



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Berna, 13.12.2013

Accordo di cooperazione con l'Unione europea (UE) sulla partecipazione della Svizzera ai programmi europei di navigazione satellitare (Galileo e EGNOS)

Procedura di consultazione

Rapporto sui risultati

Riscontri pervenuti

1. Cantoni

Abbreviazione	Mittente
CdC	Conferenza dei Governi cantonali
AG	Cantone di Argovia
AR	Cantone di Appenzello Esterno
AI	Cantone di Appenzello Interno
BL	Cantone di Basilea Campagna
BS	Cantone di Basilea Città (rinuncia a formulare un parere)
BE	Cantone di Berna (parere espresso nell'ambito della Conferenza dei Governi cantonali, CdC)
FR	Cantone di Friburgo (parere espresso nell'ambito della Conferenza dei Governi cantonali, CdC)
GE	Cantone di Ginevra
GL	Cantone di Glarona (rinuncia a formulare un parere)
JU	Cantone del Giura (parere espresso nell'ambito della Conferenza dei Governi cantonali, CdC)
NE	Cantone di Neuchâtel
OW	Cantone di Obvaldo
SH	Cantone di Sciaffusa (parere espresso nell'ambito della Conferenza dei Governi cantonali, CdC)
SO	Cantone di Soletta (rinuncia a formulare un parere)
SG	Cantone di San Gallo (parere espresso nell'ambito della Conferenza dei Governi cantonali, CdC)
TI	Cantone Ticino
TG	Cantone di Turgovia (parere espresso nell'ambito della Conferenza dei Governi cantonali, CdC)
UR	Cantone Uri
VD	Cantone Vaud
VS	Cantone del Vallese

2. Partiti

Abbreviazione	Mittente
PPD	Partito popolare democratico
PLR	PLR. I Liberali Radicali
UDC	Unione Democratica di Centro
PSS	Partito socialista svizzero

3. Altri

Abbreviazione	Mittente
	economiesuisse
USI	Unione svizzera degli imprenditori (rinuncia a formulare un parere)
	Associazione dei Comuni svizzeri
	Unione delle città svizzere (rinuncia a formulare un parere)
CP	<i>Centre Patronal</i>
IGS	Ingegneri-Geometri Svizzeri

CSCC	Conferenza dei servizi cantonali del catasto
USC	Unione Svizzera dei Contadini
USS	Unione sindacale svizzera
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri

Sintesi

Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di svolgere una procedura di consultazione in merito all'Accordo di cooperazione con l'Unione europea (UE) per la partecipazione della Svizzera ai programmi europei di navigazione satellitare (Galileo ed EGNOS). La procedura è stata aperta con decisione del 14 agosto 2013, mentre il termine per parteciparvi è scaduto il 14 ottobre 2013.

Nell'ambito della procedura di consultazione sono pervenute complessivamente 35 risposte, in 5 delle quali si è rinunciato a formulare un parere materiale; 27 partecipanti si sono dichiarati favorevoli all'Accordo di cooperazione e 3 contrari.

La CdC e i Cantoni che si sono espressi sostengono la partecipazione della Svizzera ai programmi europei di navigazione satellitare, evidenziando come in particolare il servizio pubblico regolamentato (*Public Regulated Service*; PRS) possa essere utile al servizio di protezione della popolazione per adempiere i propri compiti e chiedono che, prima di concludere l'accordo necessario per accedere al PRS, si svolga una nuova procedura di consultazione. Hanno inoltre preso atto che la partecipazione ai programmi GNSS non comporterà costi per i Cantoni. In generale, non si è riscontrata poca comprensione per la riduzione della procedura di consultazione da tre a due mesi.

Da parte dei partiti politici sono pervenuti quattro pareri. Il PPD, il PLR e il PSS approvano l'Accordo di cooperazione, cogliendovi vantaggi per il polo di ricerca e industriale svizzero. Il PPD e il PLR accolgono con favore il fatto che il finanziamento della partecipazione svizzera non inciderà sul bilancio federale e che dal 2014 i contributi dovranno essere compensati dai vari dipartimenti. L'UDC respinge l'Accordo adducendo, oltre a motivi di politica europea, anche preoccupazioni in materia di politica di sicurezza e di neutralità ed esprimendosi in modo critico sull'eventuale utilità di Galileo per l'industria.

