loro per l'impegno profuso in questa discussione.

Tutti i 35 emendamenti ricevuti, con le decisioni e le motivazioni della Presidenza, sono stati raccolti in un documento di lavoro, disponibile all'indirizzo www.sp-ps.ch/congressobasilea.

Tutti gli emendamenti approvati e approvati con modifica sono stati incorporati nella presente versione.

Tutti gli emendamenti ricevuti durante il termine 1 di presentazione degli emendamenti si considerano superati dagli eventi. Se gli emendamenti respinti o approvati solo in forma modificata vogliono essere mantenuti, devono essere ripresentati.

Questa versione rivista costituisce la base per il termine 2 di presentazione degli emendamenti, che dura fino al 13 ottobre 2022.

L'ulteriore procedura è la seguente:

| | |
|--------------------|--|
| 13 ottobre 2022 | Termine 2 di presentazione degli emendamenti |
| 19 ottobre 2022 | Riunione di presidenza |
| 21 ottobre 2022 | Pubblicazione della documentazione |
| 29/30 ottobre 2022 | Congresso del Partito a Basilea |

Compendio

Una Svizzera isolazionista è semplicemente impensabile per il PS. In quanto socialdemocratici abbiamo una coscienza europea, innestata nello storico progetto di libertà e di pace che caratterizza l'integrazione europea. Per questa ragione ci battiamo con convinzione e da sempre affinché la Svizzera coltivi relazioni positive e stabili con l'Unione europea, e abbiamo sempre sostenuto le fasi intermedie caratterizzate da accordi bilaterali settoriali come forma di compromesso. Oggi è ormai chiaro che in assenza di una base istituzionale comune la via degli accordi bilaterali rimarrà preclusa. La Commissione europea non è più disposta a prolungare accordi di accesso al mercato o a concluderne altri. Sono bloccate anche le possibilità di partecipazione della Svizzera ai programmi europei (come Horizon Europe o Erasmus+), che venivano pattuite di volta in volta per un periodo di sette anni. Le questioni istituzionali devono dunque essere risolte, per sbloccare al più presto la via degli accordi bilaterali.

Nella [roadmap della politica europea](#) del dicembre 2021 il PS propone di riprendere con urgenza i negoziati con l'UE suddividendoli in due fasi: in una prima fase occorrerà negoziare la conclusione di un accordo di stabilizzazione quinquennale che disciplini la partecipazione agli accordi di cooperazione e preveda un ampliamento dell'impegno svizzero per la coesione. In una seconda fase, sulla base di questo accordo di durata limitata, si dovrà puntare, già a partire dal 2023, ad avviare i negoziati in vista della conclusione di un accordo di associazione. Quest'ultimo disciplinerà l'accesso al mercato interno e le relative questioni istituzionali. Le condizioni quadro volte a garantire a livello di politica interna il sostegno e la legittimazione di questa associazione dovranno essere disciplinate in una legge sui rapporti con l'Unione europea. L'«associazione» – un vero e proprio pacchetto di misure economiche e di cooperazione – rappresenta un'evoluzione necessaria e una ridefinizione della «via bilaterale» sinora perseguita.¹

Per il PS, tuttavia, questa è soltanto una soluzione di seconda scelta, auspicabile unicamente come inevitabile fase intermedia, poiché la migliore opzione rimane sempre quella di un'adesione ben negoziata con l'UE. I vantaggi di un'adesione conforme alle condizioni formulate nel presente documento prevalgono nettamente sugli svantaggi. La Svizzera potrebbe avere voce in capitolo nei consessi in cui si decide la politica nell'Europa e per l'Europa, e quindi anche per il nostro Paese, nel ventunesimo secolo, e potrebbe contribuire con tanto di diritti e doveri al progetto europeo di pace e integrazione. Inoltre, approfitterebbe di una politica europea che in molti settori è più progressista. Al tempo stesso, un'adesione all'Unione europea dovrebbe essere ben negoziata in settori quali la tutela dei salari, il servizio pubblico e la democrazia diretta, affinché le conquiste svizzere possano essere mantenute e ulteriormente sviluppate.

¹ Sul significato di espressioni quali «accordo di associazione» si veda il glossario del DFAE [«ABC della politica europea»](#).

1. CONTENUTO

| | |
|---|-----------|
| 1. Contenuto | 5 |
| 2. L'Europa rappresenta l'allargamento della nostra patria politica | 6 |
| 3. Sviluppo dell'Unione europea da un punto di vista socialdemocratico | 8 |
| 3.1 Mercato interno e libera circolazione..... | 8 |
| 3.2 Progressi e regressi sociali..... | 9 |
| 3.3 Rinascita della politica sociale e fallimento nella questione migratoria | 10 |
| 3.4 Politica keynesiana in periodo di crisi come punto di svolta..... | 13 |
| 3.5 «Effetto Bruxelles», stato di diritto e sovranità europea | 14 |
| 3.6 L'Unione europea come progetto di integrazione progressiva..... | 16 |
| 4. Relazioni tra la Svizzera e l'Unione europea dal punto di vista della socialdemocrazia | 17 |
| 4.1 Il meccanismo tradizionale del bilateralismo è bloccato..... | 17 |
| 4.1.1 La rinuncia all'obiettivo dell'adesione, l'allargamento all'Europa dell'Est e la Brexit creano problemi | 18 |
| 4.1.2 La via degli accordi bilaterali cozza con limiti strutturali | 19 |
| 4.2 Libero scambio anziché mercato interno rappresenterebbe un passo indietro | 20 |
| 4.2.1 Accordo di libero scambio del 1972 anziché integrazione | 21 |
| 4.2.2 "Brexit svizzera" anziché integrazione | 22 |
| 4.3 Verso un'Europa sociale e democratica..... | 23 |
| 4.3.1 Associazione integrale al mercato interno dell'UE: SEE | 23 |
| 4.3.2 Vantaggi e svantaggi dell'adesione all'UE | 23 |
| 4.3.2.1 Vantaggi | 23 |
| 4.3.2.2 Sfide e svantaggi dell'eventuale adesione all'UE | 26 |
| 4.3.3 Adesione all'UE come opportunità – anche per riforme interne | 28 |
| 5. PROSSIMO PASSO: ASSOCIAZIONE | 30 |
| 5.1 Misure della Svizzera per il rafforzamento della fiducia..... | 30 |
| 5.2 Accordo temporaneo di stabilizzazione | 31 |
| 5.3 Legge sui rapporti con l'Unione europea come base democratica | 31 |
| 5.4 Negoziare l'associazione invece di parlare di "bilateralismo" | 33 |

Glossario: cfr. la pubblicazione del DFAE «[ABC della politica europea](#)»

2. L'EUROPA RAPPRESENTA L'ALLARGAMENTO DELLA NOSTRA PATRIA POLITICA

In quanto socialdemocratici ci battiamo in tutti i continenti in favore di un sistema che garantisca libertà, uguaglianza e benessere a tutta l'umanità, e nel quale gli Stati collaborino nella pace e sulla base del diritto internazionale. Insieme ai compagni dell'Alleanza progressista (AP) e del Partito socialdemocratico europeo (PSE), il PS Svizzero si impegna per contenere il potere del capitale e per imporre il primato di una politica democratica. La nostra politica estera si ispira ai principi della solidarietà internazionale e del multilateralismo regolato. Per questa ragione siamo sempre stati favorevoli all'adesione del nostro Paese alle Nazioni Unite, e anche oggi chiediamo che la Svizzera si impegni maggiormente sul piano internazionale. Per noi, gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite devono essere un imprescindibile filo conduttore della politica estera della Svizzera.

In quanto socialdemocratici abbiamo una coscienza europea, innestata nello storico progetto di libertà e di pace che caratterizza l'integrazione europea. Il fatto che la pace, il benessere e la democrazia contraddistinguano la situazione attuale della Svizzera non dipende soltanto dalla politica elvetica, ma anche dalle condizioni quadro attualmente garantite dall'Europa.

Il progetto di integrazione europea è nato in particolare dal desiderio di liberare il continente dagli scontri nazionalistici e imperialistici che avevano scatenato le due guerre mondiali. Da quando è stata costituita, l'Unione europea non ha mai più vissuto conflitti armati internazionali sul proprio territorio (né su quello delle organizzazioni che l'hanno preceduta). Dopo la caduta del muro di Berlino e lo smembramento dell'Unione sovietica, l'integrazione europea ha rafforzato i principi dello stato di diritto e della democrazia anche nei Paesi dell'Est. Nonostante il persistere di crisi e ineguaglianze, queste conquiste rimangono consolidate. Esse sono il frutto del processo di integrazione politica in atto in Europa.

La politica si fa sempre di più a livello internazionale e sovranazionale. In un mondo economicamente sempre più interconnesso, i margini di manovra degli Stati nazionali si assottigliano, ma non svaniscono completamente. Esisteranno ancora campi d'azione plasmati e determinati a livello nazionale. Ma questo non è un argomento valido per rifiutare l'integrazione europea negli ambiti politici che travalicano i confini dello Stato nazionale, o per contribuire attivamente a ostacolare la ricerca di soluzioni sfuggendo ai legami con altri Stati. Perciò, per poter contribuire davvero alla gestione delle grandi sfide della nostra epoca (disparità sociali, catastrofe climatica, digitalizzazione e salvaguardia della pace e della democrazia), l'azione della socialdemocrazia deve basarsi su un approccio globale. Tanto più che il mondo, perlomeno a partire dall'inizio dagli anni 1990, si è fatto più illeggibile. L'emergere della Cina come potenza mondiale rappresenta una sfida colossale per la democrazia. E siamo confrontati anche con il problema dei regimi autocratici ai confini del nostro continente: per esempio, le violazioni dei diritti umani commesse in Turchia dal regime di Erdogan, in Bielorussia dal regime di Lukashenko e in Russia dal regime di Putin non possono essere legittimate in nessun caso. Ma anche la democrazia statunitense, nonostante la mancata rielezione di Trump, sembra essersi arenata in una fase di instabilità: il sistema elettorale nordamericano, attraverso il sistema del *gerrymandering* (manipolazione dei confini dei

collegi elettorali), limita in misura crescente l'accesso delle minoranze alle elezioni, un'inquietante retorica razzista e misogina è ormai accettata dalla società e le mani del grande capitale che influenzano in misura determinante la democrazia statunitense continuano a rappresentare un serio problema. All'instabilità globale hanno contribuito i circa 15 interventi militari effettuati dagli USA a partire dal 1980, alcuni dei quali in dispregio del diritto internazionale. Agli Stati Uniti va imputato quasi il 40 % delle spese d'armamento a livello globale, e con le loro oltre 700 basi militari, presenti in oltre 45 Paesi, portano una responsabilità particolare nella scelta tra escalation o deescalazione dei conflitti.

Questi preoccupanti sviluppi hanno diverse cause. Una di queste è l'illusione che l'espansione della logica di mercato al mondo intero porti automaticamente più pace e democrazia. Tuttavia, la fase attuale nella storia del capitalismo ha accelerato soprattutto l'emergere della Cina e del suo modello sociale autoritario. Ed ha anche indebolito le classi salariate nei Paesi democratici dell'Occidente, accentuato le diseguaglianze e affrettato la distruzione ecologica del pianeta. Gli sviluppi in atto hanno messo in difficoltà le democrazie e creano un terreno fertile per le forze antidemocratiche e l'estremismo di destra, anche in Europa. In un'ottica globale, però, si constata anche che il rafforzamento dei legami economici tende a rafforzare la cooperazione internazionale finalizzata alla ricerca di soluzioni ai problemi transnazionali. In Europa e nel mondo intero è cresciuta la consapevolezza del fatto che molti problemi non possono più risolti in solitaria dai singoli Stati.

Un'Europa sociale, democratica ed ecologica, che prenda le distanze dalle illusioni dell'onnipotenza del mercato, è un baluardo decisivo contro le pericolose derive della globalizzazione e dei vecchi e nuovi imperialismi. La socialdemocrazia ha dunque la responsabilità di rafforzare in tutto il continente il progetto politico dell'integrazione europea rompendo con il modello neoliberale e imponendo in tutta Europa un programma di riforme sociale ed ecologico.

Nonostante le sue imperfezioni, la Svizzera è un esempio riuscito di collettività profondamente incline alla democrazia e capace di conciliare il rispetto di ampie autonomie locali con l'integrazione di Cantoni parzialmente sovrani in uno Stato federale. Nel nostro ruolo di socialdemocratici svizzeri vogliamo portare in dote questa storia e questa cultura federalista nel processo di integrazione europea per rafforzare il federalismo in Europa.

Il futuro della Svizzera dipende in larga misura dal futuro dell'Europa, il quale a sua volta dipende dal successo dell'integrazione europea. L'Europa rappresenta dunque l'allargamento della nostra patria politica. Una Svizzera isolazionista è semplicemente impensabile per il PS. Per questa ragione ci impegniamo affinché il nostro Paese coltivi relazioni positive e stabili con l'Unione europea e i suoi Paesi membri. Visto lo stallo attuale, però, è necessaria una politica europea che vada al di là dei semplici buoni rapporti. Non basta più restare aggrappati all'idea svizzera del «Sonderfall» e cercare in qualche modo di arrangiarci con l'UE. Noi vogliamo finalmente poter avere voce in capitolo nella politica europea del ventunesimo secolo. Vogliamo contribuire a costruire un'Europa pacifica, democratica, sociale ed ecologica, per il bene di tutti e tutte coloro che vivono al di qua e al di là dei nostri confini nazionali. Vogliamo contribuire dall'interno a rafforzare un progetto politico europeo in cui le democrazie non possano essere semplicemente scalzate da superpotenze o grandi gruppi

societari. Perciò il nostro obiettivo, iscritto nel programma di partito e confermato al Congresso del 28 agosto 2021, è l'adesione della Svizzera all'Unione europea.

