



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra




# Strategia Cina

## 2021–2024

Strategia di politica estera  
2020–2023



**Strategia Cina**  
2021–2024

Il presente rapporto, approvato dal Consiglio federale il 19 marzo 2021, è una strategia geografica subordinata alla [Strategia di politica estera 2020–2023 \(SPE 20–23\)](#) . Secondo l'obiettivo 6.4 della SPE 20–23 la Svizzera aggiorna la sua strategia nei confronti della Cina e crea organismi di coordinamento interdipartimentali ai fini di una maggiore coerenza. Il rapporto adempie nel contempo il postulato della CPE-N ([20.4334](#) ) e la mozione Nidegger ([20.3738](#) ) (cfr. Allegato).

# Prefazione

Più di settant'anni fa – il 14 settembre 1950 – la Svizzera e la Repubblica popolare Cinese instauravano relazioni diplomatiche. Il Consiglio federale aveva ritenuto opportuno avviare la collaborazione malgrado le differenze tra i sistemi politici, sociali ed economici e le visioni del mondo divergenti tra i due Paesi. La Svizzera fu uno dei primi Stati occidentali a compiere questo passo.

Oggi la Cina è il terzo partner commerciale del nostro Paese dopo l'Unione europea e gli Stati Uniti, ed è uno dei Paesi prioritari globali della nostra politica estera. La Cina è diventata una delle principali potenze mondiali a livello politico ed economico. La Svizzera punta sulla cooperazione, sia bilaterale sia multilaterale, per tutelare i propri interessi e promuovere la ricerca di soluzioni globali alle pressanti sfide del nostro tempo. In Cina sono presenti un migliaio di aziende svizzere. Il Consiglio federale si impegna per far sì che possano contare su condizioni eque e sicure per il loro operato.

Difendere gli interessi svizzeri significa anche proteggere i nostri valori. La democrazia, lo Stato di diritto e i diritti umani sono cruciali per il buon funzionamento del «modello Svizzera» e costituiscono la base delle nostre proficue relazioni con l'estero. Quando si tratta di questi valori, spesso le posizioni della Svizzera e della Cina non sono allineate. Ecco perché il dialogo sulle nostre differenze è così importante.

Gli equilibri globali stanno cambiando. Le relazioni internazionali sono sempre più condizionate, per esempio, dalla rivalità geopolitica tra gli Stati Uniti e la Cina. La politica mondiale è diventata instabile e poco prevedibile. In questa strategia, il Consiglio federale tiene conto di tali dinamiche, assicurando la necessaria flessibilità per poter reagire a ulteriori cambiamenti.

La Svizzera intende restare fedele alla sua politica autonoma nei confronti della Cina e mantenere il proprio impegno per il dialogo e la cooperazione. In qualità di Stato neutrale e Stato ospite di organizzazioni internazionali, si riconosce nel ruolo di «costruttrice di ponti» e ribadisce la centralità del diritto internazionale e di una cooperazione multilaterale fondata su regole chiare.



La politica svizzera nei confronti della Cina è multiforme: tutti i sette Dipartimenti della Confederazione sono in contatto con il Paese asiatico nell'ambito della propria sfera di competenza. I Cantoni, le città, le scuole universitarie, le imprese private, le associazioni di categoria e i think tank intrattengono relazioni, spesso molto intense, con partner cinesi. Il federalismo e la decentralizzazione dei processi decisionali sono tra i punti di forza da preservare della Svizzera. Con la presente strategia per la Cina il Consiglio federale vuole tenere conto di questa complessità, migliorando nel contempo il coordinamento per rafforzare così la coerenza politica.

Da settant'anni la politica della Svizzera nei confronti della Cina è caratterizzata da spirito pionieristico e pragmatismo, ma anche da fermezza nel tutelare gli interessi e i valori del nostro Paese. E anche in futuro sarà così.

Ignazio Cassis  
Capo del Dipartimento federale degli affari esteri

# Indice

---

<b>Compendio</b>	<b>5</b>
<hr/>	
<b>1 Perché una strategia Cina?</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>2 Situazione geopolitica</b>	<b>7</b>
2.1 Una nuova potenza mondiale	7
2.1 Conseguenze internazionali	11
<hr/>	
<b>3 La Svizzera e la Cina</b>	<b>15</b>
3.1 Le relazioni oggi	15
3.2 Posizionamento a livello internazionale	20
3.3 I principi su cui si basa la cooperazione	21
<hr/>	
<b>4 Priorità tematiche</b>	<b>22</b>
4.1 Pace e sicurezza	22
4.2 Prosperità	24
4.3 Sostenibilità	26
4.4 Digitalizzazione	28
<hr/>	
<b>5 Attuazione e risorse</b>	<b>30</b>
5.1 Strumenti di coordinamento interni	30
5.2 Strumenti di coordinamento esterni	31
<hr/>	
<b>Allegato</b>	<b>32</b>
Presenza della Svizzera in Cina	32
Indice delle abbreviazioni	34
Glossario	35
Interventi parlamentari	38


# Compendio

**La Cina è un importante attore internazionale.** Negli ultimi anni ha conosciuto uno sviluppo folgorante ed è entrata nel novero delle grandi potenze. La pianificazione statale di lungo periodo riveste ancora oggi una grande importanza: di recente il Governo cinese ha pubblicato per esempio un insieme di strategie sulla cui base il Paese intende raggiungere la leadership tecnologica mondiale in dieci settori chiave e rafforzare ulteriormente la propria influenza globale.

**La Cina è de facto uno Stato a partito unico** dove negli ultimi anni sono aumentate le tendenze autoritarie così come la repressione del dissenso e la persecuzione delle minoranze. La Repubblica popolare vuole avere maggiore voce in capitolo nelle organizzazioni internazionali e partecipare alla definizione delle regole della cooperazione internazionale secondo i propri interessi. Le tensioni tra la Cina e gli Stati Uniti aumentano, mentre l'UE insiste con più vigore sul rispetto delle regole del gioco stabilite. Queste crescenti rivalità geopolitiche lasciano sempre meno margine alla collaborazione internazionale, uno sviluppo che non risponde agli interessi della Svizzera. In quanto potenza di media importanza con un'economia aperta e orientata alle esportazioni, il nostro Paese ha bisogno di un ordine internazionale solido e di organizzazioni multilaterali efficienti.

**La Svizzera ha alle sue spalle già 70 anni di cooperazione con la Repubblica popolare cinese.** Le relazioni tra i due Stati sono state caratterizzate da spirito pionieristico, flessibilità e apertura, oltre che dal rispetto reciproco dinanzi alle differenze dei rispettivi sistemi politici, sociali ed economici. Oggi la Cina è il terzo maggiore partner commerciale della Svizzera, in una relazione fondata su un accordo di libero scambio, un partenariato strategico innovativo e decine di canali di dialogo, anche sui diritti umani.

**La cooperazione con la Cina continua a essere guidata dagli interessi e dai valori svizzeri.** Il Consiglio federale è certo del fatto che, anche in futuro, la Svizzera potrà tutelare i propri interessi e valori nella maniera più efficace attraverso un dialogo critico e costruttivo e relazioni ampie e diversificate con la Cina. La Svizzera si propone di «costruire ponti», cogliere opportunità e affrontare apertamente i problemi. Un abbandono dell'attuale politica nei confronti della Cina non avrebbe alcun impatto positivo sullo sviluppo politico interno cinese, in compenso danneggerebbe gli interessi svizzeri e alimenterebbe incertezze sulle nostre posizioni di politica estera.

La Strategia Cina identifica i principi, le priorità, gli obiettivi e le misure della politica della Svizzera nei confronti della Cina. Le priorità derivano dalla [Strategia di politica estera 2020–2023](#)  (SPE 20–23) del Consiglio federale e sono le seguenti:

- 1) **pace e sicurezza**
- 2) **prosperità**
- 3) **sostenibilità**
- 4) **digitalizzazione**

La Svizzera cerca in modo mirato la cooperazione con la Cina. Media, ove possibile, tra le prospettive cinesi e occidentali, a beneficio di tutte le parti, e punta a mantenere e perfezionare delle regole condivise. L'imperativo è tutelare l'ordine internazionale liberale. La Svizzera non si esime nemmeno dall'esprimere critiche quando la situazione lo impone, coordinandosi con Stati partner che condividono valori e interessi simili, in particolare con i Paesi europei.

**Il Consiglio federale vuole rafforzare la coerenza all'interno del sistema federalista.** La strategia definisce pertanto un chiaro quadro di orientamento, anche se non si prefigge di anticipare le singole decisioni politiche degli anni a venire. L'attuazione della strategia per la Cina è parte integrante della politica estera, che il Consiglio federale sottopone a un costante lavoro di ridefinizione. Le competenze della Svizzera sulla Cina – dentro e fuori l'Amministrazione federale – devono essere ampliate. Il Consiglio federale rafforza inoltre la coerenza della sua politica nei confronti della Cina e istituisce a tal fine nuovi organismi di coordinamento nell'Amministrazione. Nel gruppo di lavoro interdipartimentale sulla Cina sono rappresentati organi federali che si occupano di Cina di tutti i sette Dipartimenti. La Confederazione amplia nel contempo anche lo scambio di informazioni con gli attori esterni all'Amministrazione federale che svolgono un ruolo importante nel plasmare le relazioni con la Cina, come il Parlamento, i Cantoni, la comunità accademica e scientifica, il settore privato e la società civile.

# 1 Perché una strategia Cina?

Nessun altro Paese si è trasformato così radicalmente negli ultimi decenni come la Cina, che è diventata una locomotiva dell'economia mondiale e si è imposta come grande potenza con ambizioni geopolitiche di portata globale. Il crescente peso della Cina sta cambiando le relazioni internazionali: la Cina esercita un'influenza sempre maggiore all'interno delle organizzazioni multilaterali, tra la Cina e gli Stati Uniti si profila una stagione di concorrenza strategica, e tra la Cina e l'Unione europea si fanno sempre più evidenti le rivalità sistemiche. È in questo contesto che la Svizzera modella la sua politica nei confronti della Cina.

La Cina svolge oggi un ruolo importante per il raggiungimento degli obiettivi che la Svizzera si è prefissata in tutte e quattro le priorità tematiche della [SPE 2020–2023](#) – pace e sicurezza, prosperità, sostenibilità e digitalizzazione. La sua importanza economica è la caratteristica più evidente: la Cina è il terzo partner commerciale della Svizzera dopo l'UE e gli Stati Uniti. Circa mille aziende svizzere, operanti nei settori dell'industria metalmeccanica, dei servizi e dei beni di consumo, hanno investito in Cina. Prima della pandemia di COVID-19 i turisti cinesi totalizzavano più di un milione di pernottamenti all'anno in Svizzera.

Le relazioni tra la Svizzera e la Cina sono in costante espansione. In alcuni ambiti, però, sono diventate più complicate negli ultimi anni. Le differenze di valori si manifestano con sempre maggiore frequenza ed evidenza. Per la Svizzera, la difesa della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti umani e di un ordine internazionale liberale rimane una componente centrale della propria politica estera. Motivo per cui proprio nei confronti della Cina deve sempre più spesso fare i conti con obiettivi contrastanti.

La questione della coerenza diventa sempre più importante. Soprattutto ora che in Svizzera è in costante aumento il numero di attori che hanno contatti con la Cina e concorrono pertanto, in senso lato, a plasmare la nostra politica estera nei confronti di quest'ultima. Non si deve inoltre sottovalutare il fatto che in Svizzera le competenze sulla Cina (cfr. [glossario](#)) spesso non sono ancora molto sviluppate. La strategia stabilisce un quadro di orientamento per i prossimi quattro anni e crea le condizioni necessarie per rafforzare il coordinamento e lo scambio di informazioni tra gli attori coinvolti.

In qualità di strategia geografica subordinata alla [SPE 2020–2023](#) la presente Strategia Cina si riferisce al periodo 2021–2024 (fig. 1).



Figura 1: Schema a cascata delle strategie di politica estera (Fonte: DFAE – Selezione illustrativa di documenti).

# 2 Situazione geopolitica

## 2.1 Una nuova potenza mondiale

Negli ultimi quarant'anni l'economia cinese è cresciuta in modo esponenziale. Nel 1980 il prodotto interno lordo (PIL) cinese era meno della metà di quello svizzero. Oggi corrisponde a quaranta volte tanto. La Cina si è imposta come seconda economia nazionale al mondo dopo gli Stati Uniti, benché, a parità di potere d'acquisto, li abbia già superati<sup>1</sup>.

Anche se il suo PIL pro capite è ancora pari a circa un quarto di quello statunitense, oggi la Cina è la potenza economica che detiene la più grande quota di commercio mondiale. Le quattro maggiori banche del mondo per totale di bilancio sono cinesi e di rilevanza sistemica<sup>2</sup>. Il peso internazionale della valuta cinese è ancora modesto, ma il renminbi ha il potenziale per affermarsi nel lungo periodo come mezzo internazionale di pagamento e riserva di valore.

Il Governo cinese punta a riconquistare la quota di economia mondiale che, nella sua percezione, spetta al Paese in virtù delle sue dimensioni e della sua storia (fig. 2). Negli ultimi anni la crescita economica cinese ha subito un chiaro rallentamento (fig. 3), ma nel 2020 la Cina – a differenza di molti altri Paesi – non è entrata in recessione, nonostante la pandemia di COVID-19. Nei prossimi anni la sua quota nell'economia globale continuerà ad aumentare.

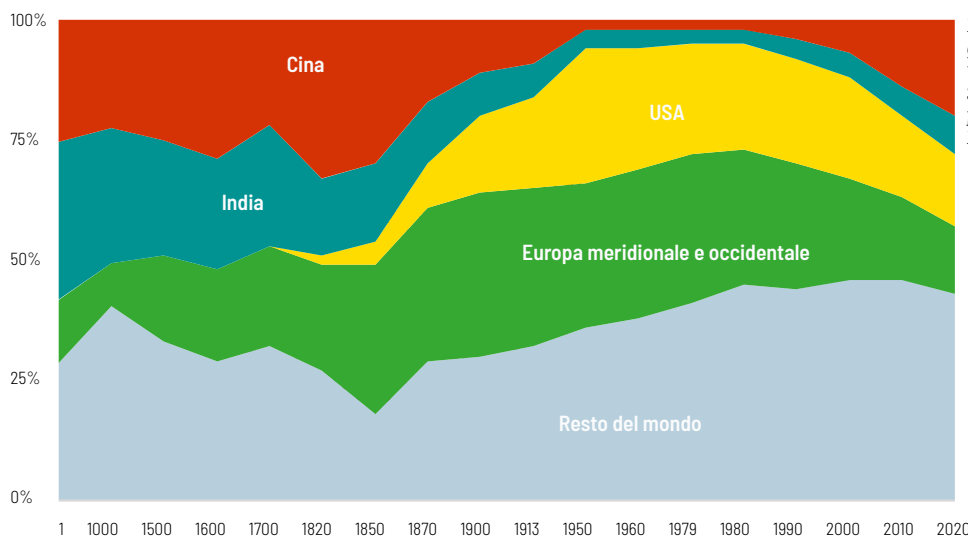


Figura 2: Quota di PIL globale delle grandi potenze o di regioni geopolitiche sull'arco di due millenni (Fonti: Statistics on World Population, GDP; per Capita GDP 1-2008 AD, Angus Maddison; dal 2008: FMI).

<sup>1</sup> Eurostat (Commissione UE), [The 2017 results of the International Comparison Program: China, US and EU are the largest economies in the world](#), maggio 2020.

<sup>2</sup> Consiglio per la stabilità finanziaria, [2020 list of global systemically important banks](#), novembre 2020.

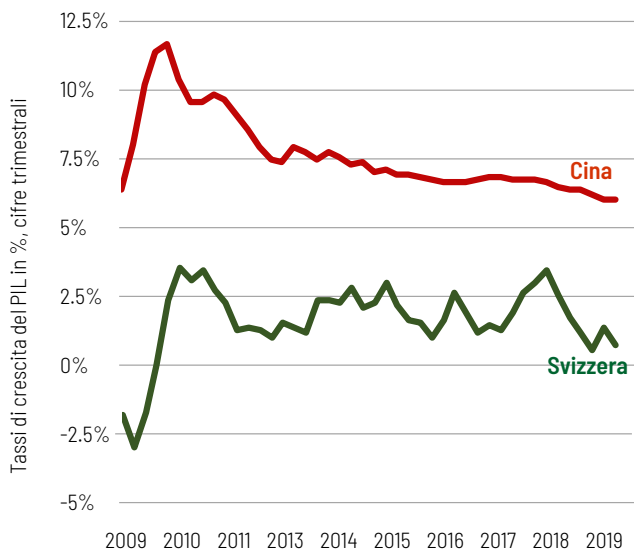


Figura 3: Tassi di crescita del PIL cinese e svizzero per trimestre in percentuale, PIL reale, prima della COVID-19 (Fonti: Ufficio di statistica della Repubblica popolare Cinese, SECO).

I motivi della rapida ascesa della Cina vanno ricercati nella «politica di riforma e apertura» avviata dal Paese nel 1978. L'apertura mirata e controllata dei mercati cinesi e l'istituzione di zone economiche speciali hanno esercitato una forte attrazione sugli investitori esteri. Con la globalizzazione, la Cina ha potuto inserirsi come un anello essenziale in molte catene del valore mondiali. Nel giro di pochi decenni centinaia di milioni di persone sono uscite dalla povertà, in quello che è un sostanziale contributo del Paese asiatico alla lotta globale contro la povertà (fig. 4).

Tuttavia, la speranza – a lungo nutrita in Occidente – che l'apertura all'economia di mercato e l'emergere di una classe media abbiente fossero seguite da maggiore libertà politica non si è materializzata. Né il commercio né l'uso di Internet hanno portato a una trasformazione della Cina in questo senso, anzi negli ultimi anni si sono rafforzate le tendenze autoritarie. Le cittadine e i cittadini cinesi sono diventati più benestanti, ma non più liberi in fatto di diritti politici.