Associazioni, conferenze e sindacati che si sono espressi nell'ambito della procedura salutano a larga maggioranza l'accordo negoziato, intravedendovi, fra l'altro, grandi opportunità per il polo di ricerca e industriale svizzero. L'IGS e la CSCC sono interessate a un accesso il più possibile libero ai servizi forniti. L'USS è favorevole all'Accordo, mentre non condivide il tipo di finanziamento scelto. L'USC respinge l'Accordo qualora dovesse comportare un taglio del credito agrario e non possa essere finanziato attraverso la cassa generale della Confederazione. L'USAM assume una posizione sostanzialmente contraria all'Accordo e, mostrando anch'essa dubbi riguardo alla politica di sicurezza e di neutralità ed esprimendosi in modo critico sull'eventuale utilità di Galileo per l'industria.

1. Introduzione

I programmi europei di navigazione satellitare Galileo ed EGNOS¹ (di seguito: programmi GNSS²) sono stati lanciati a metà degli anni Novanta congiuntamente dall'Unione europea (UE) e dall'Agenzia Spaziale Europea (ESA). Dal 2008 l'UE ne ha la direzione generale. Il 13 marzo 2009, il Consiglio federale ha approvato il mandato negoziale per la partecipazione della Svizzera ai programmi europei GNSS. Nel marzo 2013, al termine di sei sessioni di negoziazione con l'UE, è stato possibile parafare la bozza dell'Accordo di cooperazione.

Galileo è un sistema di navigazione satellitare composto da 30 satelliti e da specifiche installazioni a terra. Esso fornirà cinque diversi servizi, un segnale liberamente accessibile (*Open Service*), un *Commercial Service* destinato ad applicazioni di mercato e ad applicazioni nel campo della sicurezza (*Safety of Life Service* e *Search and Rescue Service*) e un *Public Regulated Service (PRS)* riservato agli utenti autorizzati dai governi per applicazioni sensibili. Entro il 2015, 18 dei 30 satelliti dovrebbero essere in orbita, consentendo così un esercizio pre-operativo di alcuni servizi. A partire dal 2019/2020, dovrebbe essere realizzata la configurazione finale e quindi la piena operatività del sistema.

EGNOS, operativo da marzo 2011, è un sistema regionale che migliora la precisione e l'affidabilità dei segnali trasmessi da costellazioni di satelliti di posizionamento globale.

Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di svolgere una procedura di consultazione in merito all'Accordo di cooperazione con l'Unione europea per la partecipazione della Svizzera ai programmi europei di navigazione satellitare (Galileo ed EGNOS). La procedura è stata aperta con decisione del 14 agosto 2013, mentre il termine per parteciparvi è scaduto il 14 ottobre 2013.

L'obiettivo del presente rapporto è di illustrarne i risultati.

2. Risultati

2.1. Osservazioni dei Cantoni (incl. la Conferenza dei Governi cantonali, CdC)

La CdC condivide l'opinione del Consiglio federale, in base alla quale, con l'Accordo di cooperazione, la Svizzera mantiene intatte le proprie possibilità di partecipare in maniera ottimale al grande potenziale dei programmi GNSS. Sostiene pertanto la partecipazione della Svizzera e sottolinea l'importante contributo a difesa degli interessi spaziali svizzeri, in particolare nel campo della navigazione satellitare globale. Soltanto attraverso l'Accordo di cooperazione la Svizzera potrà ottenere una rappresentanza nei comitati pertinenti. La CdC saluta inoltre le conseguenze positive dell'Accordo sui Cantoni. In particolare, si segnalano le svariate possibilità d'utilizzo dei programmi GNSS.