Il presente documento è incentrato sull'Unione europea. Esso non tratta di altre organizzazioni internazionali europee quali il Consiglio d'Europa o l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), poiché occorre finalmente chiarire le relazioni con l'UE, mentre le relazioni con le altre organizzazioni europee sono già chiare. Per il PS è sottinteso che dobbiamo lottare insistentemente in seno alle altre organizzazioni europee in favore della pace, dei diritti umani, dello stato di diritto e della democrazia. In questo senso, la nostra opera in seno ai citati consessi e in special modo in seno al Consiglio d'Europa conserva un'importanza fondamentale per il PS.

Il presente documento illustra gli sviluppi seguiti dall'UE negli ultimi anni da un punto di vista socialdemocratico, le opzioni che si offrono alla Svizzera nelle relazioni con l'UE, le condizioni alle quali i vantaggi di un'adesione prevarrebbero sugli svantaggi e il modo e le fasi intermedie con cui potremo raggiungere i nostri obiettivi.

3. SVILUPPO DELL'UNIONE EUROPEA DA UN PUNTO DI VISTA SOCIALDEMOCRATICO

Fin dall'inizio, e per ragioni di politica di pace, il progetto dell'integrazione europea si è fortemente sviluppato nella sua dimensione economica. Ma l'idea che questo progetto non fosse accompagnato da una dimensione politica è sbagliata. La Comunità europea del carbone e dell'acciaio (costituita nel 1952), la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (entrambe costituite nel 1958) hanno dato vita, dal 1959 in poi, a incontri regolari tra ministri degli esteri voluti per approfondire questioni di politica internazionale e sviluppare posizioni comuni. Nel 1993, con il Trattato di Maastricht, è stato creato il mercato interno europeo. Da allora l'equilibrio federale tra Unione europea, Stati membri e regioni è un tema ricorrente di discussione nel quadro dell'ulteriore sviluppo dell'UE.

3.1 Mercato interno e libera circolazione

Il mercato libero creato nel 1993 si basa su quattro libertà fondamentali: libera circolazione delle merci, libera circolazione dei servizi, libera circolazione del capitale e del traffico dei pagamenti, libera circolazione delle persone. Le tre prime libertà sono di mera natura economica, mentre la libera circolazione delle persone è anche una libertà fondamentale riconosciuta ai cittadini europei e alle cittadine europee. Essa concede a tutte le persone europee il diritto di stabilirsi ovunque in Europa e di beneficiare degli stessi diritti della popolazione indigena sul mercato del lavoro di ogni Paese membro. In Europa, con la libera circolazione delle persone, la mobilità transfrontaliera è diventata una libertà individuale riconosciuta a tutti coloro che possiedono un passaporto UE/AELS o un permesso di soggiorno in uno Stato dell'UE. Al tempo stesso, senza una politica di misure di accompagnamento di tutela che garantisca una retribuzione adeguata e condizioni di lavoro eque, la libertà di stabilimento e la libertà di fornire servizi oltre frontiera accentuano la concorrenza e spingono i

salari verso il basso. Di per sé, la libera circolazione delle persone in Europa rappresenta una conquista sociale, ma senza una politica collaterale sociale e del mercato del lavoro può acuire le disparità e i problemi sociali.

Lo sviluppo di una vera e propria politica sociale a livello europeo è stato perseguito soltanto a partire dalla fine degli anni 1980, sulla scia del rafforzamento dell'integrazione. Negli ultimi decenni, tuttavia, questo sviluppo è stato tutt'altro che lineare. Per semplificare, esso può essere suddiviso in tre periodi: il «periodo sociale» (1997-2005), il periodo dei regressi sociali (2005-2015) e il periodo della rinascita della dimensione sociale dell'UE (dal 2015 a oggi).²

3.2 Progressi e regressi sociali

Gli anni dal 1997 al 2005 vengono spesso designati come «periodo sociale» dell'UE. Questo periodo era caratterizzato da un contesto particolare. Anzitutto, con l'adesione della Finlandia, della Svezia e dell'Austria nel 1995, entravano a far parte dell'UE tre Paesi benestanti, contributori netti e dotati di sistemi sociali molto sviluppati. In secondo luogo, tra il 1997 e il 2003, la maggior parte degli Stati membri dell'UE era guidata da regimi socialdemocratici, che governavano soli o in coalizione con altri partiti. La combinazione di questi due fattori ha permesso di realizzare progressi in particolare nel settore dei congedi parentali, del lavoro part-time, dei contratti di lavoro a tempo determinati, della politica di lotta contro le discriminazioni e della sicurezza e della protezione della salute sul posto di lavoro. Un altro traguardo di questo periodo fu la proclamazione della Carta europea dei diritti fondamentali, che nel 2009 è stata inserita nel Trattato di Lisbona (sino ad oggi il più recente rinnovo dei Trattati dell'UE). D'altra parte, in questo periodo furono prese anche decisioni fondamentali sulla liberalizzazione del servizio pubblico nel settore dell'elettricità, dei trasporti pubblici e dei servizi postali, anche se sarebbe passato parecchio tempo prima che tali decisioni venissero attuate.

Alla fine di questo periodo, la dimensione sociale dell'Europa fu messa per diverse ragioni sotto pressione, e si aprì così il periodo dei regressi sociali, che durò dal 2005 al 2015. Anzitutto, con il grande allargamento ai Paesi dell'Europa centrale e dell'Est (2004, 2007 e 2013), entrarono a far parte dell'UE tredici nuovi Paesi membri caratterizzati da un grande bisogno di recupero economico. Il secondo fattore fu la crisi finanziaria globale, che iniziò nel 2007/2008 e in molti Stati membri dell'UE si tradusse presto in una crisi del debito pubblico, che fu la conseguenza del fatto di non aver accompagnato l'unione monetaria con un coordinamento parallelo delle politiche economiche e fiscali. In terzo luogo, i partiti socialdemocratici e altre forze di sinistra persero le elezioni, e nei legislativi ed esecutivi nazionali e nel Parlamento europeo furono man mano sostituiti da partiti conservatori, liberali e populistici di destra. In seguito alle perdite subite dal Gruppo socialdemocratico nel Parlamento europeo nel 2004 e nel 2009, nella seconda Commissione Barroso (2010-2014) la destra fu predominante: su 27 membri della commissione, soltanto sei erano socialdemocratici. Durante la crisi finanziaria, mentre la politica neoliberale dell'UE puntava alla stabilità dell'euro, alcuni Paesi membri furono spinti a ridurre il loro debito pubblico, sacrificando soprattutto la

² Bart Vanhercke, Dalila Ghailani, Slavina Spasova, Philippe Pochet, «Conclusions: les tours et détours de deux décennies de politique sociale de l'UE», in: Bart Vanhercke, Dalila Ghailani, Slavina Spasova, Philippe Pochet (ed.), Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 – une route longue et sinueuse (2020), 198-205.

politica sociale. In Grecia, Irlanda, Portogallo e Cipro, Paesi colpiti dalla crisi, intervenne addirittura la «troika» formata dalla Commissione europea, dalla Banca centrale europea (BCE) e dal Fondo monetario internazionale, la quale eluse ampiamente il diritto democratico all'autodeterminazione di milioni di persone – senza legittimazione né controllo giuridico e democratico. Al tempo stesso, la BCE promosse in tutti i Paesi caduti in difficoltà finanziarie riforme sociali guidate da risparmi forzati e spesso in contrasto con il bisogno di investire maggiormente in programmi sociali per la popolazione o nella modernizzazione delle economie. Per di più, le raccomandazioni della BCE erano spesso scortate dalla richiesta di liberalizzare e deregolamentare i mercati del lavoro.³ Le devastanti conseguenze sociali ed economiche di questa politica neoliberale di austerità sono ormai notorie.

Parallelamente, in questo nuovo contesto economico e politico, la Corte di giustizia europea (CGUE) iniziò a mettere in discussione uno dei principi fondamentali della libera circolazione delle persone in Europa, e con esso l'elemento sociale del mercato interno, ossia la parità di trattamento tra lavoratori residenti e lavoratori distaccati da altri Stati membri (principio locale: salario uguale per un lavoro uguale nello stesso luogo). In quattro sentenze di principio (*Laval e Viking* del 2007; *Rüffert e Lussemburgo* del 2008), la CGUE ha fatto prevalere le libertà di mercato sul diritto all'uguaglianza tra tutti i lavoratori. Queste sentenze permisero *de facto* il dumping sociale all'interno di un Paese tra lavoratori di provenienza diversa. Dal punto di vista politico, occorre ammettere che questa serie di sentenze ha minato e mina ancora la credibilità sociale dell'Unione europea. Nel 2015, in risposta alla legittima critica espressa dai sindacati e dalla dottrina giuridica, la CGUE ha adeguato la sua giurisprudenza (*Elektrobudowa; Regiopost*), ma senza rinnegare il principio sancito nelle sentenze *Viking* e *Laval*, secondo cui le misure collettive a favore dei lavoratori e delle lavoratrici devono rispettare le libertà delle imprese sul mercato interno.⁴ Da allora la direttiva sul distacco di lavoratori e lavoratrici è stata riveduta, valorizzando la tutela contro il dumping sociale. L'obiettivo di garantire una tutela sociale adeguata, iscritto nei trattati sull'Unione, ha ricevuto maggiore riconoscimento. Ora gli obiettivi sociali dell'UE valgono anche per il disciplinamento del mercato interno e per la libera circolazione dei servizi (CGUE 2020, Höpner and Haas 2022, Verschueren 2021).⁵

3.3 Rinascita della politica sociale e fallimento nella questione migratoria

Sotto la presidenza di Jean-Claude Juncker fu resuscitata la dimensione sociale dell'UE. In tal modo la Commissione Juncker intese anche rispondere al rafforzamento dei partiti di destra e in parte dell'estrema destra che si profilava in molti Paesi membri dell'UE. In un discorso tenuto dinanzi al Parlamento europeo nell'ottobre 2015, il presidente Juncker

³ Bart Vanhercke, Dalila Ghailani, Slavina Spasova, Philippe Pochet, «Conclusions: les tours et détours de deux décennies de politique sociale de l'UE», in: Bart Vanhercke, Dalila Ghailani, Slavina Spasova, Philippe Pochet (ed.), *Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 – une route longue et sinueuse* (2020), 200.

⁴ Sascha Garben, «Équilibrer les droits fondamentaux sociaux et économiques au sein de l'UE: à la recherche d'une meilleure méthode», in: Bart Vanhercke, Dalila Ghailani, Slavina Spasova, Philippe Pochet (ed.), *Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 – une route longue et sinueuse* (2020), 64.

⁵ C. Case ECLI:EU:C:2020_1001. *Hungary v European Parliament* (2020).

Höpner, M., & Haas, C. (2022). Ist der Unionsgesetzgeber an die Grundfreiheiten gebunden?. *Europarecht (EuR)*, 57(2), 165-189.

Verschueren, H. (2021, September). The CJEU endorses the revision of the Posting of Workers Directive. In *ERA Forum* (vol. 22, n. 3, pag. 557-567). Springer Berlin Heidelberg.

dichiarò che il suo obiettivo per l'UE era di raggiungere «un rating sociale *triplo A*». Nel periodo immediatamente successivo alla crisi finanziaria, ampiamente dominato dalle discussioni sulla Brexit, Juncker promise di ridare vita alla dimensione sociale dell'UE e mantenne anche la sua promessa, soprattutto con la solenne proclamazione di un pilastro europeo dei diritti sociali (PEDS) nel novembre 2017. Il PEDS può essere considerato il punto di svolta della politica sociale europea, poiché esso, con 20 obiettivi sulle pari opportunità e l'accesso al mercato, su condizioni di lavoro e sulla protezione e inclusione sociale, autorizza la Commissione a elaborare una nuova agenda sociale per l'UE. Questa iniziativa sfociò nell'adozione di varie direttive europee progredite sul piano della politica sociale (sulla conciliabilità tra lavoro e vita privata e sulla trasparenza delle condizioni di lavoro), nell'istituzione di un'Autorità europea del lavoro e nella Raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi. In seguito all'accordo raggiunto nel giugno 2022 tra il Parlamento europeo e i Paesi membri dell'UE, prossimamente l'Unione definirà salari minimi che comporteranno aumenti salariali sostanziali per 24 milioni di salariati. La nuova direttiva favorirà anche le trattative collettive tra parti sociali nei Paesi membri.