Il modello di governo cinese resta, de facto, quello dello **Stato a partito unico** sotto la guida del Partito comunista cinese (PCC), che domina le strutture statali della Repubblica popolare e i cui organi – che controllano anche l'Esercito popolare di liberazione – prendono le decisioni più importanti. Non esiste una separazione dei poteri esecutivo, legislativo e giudiziario conforme ai parametri delle democrazie liberali. La Costituzione sancisce che l'autorità del PCC è l'elemento centrale del «socialismo con caratteristiche cinesi» e stabilisce che è proibito «sabotare» il sistema socialista.

Se fino alla fine della Guerra fredda il mondo era diviso in due modelli di sviluppo ideologicamente agli antipodi (*economia di libero mercato vs. economia pianificata*), oggi la situazione è diventata più complessa. Grazie alla globalizzazione, i legami tra gli Stati Uniti, la Cina e l'Europa sono molto stretti

in ogni settore (economia, scienza, tecnologia e cultura). Alcuni autori identificano nel modello di sviluppo cinese un «capitalismo di Stato», che si contrappone al modello statunitense dell'«economia di libero mercato» e a quello europeo dell'«economia sociale di mercato»<sup>3</sup>. Si tratta di una forte semplificazione della realtà, che però mostra la ricerca di nuovi modelli di sviluppo sociale per il XXI secolo.

Da quando Xi Jinping ha assunto la guida del partito e dello Stato, rispettivamente nel 2012 e nel 2013, il **potere politico** in Cina è stato ulteriormente **centralizzato**. La «rivitalizzazione» e il «rinnovamento» della Nazione e della cultura cinesi, insieme con la coesione nazionale, sono priorità importanti della leadership cinese. Anche il controllo sulla società è diventato più serrato. Più di qualsiasi altro Stato, la Cina sta utilizzando le possibilità offerte dalla digitalizzazione – nello specifico l'intelligenza artificiale e i big data – anche per garantire il disciplinamento sociale. La Repubblica popolare ha, probabilmente, il sistema di regolamentazione dello spazio digitale più esteso del mondo, che consente per esempio di impedire l'accesso a contenuti in rete, ad aziende digitali estere e a social media indesiderati. L'influenza del PCC è in crescita anche nel settore della formazione e della ricerca.

I diritti delle **minoranze** etniche, in particolare degli Uiguri o dei Tibetani, e dei gruppi religiosi subiscono oggi maggiori pressioni. La condizione dei diritti umani in Cina è peggiorata e, con l'approvazione della cosiddetta legge sulla sicurezza nazionale nel luglio 2020, le limitazioni alla libertà di espressione e di stampa, oltre che alle istituzioni democratiche, sono diventate molto più evidenti anche a Hong Kong. La sicurezza e la stabilità contano dunque più delle libertà individuali.

La Cina ha adottato diverse misure per garantire le basi della sua prosperità e della sua influenza:

Primo: il modello di crescita economica è stato ridefinito in modo da ridurre la dipendenza dall'estero e potenziare la **domanda interna**. La quota di commercio estero sul PIL cinese è scesa da oltre il 60 per cento di 15 anni fa al 35 per cento del 2019.

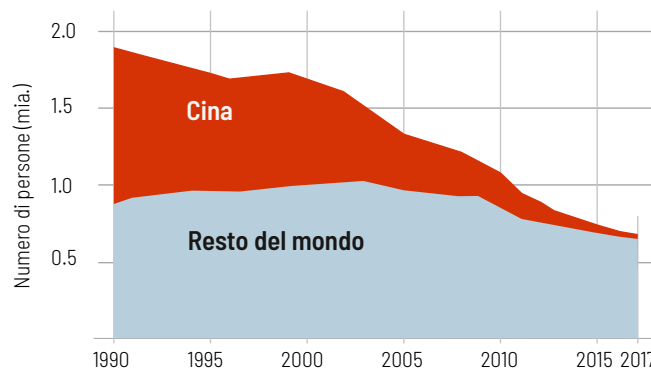


Figura 4: Numero di persone con un potere d'acquisto inferiore a 1,90 dollari al giorno (Fonte: Banca Mondiale).

3 Tobias Ten Brink, Andreas Nölke, *Staatskapitalismus 3.0*, 2013.



Secondo: anche in virtù di questa ridefinizione la Cina si sta trasformando in **una potenza mondiale sul fronte della tecnologia**. Lo Stato e le aziende cinesi investono ingenti risorse nella formazione, nella ricerca e nell'innovazione. Nel 2019 la Cina ha superato per la prima volta gli Stati Uniti diventando il primo Paese del mondo per domande internazionali di brevetto e, nel settore della robotica, è leader di mercato. Con oltre 4400 brevetti depositati, la multinazionale delle telecomunicazioni Huawei ha guidato, per il terzo anno di fila, la classifica delle aziende più innovative<sup>4</sup>. La Cina ha guadagnato terreno rispetto agli Stati Uniti anche per il numero di articoli pubblicati in periodici scientifici occidentali (fig. 5). Con la sua strategia «Made in China 2025»<sup>5</sup> il Governo cinese intende aumentare la qualità dei prodotti per non puntare solo sulle industrie a basso valore aggiunto. A tal fine sono stati identificati dieci settori industriali chiave, tra cui tecnologie informatiche, robotica, medicina e tecnologie verdi. Il settore informatico e tecnologico è già molto performante, tanto che in Cina – anche grazie al sostegno di una politica industriale protezionistica – si è potuto affermare un significativo «ecosistema» digitale, con grandi gruppi sempre più presenti all'estero.

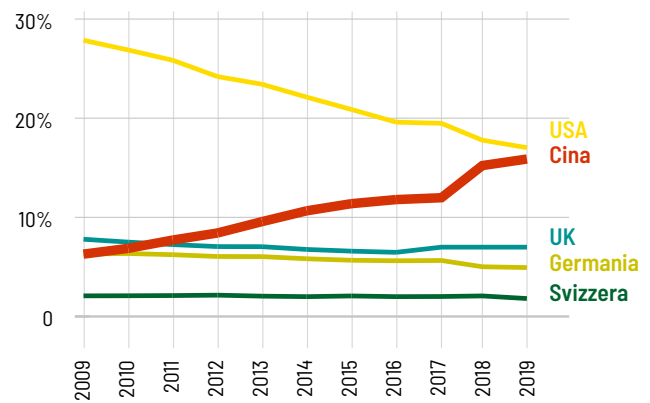
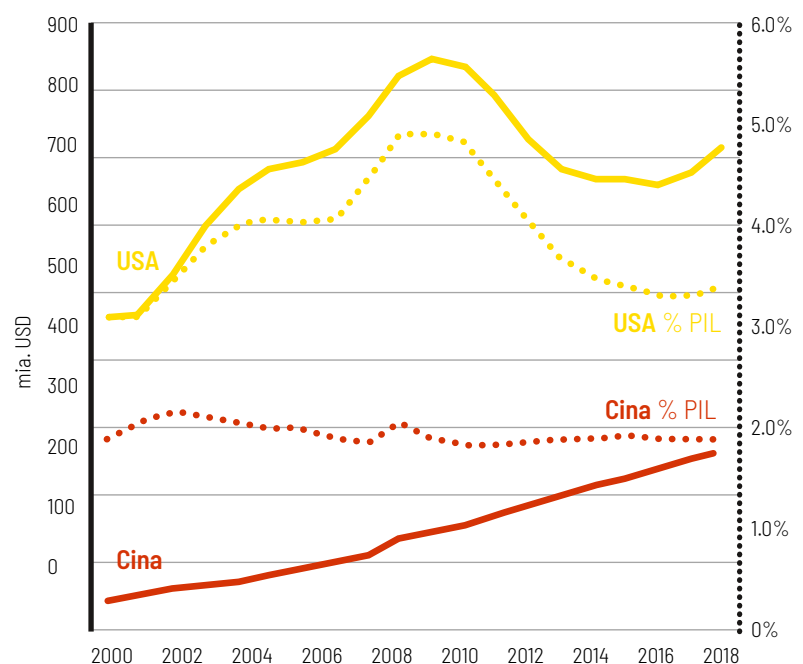


Figura 5: Percentuale di articoli citati in periodici scientifici occidentali (Fonte: SCImago).

Terzo: la Cina guadagna terreno anche per quanto riguarda le **capacità militari**. L'Esercito popolare di liberazione sta diventando una forza armata sempre più moderna, nonostante le lacune ancora esistenti a livello di capacità e il divario considerevole rispetto agli Stati Uniti, che dispongono di 800 basi militari intorno al mondo e di una rete di alleati. Oggi la Cina ha un impatto militare non solo continentale e, nel lungo periodo, sarà in grado di proiettare in modo mirato la sua potenza nel mondo. L'arsenale nucleare è modesto rispetto a quello degli Stati Uniti e della Russia, ma è in corso di espansione e ammodernamento. Nella dottrina militare cinese continua a crescere l'importanza degli strumenti cibernetici e il Paese investe molto nello sviluppo di nuovi sistemi d'arma strategici. La spesa militare cinese è in aumento ed è seconda solo a quella degli Stati Uniti, sebbene resti costante rispetto al PIL (fig. 6).

4 OMPI, [China Becomes Top Filer of International Patents in 2019 Amid Robust Growth for WIPO's IP Services, Treaties and Finance](#), aprile 2020.  
 5 Mercator Institute for China Studies, [Evolving Made in China 2025](#), luglio 2019.

Figura 6: Spesa militare della Cina (stime) e degli USA in termini reali (asse di sinistra) e in percentuale del PIL (asse di destra) (Fonte: SIPRI Military Expenditures Database, Stoccolma 2020).



Sotto la presidenza di Xi Jinping la Cina ha acquisito una nuova consapevolezza di sé come grande potenza. Lo manifesta con una politica estera molto più attiva e con la volontà di farsi rispettare in quanto forza mondiale. Dal punto di vista cinese si tratta del «ritorno» a un ruolo di primo piano sulla scena internazionale dopo che l'Impero cinese aveva toccato il fondo, a livello politico ed economico, durante l'età dell'imperialismo europeo. Il modo in cui è stata gestita la pandemia di COVID-19 ha contribuito a rafforzare ulteriormente la sicurezza di sé della leadership politica. Oggi gli interessi e l'agenda geostrategica della Repubblica popolare sono sempre più globali.

La Cina deve tuttavia confrontarsi anche con grandi sfide interne: le incertezze relative allo sviluppo del commercio mondiale, l'invecchiamento della popolazione e l'alto indebitamento interno prefigurano una situazione economica complessa per i prossimi anni.

Una sfida è lo **sviluppo demografico**. La Cina non ha solo la popolazione più grande del mondo (19%) ma anche quella che invecchia più rapidamente. L'esodo rurale e l'urbanizzazione galoppante comportano sia vantaggi sociali ed economici sia difficoltà. Un tema sempre attuale è inoltre quello della disuguaglianza: anche se la grande maggioranza della popolazione cinese ha potuto beneficiare dello slancio degli ultimi decenni, le differenze nella distribuzione del reddito sono aumentate<sup>6</sup>.

Il rapido sviluppo della Cina porta infine con sé anche enormi **problemi ambientali**. All'inquinamento del suolo, dell'aria e delle acque, che ha una portata locale e regionale, si aggiunge l'emissione di gas a effetto serra, che rappresenta un problema di dimensioni globali. Benché le sue emissioni abbiano raggiunto l'apice nel 2013, con la sua quota di circa il 28 per cento la Cina è tuttora il principale responsabile delle emissioni mondiali di CO<sub>2</sub>. Il dato pro capite è invece simile a quello di molti Stati europei (fig. 7). Più dell'80 per cento del mix energetico cinese è costituito da combustibili fossili. Tuttavia, il presidente Xi si è prefissato l'obiettivo di far diventare la Cina climaticamente neutra entro il 2060. La Cina sta già investendo più di qualsiasi altro Paese nelle energie rinnovabili ed è diventata una pioniera della mobilità elettrica. Se il Paese riuscisse a raggiungere i suoi ambiziosi obiettivi, si farebbe un considerevole passo avanti nella lotta globale contro il cambiamento climatico.

6 Banca Mondiale, [The World Bank in China: Overview](#); Banca Mondiale, [Data Bank: Poverty and Equity](#); Asian Development Bank Data Library, [People's Republic of China, Key Indicators](#).

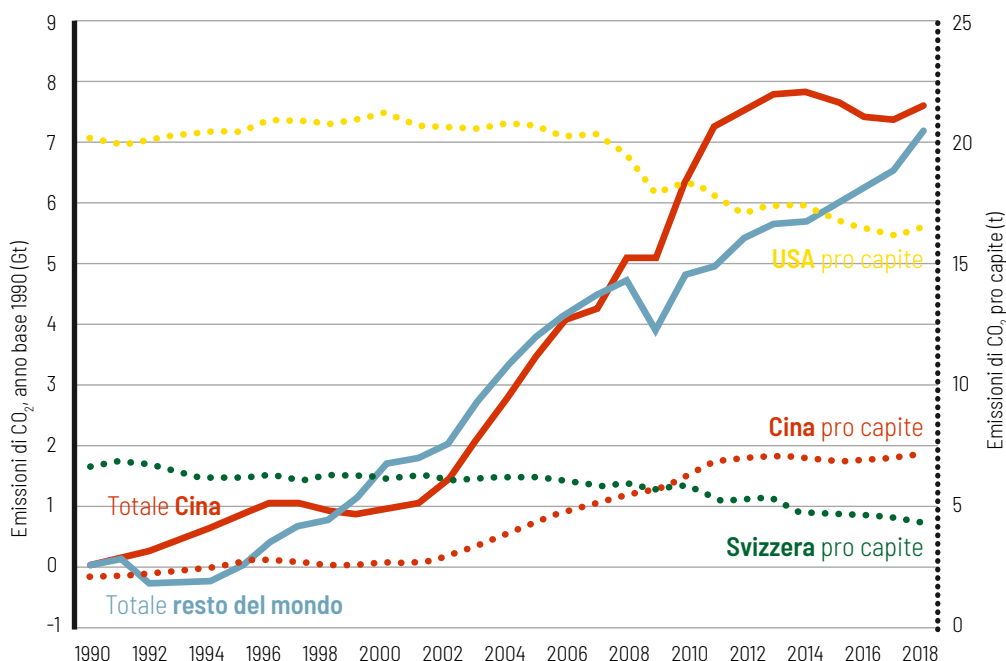


Figura 7: Emissioni di CO<sub>2</sub> totali (asse di sinistra) e pro capite (asse di destra) della Cina a confronto con il resto del mondo, con gli USA e con la Svizzera (Fonte: World Development Indicators, Banca Mondiale, e Global Carbon Project).

## 2.1 Conseguenze internazionali

La Cina sta cambiando il mondo. Nel farlo, segue – più di altre grandi potenze – una strategia di lungo periodo. Il suo dinamismo economico e la maggiore capacità di esercitare un influsso politico sono strettamente connessi. Il modello di sviluppo cinese, caratterizzato da una prosperità che prescinde dal pluralismo politico, esercita un'attrattiva crescente tra i Paesi del Sud del mondo come alternativa alla democrazia liberale. Le conseguenze per l'ordine mondiale sono di vasta portata.

Per molti Paesi in Asia, in America latina e nell'Africa subsahariana la Cina è diventata il più grande partner commerciale e il principale Paese di origine degli investimenti. I grandi progetti infrastrutturali finanziati o prefinanziati dalla Cina non solo consentono al Paese asiatico di accedere a risorse naturali,

nuovi mercati e capacità produttive, ma si traducono anche in opportunità di sviluppo per i Paesi interessati. Sono tuttavia evidenti anche le differenze rispetto ai principi del finanziamento dello sviluppo definiti nel corso dei decenni dai Paesi donatori dell'OCSE. Un esempio riguarda la trasparenza: vista la carenza di informazioni statistiche pubbliche, si sa infatti poco dell'ammontare, della condizionalità e dei vincoli imposti dai finanziamenti. La Cina partecipa inoltre solo in misura limitata alle riforme concordate con i Paesi debitori, per esempio nell'ambito dei programmi dell'FMI o della Banca Mondiale sulla trasparenza e la sostenibilità del debito, sull'aggiustamento strutturale o sulle misure per il buon governo. Alcuni Paesi beneficiari sono legati alla Cina da una forte dipendenza finanziaria.



Figura 8: I vari corridoi economici della Nuova via della seta (Fonte: SIC, Rapporto sulla situazione del Servizio delle attività informative della Confederazione 2020 <sup>2</sup>).

① Nuovo ponte terrestre eurasiatico (Cintura economica della via della seta)

Corridoi economici:

- ② Cina-Mongolia-Russia
- ③ Cina-Asia centrale-Asia occidentale
- ④ Cina-Pakistan
- ⑤ Cina-Bangladesh-India-Myanmar
- ⑥ Cina-Indocina

Rotte marittime economiche:

- ① Cina-Oceano Indiano-Africa-Mediterraneo
- ② Cina-Mar Glaciale Artico-Europa
- ③ Cina-Oceania-Sud Pacifico

La **Nuova via della seta** (*Belt and Road Initiative*, BRI, cfr. [glossario](#) ) lanciata nel 2013, è il paradigma di un modello di sviluppo proiettato sulla scena globale. Con la BRI la Cina si propone di dotare di un marchio la sua crescente presenza internazionale sul piano economico e geopolitico, sottolineando e ampliando strategicamente la sua aspirazione ad assurgere al ruolo di leader<sup>7</sup>. Anche se l'iniziativa non è definita nel dettaglio, l'obiettivo primario è accelerare, all'interno della Cina, lo sviluppo delle province occidentali più povere e rafforzare la connettività tra regioni (in primo luogo Asia, Asia centrale, Europa e Africa) (fig. 8). I grandi progetti infrastrutturali e il coordinamento della politica economica e finanziaria svolgono a tal fine un ruolo cruciale.

A differenza delle organizzazioni multilaterali, la BRI non è un'associazione di membri dotati di pari diritti ai sensi del diritto internazionale, ma piuttosto una struttura costruita intorno alla Cina, nella veste di Paese iniziatore, anfitrione e presidente permanente. Il problema in questo sistema è che non è possibile negoziare né verificare secondo criteri equamente vincolanti per tutti, come nei consessi multilaterali, l'applicazione di standard internazionalmente riconosciuti. L'attuazione concreta di questo programma strategico nelle sue diverse declinazioni è gestita dalla Cina in modo elastico.