In considerazione del fatto che il servizio pubblico regolamentato (PRS) sarà oggetto di negoziati successivi e richiederà un accordo separato tra l'UE e la Svizzera, la CdC si aspetta di essere interpellata nell'ambito di una nuova procedura di consultazione. Condividendo l'opinione che soprattutto il PRS possa essere utile alla protezione della popolazione (polizia e servizi di salvataggio) per adempiere i propri compiti, la CdC parte dal presupposto che venga coinvolta al momento opportuno nei futuri negoziati sul PRS e quindi debitamente informata sulle conseguenze di questo nuovo servizio su di essa.

La CdC ha preso atto che la conclusione dell'Accordo di cooperazione non avrà ripercussioni finanziarie per i Cantoni e che la partecipazione finanziaria della Svizzera ai programmi GNSS sarà sostenuta esclusivamente dalla Confederazione.

¹ EGNOS: European Geostationary Navigation Overlay Service.

² GNSS: Global Navigation Satellite Systems.

Infine, la CdC ha poca comprensione per il fatto che, basandosi su ragioni che la Confederazione reputa urgenti (firma necessaria per il contributo finanziario della Svizzera per il 2013 e attuazione temporanea dell'Accordo di cooperazione prima della fine del 2013), il termine per la procedura di consultazione sia stato ridotto da 3 mesi a 8 settimane. In particolare, la CdC ritiene che il ritardo accumulato dalla parafatura della bozza dell'Accordo, avvenuta il 12 marzo, non sia un motivo sufficiente per ridurre la durata della procedura a 8 settimane.

Da parte dei Cantoni sono pervenute 19 risposte:³ 5 Cantoni si associano esplicitamente al parere della CdC;⁴ le argomentazioni addotte nei pareri degli altri Cantoni collimano con quelle della CdC; singoli partecipanti fanno tuttavia notare che viene accolta con favore l'indipendenza dal segnale GPS americano risultante dallo sviluppo di Galileo.

2.2. Osservazioni dei partiti

2.2.1. Partito popolare democratico (PPD)

Il PPD approva l'Accordo di cooperazione.

Il sistema di navigazione satellitare Galileo ha una grande importanza tecnologica, economica e strategica ed è considerato un importante accordo per il polo di ricerca e industriale svizzero. La dipendenza di numerose attività economiche dalla navigazione satellitare sottolinea quanto sia importante per la Svizzera e per l'UE disporre di un sistema di navigazione civile (Galileo) che andrebbe a integrare l'attuale sistema, militare, americano (GPS).

Il PPD saluta il fatto che il finanziamento della partecipazione svizzera avverrà senza incidere sul bilancio federale e che i costi annuali risultanti dal 2014 saranno compensati internamente.

Il PPD intende invitare il Consiglio federale a continuare a perseguire l'obiettivo dell'accesso alla «Agenzia del GNSS europeo (GSA)» e al *Public Regulated Service* (PRS) e vede in quest'ultimo, in particolare, una grande importanza per la protezione della popolazione.

2.2.2. PLR. I Liberali Radicali (PLR)

Il PLR prende atto, esprimendosi a suo favore, dell'Accordo di cooperazione e approva il presente progetto di legge.

Nell'ottica di una collaborazione a lungo termine nell'ambito dei programmi GNSS, per il PLR l'accesso equiparato, negoziato con successo, dell'industria svizzera alle gare d'appalto è un presupposto importante per il presente Accordo. Quest'ultimo e la rappresentanza nei comitati pertinenti assicurano al polo di ricerca e industriale svizzero il migliore accesso possibile. Parimenti, è accolta con favore la maggiore indipendenza dal GPS americano, controllato militarmente.

Il PLR saluta il fatto che il finanziamento della partecipazione svizzera avvenga senza incidere sul bilancio federale e sia compensato dai vari dipartimenti; avrebbe tuttavia auspicato che il rapporto esplicativo fornisse maggiori dettagli e informazioni sulle modalità dei risparmi.

Riguardo alla partecipazione della Svizzera alla GSA e al PRS, il PLR deplora che non sia stato ancora possibile disciplinarne in via definitiva le modalità e attribuisce grande importanza all'affermazione secondo la quale il tutto verrà attuato e disciplinato senza costi supplementari quando l'Unione europea avrà definito le relative disposizioni d'esecuzione in proposito.