Infine, con la revisione della direttiva dell'UE sul distacco di lavoratori e lavoratrici, è stato consacrato come obbligo legale anche il principio della "parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo". Si tratta di un importante progresso, poiché la consacrazione di questo principio limita la libertà fondamentale della circolazione dei servizi in favore di una migliore protezione sociale dei lavoratori distaccati. La CGUE ha consolidato questa svolta in una sentenza di principio sulla legalità della nuova direttiva. Tuttavia, non è ancora possibile prevedere in quale modo questo principio si rifletterà nelle vertenze concrete, poiché manca una griglia di criteri interpretativi che la CGUE potrebbe utilizzare, nella ponderazione tra gli interessi della libera circolazione dei servizi e quelli della protezione sociale, per applicare i principi di proporzionalità e non discriminazione.

Parallelamente alla benvenuta rinascita della dimensione sociale, l'UE ha sviluppato invece una politica migratoria che dal punto di vista socialdemocratico si muove nella direzione sbagliata. Nonostante i problemi evidenziatisi nel 2015 durante la cosiddetta «crisi dei migranti», l'UE non è ancora stata capace di riformare la sua politica disumana in materia di asilo e di rifugiati. Gli Stati membri, compresa la Svizzera in quanto Stato firmatario dell'Accordo di associazione, non sono riusciti ad attuare il sistema Dublino in modo tale da lasciare ai profughi la possibilità di scegliere la loro destinazione e garantire al tempo stesso un'equa distribuzione tra gli Stati membri. Pur schierandosi contro le violazioni dei diritti umani ai confini esterni dell'UE, sinora la Commissione europea non è riuscita a eliminare gli errori sistemici che spingono Paesi come la Grecia o la Croazia a negare i diritti d'asilo ai profughi. Con il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, presentato nell'autunno 2020, la Commissione europea ha tentato di superare lo scoglio politico con un compromesso, ma ancora una volta si è incagliata nella volontà degli Stati membri. Ciò nonostante, anche se difficile da immaginare data la catastrofica situazione ai confini esterni dell'UE, una rinazionalizzazione della politica migratoria darebbe probabilmente risultati ancora peggiori. In un simile scenario, infatti, sarebbe praticamente impossibile esercitare qualche pressione per ottenere il rispetto di alcuni standard minimi di fronte alle violazioni dei diritti umani commesse al confine greco, ungherese o croato, come invece oggi avviene comunque ancora. Proprio in politica migratoria vale il principio secondo cui non occorre di meno ma di più, e soprattutto una

tutt'altra cooperazione a livello europeo! Al momento attuale non è ancora possibile dire in che modo si ripercuoterà sulla politica migratoria europea la crisi umanitaria innescata dall'aggressione dell'Ucraina da parte di Putin, con i suoi milioni di profughi.

Mozione del PS San Gallo al Consiglio del Partito del 24 giugno 2022, relativa al paragrafo ombreggiato in grigio di cui sopra. La mozione è stata accolta dal Consiglio del Partito con 25 voti favorevoli e 20 contrari, ma è stata respinta dalla presidenza, e quindi viene sottoposta al Congresso del Partito per la votazione finale:

Mozione

Pur schierandosi contro le violazioni dei diritti umani ai confini esterni dell'UE, sinora la Commissione europea non è riuscita a eliminare gli errori sistemici che spingono Paesi come la Grecia o la Croazia a negare i diritti d'asilo ai profughi. Con il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, presentato nell'autunno 2020, la Commissione europea ha tentato di superare lo scoglio politico con un compromesso, ma ancora una volta si è incagliata nella volontà degli Stati membri: **Il fatto che la Commissione europea si schieri contro le violazioni dei diritti umani commesse ai confini esterni dell'UE non può essere preso sul serio fintanto che l'UE accetta le stragi che avvengono nel Mediterraneo e conclude vergognosi accordi migratori con i Paesi ai suoi confini esterni per sbarrare la strada ai profughi verso la fortezza Europa. Anche compromessi in questo ambito, come il Patto migratorio presentato dalla Commissione europea nell'autunno 2020, pongono ai profughi ostacoli inaccettabili per la socialdemocrazia, pratiche di respingimento vessatorie e il loro obiettivo primario consiste nell'escludere esseri umani dall'Europa.**

Ciò nonostante, anche se difficile da immaginare data la catastrofica situazione ai confini esterni dell'UE, una rinazionalizzazione della politica migratoria darebbe probabilmente risultati ancora peggiori. In un simile scenario, infatti, sarebbe praticamente impossibile esercitare qualche pressione per ottenere il rispetto di alcuni standard minimi di fronte alle violazioni dei diritti umani commesse al confine greco, ungherese o croato, come invece oggi avviene comunque ancora. Proprio in politica migratoria vale il principio secondo cui non occorre di meno ma di più, e soprattutto una tutt'altra cooperazione a livello europeo! **Il PS deve intervenire ad alta voce criticando con coerenza il regime migratorio dell'UE, per ottenere che la Svizzera si impegni sul piano europeo in favore di urgenti riforme.**

Motivazione dei proponenti

La politica migratoria dell'UE deve essere recepita con il massimo spirito critico possibile. Per il PS è indiscutibile che il trattamento inumano inflitto ai profughi e l'accettazione di centinaia di morti sulle rotte di fuga attraverso l'UE sono uno dei peggiori marchi d'infamia di cui si macchia la politica europea. La modifica di questa politica è la nostra massima priorità – specialmente nell'eventualità di un'adesione della Svizzera all'UE.

Raccomandazione della presidenza: accoglimento con modifica

«Pur schierandosi contro le violazioni dei diritti umani ai confini esterni dell'UE, sinora la Commissione europea non è riuscita a eliminare le perversioni sistemiche che spingono Paesi come la Grecia o la Croazia a negare i diritti d'asilo ai profughi. **In effetti, a causa della sua struttura perversa, il sistema Dublino spinge tuttora i Paesi ai confini esterni dell'UE a impedire del tutto qualsiasi accesso ai profughi. I vergognosi accordi conclusi con i Paesi confinanti con l'UE, come per esempio quello con la Turchia, non eliminano queste distorsioni, bensì servono soltanto a sbarrare ai profughi la strada verso l'Europa.** Con il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, presentato nell'autunno 2020, **invece**, la Commissione europea ha tentato di superare lo scoglio politico con un compromesso, ma ancora una volta si è incagliata nella volontà degli Stati membri. (...)

Motivazione della presidenza

L'idea formulata nella proposta merita sostegno. La presente proposta alternativa intende recepire questa idea. Al tempo stesso, il problema cruciale, ossia quello degli incentivi perversi creati dal sistema Dublino, viene comunque affrontato ma con una formulazione ancora più chiara. I vergognosi accordi conclusi con Paesi come la Turchia devono effettivamente essere evocati. Il Patto sulla migrazione dell'autunno 2020 rappresenta un tentativo di eliminare gli incentivi perversi, e questo aspetto deve essere chiaramente espresso. Il fallimento è dovuto agli Stati membri, non dalla Commissione. La presidenza propone di respingere l'ultima frase (intervento del PS sul regime migratorio dell'UE), poiché sopravvaluta il ruolo del PS all'interno dell'UE.

3.4 Politica keynesiana in periodo di crisi come punto di svolta

La Commissione europea guidata da Ursula von der Leyen non è riuscita, sinora, a riformare la politica europea in materia di migrazione e asilo, ma porta comunque avanti gli sforzi intrapresi dall'epoca Juncker nel settore della politica sociale. Il Pilastro europeo dei diritti sociali è inteso come quadro generale per le tre importanti transizioni che attendono l'UE: la transizione verso la neutralità climatica, lo sfruttamento della digitalizzazione nell'interesse dell'umanità e la gestione del mutamento demografico. Queste futuristiche priorità della «Commissione von der Leyen», tuttavia, sono state adombrate dopo appena pochi mesi dalla pandemia di COVID-19, e di recente anche dal conflitto in atto in Ucraina.

In Europa, allo scoppio della pandemia, la reazione iniziale non è stata delle migliori, poiché i due Paesi più importanti avevano mostrato riflessi egoistici. A inizio marzo 2020 la Francia aveva sequestrato indumenti protettivi e mascherine, e di conseguenza la Germania aveva vietato l'esportazione di questo tipo di merci. Dopo la chiusura delle frontiere, al confine franco-tedesco si erano formate lunghe colonne. I supermercati temevano di rimanere con gli scaffali vuoti. I riflessi di chiusura nazionali avevano creato una situazione negativa per tutti e tutte. Questi problemi sono stati risolti grazie all'energico intervento della Commissione europea e all'adozione di una direttiva UE sullo sdoganamento delle merci ai confini interni europei. All'inizio della crisi i due maggiori Stati membri avevano perso le staffe, e con esse anche il sentimento di solidarietà nei confronti dell'Europa. Ma le istituzioni europee hanno tenuto il colpo. Uno dei successi che occorre riconoscere al senso di appartenenza europeo

è senz'altro l'acquisto in comune di vaccini da parte dell'UE. Senza di esso non sarebbe stato possibile assicurare a tutti gli Stati membri la disponibilità di un vaccino accessibile per tutta la popolazione. Infatti, senza l'acquisto in comune, gli Stati membri dell'UE si sarebbero fatti concorrenza a vicenda facendo lievitare i prezzi, a danno soprattutto dei Paesi membri più poveri. Durante la pandemia si è avuta la dimostrazione che l'Europa funziona e si è vista l'importanza della coesione in tempi di crisi. Se l'acquisto in comune dei vaccini si è rivelato un successo, l'UE non si è però impegnata abbastanza per garantire un acquisto equo a livello globale.

All'orizzonte si profilano tuttavia altre grandi sfide. Con il *Patto verde europeo* («*Green Deal*»), i 27 Stati membri dell'UE si sono impegnati tutti a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Entro il 2030 le emissioni di gas serra dovranno essere ridotte almeno del 55 % rispetto ai livelli del 1990. L'UE si è dunque posta uno degli obiettivi di politica climatica più ambiziosi a livello mondiale. Il *Fondo per la ripresa* («*NextGenerationEU*»), un piano di ripresa dotato di oltre 800 miliardi di euro, è stato costituito per riparare i danni causati dalla pandemia di COVID-19 all'economia e alla società degli Stati membri e per investire in una ristrutturazione ecologica, sociale e tecnologica delle economie europee. Questo massiccio programma di investimenti anticiclici dell'UE contraddice la politica economica neoliberale perseguita dalla Commissione Barroso. Anche la BCE ha contribuito, con la sua politica di espansione, a tamponare le conseguenze economiche e sociali della pandemia. Con la pandemia, il paradigma dell'austerità si è trasformato in un primo momento in una politica keynesiana da tempi di crisi, che potrebbe essere ulteriormente perseguita in considerazione della guerra in atto in Ucraina.

Gli anni sotto la guida di Ursula von der Leyen saranno giudicati valutando se le varie crisi avranno reso l'Europa più sociale, ecologica, digitale e resiliente. Una cosa è però chiara sin da oggi: grazie alla comunitarizzazione del debito, la crisi dovuta al COVID-19 ha già aumentato il grado di integrazione europea, la quale ha raggiunto un livello impensabile prima della pandemia. Da un punto di vista socialdemocratico, questo risultato rappresenta un grande passo avanti nella giusta direzione. Ma la strada verso un'unione completa nel settore bancario, del mercato dei capitali e della fiscalità - che renderebbe l'Europa più resiliente sul piano della politica economica e ridurrebbe finalmente la dannosa concorrenza fiscale all'interno dell'UE - è ancora molto lunga.

La politica europea può e deve dimostrare in che modo possa essere effettivamente concretizzato il Pilastro europeo dei diritti sociali imponendo standard vincolanti, per esempio un sistema nazionale di sicurezza che copra i bisogni di base e quadri giuridici vincolanti che garantiscano salari minimi. La normativa a livello di Unione europea esiste già, ma senza la volontà degli stati membri non è possibile riuscire a smantellare le ingiustizie economiche e sociali. La volontà della Commissione europea e la rinascita della socialdemocrazia europea predispongono all'ottimismo sul fatto che un'Europa sociale, e quindi un nuovo «periodo sociale», faccia parte delle possibilità.

3.5 «Effetto Bruxelles», stato di diritto e sovranità europea

L'idea di una politica migratoria europea umana si è scontrata sino ad oggi con la volontà degli Stati membri, e l'impostazione della politica economica dell'UE è cambiata

continuamente negli ultimi decenni, ma in molti ambiti il disciplinamento del mercato interno europeo serve costantemente da modello globale. Specialmente nel disciplinamento di Internet, della protezione dei dati, della tutela dei consumatori e dell'ambiente e anche della sicurezza alimentare, l'UE fissa standard globali che nel complesso aumentano il livello di protezione degli esseri umani e dell'ambiente. In questi ambiti l'UE è spesso più progredita della Svizzera. Per «effetto Bruxelles»⁶ si intende il fatto e la dimostrazione che l'UE, che ancora oggi è il più grande mercato interno del mondo intero, contribuisce in misura importante, con le sue normative di tutela e i suoi standard, a rendere il mondo più sostenibile. L'UE potrebbe fungere ancora una volta da precursore progressista in particolare con l'imminente disciplinamento dei grandi gruppi tecnologici, della realizzazione di uno sviluppo tecnologico eticamente compatibile (applicazione dell'intelligenza artificiale ecc.) e dell'implementazione di norme di responsabilità e obblighi di diligenza efficaci nel settore dei gruppi societari globali («responsabilità dei gruppi societari»).