Il ruolo della Cina nell'ambito del **multilateralismo** è profondamente cambiato: oggi la Repubblica popolare investe molto nei forum multilaterali esistenti. È più partecipe, si assume responsabilità e si presenta come un pilastro dell'ordine esistente. Nell'ultimo decennio la quota cinese dei finanziamenti alle Nazioni Unite è cresciuta molto rapidamente (fig. 9), anche se il contributo ai diversi organismi dell'ONU è concesso in modo selettivo. Delle cinque potenze con diritto di veto nel Consiglio di sicurezza, la Cina è quella che mette a disposizione più truppe per le missioni di mantenimento della

pace. Tuttavia tra lo staff del Segretariato dell'ONU è ancora sottorappresentata, pur essendo l'unico Paese ad avere ben quattro direttori su un totale di 15 agenzie specializzate.

Nell'OMC la Cina continua a beneficiare dello status di Paese in via di sviluppo nella maggior parte dei settori. Finora si è tuttavia assunta solo una responsabilità limitata per il mantenimento e l'ampliamento delle norme che regolano il commercio mondiale. Nelle banche di sviluppo multilaterali (p. es. l'Associazione internazionale per lo sviluppo del Gruppo Banca Mondiale) la Cina figura spesso tra i dieci maggiori Stati donatori, ma il Paese resta anche un grande mutuuario e ha quindi un insolito doppio ruolo all'interno di queste istituzioni. La Repubblica popolare si è fatta infine promotrice di nuove strutture di governance e nel 2015 ha lanciato una nuova banca di sviluppo multilaterale, la Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture (AIIB), che è sempre più attiva fuori dell'Asia.

La Cina sta anche sfruttando la sua crescente influenza per rimodellare il sistema multilaterale a suo favore. Pechino reinterpreta così le norme dell'ordine internazionale esistente secondo il proprio modello di società e di sviluppo – una tendenza che diventa lampante in particolare nell'ambito dei diritti umani – e si adopera per limitare l'accesso degli attori della società civile alle organizzazioni internazionali.

L'espansione della potenza cinese con il perseguimento vigoroso dei propri interessi accentua le tendenze verso un'ulteriore frammentazione dell'ordine internazionale. La crescente influenza della Cina nel sistema delle Nazioni Unite è anche legata al fatto che gli Stati Uniti negli ultimi anni non hanno voluto assumere lo stesso ruolo di leadership multilaterale ricoperto in passato. Nel frattempo gli sforzi per riformare e rafforzare il sistema multilaterale sono diventati ancora più difficoltosi a causa della crescente rivalità tra la Cina e gli USA.

7 NDRC, MFA, MOFCOM, [Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road](#) , marzo 2015.

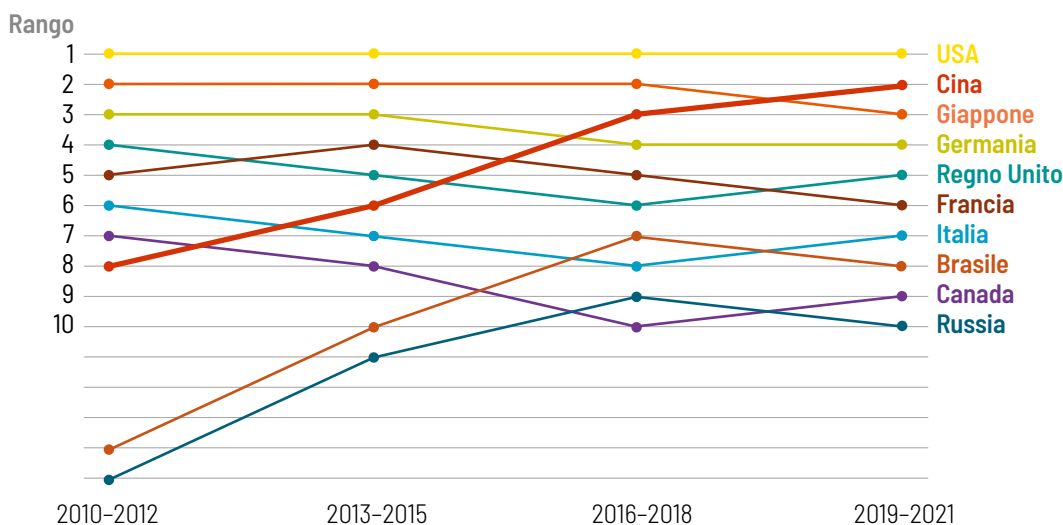


Figura 9: Classifica dei 10 maggiori contribuenti al bilancio ordinario dell'ONU dal 2010 (Fonte: ONU).

La **politica degli Stati Uniti nei confronti della Cina** è profondamente cambiata: Washington non definisce più la Cina un partner, bensì un «concorrente strategico». Il crescente scetticismo è ormai trasversale nello spettro politico americano. Sotto l'amministrazione Trump, gli Stati Uniti e la Cina si sono imposti una serie di dazi e sanzioni che complicano le catene di valore globali. Vista la strettissima connessione tra le due economie, un disaccoppiamento (*decoupling*) totale sarebbe legato a costi enormi ed è pressoché inimmaginabile, mentre è invece già in corso un disaccoppiamento *parziale*, per esempio per quanto riguarda le nuove tecnologie e prodotti strategici come i microchip.

Non è ancora possibile fare previsioni sulla misura in cui la governance globale continuerà a frammentarsi e se diventeranno più profonde le fratture tra diverse aree di influenza con regole, sistemi di valori, standard industriali, spazi di dati e sistemi di pagamento indipendenti. La formazione di simili blocchi a scapito di soluzioni multilaterali farebbe emergere molti più perdenti che vincitori. È tuttavia realistico immaginare una crescente competizione tra gli Stati Uniti e la Cina che si spinga oltre l'attuale conflitto commerciale e tecnologico.

Un aumento del rischio di escalation è particolarmente evidente nella periferia marittima della Cina. Nel Mar Cinese Meridionale le rivendicazioni territoriali cinesi si scontrano con quelle di altri Paesi e con il diritto al libero accesso ai mari che gli Stati Uniti e molti altri Stati reclamano. La questione di Taiwan rimane carica di potenziale di conflitto, mentre si registra un aumento delle tensioni anche ai confini tra la Cina e l'India.

L'**Unione europea** ha le carte in regola per posizionarsi come terza forza nella struttura del potere globale. In effetti l'integrazione europea è anche una risposta al fatto che il mondo ha smesso da tempo di essere eurocentrico. Solo insieme, gli Stati del vecchio continente avrebbero il peso necessario per far valere sulla scena mondiale i valori e gli interessi europei. Spesso, tuttavia, la diversità delle posizioni nazionali è d'intralcio a un'efficace politica estera comune dell'UE.

Sulla Cina, gli Stati dell'Unione sono riusciti a definire basi comuni. La posizione dell'UE nei suoi confronti è molto meno improntata allo scontro di quella degli Stati Uniti. Nel suo documento strategico, l'UE definisce la Cina come «partner, concorrente e rivale sistemico, contemporaneamente», esige il rispetto degli standard multilaterali e insiste su una maggiore reciprocità<sup>8</sup>. L'obiettivo non è il disaccoppiamento, ma una cooperazione guidata dalla difesa dei suoi interessi, nell'osservanza delle regole del gioco internazionali. Vari Stati membri hanno già adottato strategie per la Cina con orientamenti simili<sup>9</sup>. Con l'intesa politica di principio su un Accordo globale in materia di investimenti (*Comprehensive*

*Agreement on Investment, CAI*) tra l'UE e la Cina (dicembre 2020) la Commissione UE cerca di dare peso a questi principi e di migliorare le condizioni per le sue relazioni economiche. Sul mercato cinese molte aziende continuano infatti a doversi misurare con incertezza del diritto e arbitrarietà, violazioni dei diritti di proprietà intellettuale e della protezione dei dati e della personalità, nonché con trasferimenti forzati di tecnologia. Nell'economia cinese un ruolo dominante è ancora riservato allo Stato e alle aziende controllate o sovvenzionate da quest'ultimo, circostanza alla base di significative distorsioni della concorrenza. La quota di mercato delle società di servizi straniere in Cina continua a essere molto bassa.

La Cina, dal canto suo, è oggi molto più presente in Europa rispetto a dieci anni fa e con molti Stati ha instaurato partenariati bilaterali. Con i Paesi dell'Europa orientale e centrale intrattiene un modello di cooperazione regionale (Cina-PECO o «meccanismo 17+1»). Dal 2005 gli investimenti diretti cinesi in Europa superano i 400 miliardi di dollari statunitensi, anche se la tendenza è in calo dal 2017. In diversi Stati le aziende cinesi hanno investito in infrastrutture.

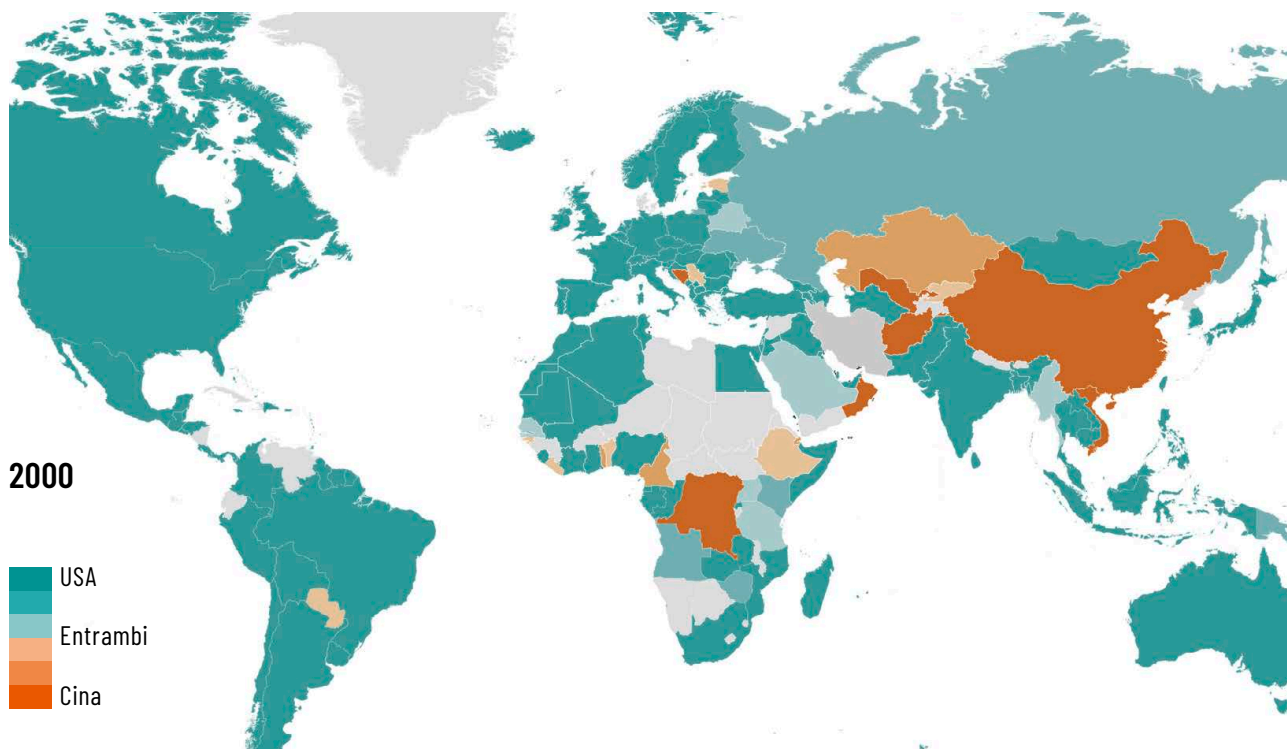
Come negli Stati Uniti, anche in molti Paesi europei l'immagine della Cina nell'opinione pubblica è peggiorata. Dalle rilevazioni pluriennali emerge una tendenza inequivocabile in questo senso<sup>10</sup>. All'interno dell'UE e dei suoi membri ha guadagnato terreno l'idea che l'Europa abbia bisogno di una politica più uniforme e assertiva nei confronti della Cina. L'Unione si sforza pertanto, con successo, di garantire maggiore coerenza anche nei settori di competenza degli Stati membri. Nel 2019 ha creato, per esempio, un quadro comune per il controllo degli investimenti diretti esteri in infrastrutture di importanza critica, la cui attuazione è demandata ai singoli Stati. Tuttavia, la convivenza di posizioni nazionali divergenti sull'ammissione di tecnologie cinesi nel settore del 5G (cfr. [glossario](#)) è solo un esempio delle difficoltà che continuano a rendere difficile la formulazione di una politica comune.

Resta anche da vedere fino a che punto emergerà una posizione europea indipendente o più atlantista nei confronti della Cina. La nuova strategia di crescita, presentata dalla Commissione UE come un «Green Deal europeo» che punta a creare una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, è l'esempio di una consapevolezza europea che si distingue sia da quella cinese sia da quella statunitense. In alcuni ambiti, per esempio quando si parla di valori comuni come le libertà politiche individuali, ci si può comunque aspettare una cooperazione euro-americana

<sup>8</sup> Commissione UE, [EU-China – A strategic outlook](#), marzo 2019. Commissione UE, [EU China Relations](#), giugno 2020.

<sup>9</sup> Esempi: [Paesi Bassi](#) e [Svezia](#).

<sup>10</sup> Laura Silver, Kat Devlin, Christine Huang, [Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries: Majorities say China has handled COVID-19 outbreak poorly](#), ottobre 2020.



*I confini e i nomi illustrati e le designazioni usate su queste mappe non implicano l'appoggio o l'accettazione ufficiale da parte della Svizzera.*

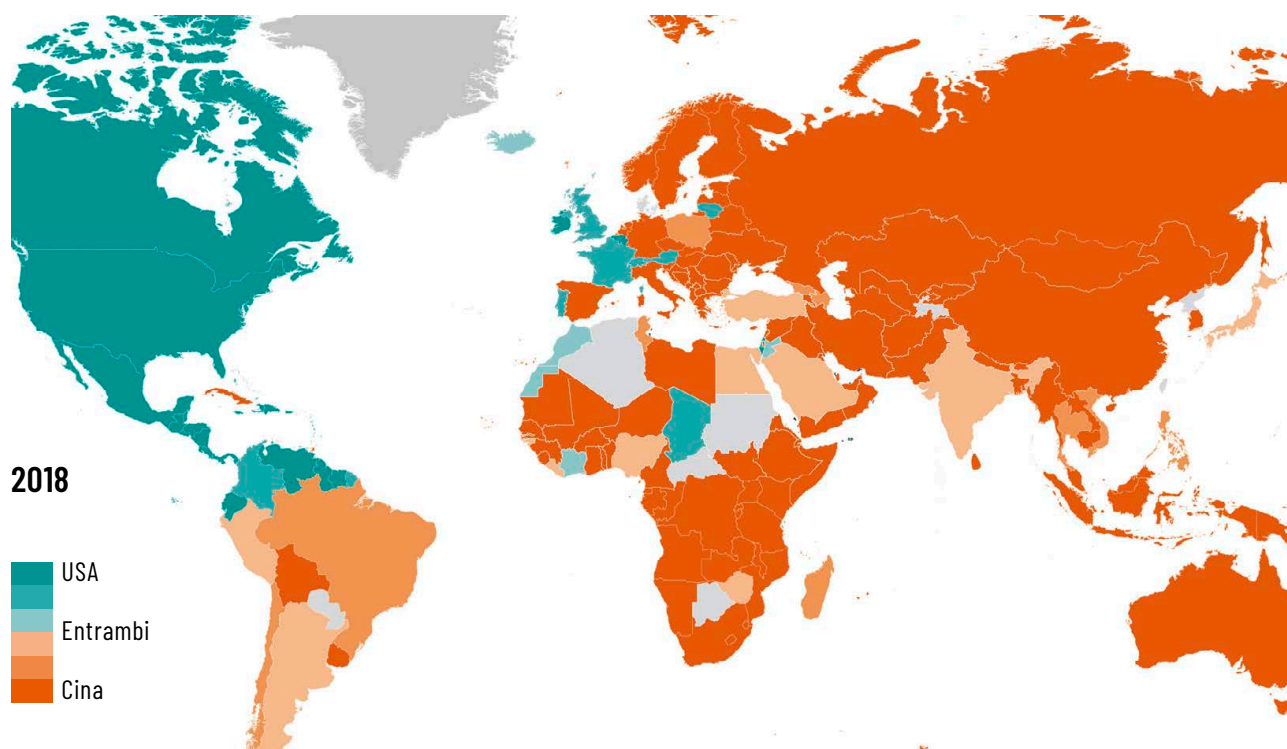


Figura 10: Cambiamenti nel sistema di commercio mondiale – Visualizzazione del partner commerciale più importante (USA o Cina) per Paese nel 2000 e nel 2018 (Fonte: Lowy Institute sulla base di FMI, Direction of Trade Statistics).

# 3 La Svizzera e la Cina

Oggi le relazioni bilaterali tra la Svizzera e la Cina sono di ampia portata, multiformi e costruttive; le differenze vengono affrontate apertamente. Come premessa alla strategia che guiderà i rapporti con il Paese asiatico, il presente capitolo illustra innanzitutto queste relazioni. In seguito espone alcune considerazioni fondamentali sul posizionamento della Svizzera nella struttura di potere mondiale in costante evoluzione,

delineata nel capitolo sulla situazione geopolitica. La politica della Svizzera nei confronti della Cina non può essere definita facendo astrazione dal contesto più ampio in cui si inserisce, e lo stesso vale per le relazioni con le altre grandi potenze. In conclusione questo capitolo elenca i principi chiave su cui si baseranno le future relazioni con la Cina.

## 3.1 Le relazioni oggi

Nel 1950 la Svizzera fu uno dei primi Stati occidentali a riconoscere la Repubblica popolare Cinese. Dall'inizio degli anni 1980 a oggi le relazioni bilaterali con la Cina si sono rafforzate, intensificandosi notevolmente e arrivando a includere molti settori diversi: politica, diritti umani, economia, mercato del lavoro e occupazione, scienza e tecnologia, formazione, ambiente, migrazione e cultura. Dal 2010 la Cina è il più importante partner commerciale della Svizzera in Asia. Nel 2005 il Consiglio federale identifica la Cina come uno degli otto Paesi prioritari della politica estera della Svizzera a livello globale.