2.2.3. Partito socialista svizzero (PSS)

Il PSS accoglie con favore l'Accordo di cooperazione.

Il PSS ritiene positivo il fatto che l'UE e l'Agenzia spaziale europea (ESA) istituiscano attraverso Galileo un sistema di navigazione satellitare civile che, rispetto all'attuale monopolio

³ BS, GL e SO hanno però rinunciato a formulare un parere materiale.

⁴ BE, FR, SG, SH, TG.

del Global Positioning System (GPS) statunitense, garantisca una navigazione satellitare più affidabile e precisa. In tal modo si pone fine, di fatto, alla dipendenza degli utenti europei dal GPS controllato dall'esercito statunitense, ciò che il PSS saluta esplicitamente.

Per il PSS, l'indipendenza dell'Europa dal GPS è aumentata ulteriormente dall'integrazione in Galileo, su decisione adottata dal Parlamento europeo nel 2008, di un servizio pubblico regolamentato (PRS). Questo servizio protetto offrirebbe a determinati utenti, quali la polizia, i servizi di salvataggio o le truppe di pace, che necessitano di un elevato grado di precisione e continuità del segnale, informazioni relative a posizione e tempo, comportando un passo importante verso un'auspicabile approfondita cooperazione in materia di politica di sicurezza tra la Svizzera e l'UE. In definitiva, sarebbero in gioco anche interessi tecnologici e industriali. L'Accordo consente alla Svizzera di partecipare al progetto anche in futuro e di proseguire l'efficace collaborazione a Galileo nell'ambito dell'ESA nell'interesse del polo tecnologico e industriale svizzero.

Il PSS apprezza che, a causa della mancanza di investitori privati, dal 2008 il settore pubblico abbia sostenuto i costi complessivi, assumendosi nel contempo la totale responsabilità, e che in questo modo abbia accresciuto la propria influenza.

2.2.4. Unione Democratica di Centro (UDC)

L'UDC respinge l'Accordo di cooperazione.

L'UDC considera i programmi GNSS una questione di prestigio dell'UE, che, al più tardi dal momento della completa consegna del programma Galileo a quest'ultima nel 2008, si contraddistingue per una maggiore burocrazia, lotte concorrenziali di politica industriale e conseguenti ritardi e rincari.

Il progetto ha circa 10 anni di ritardo, i costi d'investimento sono raddoppiati, i costi d'esercizio probabilmente triplicheranno e probabilmente le entrate dirette sperate si dimezzeranno.

Inizialmente era stato previsto di finanziare la creazione del sistema attraverso un partenariato pubblico privato (PPP), costituito per due terzi da un gruppo di imprese private. Tuttavia, le trattative non sono andate a buon fine e l'UE ha quindi deciso di finanziare il sistema interamente con fondi comunitari. Non stupisce perciò che l'attuale progetto susciti scetticismo nell'economia e nell'industria e che, per quanto riguarda l'utilizzo, l'accento si sia spostato su attività statali.

L'UDC vede nel PRS attualmente proposto una componente militare. Esso prevede inoltre, anche se si ammette, minimizzando, la presenza di «applicazioni sensibili per utenti autorizzati dai governi», modalità d'uso di polizia e di intelligence. Nel frattempo applicazioni in materia di politica di sicurezza e soprattutto «di politica di sicurezza estera» sono diventate opzioni del programma Galileo richieste dalla politica. Per l'UDC la partecipazione della Svizzera a un programma d'armamento di politica di sicurezza e di politica militare va tassativamente respinta per considerazioni di politica di neutralità.

L'UDC si esprime in modo critico anche sull'eventuale vantaggio di Galileo per l'industria: applicazioni importanti per l'economia e la ricerca, ma anche per gli enti statali, potrebbero essere ottenute attraverso i servizi aperti e commerciali di Galileo e beneficiare della concorrenza tra i vari sistemi di navigazione satellitare disponibili globalmente, senza essere vincolati a uno di essi per ragioni di politica statale. Il vantaggio industriale di un simile trattato va comunque relativizzato per il fatto che altri trattati con l'UE e talune normative OMC garantirebbero la messa a concorso pubblica delle commesse statali. Per gli anni 2008-2020, a questo soltanto apparente grande vantaggio per l'economia si contrapporrebbero costi pari a circa 338 milioni di franchi.