Sullo sfondo delle preoccupanti tendenze antidemocratiche e antiliberali che si constatano in alcuni Stati membri come la Polonia o l'Ungheria, le istituzioni dell'UE hanno anche intensificato il loro impegno in favore dello stato di diritto. Da qualche anno, basandosi sulle sentenze della CGUE e della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'UE si impegna maggiormente in favore dei diritti umani, dell'indipendenza della giustizia, della libertà dei media all'interno degli Stati membri. In questo intento è anche favorita dal fatto che con il bilancio attuale per il periodo 2021-2027 e l'introduzione del piano di ripresa *NextGenerationEU*, ha per la prima volta la possibilità di far dipendere il versamento di fondi dell'UE dalla situazione dello stato di diritto nel singolo Paese membro.

Al tempo stesso, è chiaro che l'UE non può limitarsi al suo ruolo di regolatrice del mercato interno e di guardiana dello stato di diritto. L'UE ha bisogno di riforme politiche che la rafforzino nei rapporti interni quanto in quelli esterni. Una delle riforme necessarie all'UE riguarda il suo deficit democratico, tuttora esistente: il suo Parlamento deve ormai approvare la maggior parte degli atti normativi, ma alcuni settori della politica competono ancora esclusivamente al Consiglio d'Europa, che decide senza consultare il Parlamento o soltanto dopo averlo consultato. Per giunta, il Parlamento non dispone del tanto decisivo diritto d'iniziativa legislativa. Il principio dell'unanimità che vige in seno al Consiglio europeo, oggettivamente non più giustificato, frena molto spesso il progresso.

Esistono però piani promettenti per la riforma dell'UE: la *Conferenza sul futuro dell'Europa* dovrebbe sfociare, nella migliore delle ipotesi, in un'assemblea costituente e in «(...) uno Stato federale europeo organizzato a livello centrale anche secondo i principi di sussidiarietà e proporzionalità e con alla base la Carta dei diritti fondamentali». In questi termini si esprime la nuova coalizione di governo tedesca, formata dall'SPD, dai Verdi e dall'FDP, nel proprio accordo di coalizione. Questa posizione tanto ambiziosa adottata dal governo del principale Stato dell'UE fa ben sperare per l'ulteriore integrazione europea. Infatti, questa presa di posizione viene dichiarata in un momento in cui il concetto della «sovranità europea», e quindi l'idea dell'Europa come pioniere multilaterale e forza sovrana di pace nel mondo, sta guadagnando un sostegno crescente. Sulla scia di questi sforzi di riforma, guadagna consenso

⁶ Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (2020).

anche l'importante idea secondo cui il Parlamento europeo deve essere rafforzato e dotato del diritto d'iniziativa.

Nel complesso, oltre alle preoccupanti tendenze antidemocratiche che si evidenziano in alcuni Stati membri, vi sono anche segni del fatto che l'UE tende a essere più coesa e a muoversi in una direzione più sociale e più ecologica. L'UE ha risposto in modo solidale alla crisi causata dalla pandemia, e quindi in modo fondamentalmente diverso rispetto alla risposta neoliberale data in precedenza alla crisi finanziaria e dell'euro. Il Pilastro europeo dei diritti sociali è ormai uno strumento politico importante nelle mani della Commissione europea. Anche il rafforzato impegno in favore dello stato di diritto all'interno degli Stati membri è sostanzialmente promettente. Assolutamente vergognosa rimane invece la gestione della questione migratoria da parte dell'UE, quantunque la principale responsabilità in tale questione vada addossata agli Stati nazionali e al loro atteggiamento di rifiuto.

Per ora non è ancora possibile immaginare in che modo la guerra di aggressione condotta da Putin contro l'Ucraina si ripercuoterà sullo sviluppo ulteriore dell'UE. Tuttavia, al momento attuale sembra probabile che essa provocherà un ulteriore progresso sulla via dell'integrazione nonché un rafforzamento della solidarietà tra Stati membri e anche dell'idea di una «sovranità europea». È anche possibile che i dissidi interni all'UE sulla questione della supremazia del diritto europeo si assopiscano, e che ci si concentri sulla tutela delle democrazie di fronte all'aggressione perpetrata dagli Stati autoritari e al superpotere dei grandi gruppi societari.

3.6 L'Unione europea come progetto di integrazione progressiva

La storia dell'Unione europea non è lineare né può essere intesa come un'entità monolitica. Si tratta invece di un progetto permanentemente contestato da diverse visioni politiche e gruppi di interesse. Quindi, perché l'UE deve esistere in futuro da una prospettiva socialdemocratica? Perché, nonostante la complessità della storia europea e l'evidente necessità di riformare l'UE, oggi è più chiaro che mai che le sfide più importanti che ci attendono possono essere affrontate efficacemente solo a livello sovranazionale. In particolare, dopo la guerra di aggressione del regime di Putin contro l'Ucraina, è indubbio che l'Europa non può permettersi di essere divisa al suo interno. Invece, deve essere unita, anzi unificata, solo per motivi geopolitici.

I pilastri storici del progetto europeo possono apparire oggi in una forma leggermente diversa, ma nel loro nucleo rimangono gli stessi: la lotta per la sicurezza e la pace, l'antifascismo (borghese) e l'obiettivo della prosperità sociale sono oggi più attuali che mai. Dopo la guerra in Ucraina, gli europei sono diventati ancora più consapevoli dell'importanza della cooperazione europea in materia di sicurezza. Anche se Joe Biden è di nuovo un partner affidabile negli Stati Uniti, il ricordo di Donald Trump e della sua imprevedibilità rimane. Affidarsi ciecamente all'ombrello protettivo della NATO, dominata dagli Stati Uniti, non sarebbe saggio. È invece necessario un rafforzamento della sovranità europea, anche per quanto riguarda la sicurezza europea. Se l'antifascismo è stato un motore centrale dell'integrazione europea dopo la Seconda guerra mondiale, oggi lo è l'antiautoritarismo alla luce dell'aggressione russa all'Ucraina. In questo caso, l'UE funge da antitesi democratica e costituzionale.

Infine, l'obiettivo della prosperità sociale rimane essenziale: senza la riduzione delle disuguaglianze interne, infatti, l'Unione è preoccupata di se stessa e non può svolgere un ruolo significativo nei confronti del mondo esterno.

Poiché le sfide odierne possono essere affrontate efficacemente solo a livello sovranazionale, il progetto di integrazione ha raggiunto la soglia dell'irreversibilità in senso progressivo: uscire dall'UE significherebbe fare seri passi indietro. In questo senso, la politica progressista oggi è definita in larga misura dalla creazione di un ordine internazionale stabile⁷. La via per un ordine globale stabile è il rafforzamento dell'Europa. La socialdemocrazia svizzera si impegna quindi non solo per un'Europa che coopera, ma anche per l'Unione europea come progetto di integrazione progressiva.

4. RELAZIONI TRA LA SVIZZERA E L'UNIONE EUROPEA DAL PUNTO DI VISTA DELLA SOCIALDEMOCRAZIA

Attualmente, lo sviluppo delle relazioni tra la Svizzera e l'UE è bloccato. In linea di principio, queste relazioni possono svilupparsi in tre direzioni: dritto, nel tentativo di preservare lo status quo (4.1); indietro verso una minore integrazione (4.2); o avanti verso una più profonda integrazione europea (4.3). Per il PS Svizzera è chiaro che vuole andare avanti e rifiuta di tornare indietro. Tuttavia, vale la pena di analizzare in dettaglio tutte e tre le direzioni.

4.1 Il meccanismo tradizionale del bilateralismo è bloccato

Dopo il "no" di stretta misura all'adesione al SEE nel 1992, l'interpretazione ufficiale del risultato del referendum è stata che solo i trattati "al di sotto del livello SEE" potevano essere conclusi. La cosiddetta via bilaterale era quindi una necessità per evitare danni economici e politici maggiori. Gli Accordi bilaterali I (1999) e II (2004) hanno raggiunto questo obiettivo: la Svizzera ha partecipato e continua a partecipare al mercato interno su una base ampiamente paritaria ma parziale, partecipa a un'ampia integrazione nello spazio giuridico europeo - ad esempio nei settori della giustizia e degli affari interni, dei visti e dell'asilo - e beneficia della partecipazione a programmi e agenzie dell'UE. Con l'adozione dell'"iniziativa per l'espulsione" (2010) e dell'"iniziativa contro l'immigrazione di massa" (2014), la via bilaterale è stata attaccata frontalmente dall'UDC. Tuttavia, molti sostenitori dell'"iniziativa sull'immigrazione di massa" non hanno votato a favore perché xenofobi o scettici nei confronti della politica europea, ma perché c'erano gravi problemi nel mercato del lavoro svizzero e l'iniziativa sembrava essere una soluzione semplice. Da allora, tuttavia, tutti i referendum che hanno messo in discussione la via bilaterale sono stati chiaramente respinti ("Iniziativa per l'applicazione" 2016; "Iniziativa per l'autodeterminazione" 2018, "Iniziativa per la limitazione" 2020). Il PS ha sostenuto i trattati con l'UE in ogni votazione. Nonostante queste chiare vittorie davanti alla cittadinanza, è evidente che l'Unione europea si è allontanata da una logica bilaterale, motivo

⁷ Questa non è certo una novità, poiché a questa conclusione erano già giunti nel 1941 Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi nella loro visione di un'Europa unita, nel [Manifesto di Ventotene](#).

per cui la "via bilaterale" è bloccata nella sua tradizionale forma statica, mentre il diritto dell'UE è in continua evoluzione.

4.1.1 La rinuncia all'obiettivo dell'adesione, l'allargamento all'Europa dell'Est e la Brexit creano problemi

Dopo il rifiuto dell'adesione al SEE, l'UE ha offerto una mano per i negoziati settoriali. Al centro di questa concessione c'era l'aspettativa che la graduale adesione al mercato interno avrebbe spianato la strada alla piena adesione della Svizzera. Al più tardi quando, nel 2006, il Consiglio federale ha ridotto l'adesione all'UE da obiettivo strategico a un'opzione tra le altre, le condizioni quadro sono cambiate radicalmente. Da allora, l'UE ha chiesto una base istituzionale per la partecipazione settoriale della Svizzera al mercato interno. L'indurimento definitivo della percezione della Svizzera da parte dell'UE è stato infine contribuito nel 2016 al ritiro della domanda di adesione della Svizzera, che era rimasta inattiva a Bruxelles dal 1992. Ciò ha rafforzato la convinzione dell'UE che l'omogeneità del diritto comunitario sarebbe stata messa in pericolo se la Svizzera avesse seguito il suo ulteriore sviluppo solo in modo selettivo, sottraendosi alla giurisdizione dell'UE.

Inoltre, dopo l'allargamento a est del 2004, del 2007 e del 2013, nell'UE è diminuita la comprensione per un approccio svizzero su misura. In primo luogo, la Svizzera deve ora negoziare con un numero quasi doppio di Stati membri, il che è intrinsecamente più difficile che negoziare in una cerchia ristretta. In secondo luogo, i legami tra la Svizzera e i Paesi dell'Europa orientale sono meno stretti, il che rende più difficile giustificare la via speciale svizzera con interessi economici comuni. In terzo luogo, ai Paesi dell'Europa orientale non è stata concessa alcuna eccezione nei negoziati di adesione all'UE, il che ha ulteriormente ridotto l'accettazione di una soluzione speciale svizzera. La portata e la volontà della Commissione europea di concedere a un Paese terzo che partecipa al mercato interno privilegi su base settoriale, che nessuno Stato membro possiede, è stata ridotta. Il problema delle soluzioni speciali sta diventando una sfida anche per la coesione interna dell'UE. L'armonizzazione del diritto ad un alto livello di omogeneità sta creando sempre più tensioni all'interno dell'Unione Europea. Non è quindi escluso che in futuro l'UE segua la strada di una maggiore omogeneizzazione giuridica in modo meno coerente. In particolare, il principio secondo cui i trattati e le direttive dell'UE prevalgono sul diritto costituzionale degli Stati sta causando tensioni, come dimostrano le controversie relative alle sentenze dei tribunali in Polonia e Germania. In questo senso, la particolare situazione della Svizzera come Paese terzo rappresenta un ulteriore aumento della complessità per l'Unione europea. Se si vuole concedere al "modello svizzero" un particolare grado di libertà e allo stesso tempo mantenere la partecipazione settoriale autonoma al mercato interno, il modello deve poter essere giustificato in modo convincente rispetto al modello di adesione o al modello di associazione al SEE.

Con la Brexit, la posizione negoziale della Svizzera si è ulteriormente deteriorata. Anche se la Svizzera non è un partner commerciale indifferente per l'UE, i negoziati con il Regno Unito sono considerati molto più importanti a Bruxelles. Per non creare precedenti che indebolirebbero la posizione negoziale dell'UE nei confronti del Regno Unito, l'UE insiste ancora di più sul suo principio di indivisibilità delle libertà fondamentali (libertà di prestazione di servizi, libertà dei capitali, libertà di circolazione delle persone e libertà di circolazione delle merci) nei confronti di Paesi terzi come la Svizzera.