In linea con la cosiddetta politica «di una sola Cina», la Svizzera si astiene dall'intrattenere relazioni diplomatiche con le autorità di Taiwan, anche se la cooperazione a livello tecnico, economico e culturale resta comunque possibile e auspicabile. La Svizzera riconosce inoltre il carattere democratico delle autorità locali e della società taiwanese.

Nel 2014 entra in vigore l'Accordo di libero scambio (ALS) con la Cina, il primo firmato dalla Repubblica popolare Cinese con un Paese dell'Europa continentale, e nel 2016 Svizzera e Cina concordano l'istituzione di un «partenariato strategico innovativo». Ogni anno ha luogo inoltre un dialogo strategico a livello di ministri degli esteri. Questo è il quadro in cui si svolgono i quasi 30 dialoghi tecnici tra le autorità svizzere e le autorità cinesi.



Figura 11: Logo per i 70 anni di relazioni diplomatiche tra la Svizzera e la Repubblica popolare Cinese (Fonte: DFAE).

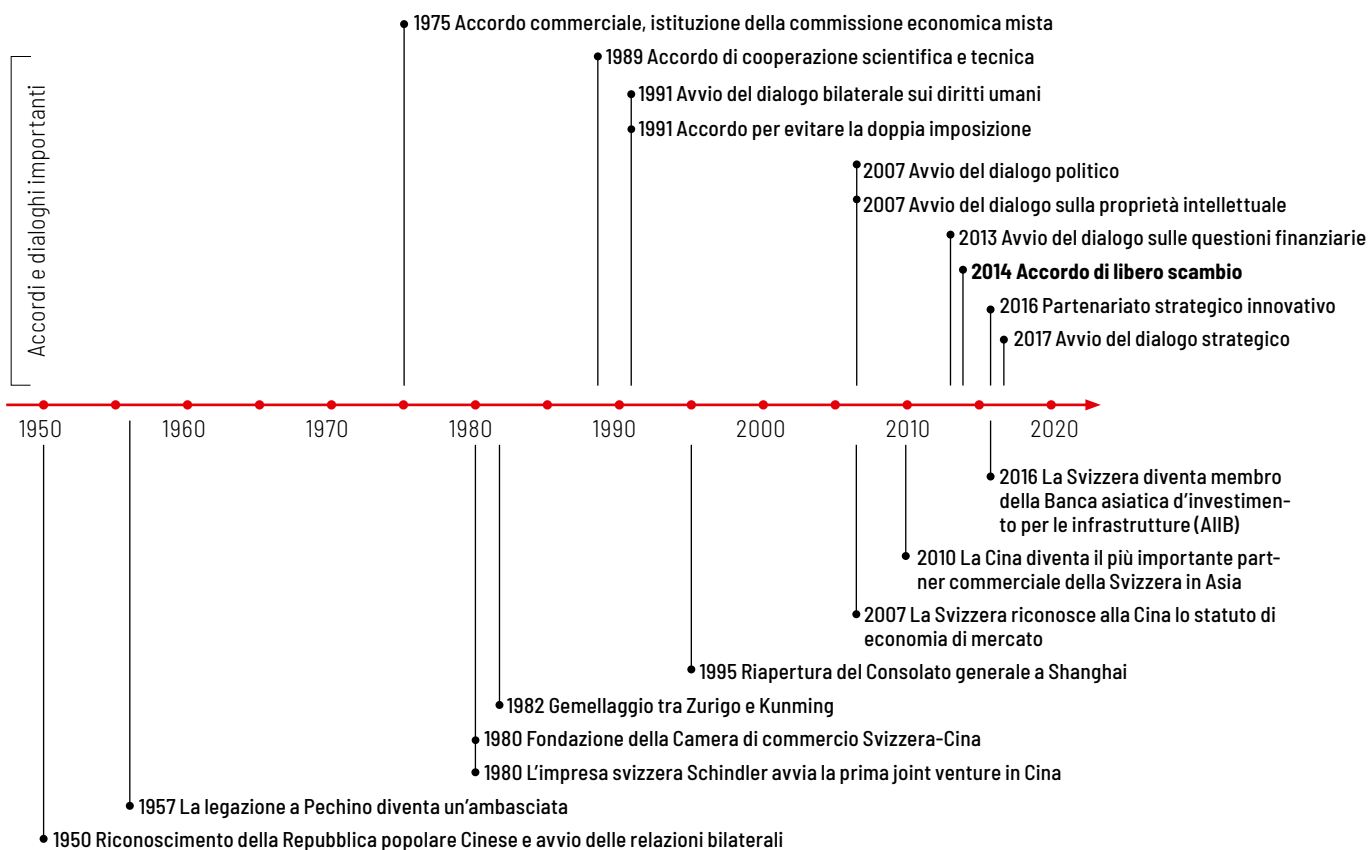


Figura 12: Alcune pietre miliari delle relazioni bilaterali (Fonte: DFAE).

Le relazioni bilaterali sono quindi ampie, sostanziali in molti settori e fondate sul dialogo. Oggi si presentano come esposto di seguito (gli ambiti tematici non sono necessariamente elencati in base alla loro importanza).

**Commercio:** con un volume di scambi bilaterali di merci pari a circa 36 miliardi di franchi<sup>11</sup> (50 mia. fr. se si considera anche la regione amministrativa speciale di Hong Kong), nel 2019 la Cina era il terzo partner commerciale per importanza della Svizzera (fig. 13)<sup>12</sup>. Secondo la BNS, nello stesso anno il volume degli scambi di servizi è stato di 7,2 miliardi di franchi. Fin dall'inizio il più importante motore delle relazioni bilaterali è costituito dagli interessi economici. Dal confronto internazionale emerge chiaramente che le imprese industriali e di servizi svizzere hanno svolto un ruolo pionieristico nel farsi strada sui mercati e sulla piazza di investimenti cinesi. In virtù della sua posizione strategica come porta di accesso alla Cina e della certezza del diritto che assicura, Hong Kong è sede di molte aziende e istituzioni finanziarie svizzere. L'ALS con la Cina ha migliorato l'accesso al mercato cinese, in particolare per il settore industriale, e ha creato il necessario quadro giuridico per curare e sviluppare le relazioni economiche.

Nella primavera del 2020, durante la pandemia di COVID-19, la Svizzera ufficiale e le sue rappresentanze in Cina hanno sostenuto l'acquisto di prodotti medicali cinesi. Nonostante le difficoltà, la solida rete di contatti che lega imprese, associazioni e rappresentanze in loco ha facilitato la comunicazione capillare e il coordinamento.

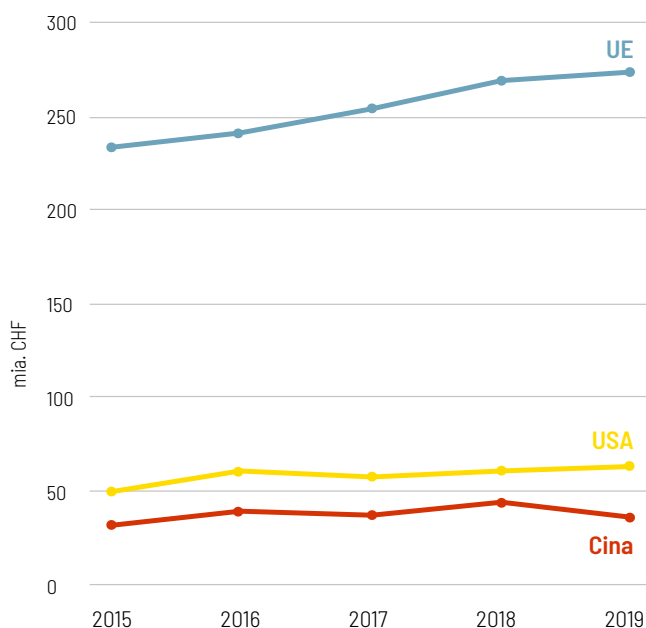


Figura 13: Volume di scambi totale tra la Svizzera e i suoi principali partner commerciali fino al 2019 (Fonte: AFD).

11 «Totale 2», incl. oro in lingotti e altri metalli preziosi, monete, pietre preziose e semipreziose, e opere d'arte e d'antiquariato.

12 La bilancia commerciale del 2020 è influenzata dalla pandemia di COVID-19, le cifre di riferimento sono pertanto quelle del 2019.



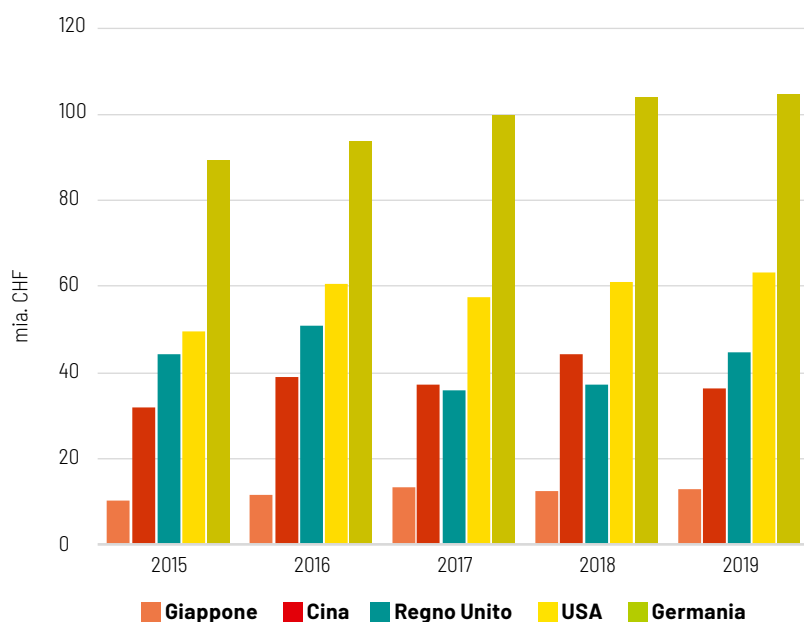


Figura 14: Volume di scambi totale tra la Svizzera e alcuni importanti partner commerciali fino al 2019 (Fonte: AFD).

Le sfide per le imprese svizzere presenti sul mercato cinese restano notevoli. Fra quelle più spesso ricordate: la mancanza di certezza del diritto, il protezionismo locale e lo stretto intreccio tra Stato ed economia. A ciò si aggiunge il fatto che l'industria cinese è sempre più competitiva a livello internazionale. Inoltre, anche le imprese svizzere subiscono indirettamente le ripercussioni del conflitto commerciale e tecnologico tra Stati Uniti e Cina che ha portato, tra le altre cose, all'imposizione di dazi doganali supplementari per le merci e a controlli più rigorosi delle esportazioni con effetti in parte extraterritoriali. Già in precedenza, comunque, le rigide misure di regolamentazione, per esempio nel settore dei flussi di dati transfrontalieri, rendevano difficili le attività delle aziende straniere. Le consegne di piccoli pacchi provenienti dalla Cina, ordinati su piattaforme di e-commerce americane o cinesi, rappresentano una sfida per le autorità doganali e fiscali svizzere.

**Lavoro e occupazione:** in questo campo la Svizzera e la Cina portano avanti un dialogo approfondito avviato dopo la conclusione di un accordo bilaterale concluso nel quadro dell'ALS. L'accordo ribadisce gli obblighi assunti da entrambi i Paesi in quanto Stati membri dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Le parti sociali sono attivamente coinvolte nella sua attuazione, sia in Svizzera che in Cina. Il dialogo finora si è concentrato soprattutto sul partenariato sociale, il servizio pubblico di collocamento, la salute e la sicurezza sul lavoro.

**Questioni finanziarie e fiscali:** la cooperazione tra le autorità in questo settore si è approfondita dopo il lancio del dialogo bilaterale annuale in campo finanziario e la revisione dell'accordo per evitare la doppia imposizione del 2013. Lo scambio automatico di informazioni sui conti finanziari è avvenuto per la prima volta nel settembre del 2019. La Cina è un mercato strategico in crescita per il settore finanziario svizzero. Per il momento Hong Kong resta la piazza più

importante, ma le progressive aperture sul mercato finanziario cinese permettono agli istituti finanziari svizzeri di espandersi a livello continentale, contribuendo così anche allo sviluppo di questo mercato. La liberalizzazione offre inoltre nuove opportunità di cooperazione bilaterale, per esempio nel campo dei mercati dei capitali, delle infrastrutture finanziarie, delle assicurazioni e della finanza sostenibile. Nonostante gli sviluppi positivi registrati negli ultimi anni, tuttavia, i limiti posti all'accesso al mercato, i controlli sulla circolazione dei capitali e le barriere all'espansione delle imprese in nuovi ambiti e allo stabilimento di filiali continuano a rappresentare una sfida per il settore finanziario svizzero. Le banche cinesi sono presenti in Svizzera sin dalla creazione della piattaforma per il renminbi<sup>13</sup> nel 2016.

**Investimenti:** fino al 2016 gli investimenti diretti cinesi in Svizzera sono aumentati costantemente, ma sono ancora relativamente modesti (fig. 16). L'acquisizione della società agrochimica basilese Syngenta da parte della società statale cinese ChemChina nel 2016 è stata, a oggi, il culmine di questa tendenza. Nel 2019 la Cina totalizzava 14,9 miliardi di franchi di partecipazioni di capitale (come investitore ultimo beneficiario) in Svizzera, corrispondenti all'1,1 per cento del totale degli investimenti diretti esteri. Alla fine del 2019 gli investimenti diretti svizzeri in Cina ammontavano a circa 22,5 miliardi di franchi.

<sup>13</sup> Dal 2016 la valuta cinese – il renminbi – può essere scambiata in Svizzera.

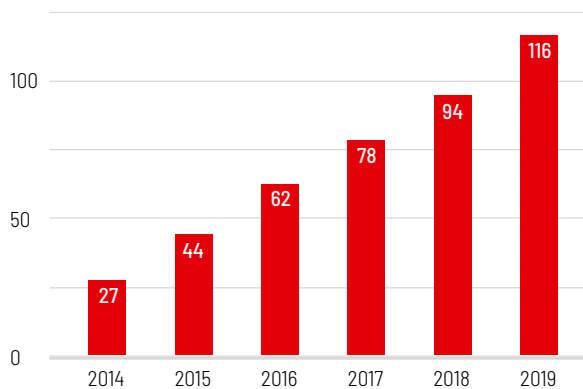


Figura 15: Numero di imprese in Svizzera appartenenti a un gruppo multinazionale cinese (2019: dati provvisori; fonte: Ufficio federale di statistica).

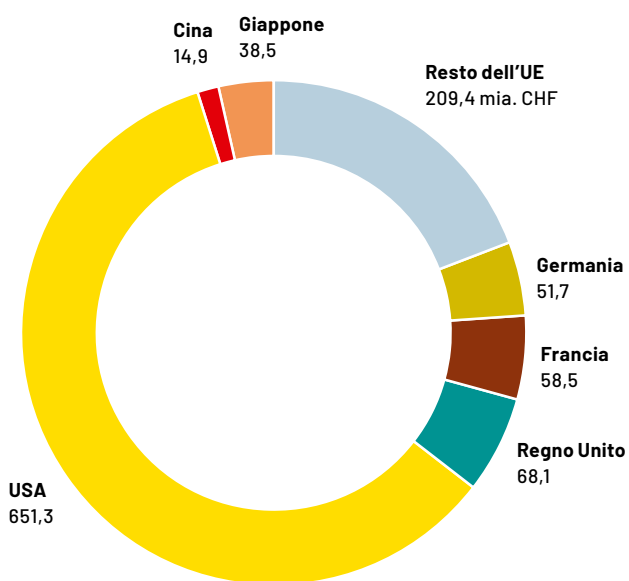


Figura 16: Investimenti diretti esteri (in mia. fr.) dei principali partner economici della Svizzera nel 2019, suddivisi per investitore ultimo beneficiario (Fonte: BNS).

La Cina, gli Stati Uniti e altri Paesi esercitano un controllo sugli investimenti transfrontalieri in aree considerate critiche per l'ordine pubblico. Anche in Svizzera l'aumento – osservato negli ultimi anni – degli investimenti di aziende private e a controllo statale di grandi Paesi emergenti, tra cui la Cina, ha provocato un dibattito sulla necessità di simili controlli. Nel marzo del 2020, con l'adozione della [mozione Rieder 18.3021](#), il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di creare le basi giuridiche per il controllo degli investimenti, anche in rapporto alla questione degli investimenti cinesi. Il Consiglio federale sta dando attuazione a questo mandato. L'apertura della procedura di consultazione è prevista per la seconda metà del 2021.

Rispetto alla Svizzera, l'accesso alla Cina per gli investimenti diretti esteri è limitato, benché negli ultimi anni si siano registrati alcuni sviluppi che potrebbero facilitarlo. Resta, tuttavia, tutta una serie di ambiti in cui gli investimenti esteri non sono possibili. Nel quadro della sua politica industriale, la Cina verifica ogni cinque anni se aprire autonomamente determinati settori agli investimenti stranieri o, se necessario, chiuderli di nuovo.

**Turismo:** la Cina è un importante mercato di origine per il turismo svizzero. Nel 2019 i pernottamenti di ospiti cinesi sono stati circa 1,4 milioni. La Cina si è posizionata così al quarto posto, dopo Germania, Stati Uniti e Regno Unito, come mercato estero di origine. Nel 2020 la pandemia di COVID-19 ha tuttavia provocato il blocco pressoché totale del turismo internazionale.

**Educazione, ricerca e innovazione:** in quanto una delle nazioni leader nel mondo sul piano della tecnologia, la Svizzera è un partner interessante per la Cina nel campo della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione. L'acquisizione di tecnologie straniere è una componente importante del modello di sviluppo prescritto dallo Stato cinese. Anche in Svizzera le aziende cinesi agiscono sempre più come acquirenti di imprese ad alta intensità tecnologica.