In conclusione, l'UDC ritiene che il progetto rappresenti per l'UE innanzitutto un mezzo ai fini della politica d'integrazione. Con la ripresa del programma Galileo da parte dell'UE il progetto ha assunto una connotazione politica e geopolitica che non va sostenuta. Un legame di dipendenza unilaterale e statalista con questo progetto di prestigio dell'UE va respinto per ragioni di politica di neutralità, istituzionale, finanziaria e di economia estera.

2.3. Osservazioni di associazioni e federazioni

2.3.1. Centre Patronal (CP)

Il CP non ha obiezioni sul principio della partecipazione della Svizzera al programma europeo di navigazione satellitare. Constata che, finora, la Svizzera ha partecipato all'avventura Galileo – è addirittura il Paese terzo con la maggiore cooperazione al programma dalla sua creazione – in qualità di membro dell'Agenzia spaziale europea e informalmente nelle strutture di governance del programma. Il CP ricorda inoltre che è in particolare una società svizzera (SpectraTime) ad aver fornito i famosi orologi atomici che equipaggiano i satelliti. A suo avviso, l'Accordo di cooperazione formalizza la cooperazione della Svizzera con l'Unione europea (Galileo e EGNOS). Ricorda altresì che il suddetto Accordo è stato oggetto di negoziati con l'UE e che, trattandosi di un trattato internazionale, sarebbe in ogni caso difficile apportarvi modifiche materiali in questa fase.

Per il CP, «il progetto sembra essere equilibrato»: esso consente alla Svizzera di partecipare a pieno titolo al programma GNSS europeo e di consolidare la sua posizione quale polo di ricerca, poiché le parti incoraggiano attività di ricerca e di formazione congiunte. Il CP segnala tuttavia che occorrerà concludere entro breve convenzioni che disciplinino l'accesso al PRS e provvedere alla partecipazione all'Agenzia del GNSS europeo (GSA). Parallelamente, ritiene necessario prevedere un meccanismo di ripresa delle disposizioni tecniche per evitare qualsiasi falla di sicurezza nel PRS e assicurare alla Svizzera un accesso permanente ai relativi segnali.

2.3.2. Economiesuisse

L'associazione economiesuisse è favorevole all'Accordo di cooperazione negoziato; nella partecipazione ai programmi GNSS intravede delle opportunità per il polo di ricerca e industriale svizzero e, grazie all'accesso paritario nel settore degli appalti di beni e servizi, maggiori possibilità di vendita per l'industria aerospaziale svizzera.

Riguardo al finanziamento del contributo svizzero ai programmi GNSS, economiesuisse rileva che esso è ragionevolmente proporzionale al vantaggio descritto e apprezza il fatto che non incida sul bilancio federale.

L'associazione economiesuisse vede nella firma dell'Accordo di cooperazione un segnale positivo per le relazioni tra la Svizzera e l'UE e approva lo sviluppo di un sistema di navigazione satellitare basato su un'istituzione civile e la conseguente riduzione della dipendenza dal GPS americano, sotto controllo militare.

2.3.3. Associazione Ingegneri-Geometri Svizzeri (IGS)

Secondo l'IGS, Galileo ed EGNOS sono progetti molto importanti e l'Accordo di cooperazione con l'UE è di grande rilevanza. L'IGS constata che, in particolare per la misurazione, un accesso libero ai segnali è fondamentale e consente di ridurre la dipendenza degli utenti dagli attuali sistemi GPS.

2.3.4. Conferenza dei servizi cantonali del catasto (CSCC)

La CSCC con il suo settore tecnico primario «misurazione ufficiale» è alquanto interessata a un accesso il più libero possibile ai servizi menzionati nell'Accordo di cooperazione, di cui sostiene il disegno.