Le mutate condizioni quadro si riflettono, tra l'altro, nel fatto che l'UE richiede dal 2008 la creazione di un quadro istituzionale che si applichi a tutti gli accordi esistenti e futuri sulla partecipazione della Svizzera a singoli settori del mercato interno e della politica dell'UE. La Commissione europea non sembra intenzionata a mantenere lo status quo. Concretamente, ciò significa che non sarà più possibile concludere accordi di accesso al mercato interno senza un regolamento istituzionale e che quelli esistenti non saranno più aggiornati. La partecipazione a vari programmi, agenzie e imprese comuni dell'UE (Horizon Europe, Erasmus+, Copernicus, Creative Europe MEDIA, Digital Europe, European High Performance Computing Joint Undertaking, ecc.) dipende anche dai progressi compiuti nelle questioni istituzionali (sviluppo legale, interpretazione, monitoraggio, risoluzione delle controversie).

Oltre a queste condizioni quadro più difficili, ci si rende conto che la cosiddetta via bilaterale ha dei limiti strutturali.

4.1.2 La via degli accordi bilaterali cozza con limiti strutturali

Con i trattati esistenti, la Svizzera ha adottato il diritto dell'UE in vigore in quel momento. I trattati sono paragonabili a istantanee della situazione nel 1999, 2004, ecc. Da allora, tuttavia, il diritto dell'UE si è sviluppato in modo dinamico. Tuttavia, la Svizzera ha adottato il nuovo diritto dell'UE solo in modo selettivo e a propria discrezione. Dal punto di vista dell'UE, ciò non è compatibile con lo spazio giuridico uniforme che vuole creare. Anche per la Svizzera, la mancanza di possibilità di adottare e applicare effettivamente il nuovo diritto dell'UE ha un impatto negativo in alcuni settori.

Inoltre, la Svizzera adotta continuamente il diritto europeo senza poterlo codeterminare. La Svizzera ha quindi delegato all'UE la propria attività legislativa in settori rilevanti. Nel settore dell'aviazione e nella politica di asilo e migrazione (Schengen/Dublino), la Svizzera ha accettato l'adozione dinamica del diritto. In numerosi altri settori in cui non è stata accettata l'adozione dinamica del diritto, tuttavia, la Svizzera si astiene dal negoziare con l'UE e adegua invece il proprio diritto in quella che viene eufemisticamente definita attuazione "autonoma". Dal punto di vista della teoria democratica, la continua adozione del diritto dell'UE senza il diritto di codeterminazione è altamente problematica e rappresenta una perdita di sovranità.

Nel XXI secolo globalizzato, la sovranità di uno Stato è rafforzata se ha voce in capitolo nel definire e decidere ciò che lo riguarda. La sovranità non può essere realizzata attraverso l'isolamento, come suggerisce la retorica della destra. Bisogna invece riconoscere alcuni fatti: di fronte a sfide globali come il cambiamento climatico, la stabilizzazione di un sistema di sicurezza collettiva, l'evasione fiscale o la gestione dei raccoglitori di dati di Google, Facebook, Amazon e Co. abbiamo bisogno di una capacità sovranazionale di agire. Se la Svizzera dovesse agire da sola in questi ambiti politici, sarebbe autodeterminata, ma senza alcuna influenza e quindi tutt'altro che sovrana. Infatti, la sovranità non è definita dall'adozione indipendente di decisioni appena efficaci, ma dall'adozione indipendente di decisioni rilevanti: chi siede al tavolo laterale non può essere sovrano!

Quindi, se la Svizzera vuole essere il più possibile sovrana, deve avere voce in capitolo nelle sedi in cui vengono prese le decisioni rilevanti per il nostro continente - e cioè nell'UE. Poiché solo un'adesione all'UE ben negoziata garantisce pieni diritti di codeterminazione, l'adesione

della Svizzera aumenterebbe la sua sovranità e non la ridurrebbe, come sostiene l'UDC. Il bilateralismo, invece, pretende di avere influenza dove non ce n'è quasi per niente. Ad esempio, a causa della clausola "ghigliottina" contenuta negli Accordi bilaterali I, la Svizzera si trova a dover scegliere se accettare la corrispondente evoluzione del diritto dell'UE o mettere a rischio l'intero Accordo bilaterale I. Allo stesso tempo, i rappresentanti svizzeri non hanno diritto di voto nel processo legislativo dell'UE (decision making), ma al massimo hanno la possibilità di esercitare un'influenza a livello consultivo (decision shaping). Ma anche queste opportunità di esercitare influenza spesso non vengono sfruttate in modo sufficientemente chiaro dalla Svizzera.

Inoltre, il bilateralismo sta raggiungendo i suoi limiti, poiché sta portando a un arretramento delle riforme. Ci sono voluti otto anni dal rifiuto dell'adesione al SEE alla ratifica del Bilaterale I, e altri cinque-sette anni perché il Bilaterale II entrasse in vigore. Inoltre, l'associazione a importanti programmi dell'UE viene regolarmente ritardata, il che comporta una grande incertezza giuridica. Infine, la conseguenza più grave del blocco bilaterale è che l'accesso al mercato unico europeo non può essere ulteriormente sviluppato e si eroderà sempre di più nei prossimi anni a causa del contemporaneo adeguamento del diritto dell'UE. Al più tardi dal 2008, l'UE ha subordinato la conclusione di nuovi accordi di accesso al mercato e l'aggiornamento di quelli esistenti ai progressi nella creazione di un quadro istituzionale.

Da quando il 26 maggio 2021 il Consiglio federale ha dichiarato conclusi i negoziati sull'accordo istituzionale, diversi accordi di accesso al mercato sono stati bloccati. Senza un chiarimento delle questioni istituzionali, è probabile che per il momento la Svizzera sia esclusa dallo sviluppo dinamico della legge sulla libera circolazione delle persone, dall'accordo sull'agricoltura o dall'accordo sullo smantellamento delle barriere tecniche al commercio. Ciò pone sfide importanti per l'industria svizzera delle esportazioni, come è già evidente, ad esempio, nel settore dei prodotti medicali. Inoltre, probabilmente non sarà possibile concludere nei prossimi anni gli accordi sull'elettricità e sulla sanità già negoziati.

In questo contesto, è chiaro che il bilateralismo, che è stato glorificato come "proiettile d'argento", è bloccato e lo status quo è quindi instabile. Senza un chiarimento delle questioni istituzionali, gli accordi bilaterali continueranno ad erodersi nei prossimi anni. Poiché il bilateralismo è stato finora un modello di successo, il PS lavorerà per garantire che la via bilaterale venga sbloccata il prima possibile. La conclusione di un accordo istituzionale e la relativa dinamizzazione settoriale dei trattati arresterebbero l'erosione dei bilaterali, ma alcuni problemi strutturali rimarrebbero irrisolti: la dipendenza dalle decisioni dell'UE e la mancanza di opportunità di contribuire a plasmare il nostro futuro comune. Nei prossimi anni, l'integrazione europea della Svizzera subirà un lento ma inesorabile declino a causa delle questioni istituzionali irrisolte. Quali sarebbero le conseguenze di un tale passo indietro e come dovrebbe essere valutato da una prospettiva socialdemocratica?

4.2 Libero scambio anziché mercato interno rappresenterebbe un passo indietro

In Svizzera, molti attori tradizionali, soprattutto dal punto di vista civico, vogliono la massima integrazione economica ma la minima integrazione politica possibile. L'UE, tuttavia, si sta sviluppando nella direzione opposta. Per questo motivo alcuni attori, ad esempio del settore finanziario, nonché l'UDC, chiedono ora una generale minore integrazione. Il loro slogan è:

libero scambio anziché integrazione del mercato interno. Ciò potrebbe essere attuato essenzialmente in due modi: rinunciando alla partecipazione settoriale al mercato unico e tornando all'accordo di libero scambio del 1972 e al diritto dell'OMC (4.2.1), oppure modernizzando l'accordo di libero scambio del 1972 secondo le linee del trattato Brexit (4.2.2). Entrambe le opzioni sono inaccettabili per il PS.

4.2.1 Accordo di libero scambio del 1972 anziché integrazione

Senza un chiarimento delle questioni istituzionali, l'attuale partecipazione settoriale al mercato interno dell'UE è destinata ad erodersi. Pertanto, a medio termine, esiste la minaccia di una regressione dell'accordo di libero scambio del 1972 tra la Svizzera e l'UE e del diritto dell'OMC. In un rapporto del 2015⁸, il Consiglio federale ha rilevato le differenze tra un accordo di libero scambio globale e l'adozione del diritto dell'UE attraverso gli accordi "bilaterali". È giunto alla conclusione che un accordo di libero scambio globale rappresenterebbe un netto passo indietro rispetto alla partecipazione settoriale al mercato interno. La certezza giuridica garantita dalla partecipazione degli accordi bilaterali al mercato interno non potrebbe essere raggiunta con un accordo di libero scambio. La stretta cooperazione politica e giudiziaria che esiste grazie agli accordi bilaterali non potrebbe essere mantenuta da un accordo di libero scambio. Infine, un accordo di libero scambio garantirebbe solo formalmente l'obiettivo di una maggiore indipendenza normativa, poiché la Svizzera, in quanto economia dipendente dalle esportazioni, ha interesse all'armonizzazione giuridica nel mercato interno dell'UE. L'"effetto Bruxelles" si ripercuoterebbe anche su una Svizzera politicamente isolata. Inoltre, l'Unione Europea è molto interessata a concordare la dimensione della concorrenza leale (level playing field) nel diritto della concorrenza e dell'ambiente tramite trattati anche con i Paesi terzi.

In concreto, un tale passo indietro nella politica di integrazione comporterebbe, tra gli altri, i seguenti svantaggi economici: nell'ambito delle barriere tecniche al commercio di beni industriali, non sarebbe garantito che i prodotti commercializzati in Svizzera e nell'UE siano soggetti agli stessi requisiti e che un unico test di conformità sia sufficiente per tutti; verrebbe introdotto l'obbligo di notifica preventiva per le importazioni e le esportazioni di beni; verrebbe eliminato l'accesso agevolato al mercato in alcuni settori dei servizi; non verrebbero conclusi ulteriori accordi di accesso al mercato; e la cooperazione in settori non legati all'accesso al mercato (aree di cooperazione, polizia, questioni fiscali, giustizia e migrazione) verrebbe massicciamente ostacolata.

Una delle questioni aperte che si presenterebbero nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE in caso di ritorno a un semplice accordo di libero scambio sarebbe il futuro dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Questo accordo, che è stato ripetutamente confermato dalla popolazione svizzera, sarebbe ancora sostenuto in Svizzera se le contropartite positive per l'accesso ai mercati europei venissero meno? E se questo fosse il caso, l'UE vorrebbe anche che questo accordo erodesse o perdesse la sua validità in questo settore, con tutte le conseguenze che ciò comporterebbe per i suoi cittadini e le sue cittadine che lavorano nel nostro Paese? La questione riguarda anche il mantenimento e l'ulteriore sviluppo della nostra

⁸ [Rapporto del Consiglio federale](#) in risposta al postulato Keller-Sutter [13.4022] «Un accordo di libero scambio con l'UE al posto degli accordi bilaterali», giugno 2015.

politica di protezione dei salari. È chiaro che le misure di accompagnamento (FLAM) sarebbero fortemente minacciate dalla perdita dell'accordo di libera circolazione.

Sebbene l'ammodernamento dell'accordo di libero scambio del 1972 tra la Svizzera e l'UE possa essere auspicabile, il ritorno a un accordo di libero scambio puro non è un'alternativa alla partecipazione al mercato interno dell'UE. Un'inversione delle tappe dell'integrazione europea degli ultimi 30 anni sarebbe quindi estremamente rischiosa e dolorosa. L'affermazione che "meno Europa" potrebbe essere più che compensata in termini di politica economica da ulteriori accordi di libero scambio con economie emergenti come Russia, Cina, India, Stati del Golfo, Sudafrica o Stati del Mercosur si rivela una pericolosa illusione. Dal punto di vista economico, non sarà mai possibile guadagnare in questi Paesi ciò che la Svizzera perderebbe in Europa.

Per il PS è chiaro che ciò non deve succedere. Al tempo stesso, occorre sottolineare che la erosiva via bilaterale punta verso lo scenario appena illustrato.

4.2.2 “Brexit svizzera” anziché integrazione

Dopo il fallimento dei negoziati sull'accordo istituzionale, si sono levate voci che vogliono utilizzare l'accordo Brexit come modello per le future relazioni tra Svizzera e UE.

L'accordo UE-Regno Unito si basa su tre pilastri: libero scambio, cooperazione nell'applicazione della legge e questioni istituzionali. Con tale accordo, alcuni programmi di cooperazione potrebbero essere portati avanti. Allo stesso tempo, questo modello presenta anche gli enormi svantaggi sopra menzionati di rinunciare alla partecipazione settoriale al mercato interno. Va inoltre notato che tale mandato negoziale non verrebbe concesso dalla Commissione UE se la Svizzera non ammettesse di abbandonare gli accordi settoriali. Ciò significherebbe che i circa 120 accordi, concepiti come accordi sul trasferimento di diritti, dovrebbero essere sciolti. In questo modello, si dovrebbero ipotizzare gli stessi processi del Regno Unito: in primo luogo, i trattati verrebbero chiusi a una data specifica con un accordo di inversione e, allo stesso tempo, verrebbe concluso un accordo commerciale e di cooperazione rinegoziato sul modello del Regno Unito. Ciò potrebbe avere gravi conseguenze per i posti di lavoro e le catene d'approvvigionamento in Svizzera.