› La cooperazione con la Cina nell'**ambito della ricerca e dell'innovazione (R&I)** si è intensificata dopo l'avvio del dialogo bilaterale ufficiale nel 2003, il lancio di programmi bilaterali a sostegno della collaborazione scientifica e tecnologica nel 2008 e l'apertura di uno Swissnex a Shanghai nello stesso anno (fig. 17). Anche i programmi quadro dell'Unione europea per la ricerca e l'innovazione rappresentano uno strumento multilaterale utile per la cooperazione con la Cina. Il Paese asiatico è un partner interessante in molte discipline rilevanti e impegnative dal punto di vista tecnico e finanziario ed è un mercato fondamentale per il [parco svizzero dell'innovazione](#), «Switzerland Innovation». Quest'ultimo e vari accordi specifici mirano a promuovere la Svizzera come importante polo di ricerca e sviluppo. I progetti di cooperazione bilaterali e multilaterali si basano sempre sull'autonomia, l'iniziativa e gli interessi degli attori svizzeri del campo della ricerca e dell'innovazione. Quasi tutte le scuole universitarie svizzere hanno ormai stretto partenariati con la Cina, anche se di importanza e portata variabile.

› Dal 2014 si svolge un dialogo politico regolare anche nel **campo della formazione**. La Cina mostra grande interesse per il modello delle scuole universitarie professionali (SUP) svizzere e si è ispirata alla Svizzera per alcune sue riforme. Questo permette al nostro Paese di far conoscere il suo sistema di formazione professionale in un mercato importante, a beneficio delle SUP e delle aziende svizzere in Cina. Secondo l'Ufficio federale di statistica, nell'anno accademico 2019–2020 erano 2493 gli studenti provenienti dalla Cina iscritti alle università svizzere, una cifra che fa dei Cinesi il quarto gruppo, per dimensioni, di studenti stranieri in Svizzera. In merito al significato di libertà accademica Svizzera e Cina hanno idee differenti.

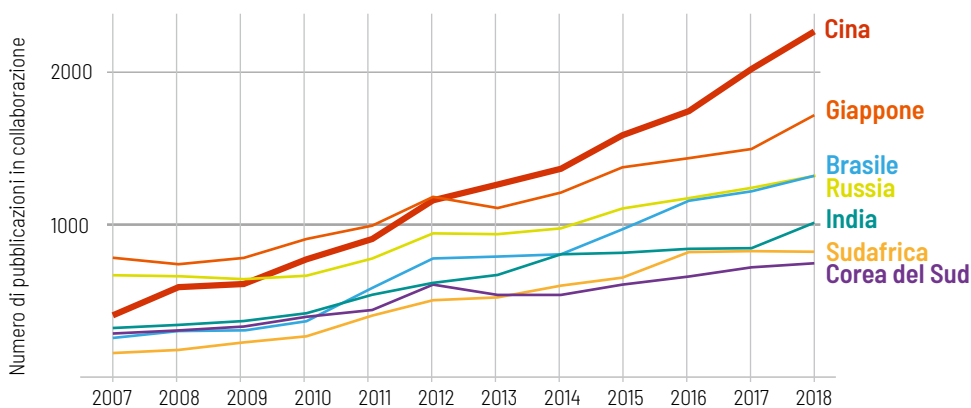


Figura 17: Numero di pubblicazioni scientifiche svizzere in collaborazione con la Cina e con altri paesi BRICS, Corea del Sud e Giappone (Fonte: Evaluation of Switzerland's bilateral cooperation programmes in science and technology, IRIS Group, 2020).

- › Nel **settore digitale** alcune società cinesi sono ormai leader mondiali in vari campi, come l'informatica e le telecomunicazioni, la tecnologia di sorveglianza, i velivoli senza pilota, il commercio elettronico e l'intelligenza artificiale. Le posizioni della Cina e della Svizzera a volte divergono ampiamente. È il caso, per esempio in materia di governance digitale, protezione dei dati, flussi di dati transfrontalieri, accesso al mercato nell'economia digitale, tutela dei diritti umani e separazione tra interessi economici e interessi statali. L'attuale dibattito sul ruolo del gruppo tecnologico cinese Huawei nello sviluppo delle reti mobili 5G tocca direttamente anche gli interessi della Svizzera.

**Sostenibilità:** in quanto principale emettitrice di gas a effetto serra e allo stesso tempo firmataria ottemperante dell'Accordo di Parigi sul clima, la Cina è un partner importante per la Svizzera nel campo della protezione globale del clima. La DSC porta avanti da anni diversi programmi con la Cina nel campo dei cambiamenti climatici. Il programma sino-svizzero «Zero Energy Building» punta per esempio a ridurre le emissioni di gas a effetto serra in Cina.

**Sanità:** la Cina svolge un ruolo centrale per quanto riguarda le questioni sanitarie internazionali, come ha messo in evidenza la pandemia di COVID-19. La dipendenza della Svizzera dai principi attivi farmaceutici e dai dispositivi medici di protezione prodotti in Cina ha portato all'attenzione dell'opinione pubblica la questione della sicurezza e della sostenibilità delle catene di approvvigionamento. La Cina è anche uno dei mercati più importanti per le imprese svizzere che operano nel settore delle scienze della vita.

**Diritti umani:** a livello bilaterale il nostro Paese e la Cina portano avanti dal 1991 un dialogo sui diritti umani. Questo dialogo confidenziale permette di affrontare la situazione dei diritti umani in modo aperto e critico concentrandosi in particolare sulla libertà di espressione e sui diritti delle minoranze, anche nelle zone tibetane della Cina e nello Xinjiang. Inoltre, le reciproche priorità vengono discusse negli organismi multilaterali, mentre a livello bilaterale se possibile vengono affrontati casi specifici ed esplorate opportunità concrete di cooperazione. Dal 2003 è in atto, per esempio, uno scambio di esperti del sistema penitenziario.


La disponibilità della Cina a discutere questioni connesse ai diritti umani è diminuita negli ultimi anni con il pretesto che si tratterebbe di un'ingerenza nei suoi affari interni. Allo stesso tempo, nel Paese la situazione è peggiorata notevolmente per quanto riguarda la libertà di espressione, la protezione della sfera privata, i diritti delle minoranze e i tentativi di fare pressione sui difensori dei diritti umani. Ci sono divergenze nel modo di intendere i diritti umani e di assicurarne la protezione. La Cina sta cercando di introdurre nel discorso internazionale le proprie concezioni e una nuova terminologia per reinterpretare i diritti umani in chiave cinese.

L'ultima tornata di dialogo si è svolta a Pechino nel giugno del 2018. Da allora, i successivi cicli sono stati annullati dalla Cina, sia in risposta al coinvolgimento della Svizzera nelle critiche multilaterali alla situazione nello Xinjiang sia a causa della pandemia di COVID-19. Anche altri Stati che conducono un dialogo sui diritti umani con la Cina si trovano nella stessa situazione (p. es. Regno Unito, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Giappone). Nel 2020 solo l'UE e la Germania hanno potuto svolgere le loro tornate di dialogo. Australia, Francia, Canada, Norvegia, Svezia e Stati Uniti hanno invece sospeso il dialogo con la Cina su questo tema.

Malgrado le divergenze e i risultati insoddisfacenti, il dialogo sui diritti umani con la Cina mantiene la sua importanza per la Svizzera anche nel periodo 2021–2024, e questo essenzialmente per due motivi: ribadisce l'impegno svizzero a dialogare con la Cina e la volontà di fare progressi concreti in questo campo, e sottolinea l'importanza che il nostro Paese attribuisce ai diritti umani nelle sue relazioni bilaterali. Per le vittime delle violazioni in Cina il dialogo è un segnale importante del fatto che il deterioramento della condizione dei diritti umani non passa inosservato.

Il dialogo bilaterale è solo uno dei vari strumenti bilaterali e multilaterali di cui la Svizzera dispone per affrontare le questioni legate ai diritti umani. Determinante per garantire l'effettivo impatto dell'impegno per i diritti umani nei confronti della Cina è la difesa coerente e costante di queste preoccupazioni a tutti i livelli e negli organismi multilaterali.

## 3.2 Posizionamento a livello internazionale

Nella [SPE 2020-2023](#) , il Consiglio federale osserva che a fronte degli sviluppi politici globali la politica estera è diventata più complessa e che le relazioni con le grandi potenze sono sempre più importanti per la Svizzera. Le relazioni con i singoli Stati si iscrivono pertanto inevitabilmente in un contesto più ampio.

L'ascesa della Cina e i cambiamenti degli equilibri di potere non mettono fundamentalmente in discussione l'attuale posizionamento internazionale della Svizzera. La politica estera svizzera continuerà a essere indipendente e ad avere un orientamento universale. La Svizzera è un Paese neutrale, che non appartiene a nessun blocco ed è aperto al dialogo con tutti gli Stati.

Nel contempo continua a difendere i propri valori e interessi di lungo periodo. Un ordine economico liberale, rispettoso dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali individuali, e la democrazia come modello organizzativo sono, inequivocabilmente, tra i valori fondanti della Svizzera che negli ultimi decenni le hanno garantito sicurezza, indipendenza e prosperità.

La polarizzazione geopolitica o la formazione di due blocchi, cinese e americano, non corrispondono agli interessi della Svizzera. Il nostro Paese sostiene le riforme delle organizzazioni internazionali affinché il multilateralismo non perda la sua efficacia nel XXI secolo. I problemi globali richiedono soluzioni globali. La sicurezza, lo Stato di diritto e l'affidabilità dell'ordine internazionale possono essere garantiti solo in questo modo.

Posizioni indipendenti, una diplomazia mirata e un approccio ponderato e fondato sul diritto internazionale alle controversie globali creano le condizioni per mantenere la fiducia nella Svizzera come «costruttrice di ponti» che, attraverso i suoi buoni uffici, contribuisce a garantire un ordine internazionale stabile. La Ginevra internazionale può esistere come luogo neutrale di dialogo solo se la Svizzera si presenta in modo credibile e, se necessario, con la dovuta discrezione. La Svizzera, da parte sua, si aspetta che la sua indipendenza sia rispettata a livello internazionale e di non essere posta di fronte a degli aut aut. In caso di dubbio, prende sempre le parti della libertà.

Anche gli Stati europei e l'UE sostengono spesso posizioni simili a quelle della Svizzera e restano i suoi partner più importanti. I loro valori corrispondono in molti casi a quelli del nostro Paese. Nell'attuale situazione geopolitica la regolamentazione delle relazioni con l'UE diventa dunque ancora più importante ed è urgente assicurare un maggiore coordinamento su alcune questioni politiche internazionali. La Svizzera comunque coordina la propria azione anche con numerosi Stati extraeuropei che perseguono interessi simili ai suoi al fine di rafforzare la cooperazione multilaterale basata su regole e individuare possibili soluzioni comuni alle sfide globali.

Il Consiglio federale è guidato da analoghe considerazioni anche nei rapporti con la Cina. La cooperazione con Stati non democratici è complessa e il dialogo è difficile in caso di divergenze di opinioni. Sul piano della politica interna, inoltre, le aspettative nei confronti della Cina divergono. Il Consiglio federale è tuttavia convinto che la Svizzera possa salvaguardare anche in futuro i suoi interessi e valori nel modo più efficace solo mantenendo relazioni molto diversificate con questo Paese. Un allontanamento della Svizzera dalla Cina non avrebbe alcun impatto positivo sullo sviluppo politico interno cinese, in compenso danneggerebbe gli interessi svizzeri e alimenterebbe le incertezze sulle nostre posizioni in politica estera.


### 3.3 I principi su cui si basa la cooperazione

Fondandosi su quanto esposto fin qui, il Consiglio federale formula i seguenti tre principi, che costituiscono una base per la sua politica nei confronti della Cina e riguardano le relazioni bilaterali, la cooperazione multilaterale e il coordinamento in Svizzera.

1. Il Consiglio federale persegue una politica indipendente, considera la Cina come un Paese prioritario della sua politica estera e rafforza le necessarie competenze. Cerca di favorire la cooperazione in tutti i settori in cui la Svizzera ha degli interessi e difende con determinazione i valori fondamentali sanciti dalla Costituzione.
2. Il Consiglio federale si adopera per l'integrazione della Cina nell'ordine internazionale liberale e nella ricerca di risposte alle sfide globali. La Svizzera si coordina maggiormente con i partner che condividono le sue posizioni, se ciò rappresenta un valore aggiunto.
3. Il Consiglio federale ha un approccio equilibrato, coerente e coordinato nei confronti della Cina e lo persegue promuovendo il confronto con il Parlamento, i Cantoni, la comunità accademica e scientifica, il settore privato e la società civile.



# 4 Priorità tematiche

Nel presente capitolo i principi su cui si basa la cooperazione con la Cina vengono applicati alle quattro priorità tematiche della [SPE 2020–2023](#) . Questi ambiti tematici non possono essere nettamente separati l'uno dall'altro, e la Cina vi svolge un ruolo centrale sia a livello globale sia in relazione alla Svizzera. Per ogni priorità tematica vengono fissate posizioni generali e definiti obiettivi e misure.


## 4.1 Pace e sicurezza




L'ascesa della Cina ha implicazioni per tutte le questioni che riguardano la pace e la sicurezza. La Svizzera mette in primo piano i temi esaminati di seguito.

**Sicurezza internazionale:** la Svizzera mantiene relazioni con tutti gli attori geopolitici importanti e si posiziona come attore affidabile e credibile. Promuove il dialogo e la comprensione reciproca, ma difende anche i propri interessi e valori.

La Cina ha sia le ambizioni che i mezzi di una grande potenza e sta sviluppando i suoi strumenti per raggiungere questo obiettivo, comprese le capacità e le competenze militari (anche nell'ambito cibernetico e della disinformazione/influenza). Sta inoltre rafforzando il proprio arsenale convenzionale e nucleare. La Svizzera è interessata direttamente e indirettamente dalle tensioni militari e dalle rivalità strategiche e ritiene che una corsa agli armamenti nella regione dell'Asia-Pacifico debba essere evitata. Le violazioni del diritto internazionale, per esempio del diritto del mare, devono essere prevenute e contenute. La Svizzera promuove il controllo degli armamenti e il disarmo, anche con il coinvolgimento della Cina, per esempio allo scopo di migliorare la trasparenza e in vista di nuovi accordi relativi alle armi nucleari. Nella penisola coreana continua ad adoperarsi per la pace e la sicurezza. In questo caso la Cina è un interlocutore essenziale.


**Multilateralismo:** la Svizzera lavora per un ordine internazionale basato su regole (cfr. [glossario](#) ) e istituzioni multilaterali efficaci. Promuove la ricerca di soluzioni globali

ai problemi globali, nel rispetto del diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario. Con la Cina è impegnata in una collaborazione costruttiva nel quadro delle Nazioni Unite, anche in relazione alla propria candidatura a un seggio nel Consiglio di sicurezza dell'ONU per il biennio 2023–2024. La Cina ha un ruolo importante da svolgere per il buon funzionamento della Ginevra internazionale come centro di dialogo multilaterale.

**Sicurezza interna:** la crescente influenza della Cina si nota anche in Svizzera. Si va dal lobbismo politico convenzionale e dalla diplomazia pubblica alle attività di spionaggio su suolo svizzero. Questa situazione fa aumentare il rischio che la Svizzera possa diventare il bersaglio di pressioni politiche. Il nostro Paese, inoltre, in quanto Stato ospite di organizzazioni internazionali e per le sue attività di mediazione nei conflitti, è un rilevante obiettivo di intelligence e quindi anche teatro di forme classiche di spionaggio. Nel mirino dei servizi cinesi ci sono poi le comunità della diaspora residenti in Svizzera. Sullo sfondo di una tendenza che ha carattere globale, la Cina, come altri Stati, usa anche le sue crescenti capacità informatiche per far valere i propri interessi strategici. Gli attori cinesi del settore informatico, sostenuti dallo Stato, agiscono anche in Svizzera prendendo di mira obiettivi locali o sfruttando l'infrastruttura informatica e di telecomunicazione svizzera per attacchi all'estero. Le sfide concrete riguardano soprattutto la protezione della piazza economica e scientifica, che possono essere obiettivi di spionaggio industriale ed economico a causa del loro know-how tecnologico e dei prodotti di elevata qualità. La Svizzera deve pertanto proteggere la propria sovranità anche nello spazio digitale e impedire lo spionaggio informatico, il flusso incontrollato di dati e i tentativi di interferenza (cfr. glossario: [Cybersicurezza](#) .

**Diritti umani:** la Svizzera comunica chiaramente alla Cina che il rispetto dei diritti fondamentali individuali deve essere una componente centrale delle relazioni tra i due Paesi. Anziché privilegiare un canale specifico trova più promettente affrontare in modo sistematico la questione dei diritti umani in tutte le relazioni bilaterali e multilaterali con la Cina. Dal punto di vista tematico, la Svizzera si concentra sui diritti e le libertà civili e politiche, in particolare la libertà di espressione, i diritti delle minoranze etniche e religiose, l'abolizione della pena di morte e il legame tra economia e diritti umani. La consultazione di partner che hanno posizioni affini permette alla Svizzera di agire in modo più efficace. Uno scambio di esperti del sistema carcerario offre infine l'opportunità di lavorare per introdurre miglioramenti concreti in ambiti specifici.

## Obiettivi e misure

- A. La Svizzera è in grado di difendere meglio i propri **valori e interessi** di lungo periodo rispetto all'orientamento della politica di sicurezza della Cina.
- Approfondire la conoscenza e la comprensione della politica di sicurezza della Cina.
  - Intensificare il dialogo con altri attori competenti in Svizzera (scuole universitarie, think tank, centri ginevrini (cfr. [glossario](#) ) ecc.).
  - Portare avanti un regolare dialogo diplomatico con la Cina su questioni concernenti la sicurezza.
- B. Nei confronti della Cina, la Svizzera si impegna a sostenere i principi dell'**ordine internazionale**.
- Rafforzare il dialogo bilaterale con la Cina sulle priorità della Svizzera all'ONU e in altri organismi multilaterali pertinenti.
  - Incentivare il confronto e la cooperazione sul ruolo della Cina in ambito multilaterale con partner che hanno posizioni affini.
- C. La Svizzera incentiva un impegno costruttivo della Cina nel **controllo degli armamenti**.
- Integrare la Cina nei meccanismi di lotta alla proliferazione e di controllo delle esportazioni.
  - Promuovere la trasparenza della Cina nel campo del controllo degli armamenti e della non proliferazione.
- D. La Svizzera respinge lo **spionaggio e le attività di influenza** cinesi sul proprio territorio.
- Sensibilizzare tutte le parti interessate (settore economico, mondo scientifico, autorità) attraverso iniziative della Confederazione.
  - Rafforzare la cooperazione nel campo della sicurezza interna con Paesi che hanno posizioni affini.
- E. La Svizzera promuove il rispetto dei **diritti umani** in Cina.
- Portare avanti il dialogo bilaterale sui diritti umani con la Cina
  - Promuovere il rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo in Cina.
  - Farsi garante dell'universalità dei diritti umani, a livello bilaterale e multilaterale.
  - Sviluppare le capacità attraverso scambi mirati di esperti con il Governo cinese.