2.3.5. Unione Svizzera dei Contadini (USC)

Per l'USC, i beneficiari dei programmi GNSS sono la società svizzera nel suo complesso e parti dell'economia, in particolare il settore del traffico aereo e della sicurezza. Il finanziamento previsto, da effettuarsi tra l'altro attraverso il taglio del credito agrario, è quindi ingiustificato. L'USC respinge pertanto qualsiasi finanziamento a spese del preventivo agricolo e respinge l'Accordo di cooperazione, qualora esso non possa essere finanziato attraverso la cassa generale della Confederazione.

2.3.6. Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)

L'USAM si mostra molto critica nei confronti del presente Accordo di cooperazione con l'Unione europea, in particolare per i seguenti motivi:

- si tratta di un ulteriore orientamento unilaterale all'UE;
- sarebbe stato possibile ottenere un accesso ai servizi di navigazione satellitare anche acquistando servizi sul mercato globale, senza che ne derivi una dipendenza (anche militare e inerente al servizio informazioni) dall'UE;
- con la sua partecipazione, la Svizzera finanzia indirettamente la politica industriale di diversi Paesi europei, senza che ne derivi un vantaggio per essa o per le imprese svizzere;
- il progetto presenta una componente militare, la Svizzera diventerebbe così parte di una cooperazione militare;
- la presumibile partecipazione finanziaria della Svizzera, pari a circa 340 milioni di franchi, non sarebbe né proporzionata ai vantaggi, né si limiterebbe a ciò. L'USAM parte dal presupposto che i fondi potrebbero essere più elevati e probabilmente lo saranno.

L'USAM considera i programmi GNSS una questione di prestigio dell'UE, che, al più tardi dal momento della completa consegna del programma Galileo a quest'ultima nel 2008, si contraddistingue per una maggiore burocrazia, lotte concorrenziali di politica industriale e conseguenti ritardi e rincari.

Il progetto ha circa 10 anni di ritardo, i costi d'investimento sono raddoppiati, i costi d'esercizio probabilmente triplicheranno e probabilmente le entrate dirette sperate si dimezzeranno.

Inizialmente era stato previsto di finanziare la creazione del sistema attraverso un partenariato pubblico privato (PPP), costituito per due terzi da un gruppo di imprese private. Tuttavia, le trattative non sono andate a buon fine e l'UE ha quindi deciso di finanziare il sistema interamente con fondi comunitari. Non stupisce perciò che l'attuale progetto susciti scetticismo nell'economia e nell'industria e che, per quanto riguarda l'utilizzo, l'accento si è spostato su attività statali.

L'USAM vede nel PRS attualmente proposto una componente militare. Esso prevede inoltre, anche se si ammette, minimizzando, la presenza di «applicazioni sensibili per utenti autorizzati dai governi», modalità d'uso di polizia e di intelligence. Nel frattempo applicazioni in materia di politica di sicurezza e soprattutto «di politica di sicurezza estera» sono diventate opzioni del programma Galileo richieste dalla politica. La partecipazione della Svizzera a un programma d'armamento di politica di sicurezza e di politica militare è in contraddizione con la politica di neutralità svizzera.

L'USAM ha accluso al proprio un parere della *Chambre vaudoise des arts et métiers*, identico a quello del *Centre Patronal* (2.3.1).

2.3.7. Unione sindacale svizzera (USS)

L'USS approva l'Accordo di cooperazione e il conseguente, necessario adeguamento della legge sul controllo dei beni a duplice impiego.

Reputa opportuno che la Svizzera partecipi ai programmi GNSS, cogliendovi un potenziale per lo Stato e i servizi parastatali quali utenti, ma anche per l'industria e la ricerca, e quindi per l'intera economia nazionale.

L'USS considera il contributo iniziale finanziario di circa 100 milioni di franchi previsto per la partecipazione e il contributo annuale pari a oltre 33 milioni di franchi dovuto dal 2014 un investimento legittimo. Non condivide tuttavia le direttive del Consiglio federale in virtù delle quali la partecipazione ai programmi GNSS non deve incidere sul bilancio federale, in quanto altri settori sarebbero automaticamente costretti ad adottare misure di risparmio.