Anche se l'ammodernamento dell'ALS sulla falsariga dell'accordo Brexit sarebbe meno devastante di un ritorno all'ALS del 1972 e al diritto dell'OMC, questa proposta è inaccettabile. Le conseguenze della Brexit nel Regno Unito, ormai sotto gli occhi di tutti e tutte - code alle stazioni di servizio, scaffali dei supermercati semivuoti, grave carenza di personale qualificato - dimostrano la posta in gioco. Il PS è convinto che le tappe dell'integrazione europea degli ultimi 30 anni debbano essere preservate e ampliate. La liquidazione non è un'opzione. Poiché lo status quo del percorso bilaterale è instabile (4.1) e un passo indietro nella politica di integrazione comporterebbe troppi svantaggi (4.2), la via del futuro è chiaramente la più promettente (4.3).

4.3 Verso un'Europa sociale e democratica

Come descritto in precedenza, negli ultimi anni l'UE è cresciuta politicamente e giuridicamente. Se si vuole partecipare all'ulteriore sviluppo di questo settore giuridico, è necessario aderirvi in un modo o nell'altro. Tale integrazione europea più profonda della Svizzera può essere raggiunta sia attraverso l'adesione al SEE (4.3.1) sia attraverso l'adesione all'UE (4.3.2). Queste opzioni rappresentano i due modelli di integrazione indiscussi della comunità europea degli Stati: l'associazione completa al mercato interno dell'UE (adesione al SEE) o la partecipazione democratica e la codeterminazione in tutti i settori politici dell'UE (adesione all'UE). Entrambi i modelli devono essere costantemente rivalutati come opzioni per la Svizzera.

4.3.1 Associazione integrale al mercato interno dell'UE: SEE

La proposta di un nuovo tentativo di adesione al SEE è stata ripetutamente sollevata in Svizzera. Ciò comporterebbe vantaggi significativi in termini di piena partecipazione al mercato unico europeo. Tuttavia, l'opzione SEE presenta tre sfide.

In primo luogo, non solo il percorso bilaterale della Svizzera sta raggiungendo i suoi limiti strutturali, ma sempre più anche il SEE. Ad esempio, a volte non è chiaro se gli atti giuridici dell'UE siano rilevanti per il mercato interno e quindi per il SEE, il che comporta ritardi nella loro integrazione nell'accordo SEE. In secondo luogo, il SEE non dispone di diritti di codecisione nell'adozione di nuovi atti giuridici dell'UE, che di conseguenza devono essere adottati automaticamente. Il problema della sovranità limitata esisterebbe quindi anche in questo caso. In terzo luogo, esiste un sottile equilibrio tra gli Stati SEE-EFTA Norvegia, Islanda e Liechtenstein e tra l'UE e gli Stati SEE-EFTA, che sarebbe messo a rischio se la Svizzera aderisse. Non è quindi certo che l'adesione della Svizzera al SEE sia auspicata dagli attuali Stati SEE e dall'UE e che la Svizzera possa ottenere adeguamenti significativi del Trattato SEE. Pertanto, dei colloqui esplorativi, come proposto dal gruppo parlamentare del PS in Consiglio nazionale, sarebbero urgentemente necessari. Solo in questo modo questa opzione potrebbe essere valutata in modo affidabile prima dell'inizio dei negoziati.

Nonostante questi svantaggi, l'adesione al SEE è preferibile all'erosione del percorso bilaterale o al ripiegamento sul puro libero scambio. Questo perché il vantaggio di una partecipazione completa al mercato unico europeo supera gli svantaggi dell'adesione al SEE. Ciononostante, la questione centrale per una moderna comprensione della sovranità della Svizzera rimane quella dell'adesione o meno all'UE.

4.3.2 Vantaggi e svantaggi dell'adesione all'UE

4.3.2.1 Vantaggi

Per la Svizzera, i principali vantaggi dell'adesione all'UE sono i seguenti:

1. *La Svizzera è sovrana se può avere voce in capitolo sulle decisioni centrali:* l'analisi dei limiti della via bilaterale (4.1) mostra che oggi la Svizzera deve adattarsi agli sviluppi giuridici europei senza poterli codecidere. A lungo termine, questo adattamento unilaterale del diritto svizzero allo sviluppo giuridico dell'UE porta a una situazione asimmetrica. Questo non è sovrano. Solo come membro dell'UE la Svizzera può avere voce in capitolo

nelle decisioni politiche più importanti del nostro tempo e contribuire così a plasmare il futuro. Con un diritto di codecisione a livello europeo, la sovranità della Svizzera aumenterebbe in modo massiccio, soprattutto perché alcuni settori politici dell'UE continuano a basarsi sul principio dell'unanimità. Non è quindi vero che la Svizzera, in quanto Paese di medie dimensioni in Europa, non possa esercitare alcuna influenza sulle decisioni dell'UE. Questo vantaggio dell'appartenenza della Svizzera all'UE è talmente centrale che dovrebbe di per sé innescare una seria discussione sull'adesione all'Unione europea.

2. *È nell'interesse della Svizzera rafforzare il progetto di pace europeo:* grazie anche all'UE, oggi è impensabile che Germania e Francia siano in guerra tra loro, come è accaduto più volte nel corso dei secoli. L'UE ha anche svolto un ruolo centrale nel superare la profonda divisione dell'Europa dopo la guerra fredda. Tuttavia, una maggiore integrazione europea non è garanzia di pace, come dimostra l'aggressione di Putin all'Ucraina. Tuttavia, la più stretta cooperazione economica e politica tra gli Stati europei, che è stata guidata dall'integrazione europea, fa sembrare molto probabile che l'integrazione europea abbia contribuito a decenni di pace in Europa e continui a farlo, almeno all'interno del territorio dell'UE. Questo progetto di pace deve quindi essere stabilizzato, soprattutto in vista dell'aggressione di Putin.
3. *Miglioramenti nella politica democratica:* i cittadini e le cittadine dell'UE sono direttamente rappresentati nel Parlamento europeo a livello dell'Unione. Questo vale per circa il 25% della popolazione residente in Svizzera (oltre 2,1 milioni di persone hanno un passaporto dell'UE), ma non per il restante 75% della popolazione residente in Svizzera, sebbene sia praticamente altrettanto influenzata dal diritto dell'UE.
4. *Protezione rafforzata dei diritti fondamentali:* il diritto al lavoro, il diritto all'istruzione e numerosi altri diritti sociali sono sanciti dai trattati dell'UE e vengono attuati in vari modi nelle agenzie e nei programmi dell'UE, attualmente nel quadro del Pilastro europeo dei diritti sociali⁹. I diritti sociali garantiti in Svizzera a livello costituzionale e legislativo si spingono in alcuni casi meno lontano. Lo stesso vale per la protezione contro la discriminazione, fortemente sviluppata nell'UE. A livello legislativo, la Svizzera ha un divieto di discriminazione solo nella legge sull'uguaglianza di genere e nella legge sulla disabilità, ma anche in questo caso non esiste una base giuridica per programmi di lotta alla discriminazione o per migliorare l'applicazione del diritto a non essere discriminati nel mercato del lavoro e degli alloggi.
5. *Politica estera dell'UE:* da un punto di vista socialdemocratico, ci sono molte critiche legittime all'UE come attore globale. Tuttavia, nessun'altra potenza mondiale offre così tante opportunità reali di lavorare in modo così coerente per i diritti umani, la protezione dell'ambiente, lo sviluppo sostenibile, la costruzione della pace e il multilateralismo come l'UE. Da un punto di vista socialdemocratico, la politica estera dell'UE è preferibile a quella della Svizzera nel suo complesso. Inoltre, l'UE può introdurre efficacemente i suoi valori di politica estera grazie al suo grande peso, mentre la politica estera svizzera può al massimo inviare segnali simbolici.

⁹ Commissione europea, [I 20 principi del Pilastro europeo dei diritti sociali](#).

-
6. *La politica economica estera dell'UE attua standard sociali ed ecologici:* l'UE effettua sistematicamente valutazioni d'impatto sui diritti umani e sull'ambiente nei suoi accordi di partenariato economico. La Svizzera è molto meno avanzata da questo punto di vista. Inoltre, l'UE include una parte istituzionale in ciascuno dei suoi accordi di partenariato economico che coinvolge i sindacati, la società civile e altre parti interessate nell'attuazione e nel rispetto delle disposizioni in materia di sostenibilità. Tuttavia, c'è ancora spazio per migliorare il sostegno democratico preventivo e più ampio possibile ai mandati negoziali. Nonostante una certa svolta nell'accordo di libero scambio con l'Indonesia, la Svizzera è ben lontana dal raggiungere questo obiettivo. Con l'adesione all'UE, l'impegno della Svizzera in materia di standard sociali ed ecologici nel commercio internazionale non rimarrebbe più solo a parole, ma verrebbe attuato in modo molto più efficace di quanto non sia oggi. 7.
7. *La politica climatica dell'UE è più progressista di quella svizzera:* nell'ambito del Green Deal europeo, la Commissione UE ha presentato nel luglio 2021 il pacchetto "Fit for 55 in 2030", che innalza l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra ad almeno il 55% entro il 2030 rispetto al 1990. Questo dato supera l'obiettivo attuale della Svizzera, che si è impegnata, nell'ambito dell'Accordo di Parigi, a ridurre le proprie emissioni di gas serra del 50% entro il 2030 rispetto al 1990. Allo stesso tempo, l'UE prevede investimenti pubblici per la trasformazione socio-ecologica molto più consistenti rispetto alla Svizzera nel quadro del Green Deal europeo. Una ragione importante è che la Svizzera non collega quasi mai le sue misure economiche in ambito della pandemia Covid-19 alla protezione del clima e alla politica industriale, nonostante il PS lo abbia chiesto in diverse occasioni.
8. *L'UE sta perseguendo una politica di uguaglianza di genere più progressista della Svizzera:* il 4 marzo 2021, la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva¹⁰ che prevede misure di trasparenza e meccanismi di applicazione vincolanti per rafforzare il principio della parità di retribuzione per lavoro di pari valore per uomini e donne. L'obiettivo è la rifusione della direttiva 2006/54 sull'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego. La mancanza di trasparenza retributiva è stata identificata come uno dei principali ostacoli. Per questo motivo la Commissione sta affrontando la questione. Le proposte vanno ben oltre quelle della Svizzera. La "Strategia per l'uguaglianza di genere 2030", presentata dal Consiglio federale nell'aprile 2021, non prevede alcuna regolamentazione corrispondente in materia di trasparenza.
9. *Maggiore protezione dei consumatori e delle consumatrici:* il diritto svizzero dei consumatori è debole rispetto all'UE. In alcuni casi, il diritto dell'UE è stato adottato "autonomamente". Nel settore del diritto dei consumatori, tuttavia, ciò è avvenuto meno frequentemente dall'inizio degli anni Novanta. Ad esempio, nel settore delle condizioni generali di contratto (CGC), la Svizzera è stata descritta da un osservatore esperto come un

¹⁰ Commissione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi, [COM\(2021\)93 final](#).

"Eldorado arcaico di CGC incontrollate"¹¹. Un altro esempio è il diritto di recesso nelle vendite a distanza, che garantisce ai consumatori dell'UE il diritto di recedere da qualsiasi contratto a distanza entro sette giorni. La Svizzera non ha una normativa corrispondente, il che va a svantaggio dei consumatori.

10. *Cooperazione più stabile nel campo della ricerca e dell'istruzione*: da quando sono stati interrotti i negoziati sull'accordo istituzionale, è aumentata l'incertezza giuridica sulla continuazione degli accordi di cooperazione nei settori della ricerca e dei soggiorni all'estero dei responsabili dell'istruzione. In quanto membro dell'UE, la piena associazione della Svizzera a programmi come Horizon Europe ed Erasmus+ sarebbe garantita in ogni momento. Inoltre, in quanto membro dell'UE, la Svizzera potrebbe contribuire alla definizione delle strategie politiche dell'UE in materia di istruzione e ricerca.
11. *Le imposte sulle società devono essere applicate su base uniforme*: entro il 2023, la Commissione europea intende proporre una base armonizzata per la tassazione delle società in Europa. Le proposte dell'UE vanno oltre l'imposta minima dell'OCSE. Resta da vedere se questo progetto avrà successo. Tuttavia, è già chiaro che la tassazione delle imprese può essere affrontata in modo efficace solo a livello internazionale, altrimenti ci sarà una corsa al ribasso.
12. *La regolamentazione delle "grandi tecnologie" può avere successo solo a livello europeo*: se i politici svizzeri invitassero i CEO di Google o Facebook a un'udienza, al massimo si presenterebbero i loro avvocati. Con poche eccezioni, gli Stati nazionali sono oggi praticamente impotenti di fronte allo schiacciante potere di mercato dei conglomerati GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft). Con la legge sui mercati digitali, l'adozione di una base giuridica per un'efficace regolamentazione delle maggiori società di Internet è prevista nell'UE per il 2023. Se la Svizzera non vuole perdere su questo tema fondamentale, deve partecipare a una soluzione europea.

Ovviamente, per poter dire se alla Svizzera conviene aderire all'UE, devono essere analizzati anche gli svantaggi di un'eventuale adesione.