## 4.2 Prosperità



**Multilateralismo:** un sistema commerciale, finanziario e monetario multilaterale stabile e affidabile è nell'interesse della Svizzera, che lo difende all'interno degli organismi competenti (tra cui l'OMC, l'FMI, la Banca Mondiale, l'OCSE, l'FSB, il G20). Se si considera poi il suo ruolo a capo di un gruppo di voto nelle istituzioni di Bretton Woods (che comprende anche la maggior parte dei paesi dell'Asia centrale), la questione della cooperazione con la Cina è particolarmente importante. In quanto seconda economia mondiale, la Cina è un elemento centrale del sistema multilaterale e ha la responsabilità di rispettare i suoi obblighi internazionali. La Svizzera sostiene l'integrazione della Cina e delle organizzazioni regionali da lei create (come l'AIB) negli organismi multilaterali esistenti e nel complesso di norme che reggono questo sistema.

**Commercio bilaterale e investimenti:** in quanto economia aperta, la Svizzera è interessata alla libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali basata sulla non discriminazione e su standard concordati a livello internazionale. Problemi come la non chiara distinzione tra imprese statali e private e il favoritismo ingiustificato, i trasferimenti forzati di tecnologia e un contesto normativo che discrimina *de jure* o *de facto* i fornitori stranieri riducono la portata dei progressi fatti dalla Cina. Tra questi ultimi si possono citare le recenti aperture del mercato, i miglioramenti nel campo della ricerca e dello sviluppo e l'applicazione più rigorosa delle norme ambientali. La Svizzera trae vantaggio dalle opportunità offerte dall'apertura economica della Cina e sostiene il miglioramento delle condizioni quadro per garantire relazioni commerciali e di investimento sostenibili, rette dal principio dell'interesse reciproco. Ciò include un accesso senza barriere e non discriminatorio al mercato cinese, compresa la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, la protezione dei dati e delle informazioni, nonché la possibilità di utilizzare flussi di dati transfrontalieri per le attività economiche.

**Promozione del commercio estero:** la Svizzera sostiene le imprese svizzere, in particolare le PMI, attraverso Switzerland Global Enterprise (S-GE), che le assiste nell'identificazione di opportunità di vendita, nel posizionamento come fornitori competitivi e in generale nell'accesso al mercato cinese. Ciò avviene principalmente attraverso la trasmissione di informazioni, l'offerta di consulenza e la partecipazione a fiere commerciali. In collaborazione con S-GE, la Svizzera mantiene una struttura d'appoggio che offre un'estesa gamma di servizi e ha diverse sedi in Cina. S-GE svolge anche compiti di promozione per la piazza economica svizzera e incentiva l'insediamento di imprese nel nostro Paese. L'assicurazione

svizzera contro i rischi delle esportazioni (SERV) copre i rischi politici e il rischio svalutazione crediti in caso di esportazioni di beni e servizi verso la Cina. Anche altri strumenti di diplomazia commerciale, come i dialoghi bilaterali, le missioni che prevedono il coinvolgimento del settore privato o la rete esterna, contribuiscono a sostenere le imprese svizzere nelle loro attività con la Cina e in Cina.

**Educazione, ricerca e innovazione (ERI):** gli obiettivi e gli strumenti definiti dal Consiglio federale nella [Strategia internazionale della Svizzera nel settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione](#)  si applicano anche nel contesto della Cina. La Confederazione crea le condizioni quadro necessarie per permettere agli attori del settore ERI di approfondire le collaborazioni in corso con la Cina e di avviare di nuove. In questo ambito vengono trasmessi e ribaditi i principi fondamentali della politica ERI svizzera, come l'autonomia delle istituzioni, l'approccio *bottom-up*, la promozione della concorrenza, l'attenzione all'eccellenza e l'apertura. Particolare attenzione è dedicata agli obiettivi strategici a lungo termine della Cina (p. es. l'acquisizione di tecnologie) e alle possibili implicazioni per le istituzioni partner svizzere e per la Svizzera in quanto sede di importanti infrastrutture di ricerca. L'impegno della Svizzera a favore della protezione della proprietà intellettuale in Cina serve anche gli interessi del Paese come piazza economica e polo della ricerca.

**Turismo:** la Svizzera crea le condizioni quadro necessarie per uno sviluppo sostenibile e duraturo del turismo. I viaggi tra Cina e Svizzera sono importanti dal punto di vista economico e contribuiscono alla comprensione reciproca tra i popoli.

**La Svizzera e la BRI (Belt and Road Initiative):** la Svizzera è favorevole all'idea di migliorare la connettività tra la Cina e l'Europa. Si mostra tuttavia cauta rispetto alla BRI, soprattutto perché il progetto non offre solo opportunità ma porta con sé anche dei rischi. Date le molteplici relazioni con la Cina, è *nel nostro interesse economico* garantire alle imprese svizzere la possibilità di partecipare ai progetti BRI senza essere discriminate. Gli attori svizzeri possono inoltre contribuire allo sviluppo di infrastrutture sostenibili nelle regioni interessate dalla BRI. La Svizzera però intende anche difendere in modo sistematico le proprie esigenze per quanto riguarda il rispetto delle norme internazionali, l'ambiente e le condizioni di lavoro, i diritti umani, lo Stato di diritto, il finanziamento sostenibile dei progetti e la trasparenza. La cooperazione concreta si fonda su questo approccio costruttivo e allo stesso tempo prudente<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Il Memorandum of Understanding (MoU) sullo sviluppo della cooperazione nei mercati terzi  punta a regolamentare la cooperazione nel quadro della BRI.




## Obiettivi e misure

- F. La Svizzera promuove l'**affidabilità, la trasparenza, la stabilità e la funzionalità** del sistema commerciale, finanziario e monetario internazionale sulla base di regole riconosciute a livello multilaterale.
- Identificare e avviare possibili forme di cooperazione bilaterale con la Cina in questo ambito.
  - Esercitare influenza sugli organismi internazionali pertinenti.
- G. La Svizzera ottiene e mantiene a lungo termine un **accesso non discriminatorio, basato sul mercato e reciprocamente proficuo** per merci, servizi e investimenti, e garantisce la tutela e l'applicazione dei diritti relativi alla **proprietà intellettuale in Cina**.
- Modernizzare l'accordo bilaterale di libero scambio con la Cina, in particolare per assicurare un migliore accesso al mercato nel settore dello scambio di merci e per i fornitori svizzeri di servizi, comprese le istituzioni finanziarie, oltre che per ottimizzare le procedure doganali.
  - Rafforzare le condizioni che assicurano una concorrenza equa e il rispetto degli standard internazionali nell'assegnazione di commesse per grandi progetti infrastrutturali (p. es. nel contesto della BRI).
  - Analizzare gli sviluppi relativi agli accordi di altri partner con la Cina (p. es. accordo UE-Cina in materia di investimenti) in termini di rischi e opportunità per la Svizzera.
- H. La Svizzera si impegna affinché la **Cina porti avanti il suo programma di riforme e rispetti le promesse fatte**.
- Assicurare le condizioni per mantenere un contesto commerciale aperto e competitivo sia a livello bilaterale (p. es. all'interno della commissione economica mista) che multilaterale (p. es. con Paesi che condividono gli stessi interessi) nel quadro dell'OMC, dell'OCSE, dell'FMI e di altre organizzazioni e forum economici.
- I. La Svizzera segue un approccio pragmatico nella cooperazione con **Taiwan**.
- Portare avanti gli stretti scambi economici, scientifici e culturali con Taiwan a livello tecnico.
- J. La Svizzera garantisce le condizioni per mantenere e approfondire la cooperazione nel campo dell'**educazione, della ricerca e dell'innovazione** (ERI).
- Curare e istituzionalizzare un dialogo regolare e di alto livello con la Cina sia sul piano bilaterale che multilaterale nel settore della ricerca.
  - Farsi garante della protezione della libertà accademica in Cina e in Svizzera in quanto parte integrante del dialogo.
  - Portare avanti iniziative a livello federale, come i programmi di cooperazione bilaterale e Swissnex, in maniera sussidiaria alla cooperazione autonoma e diretta tra attori ERI.
- K. La Svizzera contribuisce a **migliorare le condizioni di lavoro** e la produttività delle aziende in Cina.
- Sostenere progetti in questo senso, compresi quelli dell'OIL.
  - Mantenere un dialogo istituzionalizzato ad alto livello sulle questioni del lavoro e dell'occupazione.
- L. La Svizzera si posiziona nei confronti della Cina come attrattiva **destinazione di viaggio**.
- Rafforzare la cooperazione con Svizzera Turismo in questo senso.
  - Garantire un efficiente disbrigo delle pratiche di concessione dei visti.
  - Sviluppare ulteriormente le condizioni quadro per assicurare buoni collegamenti aerei per passeggeri e merci.

## 4.3 Sostenibilità



**Agenda 2030:** la Svizzera e la Cina si sono entrambe impegnate a raggiungere i 17 Obiettivi globali di sviluppo sostenibile elaborati nel quadro dell'ONU. L'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile (cfr. [glossario](#) ) tiene conto delle tre inseparabili dimensioni dello sviluppo – ambiente, economia e società – e costituisce il quadro di riferimento per la politica della Svizzera in materia di sostenibilità a livello nazionale e internazionale; è quindi importante anche per le relazioni con la Cina. La Svizzera invita la Cina a rafforzare ulteriormente il suo impegno in questo ambito e a contribuire alla ricerca di soluzioni locali e globali in linea con l'Agenda 2030.

**Il ruolo della Cina:** la Cina ha grandi responsabilità e un notevole margine di manovra che le permette di influenzare tutti gli aspetti legati alla sostenibilità sul piano globale. Per questo la Svizzera attribuisce la necessaria importanza alla Cina nella sua politica internazionale nel campo dello sviluppo sostenibile. La Svizzera si impegna per la sostenibilità all'interno degli organismi multilaterali e in tutti gli ambiti delle sue relazioni con la Cina; in particolare promuove il rispetto degli standard internazionali e il consolidamento dello Stato di diritto. Ciò include soprattutto la garanzia di una gestione sostenibile delle risorse naturali e delle materie prime. A tal fine la Svizzera cura anche il dialogo con i partner che hanno posizioni analoghe alle sue, come l'UE e i suoi Stati membri.

**Ambiente:** nella lotta contro l'inquinamento ambientale (di aria, terra e acqua), la Cina è fondamentale. Nonostante significativi miglioramenti, l'inquinamento atmosferico nel Paese rappresenta ancora una grave ipoteca sul futuro. Inoltre, la Cina ha la più grande industria chimica del mondo ed è il primo produttore di rifiuti nocivi. Il Paese è tuttavia anche sempre più importante per la protezione della biodiversità. La Svizzera si aspetta che aderisca a tutti gli accordi multilaterali per la tutela dell'ambiente e che rispetti gli obblighi che ne derivano. Il nostro Paese può sostenere la Cina nel settore ambientale con conoscenze specialistiche e tecnologie innovative. Il potenziale di mercato per le aziende svizzere del settore cleantech è notevole.

**Clima:** la Svizzera contribuisce a un'efficace attuazione dell'Accordo di Parigi sul clima e mira a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Si aspetta che la Cina, come firmataria dell'Accordo e maggiore emettitrice mondiale di gas serra, riduca le sue emissioni portandole al livello di neutralità climatica previsto per il 2060, e che contribuisca al finanziamento internazionale per il clima diventando uno dei principali Paesi donatori. La Svizzera sta anche lavorando per migliorare i dati sulle emissioni forniti dalla Cina e garantirne lo scambio internazionale.

**Salute:** le sfide globali, come le pandemie, possono essere affrontate solo attraverso una cooperazione trasparente, conformemente al regolamento sanitario internazionale. Come dimostra la pandemia di COVID-19, è essenziale disporre di un quadro multilaterale che coinvolga tutti gli Stati.

**Finanza ed economia:** il Consiglio federale considera la finanza sostenibile un'opportunità per la piazza finanziaria svizzera e un fattore importante di competitività sulla strada verso una crescita sostenibile. La piazza finanziaria svizzera mira a posizionarsi come leader a livello mondiale nel settore dei servizi finanziari sostenibili. L'elaborazione di standard affidabili e rigorosi a livello internazionale per la diffusione di criteri di sostenibilità è fondamentale per la valutazione del rischio da parte di investitori e finanziatori internazionali. Anche la Cina, come secondo più grande mercato delle cosiddette «obbligazioni verdi» (*Green Bond Market*) al mondo, sta mostrando interesse per questi temi. La gestione aziendale responsabile in tutti i settori economici, compreso quello delle materie prime, rimane una preoccupazione importante per la Svizzera nelle sue relazioni economiche con la Cina. Su questo fronte la Svizzera si basa su standard internazionali come quelli dell'OCSE, dell'OIL e dell'ONU.


**Progetti infrastrutturali cinesi:** la Svizzera è uno dei Paesi leader nel campo della finanza, dell'innovazione e della sostenibilità. Ha imprese e istituti di ricerca all'avanguardia in molti settori, tra cui quelli delle tecnologie pulite (cleantech), dell'efficienza energetica, della digitalizzazione, delle infrastrutture di trasporto e della pianificazione urbana. Cerca quindi di valorizzare queste competenze per contribuire a uno sviluppo sostenibile delle infrastrutture in Cina e nell'ambito della BRI.

## Obiettivi e misure

- M. La Svizzera si adopera affinché la Cina riduca le proprie **emissioni dannose per il clima**.
- Sostenere la Cina con competenze e tecnologie adeguate.
  - Concentrare le attività bilaterali della cooperazione internazionale (CI) in Cina sulla mitigazione delle emissioni dannose per il clima, soprattutto nei settori della qualità dell'aria, dell'agricoltura e dell'efficienza energetica degli edifici.
- N. La Svizzera si adopera per rafforzare la **partecipazione finanziaria** della Cina ai meccanismi di finanziamento multilaterali per il clima e l'ambiente.
- Condurre negoziati e dialoghi nel quadro dei forum e dei meccanismi multilaterali per l'attuazione dell'Accordo di Parigi sul clima e delle convenzioni ambientali.
- O. La Svizzera esige il **rispetto del regolamento sanitario internazionale** in Cina.
- Mantenere aperte le opportunità di dialogo bilaterali e multilaterali.
  - Portare avanti il dialogo a livello di esperti.
- P. La Svizzera promuove un contesto favorevole che permetta alle imprese del settore finanziario di sviluppare nuove opportunità di business con la Cina nel settore delle **fintech** e della **finanza sostenibile** (*green fintech*).
- Creare condizioni quadro che migliorino nel tempo la competitività della piazza finanziaria svizzera e permettano la cooperazione tra Svizzera e Cina nell'ambito della finanza sostenibile (*green fintech*).
- Q. Con le sue competenze nel campo della sostenibilità, la Svizzera contribuisce alla realizzazione di grandi progetti in Cina e nel quadro della BRI impegnandosi per il rispetto degli **standard ambientali e sociali internazionali**.
- Promuovere il dialogo con la Cina sui grandi progetti per quanto riguarda la partecipazione delle imprese svizzere e il rispetto dei diritti e delle norme internazionali, dello Stato di diritto e del finanziamento sostenibile e trasparente.
- R. La Svizzera incentiva il coinvolgimento della Cina nel coordinamento della **cooperazione internazionale allo sviluppo**.
- Intensificare il trasferimento di conoscenze dalla CI svizzera nel contesto di attività concrete e il dialogo politico.
  - Sostenere gli sforzi all'interno del G20 e del Club di Parigi per coinvolgere la Cina nella regolamentazione concernente la trasparenza nei finanziamenti per lo sviluppo.

## 4.4 Digitalizzazione



La base per il dialogo e i rapporti con la Cina in materia di digitalizzazione è la [Strategia di politica estera digitale 2021–2024](#) . Gli ambiti prioritari sono esposti di seguito.

**Innovazione:** il ruolo della Cina in tutti gli aspetti relativi alla digitalizzazione è in rapida crescita a livello globale. Oggi il Paese è uno dei più innovativi nel settore delle nuove tecnologie sia per quanto riguarda l'hardware che il software, dalla telefonia mobile di ultima generazione all'intelligenza artificiale. Molte di queste tecnologie digitali provenienti dalla Cina offrono interessanti opportunità alle imprese e ai consumatori svizzeri. Tutto ciò comporta tuttavia anche dei rischi, tra cui la dipendenza troppo unilaterale dai fornitori di tecnologia cinesi. Un successivo passaggio a fornitori di altre regioni del mondo potrebbe essere reso più difficile, in alcune circostanze, dalle dipendenze (tecnologiche) esistenti. In questo contesto è inoltre difficile valutare i rischi concreti per le imprese svizzere per quanto concerne il segreto commerciale; è lecito chiedersi, per esempio, in che misura l'uso della tecnologia di fornitori cinesi possa mettere in pericolo il know-how svizzero o il suo utilizzo commerciale.

**Sicurezza:** la sicurezza e la protezione delle reti digitali sono fondamentali per la Svizzera e la sua posizione internazionale. Nel contesto dello sviluppo della tecnologia 5G e dell'Internet delle cose la Svizzera presta grande attenzione alla sicurezza e alla protezione dei dati.

**Governance:** la Svizzera difende la visione di uno spazio digitale libero, aperto e sicuro che ponga al centro l'essere umano e le sue esigenze. Le sfide della digitalizzazione devono essere affrontate intensificando la cooperazione internazionale e la costruzione di capacità, e introducendo le misure eventualmente necessarie per salvaguardare la sfera privata. In questo campo il rispetto del diritto internazionale esistente è essenziale. L'inclusione di tutte le parti interessate, nei loro rispettivi ruoli, è imprescindibile per garantire lo sviluppo dello spazio digitale e viene promossa dalla Svizzera tramite modelli innovativi di governance e di cooperazione. Nel dialogo con la Cina, così come all'interno degli organismi internazionali, il nostro Paese difende con coerenza i propri valori e i propri interessi di lungo periodo anche nello spazio digitale.