4.3.2.2 Sfide e svantaggi dell'eventuale adesione all'UE

Un'adesione della Svizzera comporterebbe anche sfide e svantaggi:

1. *Gli strumenti di democrazia diretta dovrebbero essere riformati*: questa è la sfida più grande per l'adesione della Svizzera all'UE. Poiché il diritto europeo ha la precedenza sul diritto nazionale, le decisioni referendarie che contraddicono il diritto dell'UE non potrebbero essere pienamente attuate. Già oggi, le decisioni referendarie cantonali che contraddicono la legge federale non possono essere attuate. Questo svantaggio non potrebbe essere completamente evitato da una riforma degli strumenti di democrazia diretta. Tuttavia, un nuovo strumento come un'"iniziativa europea" potrebbe, ad esempio, incaricare il Consiglio federale di sostenere a Bruxelles le posizioni o le riforme corrispondenti. Con una raccolta di firme, quindi, si potrebbe ottenere un referendum in Svizzera che, pur non potendo intervenire direttamente nella legislazione europea, creerebbe

¹¹ Peter Gauch, citato in: Andreas Heinemann, [Verbraucherschutz und Kartellrecht in der Schweiz](#), in: [Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb](#), Jahrbuch 2019 (2020), pag. 44.

sfere di influenza democratica diretta a livello dell'UE. Con questa ristrutturazione, l'elettorato svizzero sarebbe l'unico in Europa ad avere l'opportunità di portare le loro preoccupazioni direttamente al più alto livello europeo. A lungo termine, tuttavia, l'obiettivo chiaro deve essere quello di realizzare strutture democratiche dirette a livello paneuropeo. In seno all'UE il PS si adopererebbe insieme al PSE in favore di vari strumenti per colmare il deficit democratico, per esempio in favore di un diritto di proposta del Parlamento europeo e di un controllo democratico delle agenzie dell'Unione. Inoltre, occorre introdurre strumenti di democrazia quali un'iniziativa dei cittadini vincolante.

2. *Anche la governance e il parlamento devono essere riformati:* un Consiglio federale con soli sette membri è troppo piccolo per i requisiti di partecipazione e codeterminazione nell'UE. Per la partecipazione al Consiglio europeo dei capi di Stato e di governo, anche il sistema svizzero di una presidenza federale a rotazione raggiungerebbe i suoi limiti. La necessaria ristrutturazione del governo svizzero non sarà un'impresa facile, ma offre anche grandi opportunità per quanto riguarda la riforma delle autorità e dell'amministrazione a livello federale, da tempo necessaria. Anche le camere federali dovrebbero essere riformate: il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati dovranno occuparsi di un gran numero di progetti legislativi e decisioni complesse dopo l'adesione all'UE. Inoltre, le scadenze per i parlamenti nazionali per esprimere il proprio parere nel processo decisionale dell'UE sono solitamente brevi. Sarebbe auspicabile una certa professionalizzazione del parlamento federale.
3. *La Svizzera sarebbe un contributore netto dell'UE:* il calcolo esatto dell'importo annuale dipende da vari fattori, ma è probabile che si aggiri intorno ai 3 miliardi di franchi all'anno. Questo rappresenta un contributo solidale alla stabilità dell'Europa. Inoltre, la riduzione delle disuguaglianze è anche nell'interesse della Svizzera.
4. *L'imposta sul valore aggiunto verrebbe quasi raddoppiata dall'attuale 7,7% al 15%:* poiché l'imposta sul valore aggiunto non ha progressione, impone un onere sproporzionato sui redditi bassi e non è quindi un'imposta sociale. Pertanto, dal punto di vista del PS, un raddoppio richiede misure di compensazione della stessa entità, in modo da non comportare perdite considerevoli di potere d'acquisto.
5. *Il servizio pubblico sarebbe esposto a una maggiore pressione di liberalizzazione:* nei settori del mercato dell'elettricità, dei servizi postali e delle telecomunicazioni, nell'UE ha prevalso l'ideologia di un'ampia apertura del mercato, che il PS respinge. È necessario escludere questi settori da un'ulteriore liberalizzazione. Rischi simili esistono nel settore del trasporto ferroviario, ma potrebbero essere evitati con poco sforzo. Il PS si batterà per un'inversione della liberalizzazione insieme agli alleati sindacali e di sinistra.
6. *L'applicazione della tutela salariale e del principio della "parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo" riconosciuto nell'UE deve essere regolato nel senso dell'autonomia dei singoli Stati:* la libera circolazione dei servizi è stata elevata a libertà fondamentale nell'UE, ovvero la libertà di fornire attività di servizio in tutto il mercato interno. L'idea che il lavoro possa essere esportato come "merce" senza diritto di stabilimento e senza restrizioni "sproporzionate" deve essere riconsiderata a favore di una rilocazione del lavoro. Questo deve rispettare la vita familiare e l'equilibrio tra lavoro,

svago e vita sociale. Questo è uno dei motivi per cui il PS si è sempre opposto allo statuto dei lavoratori stagionali. Il distacco dei lavoratori oggi e in futuro necessita di misure di protezione efficaci, che devono essere di competenza del Paese ospitante. La corretta attuazione della libera circolazione delle persone, con il relativo diritto di stabilimento e la libera prestazione di servizi, può essere strutturata in modo equo solo se a tutti i lavoratori dei vari mercati nazionali del lavoro vengono riconosciuti gli stessi diritti della popolazione autoctona. Occorre tenere conto della situazione particolare delle regioni di confine, dove il rischio di dumping salariale attraverso l'impiego di lavoratori transfrontalieri è molto elevato: È necessario adottare misure specifiche di protezione dei salari. In questo senso, il PS chiede che la questione della protezione dei salari e della sua applicazione rimanga di competenza della politica nazionale, in coordinamento con gli altri Stati europei e l'UE.

7. *La Svizzera potrebbe essere messa sotto pressione per entrare nell'Eurozona:* in caso di negoziati di adesione, si porrebbe la questione dell'adozione dell'euro da parte della Svizzera. In quanto economia di esportazione che lotta costantemente contro l'eccessivo valore della propria valuta, non è escluso che un'acquisizione di questo tipo possa interessare la Svizzera. Tuttavia, il controllo sulla valuta è un elemento importante della sovranità economica ed è prevedibile che in una votazione popolare sull'adesione all'UE questo tema possa essere decisivo. In tal caso sarà necessario richiedere un'eccezione sul modello danese o svedese.

4.3.3 Adesione all'UE come opportunità – anche per riforme interne

Questo elenco di vantaggi e svantaggi dell'adesione all'UE non pretende di essere esaustivo, ma si limita a citare alcuni punti centrali. Va tuttavia sottolineato che solo i primi due vantaggi citati (guadagno di sovranità e stabilizzazione del progetto di pace) sono così significativi da giustificare di per sé che l'obiettivo di un'adesione della Svizzera all'UE venga finalmente preso di nuovo in considerazione.

La sfida più grande per l'adesione della Svizzera all'UE sarebbe la necessaria riforma degli strumenti di democrazia diretta della Svizzera. Una delle richieste principali del PS, in caso di negoziati di adesione, è che alla democrazia diretta sia concesso il massimo spazio di manovra possibile. La democrazia diretta fa parte della cultura democratica della Svizzera. Il suo mantenimento è anche un prerequisito per il successo di un eventuale referendum sull'adesione all'UE. Con la sua cultura democratica diretta, la Svizzera deve anche contribuire a mitigare il deficit democratico a livello europeo. A tal fine, la Svizzera deve impegnarsi per la creazione di strutture democratiche dirette a livello paneuropeo. A condizione che il popolo non voti su testi che violano i diritti umani fondamentali, le sue decisioni devono essere rispettate. Se necessario, si dovrebbe esaminare un meccanismo di opting-out che preveda una regolamentazione proporzionata delle conseguenze di tale decisione. Tuttavia, va sottolineato che il margine di manovra nell'attuazione del diritto dell'UE è solitamente ampio, il che significa che la maggior parte delle decisioni popolari continuerebbe ad avere un effetto legislativo diretto, in quanto potrebbero essere interpretate in conformità con il diritto dell'UE. Inoltre, è chiaro che la democrazia diretta è già compromessa a causa della mancata adesione all'UE: questo perché i rappresentanti svizzeri non possono più legiferare sovraneamente in numerosi ambiti giuridici, ma devono copiare gli sviluppi giuridici a livello europeo

in quello che viene eufemisticamente chiamato "autonomia" per poter continuare ad agire e cooperare con i Paesi vicini. Il guadagno di sovranità derivante dall'adesione all'UE dovrebbe quindi essere valutato in modo più elevato rispetto ai diritti democratici diretti, sempre più limitati, della codecisione.

L'aumento dell'imposta sul valore aggiunto ad almeno il 15 %, indotto dall'adesione all'UE, rappresenta uno svantaggio soltanto a prima vista. In realtà un simile aumento potrebbe trasformarsi in uno dei maggiori progressi sociali da quando è stata introdotta l'AVS. Il PS rivendica da tempo l'abolizione del sistema antisociale dei premi individuali nell'assicurazione malattie. L'aumento dell'IVA potrebbe favorire proprio il raggiungimento di questo obiettivo, poiché è assolutamente chiaro che i soldi pagati dalla popolazione dovranno esserle integralmente riversati. Pertanto, l'adesione all'UE può e deve essere combinata con l'abolizione dell'attuale sistema di premi per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (e quindi anche con l'abolizione dell'attuale burocrazia legata alle riduzioni di premio). In tal caso, quindi, l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie sarebbe finanziata dalla Confederazione. Questa riforma genererebbe così un massiccio aumento del potere d'acquisto delle classi medio-basse, e in particolare anche per le famiglie.

Infine, l'organizzazione concorrenziale transfrontaliera dei mercati dell'elettricità, delle telecomunicazioni e delle poste, già attuata nell'UE, rimane una sfida importante dal punto di vista socialdemocratico. Nei negoziati di adesione, il PS si impegnerà per ottenere la più ampia esenzione possibile dei servizi pubblici. Per il PS è di fondamentale importanza che l'offerta di base di servizi pubblici di alta qualità a livello nazionale rimanga garantita a un prezzo accessibile a tutta la popolazione. In questi casi, il significativo margine di manovra nell'attuazione nazionale del diritto europeo dovrebbe essere interpretato coerentemente a favore di un servizio pubblico forte e contro un'ulteriore liberalizzazione.

Se si valutano i vantaggi e gli svantaggi dell'adesione all'UE, risulta chiaro che i vantaggi superano nettamente gli svantaggi, soprattutto perché la maggior parte degli svantaggi potrebbe essere attenuata dalle riforme interne. Per il PS, però, è sottinteso che i costi finanziari legati a un'adesione all'UE non devono essere riversati su tutta la popolazione. I vantaggi dell'adesione sono più numerosi e significativi degli svantaggi. Come dimostra questa analisi, il percorso bilaterale è bloccato senza un chiarimento istituzionale (4.1), un passo indietro nella politica di integrazione sarebbe irto di troppi svantaggi (4.2) e l'adesione al SEE sarebbe significativamente meno vantaggiosa di quella all'UE (4.3.1). L'opzione indiscutibilmente più auspicabile è una piena adesione ben negoziata della Svizzera all'UE. L'adesione è un'opportunità. Il PS chiede quindi l'apertura dei negoziati di adesione a tempo debito.

Allo stesso tempo, il PS è consapevole che l'adesione all'UE non è in grado di ottenere una maggioranza in Svizzera nel breve periodo. Ma le maggioranze possono cambiare rapidamente: ad esempio, tra il netto rifiuto e la netta accettazione del suffragio femminile passarono solo dodici anni¹². Per questo motivo il PS vuole riportare l'opzione dell'adesione nel dibattito pubblico. A breve termine, tuttavia, è necessario anche un piano per portare avanti

¹² Il 1° febbraio 1959 i votanti hanno bocciato la proposta di introdurre il suffragio femminile a livello federale con il 66,9% di voti contrari. Dopo soli dodici anni, il 7 febbraio 1991, gli uomini aventi diritto di voto hanno accettato il suffragio femminile con il 65,7% di voti favorevoli.

la graduale integrazione della Svizzera in modo accettabile per la maggioranza. Come dimostrato, questo obiettivo può essere raggiunto solo chiarendo le questioni istituzionali.

5. PROSSIMO PASSO: ASSOCIAZIONE

Anche se l'adesione all'UE è la soluzione migliore per la Svizzera, la stabilizzazione a breve termine della cosiddetta "via bilaterale" è l'unico modo per garantire la partecipazione della Svizzera al mercato interno e ai programmi di cooperazione dell'UE in una fase successiva. E per questo è necessario chiarire le questioni istituzionali. Questo obiettivo può essere raggiunto in quattro fasi: attraverso misure di fiducia a breve termine da parte della Svizzera (5.1), attraverso un accordo di stabilizzazione temporaneo (5.2), attraverso una legge europea che sostenga democraticamente la politica europea e ripristini la coalizione europea (5.3), e infine attraverso un accordo di associazione con l'UE (5.4).