**Ginevra internazionale:** la Cina è un membro attivo di organizzazioni internazionali che hanno sede a Ginevra e presentano un forte profilo nell'ambito della digitalizzazione e della standardizzazione, come l'ITU o l'OMC per quanto riguarda il commercio digitale. Le imprese con radici in Cina partecipano ai processi multistakeholder di Ginevra come il Geneva Dialogue on Responsible Behavior in Cyberspace. Come conseguenza della pandemia di COVID-19 la Cina sta mostrando un crescente interesse per le riunioni e le conferenze virtuali. Ginevra, con la sua vasta esperienza nella gestione delle conferenze e con attori di supporto come la DiploFoundation/Geneva Internet Platform, è in grado di rispondere a queste esigenze.

**Accesso al mercato digitale:** la Svizzera sostiene le iniziative internazionali per promuovere lo sviluppo del commercio online e per migliorare la certezza del diritto in questo ambito. Partecipa per esempio ai negoziati plurilaterali sul commercio elettronico all'interno dell'OMC e ha anche incluso disposizioni sul commercio elettronico in vari accordi di libero scambio. La Svizzera lavora affinché si trovino soluzioni adeguate insieme alla Cina. In questo ambito Svizzera e Cina si adoperano anche per creare condizioni quadro favorevoli all'ingresso di piccoli attori privati nel mercato digitale, evitando così un'eccessiva concentrazione dei fornitori.

## Obiettivi e misure

- S. La Svizzera vuole uno spazio digitale **libero, aperto e sicuro** e intende trasmettere anche alla Cina questa **visione**.
- Rafforzare il coordinamento a livello nazionale e con gli Stati che condividono gli stessi principi (in particolare l'UE e i suoi Stati membri).
  - Adoperarsi per l'applicazione del diritto internazionale e il rispetto dei diritti umani anche nello spazio digitale.
- T. La Svizzera invita la Cina a ricorrere in misura ancora maggiore alla **Ginevra internazionale** per chiarire le **questioni aperte in ambito digitale**.
- Coinvolgere la Cina nello sviluppo di modelli innovativi di governance e cooperazione e nell'attuazione della roadmap del segretario generale dell'ONU sulla cooperazione digitale (conformemente alla Strategia di politica estera digitale 2021–2024).
  - Portare avanti il Dialogo di Ginevra sul comportamento responsabile nel cyberspazio (*Geneva Dialogue on Responsible Behavior in Cyberspace*).
- U. La Svizzera si impegna per garantire **buone condizioni quadro** nell'ambito della digitalizzazione per il commercio e gli investimenti e per le imprese svizzere che operano in Cina.
- Affrontare le sfide nel settore della digitalizzazione e del trattamento dei dati.
  - Affrontare la questione della tassazione del commercio e degli investimenti bilaterali, in particolare nel caso del commercio online e dell'economia digitale (anche in vista dei lavori coordinati dall'OCSE).
- V. La Svizzera si adopera affinché il mercato dei fornitori delle **tecnologie digitali chiave** sia sufficientemente diversificato, al fine di evitare dipendenze unilaterali nel settore delle nuove tecnologie, esigendo il rispetto di standard elevati in materia di **protezione e sicurezza dei dati**.
- Prendere le necessarie precauzioni per garantire la sicurezza delle reti mobili di nuova generazione (p. es. 5G) e rafforzare il coordinamento internazionale in modo da affrontare precocemente i rischi.
  - Affrontare regolarmente con la Cina le questioni relative alla sicurezza nello spazio digitale per aumentare la trasparenza, discutere dei cyber-rischi e minimizzare i rischi per la sicurezza dei dati e la sfera privata.

# 5 Attuazione e risorse

## 5.1 Strumenti di coordinamento interni

Per condurre una politica coerente, il Consiglio federale rafforza le competenze sulla Cina nell'Amministrazione federale e il networking con centri di competenza in Svizzera e all'estero. La politica, e a maggior ragione la politica estera, deve sempre fare i conti con obiettivi divergenti, che sono espressione di un ordinamento statale pluralistico e di una stretta connessione tra politica estera e politica interna. I conflitti tra obiettivi devono essere gestiti e conciliati in maniera trasparente.

Per discutere problemi specifici alla luce dei principi definiti al capitolo 3.3 e garantire la coerenza interdipartimentale e interdisciplinare, viene creato un nuovo **comitato di coordinamento** (fig. 18), sotto forma di **gruppo di lavoro interdipartimentale** (GLID)<sup>15</sup> sulla Cina, che si riunirà almeno tre volte all'anno. Il suo compito sarà garantire lo scambio di informazioni ed esperienze tra tutti gli organi federali che hanno a che fare con la Cina e coordinare le posizioni.

<sup>15</sup> I gruppi di lavoro interdipartimentali sono un formato cui i dipartimenti dell'Amministrazione federale ricorrono spesso per scambiarsi informazioni e coordinarsi su un determinato tema.

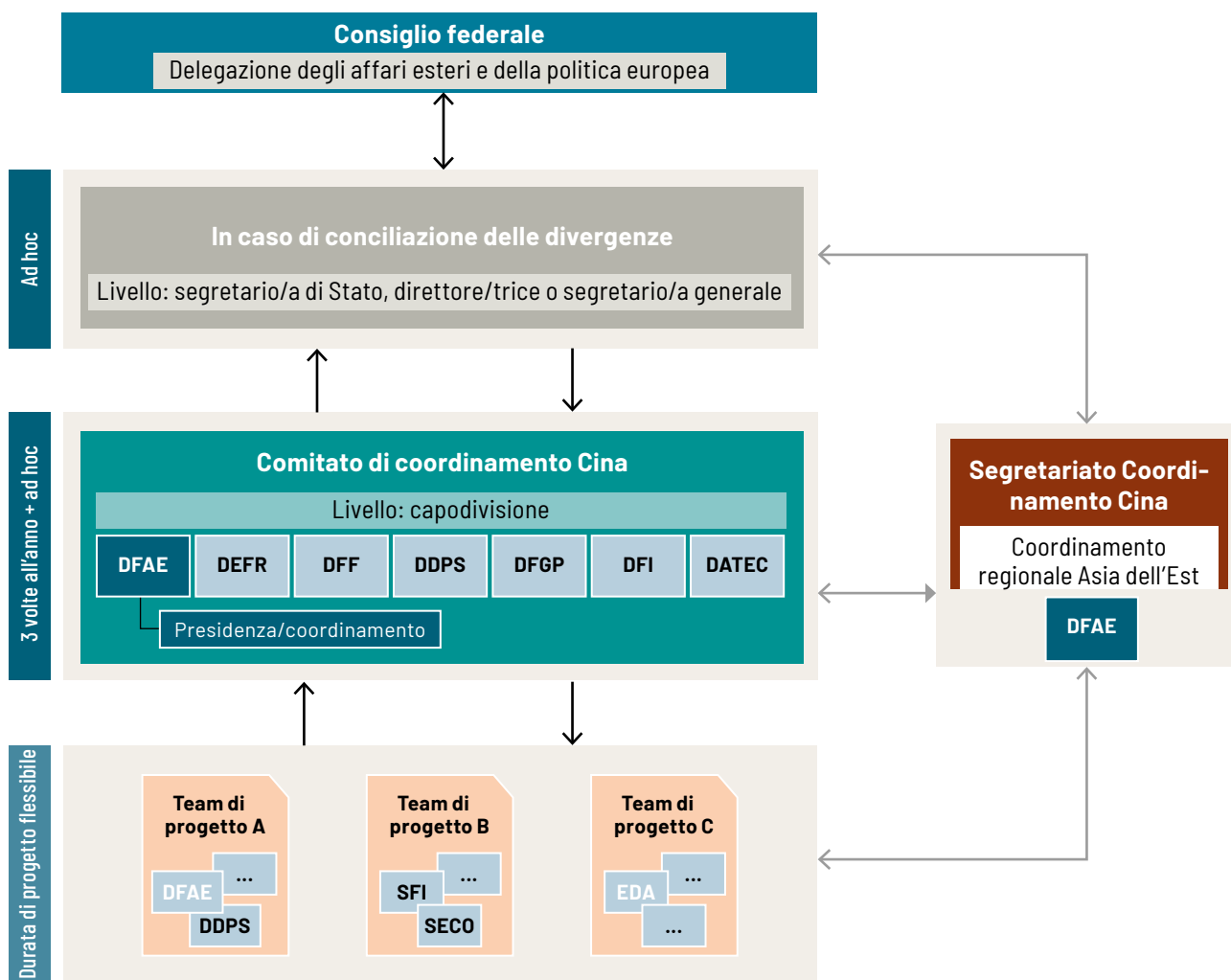


Figura 18: Meccanismo di coordinamento della strategia per la Cina (Fonte: DFAE).

Nelle relazioni con la Cina, oltre al Consiglio federale, svolgono un ruolo importante il Parlamento, i Cantoni, le città, i rappresentanti dell'economia e della piazza finanziaria, le scuole universitarie e gli istituti di ricerca, la società civile (cfr. [glossario](#)) e i singoli cittadini e cittadine svizzeri. La [SPE 2020–2023](#) parla a questo proposito di un approccio *whole-of-Switzerland*. I rapporti della Svizzera con la Cina impongono a tutti gli attori coinvolti (fig. 19) di sviluppare anche una migliore comprensione dell'altro e competenze specifiche sulla Cina. Uno scambio regolare di informazioni ed esperienze consente di sfruttare le sinergie e identificare con maggiore efficacia le opportunità e le sfide che la Cina schiude alla Svizzera. È per questo che il Consiglio federale saluta con favore un dialogo regolare con – e tra – i diversi attori.

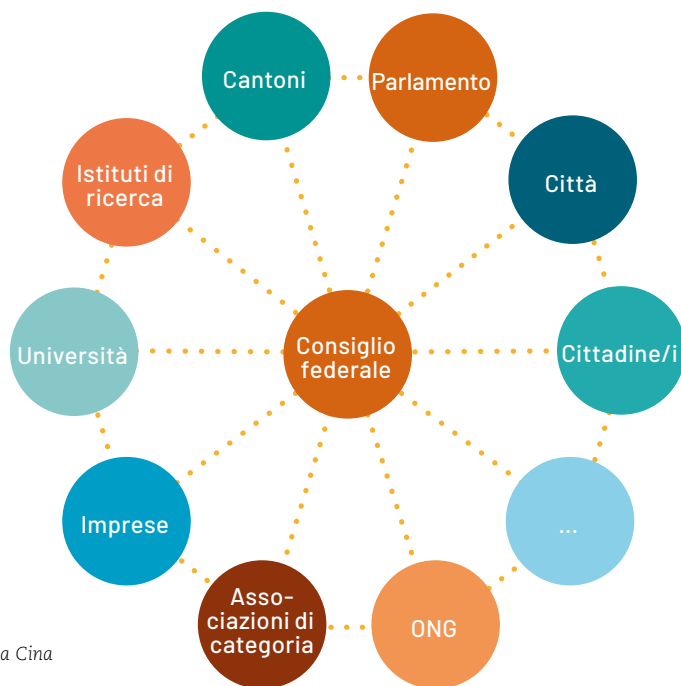


Figura 19: Gli attori di un approccio *whole-of-Switzerland* nei confronti della Cina (Fonte: DFAE).

## 5.2 Strumenti di coordinamento esterni

Come illustrato al capitolo 3.1 la Svizzera ufficiale dispone di numerosi canali di dialogo e contatto con la Cina. L'approccio coordinato auspicato con la presente strategia è realizzato anche con l'impiego degli strumenti diplomatici e ufficiali tramite i quali la Svizzera interagisce con la Cina. In primo piano c'è la cura delle relazioni bilaterali ad alto livello: a questo scopo vengono utilizzati i contatti diretti a livello politico e tra alti funzionari amministrativi, in particolare nel quadro delle visite bilaterali in Cina o in Svizzera. Nel quadro del «partenariato strategico innovativo», adottato nell'aprile 2016, e in occasione della visita di Stato di Xi Jinping a Berna nel 2017, la Svizzera e la Cina hanno deciso di tenere un dialogo strategico annuale tra i capi dei Ministeri degli esteri, oltre al regolare dialogo politico.

A ciò si aggiungono i quasi 30 diversi dialoghi bilaterali che diversi uffici dell'Amministrazione federale conducono con la Cina nei rispettivi settori (cfr. cap. 3.1 per una panoramica dei principali) e che devono essere coordinati con la presente strategia.

In Cina, la Svizzera dispone di cinque rappresentanze ufficiali: un'ambasciata a Pechino e quattro consolati generali, a Shanghai, Guangzhou, Chengdu e Hong Kong. La sua rete va ben oltre la diplomazia e i tradizionali servizi consolari: grazie alla presenza di antenne come quelle di Swissnex (Shanghai), di Svizzera Turismo (Pechino, Shanghai, Hong Kong), della DSC (Pechino), dell'addetto alla difesa svizzero (Pechino) e degli Swiss Business Hubs (Pechino, Shanghai, Hong Kong),

la gamma di risorse è molto varia e copre tutti i principali settori della cooperazione e del dialogo, in particolare nella sfera economica così come nella ricerca e nell'innovazione. Gli interessi dell'economia svizzera nonché la promozione della cooperazione culturale e scientifica sull'isola di Taiwan sono rappresentati dal Trade Office of Swiss Industries, che è un soggetto di diritto privato.

Le risorse disponibili nel contesto multilaterale – in particolare con le missioni a New York, Ginevra, Vienna, Parigi e Roma (FAO) – permettono di portare avanti la cooperazione e il dialogo con la Cina negli organismi multilaterali, non solo nel sistema dell'ONU, ma anche nelle istituzioni multilaterali finanziarie o commerciali e negli altri organismi normativi in cui la Svizzera e la Cina interagiscono.

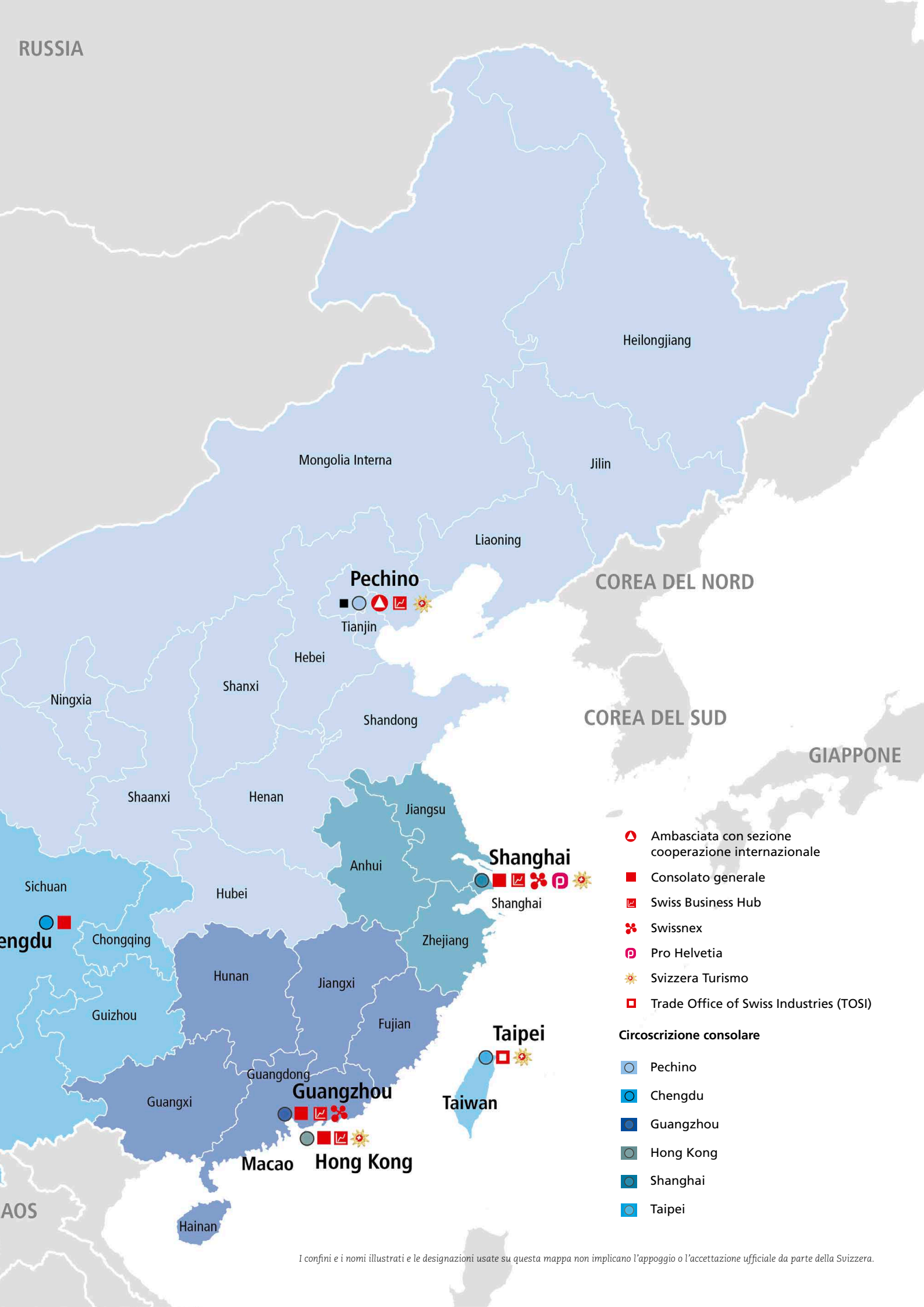
Oltre al dialogo diretto con la Cina, la Svizzera utilizza le sue relazioni con Stati terzi e la sua rete diplomatica per approfondire il dialogo sulla Cina con i suoi partner. Il **dialogo regolare sulla Cina con Stati che hanno visioni affini** aiuta la Svizzera a rafforzare le sue competenze sulla Cina e a rendere più efficace la sua politica.