5.1 Misure della Svizzera per il rafforzamento della fiducia

Da quando la Svizzera ha interrotto i negoziati sull'accordo istituzionale il 26 maggio 2021, si è creato un problema di fiducia tra Berna e Bruxelles. Questa fiducia deve essere prima ricostruita attraverso misure unilaterali a breve termine da parte della Svizzera. A tal fine, il PS propone le seguenti misure: in primo luogo, il Consiglio federale dovrebbe far capire alla Commissione UE che è ancora interessato a chiarire le questioni istituzionali. In secondo luogo, e questo è un punto centrale, i pagamenti per la coesione dovrebbero essere aumentati. In terzo luogo, la Svizzera dovrebbe dimostrare solidarietà nella politica migratoria europea accogliendo un numero significativamente maggiore di rifugiati. È la cosa giusta da fare, indipendentemente dalle nostre relazioni con l'UE, ed è in linea con i valori umanitari della Svizzera. In quarto luogo, la Svizzera dovrebbe impegnarsi a rispettare i principi del "Pilastro europeo dei diritti sociali" e adottare le disposizioni più importanti delle direttive UE esistenti e di quelle ancora in fase di elaborazione che attuano tali principi: il congedo parentale, i diritti di codeterminazione nelle aziende, il miglioramento degli standard minimi nei contratti di lavoro, l'applicazione della parità di retribuzione, il recepimento della direttiva sui salari minimi, la promozione della copertura dei CCL, l'obbligo di rispettare i CCL e il rafforzamento della due diligence aziendale. In quinto luogo, la Svizzera dovrebbe cercare una stretta consultazione con l'UE sugli standard fiscali. Il Consiglio federale dovrebbe impegnarsi a fissare un'aliquota minima sostanziale per la tassazione delle società redditizie. La Svizzera dovrebbe prepararsi ad adottare uno standard corrispondente adottato dall'UE. Inoltre, dovrebbe sostenere la tassazione delle società multinazionali nel luogo in cui generano i loro profitti. Inoltre, la Svizzera dovrebbe impegnarsi a cooperare nella lotta contro la frode fiscale, l'evasione fiscale, il riciclaggio di denaro e la criminalità economica e negoziare un piano d'azione corrispondente.

Queste misure a breve termine permetteranno alla Svizzera di instaurare un dialogo politico serio con Bruxelles e di ripristinare la fiducia. Ciò dovrebbe consentire di negoziare un accordo di stabilizzazione temporanea con l'UE. Alcune delle misure delineate (in particolare

l'aumento dei pagamenti di coesione) potrebbero anche rappresentare delle concessioni da parte della Svizzera nei negoziati per un accordo di stabilizzazione.

5.2 Accordo temporaneo di stabilizzazione

Il PS propone di dividere i negoziati con l'UE in due fasi: nella prima fase, sarà negoziato un accordo di stabilizzazione limitato a cinque anni, che regolerà la partecipazione ai programmi di cooperazione (Horizon Europe, Erasmus+, ecc.). In una seconda fase, seguiranno nuovi negoziati sulle questioni di accesso al mercato unico e sulle relative questioni istituzionali. Questa divisione dei negoziati dovrebbe rendere più facile l'uscita dall'attuale situazione di stallo. Per questo è necessario che sia la Svizzera che l'UE si muovano: la Svizzera deve muoversi attivamente verso l'UE chiarendo che l'attuale relazione deve essere sviluppata il più rapidamente possibile. Da parte sua, l'UE deve fare un passo avanti verso la Svizzera, non subordinando l'associazione agli accordi di cooperazione a un chiarimento preliminare delle questioni istituzionali.

Sulla base dell'accordo di stabilizzazione, che è limitato fino alla fine del 2027, i negoziati per un accordo di associazione, un cosiddetto "accordo economico e di cooperazione", devono essere avviati a partire dal 2023. Il calendario dei negoziati è allineato al bilancio settennale dell'UE (2021-2027). L'Accordo economico e di cooperazione dovrebbe entrare in vigore al più tardi all'inizio del prossimo bilancio dell'UE, il 1° gennaio 2028. A livello nazionale, i negoziati per un accordo di stabilizzazione saranno integrati dalle misure di rafforzamento della fiducia descritte in precedenza e da una legge europea.

5.3 Legge sui rapporti con l'Unione europea come base democratica

Per passare lo scoglio del referendum, un chiarimento delle questioni istituzionali deve essere sostenuto dalla coalizione europea classica, cioè da tutti i partiti tranne l'UDC. L'elaborazione di una legge europea può ristabilire questa coalizione e dare al Consiglio federale un mandato sufficientemente chiaro per i prossimi negoziati con l'UE. Questo passo intermedio ha anche il vantaggio centrale di evitare il rischio di un "referendum di facciata". È chiaro che un'altra situazione paragonabile al no al SEE del 1992 deve essere evitata da tutte le forze europeiste. Perché la politica europea non deve essere bloccata di nuovo per molti anni. A differenza di un voto su un trattato negoziato, con una legge sull'Europa non c'è questo rischio: se la legge sull'Europa fallisce alle urne, può essere rivisto in breve tempo. Il fallimento dell'Atto per l'Europa farebbe quindi arretrare la politica europea di qualche anno, il che sarebbe molto deplorabile, ma non così grave come un altro no a un trattato negoziato.

Una legge sull'Europa dovrebbe contenere tre elementi: in primo luogo, una decisione fondamentale sul livello di integrazione europea a cui la Svizzera vuole aderire. Per il PS è chiaro che deve essere garantita almeno la partecipazione settoriale al mercato interno e agli accordi di cooperazione dell'UE. Come minimo, l'erosione dello status quo deve essere stabilizzata da un quadro istituzionale. In secondo luogo, devono essere chiarite le questioni procedurali, in modo che, ad esempio, sia chiaro quale sia l'organo statale responsabile dell'adeguamento del mandato negoziale o dell'eventuale interruzione dei negoziati. In terzo luogo, occorre chiarire gli aspetti materiali.

Il PS è convinto che le questioni istituzionali con l'UE debbano essere chiarite. Questo obiettivo può essere raggiunto sotto forma di un accordo di associazione - un "accordo economico e di cooperazione". In termini concreti ciò significa: la Svizzera rimane per il momento un Paese terzo nelle sue relazioni con l'UE, ma vuole ottenere lo status di "Paese terzo contrattualmente associato" in molte aree politiche. L'accordo di associazione sulla partecipazione al mercato interno dell'UE deve consentire l'aggiornamento degli accordi settoriali di accesso al mercato esistenti e la conclusione di nuovi accordi. L'accordo di associazione Schengen/Dublino sarà mantenuto nonostante le critiche all'attuale politica dell'UE in materia di rifugiati; tuttavia, il PS, insieme agli alleati, si batterà per una riforma urgente dell'accordo. Nel caso dei programmi di cooperazione, la Svizzera si batte regolarmente per un accordo di associazione multiprogramma; la Svizzera sostiene gli sforzi dell'UE in termini di coesione europea sulle principali questioni sociali (sicurezza cooperativa, clima, digitalizzazione, sanzioni economiche) e i pagamenti di coesione sono aumentati.

Il contenuto esatto di una legge europea è determinato dal Parlamento e quindi dalla classica coalizione europea. In tale contesto occorrerà tener conto degli interessi dei Cantoni di confine. È importante definire obiettivi chiari. Per il PS, ad esempio, è assolutamente fondamentale che in Svizzera venga garantito e ampliato il livello reale di protezione dei lavoratori e delle lavoratrici in termini di condizioni di lavoro e salariali. Le misure svizzere di protezione dei salari continueranno a essere conformi al diritto europeo anche in futuro, sebbene la Svizzera possa dare una propria interpretazione della loro conformità. Come misura complementare e nell'interesse della certezza del diritto, le parti contraenti potrebbero anche concludere uno "strumento interpretativo comune sulla protezione dei salari e dei lavoratori. Il diritto europeo lascia molto spazio all'interpretazione. Questi devono essere utilizzati in modo da mantenere e ampliare il livello di protezione dei lavoratori in Svizzera.

Le proposte concrete che il PS ha richiesto per inasprire le misure relative al mercato del lavoro (diritto interno) riguardano l'obbligo di pagare i salari in franchi svizzeri, il rafforzamento della protezione contro il licenziamento in caso di dumping, salari minimi legali più facili, contratti collettivi di lavoro più facili, una definizione restrittiva dei contratti di apprendistato con apprendisti residenti all'estero e la limitazione del lavoro su chiamata.

L'impegno del PS per una forte protezione dei lavoratori e delle lavoratrici non è in contraddizione con il suo chiaro sostegno alla libera circolazione delle persone. Al contrario. Questo è uno dei più grandi risultati del processo di unificazione europea. Il diritto dell'Unione europea, che ha sancito il principio della "parità di retribuzione a parità di lavoro", fornisce il quadro per conciliare il livello di protezione dei lavoratori in Svizzera con la libera circolazione delle persone. Questi obiettivi devono essere definiti nella legge sull'Europa. Il PS Svizzero si impegna in favore della rinascita di una vasta coalizione proeuropea. L'obiettivo consiste nel superare il più presto possibile lo sbarramento attuale dovuto alle politiche interne e di vincere le prossime votazioni cruciali sull'Europa. La legge sull'Europa è uno degli strumenti importanti per raggiungere questo obiettivo. Secondo il PS, la collaborazione strategica con le parti sociali, e in particolare con i sindacati, rimane un elemento di centrale importanza.

La stesura di una legge sull'Europa non solo ripristinerebbe la classica coalizione europea, ma eviterebbe anche il "referendum della vergogna" e conferirebbe al Consiglio federale un mandato negoziale ampiamente sostenuto, consentendo anche un processo rapido: si tratta

di un aspetto centrale, perché uno dei problemi principali del fallimento dell'accordo istituzionale è stato il tempo eccessivo impiegato dalla Svizzera per chiarire la propria posizione in merito. Sulla base di una legge europea ampiamente sostenuta e di un accordo di stabilizzazione temporaneo, il Consiglio federale potrebbe negoziare un nuovo accordo di associazione e portarlo rapidamente a termine. Solo con un processo di questo tipo, ampiamente sostenuto e chiaramente definito, è possibile ottenere un chiarimento a maggioranza delle questioni istituzionali.

5.4 Negoziare l'associazione invece di parlare di "bilateralismo"

È chiaro che il governo svizzero ha bisogno di una strategia e di tattiche negoziali migliori per concludere un accordo di associazione rispetto al fallimento dell'accordo quadro. Un accordo di associazione non dovrebbe limitarsi a questioni istituzionali astratte (sviluppo giuridico, interpretazione, monitoraggio, risoluzione delle controversie). La massa negoziale dovrebbe invece essere ampliata materialmente, sulla base della legge sull'Europa e dell'Accordo di stabilizzazione temporanea: la conclusione di ulteriori accordi di accesso al mercato, la modernizzazione di quelli esistenti e la piena associazione ai programmi di cooperazione dell'UE come Horizon Europe o Erasmus+ dovrebbero essere negoziati in un pacchetto complessivo. Da parte sua, la Svizzera può contare sulla prospettiva di un aumento sostanziale¹³ e di una continuazione dei pagamenti di coesione, seguendo l'esempio della Norvegia. Tale estensione del campo di negoziazione aumenterebbe in modo significativo la capacità di maggioranza di un nuovo accordo di associazione: invece di un discorso sulla sovranità del secolo scorso, il dibattito ruoterebbe attorno a questioni tangibili come la partecipazione delle aziende svizzere al mercato interno dell'UE o la cooperazione con la ricerca europea.

Un tale accordo economico e di cooperazione risolverebbe la maggior parte dei problemi del percorso bilaterale. Ma non risolverebbe comunque la mancanza di co-determinazione della Svizzera nella legislazione europea. L'obiettivo non può quindi che rimanere l'adesione della Svizzera all'Unione europea. Per il PS, il calendario da perseguire è chiaro: un accordo di stabilizzazione dovrebbe entrare in vigore entro il 2023. A partire dal 2023, sulla base di questo, verrà negoziato un accordo economico e di cooperazione che dovrebbe entrare in vigore al più tardi nel 2027. Infine, l'adesione della Svizzera all'UE sarà avviata a partire dal 2027 sotto forma di domanda di adesione. Un accordo di associazione non deve quindi contenere disposizioni che ostacolano o impediscano in qualche modo l'ulteriore sviluppo dell'integrazione della Svizzera nel progetto europeo.

È anche chiaro che il discorso politico interno della Svizzera deve adattarsi alle circostanze reali. I concetti di bilateralismo devono essere superati perché danno alle persone un'idea sbagliata. In fondo, da tempo non si tratta più di una relazione "bilaterale" tra i due attori, l'UE e la Svizzera, ma piuttosto di una parziale integrazione della Svizzera nello spazio giuridico europeo (compresi ulteriori sviluppi) e di un accesso senza barriere al mercato interno dell'UE. Il "bilateralismo" settoriale deve adattarsi a questa nuova realtà ed evolversi in un

¹³ La perizia «Alternativen im Verhandlungsprozess» dell'8 febbraio 2021, allestita da Ambühl/Scherer, menziona un «contributo finanziario equo» di 330 milioni di franchi all'anno. Attualmente la Svizzera versa un contributo di coesione pari a circa 130 milioni di franchi all'anno.

"associazione" globale, anche nell'uso del linguaggio. Il PS vuole quindi entrare nell'era dell'"associazione", del "partenariato" e dell'"integrazione", e speriamo presto anche della "partecipazione" e dell'"appartenenza".