# Allegato

## Presenza della Svizzera in Cina







RUSSIA

Heilongjiang

Mongolia Interna

Jilin

Liaoning

**Pechino**

COREA DEL NORD

Tianjin

Hebei

COREA DEL SUD

GIAPPONE

Ningxia

Shanxi

Shandong

Shaanxi

Henan

Jiangsu

**Shanghai**

Anhui

Shanghai

Sichuan

Hubei

Zhejiang

Chengdu

Chongqing

Hunan

Jiangxi

Fujian

**Taipei**

Guizhou

Guangdong

**Guangzhou**

Taiwan

Guangxi

Macao

**Hong Kong**

AOS

Hainan

- Ambasciata con sezione cooperazione internazionale
- Consolato generale
- Swiss Business Hub
- Swissnex
- Pro Helvetia
- Svizzera Turismo
- Trade Office of Swiss Industries (TOSI)

**Circoscrizione consolare**

- Pechino
- Chengdu
- Guangzhou
- Hong Kong
- Shanghai
- Taipei

*I confini e i nomi illustrati e le designazioni usate su questa mappa non implicano l'appoggio o l'accettazione ufficiale da parte della Svizzera.*

## Indice delle abbreviazioni

5G	Telefonia mobile di quinta generazione	MFA	Ministero degli esteri della Repubblica popolare Cinese
AFD	Amministrazione federale delle dogane	MOFCOM	Ministero del commercio della Repubblica popolare Cinese
AIB	Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture	MoU	Memorandum d'intesa ( <i>Memorandum of Understanding</i> )
BNS	Banca nazionale svizzera	NDRC	Commissione statale per lo sviluppo e le riforme ( <i>National Development and Reform Commission</i> )
BRI	Nuova via della seta ( <i>Belt and Road Initiative</i> )	NME	Economia non di mercato ( <i>Non-market economy</i> )
CAI	Accordo globale UE-Cina in materia di investimenti ( <i>Comprehensive Agreement on Investment</i> )	OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
CHF	Franco svizzero	OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
CI	Cooperazione internazionale	OMC	Organizzazione mondiale del commercio
COVID-19	Malattia da coronavirus 2019 ( <i>Coronavirus disease 2019</i> )	OMPI	Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale
CPE	Commissioni della politica estera	ONG	Organizzazione non governativa
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni	ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
DC	Direzione consolare	OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	OSS	Obiettivi di sviluppo sostenibile
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca	PCC	Partito comunista cinese
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri	PECO	Paesi dell'Europa centro-orientale
DFF	Dipartimento federale delle finanze	PI	Proprietà intellettuale
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia	PIL	Prodotto interno lordo
DFI	Dipartimento federale dell'interno	R&I	Settore ricerca e innovazione
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione del DFAE	SECO	Segreteria di Stato dell'economia
ERI	Educazione, ricerca e innovazione	SEM	Segreteria di Stato della migrazione
ESG	Criteri ambientali, sociali e di governance (Environmental, Social, Governance)	SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura	S-GE	Switzerland Global Enterprise
FMI	Fondo monetario internazionale	SPE 2020–2023	Strategia di politica estera 2020–2023
FSB	Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board)	UE	Unione europea
G20	Gruppo dei venti principali Paesi industrializzati ed emergenti	UIT	Unione internazionale delle telecomunicazioni
GLID	Gruppo di lavoro interdipartimentale	UNFCCC	Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ( <i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> )
ICCAN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers		
IETF	Internet Engineering Task Force		
IGF	Forum sulla governance di Internet ( <i>Internet Governance Forum</i> )		
IT	Tecnologie dell'informazione (Information Technology)		
MENA	Medio Oriente e Nord Africa ( <i>Middle East and North Africa</i> )		

# Glossario

**Accordo di libero scambio:** trattato internazionale finalizzato all'istituzione e alla salvaguardia del libero commercio tra gli Stati o i soggetti di diritto internazionale contraenti. Le parti contraenti rinunciano a interporre ostacoli commerciali reciproci, ma conducono una politica commerciale autonoma rispetto a Stati terzi.

**Accordo di Parigi sul clima:** l'Accordo di Parigi, uno strumento giuridicamente vincolante elaborato nel quadro della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Convenzione sul clima, UNFCCC), persegue l'obiettivo di limitare ben al di sotto dei 2 gradi Celsius il riscaldamento medio globale rispetto al periodo preindustriale, puntando a un aumento massimo della temperatura pari a 1,5 gradi Celsius.

**Agenda 2030:** con i suoi 17 obiettivi, l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, sottoscritta da tutti gli Stati membri dell'ONU, costituisce un quadro di riferimento internazionale per tre dimensioni inscindibili: ambiente, economia e società. La Svizzera riconosce l'importanza dell'Agenda 2030, che pur non essendo un quadro giuridicamente vincolante rappresenta uno strumento per la definizione di obiettivi politici e la formazione delle opinioni sia per la politica interna sia per quella estera.

**Bilateralismo:** si parla di bilateralismo quando le questioni di politica estera sono discusse o negoziate tra due parti. Se intervengono più parti, si parla di multilateralismo (cfr. multilateralismo).

**Centri ginevrini:** con l'istituzione della Maison de la Paix nel 2014, a Ginevra, la Svizzera dispone di un centro di competenza riconosciuto a livello mondiale nell'ambito della politica estera, di sicurezza e di pace. Il Centro ospita tre fondazioni: il Centro di politica di sicurezza (GCSP), il Centro internazionale di sminamento umanitario (GICHD) e il Centro per la governance del settore della sicurezza (DCAF).

**Coerenza:** interazione quanto più possibile senza contraddizioni fra le diverse politiche condotte da un Paese.

**Competenze sulla Cina:** tutte quelle competenze e conoscenze che sono cruciali per una cooperazione fruttuosa con la Cina e una tutela ottimale degli interessi svizzeri. Oltre alle conoscenze linguistiche e alle competenze interculturali, è necessaria anche un'approfondita conoscenza dell'economia, della politica, della storia moderna e della società cinesi.

**Controllo degli armamenti:** in senso ampio, il termine controllo degli armamenti comprende tutti gli strumenti e gli sforzi messi in campo a livello multilaterale o bilaterale per contrastare il riarmo incontrollato e la proliferazione delle armi convenzionali e delle armi di distruzione di massa. I controlli sulle esportazioni sono parte integrante degli sforzi di non proliferazione.

**Controllo degli investimenti:** meccanismo stabilito dalla legge per la verifica sistematica dei progetti di investimento esteri.

**Cooperazione internazionale (CI):** tutti gli strumenti dell'aiuto umanitario, della cooperazione allo sviluppo e della promozione della pace e della sicurezza umana impiegati dal DFAE e dal DEFR.

**Cyberdiplomazia:** la cyberdiplomazia tutela i valori e gli interessi svizzeri nel cyberspazio globale. Il cyberspazio comprende l'infrastruttura di rete così come i software e le componenti sociali (interazione umana). La progressiva integrazione nel cyberspazio di tutti gli ambiti della vita cela sia opportunità sia rischi. Per questo motivo, la Svizzera si impegna per difendere anche nel cyberspazio il diritto internazionale, in particolare i diritti umani e il diritto internazionale umanitario, e per instaurare un clima di fiducia tra gli Stati.

**Cybersicurezza:** il termine si riferisce a tutti gli aspetti della sicurezza nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Comprende la totalità delle tecnologie dell'informazione connesse a Internet e a reti paragonabili, come pure le comunicazioni, le applicazioni, le informazioni elaborate e i processi basati su di esse. La cooperazione internazionale tra attori statali e non statali nel campo della cybersicurezza deve creare e proteggere un cyberspazio aperto, libero e stabile, oltre a ridurre il rischio di cyberattacchi tra Stati.

**Dialogo bilaterale / dialogo tecnico:** colloqui periodici, in genere a cadenza regolare, a livello tecnico o politico tra i governi di due Stati. Questi dialoghi possono essere usati, per esempio, per promuovere la cooperazione bilaterale o discutere di eventuali problemi.

**Digitalizzazione:** integrazione della totalità delle applicazioni e dei dati elettronici nella società, nello Stato e nell'economia. La digitalizzazione comprende un ampio ventaglio di applicazioni digitali, come le nuove tecnologie di comunicazione, la robotica, il cloud computing, la big data analytics, l'intelligenza artificiale, l'Internet delle cose ecc.

**Diritti umani:** diritti acquisiti per nascita e inalienabili, di cui devono poter godere tutte le persone, senza alcuna discriminazione, solo in virtù della natura umana. Sono fondamentali per proteggere la dignità umana nonché l'integrità fisica e psichica e per consentire a ciascuno di svilupparsi. Sono garanti di una società fondata sull'impegno a rispettare i diritti di ogni singola persona. Valgono sia nelle relazioni internazionali sia nella politica nazionale. I diritti umani sono universali, indivisibili e interdipendenti. Ogni Stato è tenuto a rispettarli, proteggerli e attuarli.

**Diritto internazionale:** il diritto internazionale nasce da una collaborazione tra Stati e ne disciplina la convivenza. Rappresenta la base per la pace e la stabilità e mira a proteggere le persone e a promuoverne il benessere. Il diritto internazionale contempla svariati ambiti, quali il divieto della violenza, i diritti umani, la protezione degli esseri umani in caso di conflitti armati, la prevenzione e il perseguimento penale dei crimini di guerra, dei crimini contro l'umanità, dei genocidi, della criminalità organizzata transnazionale e del terrorismo. Disciplina inoltre settori quali l'ambiente, il commercio, lo sviluppo, le telecomunicazioni o i trasporti. In base al principio della sovranità degli Stati, il diritto internazionale si applica a ogni Stato soltanto nella misura in cui esso ha accettato di assumersi determinati obblighi internazionali. Fa eccezione il diritto internazionale cogente, che contiene norme fondamentali che nessuno Stato può ignorare, per esempio il divieto di genocidio.

**Finanza sostenibile:** qualsiasi tipo di servizio finanziario che integri criteri ambientali, sociali e di governance (i cosiddetti criteri ESG – da *Environmental, Social and Governance*) negli affari e negli investimenti.

**Fintech:** avanzamento e miglioramento dei servizi finanziari con l'ausilio della tecnologia digitale.

**G20:** il gruppo dei 20 è un'associazione informale di 19 Stati più l'UE, che rappresenta i principali Paesi industrializzati ed emergenti. Si occupa in particolare di collaborazione finanziaria ed economica e può fissare standard internazionali.

**Ginevra internazionale:** Ginevra è il cuore del sistema multilaterale e la principale sede europea dell'ONU. Vi sono rappresentati 38 tra organizzazioni, programmi e fondi internazionali nonché 177 Stati e 750 ONG. La Ginevra internazionale dà lavoro a circa 32 000 persone, impiegate per organizzazioni internazionali, rappresentanze permanenti e organizzazioni della società civile, e genera più dell'11 per cento del PIL del Cantone (1 % del PIL svizzero). Ogni anno nella città sul Lemano si tengono circa 3300 conferenze internazionali dedicate principalmente ai seguenti temi: 1) pace, sicurezza, disarmo; 2) aiuto umanitario e diritto internazionale umanitario, diritti umani, migrazione; 3) lavoro, economia, commercio, scienza, telecomunicazioni; 4) salute; 5) ambiente e sviluppo sostenibile.

**Governance digitale:** affermazione, concezione o consolidamento di sistemi istituzionali e normativi nonché di meccanismi di cooperazione internazionale nello spazio digitale (cfr. spazio digitale).

**Governance globale:** sviluppo di un sistema di istituzioni e regole nonché di meccanismi di cooperazione internazionale per affrontare problemi globali e questioni transfrontaliere. Sono coinvolti il sistema dell'ONU, organizzazioni internazionali, attori governativi e non governativi nonché organizzazioni regionali. La Svizzera svolge tradizionalmente un ruolo importante: la Ginevra internazionale è uno dei poli principali (cfr. Ginevra internazionale).

**Interessi e valori:** la missione fondamentale della politica estera della Svizzera è promuovere gli interessi e i valori svizzeri, che sono gli uni l'emanazione degli altri e si fondano sulla Costituzione federale.

**Minoranze:** con minoranza si intende un gruppo di persone che differisce per etnia, religione, lingua o altre caratteristiche da un gruppo numericamente maggiore presente sul territorio di uno Stato. La Svizzera, la cui identità si basa sul pluralismo e la coesistenza di comunità diverse, lavora anche in Cina per garantire che le minoranze possano coltivare la propria vita culturale, professare e praticare la propria religione e usare la propria lingua.

**Multilateralismo:** si parla di multilateralismo quando questioni d'interesse pubblico sono discusse e negoziate da più di due Stati (cfr. invece bilateralismo). Tali discussioni hanno luogo in seno a organizzazioni e organismi internazionali come l'ONU, l'OSCE e il Consiglio d'Europa. Il multilateralismo consente alla Svizzera di stringere alleanze per ottenere un effetto leva e moltiplicare le proprie possibilità di esercitare influenza.

**Neutralità:** i diritti e gli obblighi degli Stati neutrali come la Svizzera scaturiscono dal diritto internazionale (cfr. diritto internazionale). In sostanza, la Svizzera non può sostenere militarmente altri Stati in caso di conflitto internazionale. A livello nazionale, la Costituzione federale menziona la neutralità quale strumento per tutelare l'indipendenza. La politica di neutralità garantisce l'efficacia e la credibilità della neutralità svizzera.

**Nuova via della seta (Belt and Road Initiative):** iniziativa cinese finalizzata alla creazione di infrastrutture (trasporti, energia, comunicazioni) in Paesi terzi, finanziate e realizzate prevalentemente dalla Cina. Con la BRI, per la prima volta la Cina presenta un proprio modello di sviluppo a carattere globale, con cui intende concretizzare la sua crescente presenza economica, ma anche e soprattutto geopolitica, sulla scena internazionale. La politica del Consiglio federale consiste nello sfruttare in modo ottimale le opportunità dell'iniziativa per l'economia e gli interessi svizzeri e al tempo stesso rivendicare il rispetto di standard e regole internazionali, affinché la BRI possa essere realizzata in modo economicamente, socialmente ed ecologicamente sostenibile e a beneficio dei Paesi destinatari.

**Ordinamento statale cinese:** la Repubblica popolare Cinese è uno Stato socialista sotto la guida del Partito comunista (PCC). Il comitato permanente del Politburo, composto da sette membri e attualmente presieduto da Xi Jinping, è a capo di 90 milioni di iscritti. Il PCC controlla così tutti gli strumenti del potere: l'esecutivo (presidenza e Consiglio di Stato), il legislativo («Congresso nazionale del popolo»), l'autorità giudiziaria e l'Esercito popolare di liberazione. Altri otto partiti e gli indipendenti sono coinvolti, a livello nominale, attraverso la Conferenza politica consultiva del popolo cinese, ma assumono al massimo funzioni vicarie, per esempio a livello locale. Dal 1978 è stato allentato il controllo sui mezzi di produzione, anche se il PCC continua a gestire numerose aziende statali (p. es. nel settore industriale, finanziario, mediatico), mentre le grandi società private devono ospitare cellule del partito.

**Ordine internazionale basato sul diritto:** in un ordine internazionale di questo genere le regole valgono allo stesso modo per tutti gli Stati e garantiscono la coesistenza pacifica della comunità internazionale. Oltre alle norme di diritto internazionale, questo ordine comprende anche standard e regole di condotta giuridicamente non vincolanti. La Svizzera dipende, per il proprio benessere, la propria sicurezza e la propria indipendenza, da un ordine basato sul diritto, sorretto anche da un multilateralismo efficace e orientato ai risultati (cfr. multilateralismo).

**Organizzazione internazionale:** le organizzazioni internazionali sono associazioni permanenti di almeno due Stati. Queste organizzazioni svolgono autonomamente i propri compiti e quindi dispongono di almeno un organo attraverso il quale agiscono. Di solito si basano su un trattato istitutivo multilaterale (noto anche come Statuto o Carta) che ne definisce i compiti e gli organi.

**Politica estera:** la politica estera plasma le relazioni di uno Stato con altri Stati e con le organizzazioni internazionali, e ne tutela gli interessi all'estero. Abbraccia diversi ambiti politici, quali il commercio, l'ambiente, la sicurezza, lo sviluppo e la cultura. In Svizzera la politica estera è di competenza dell'intero Consiglio federale. Il DFAE ha il mandato di coordinarla e di assicurare la coerenza con gli altri dipartimenti (cfr. coerenza).

**Proprietà intellettuale:** il termine «proprietà intellettuale» indica i diritti su innovazioni e creazioni, come invenzioni, loghi o opere. I diritti di proprietà intellettuale includono, per esempio, brevetti, marche, segreti commerciali o progetti.

**Società civile:** la società civile comprende quella parte della società che è relativamente indipendente dallo Stato e dal settore privato. È costituita da gruppi che si organizzano intorno a interessi, scopi o valori comuni, come le ONG, le associazioni e le fondazioni caritatevoli, i gruppi di cittadini, le organizzazioni religiose, i partiti politici, le associazioni professionali, i sindacati, i movimenti sociali o i gruppi d'interesse.

**Sostenibilità:** sulla base della Costituzione, la Svizzera promuove uno sviluppo sostenibile secondo la definizione formulata dalla Commissione Brundtland nel 1987: «sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri». Nel 2015 questo principio è stato concretizzato nell'Agenda 2030 attraverso 17 obiettivi (cfr. Agenda 2030).

**Spazio digitale:** totalità dello spazio fisico e virtuale accessibile attraverso la digitalizzazione (cfr. digitalizzazione). Lo spazio digitale non si riferisce unicamente ai sistemi, ma comprende anche gli attori e i processi.

**Standard di telefonia mobile 5G:** l'ultima generazione della tecnologia di telefonia mobile progettata per aumentare significativamente la velocità e la reattività delle reti mobili. Lo standard di quinta generazione (5G) combina tre innovazioni: una maggiore velocità di trasmissione, la riduzione dei tempi di latenza e la virtualizzazione delle reti, che consente di creare reti mobili di qualità diversa appoggiandosi sulla stessa infrastruttura fisica. Grazie a questa tecnologia diventa possibile, per esempio, il controllo diretto dei processi industriali, a fronte però di nuove sfide nella sicurezza di rete.

**Stato di diritto:** primato del diritto rispetto al potere del più forte. A livello nazionale, la funzione principale dello Stato di diritto è tutelare la preminenza del diritto a tutti i livelli dello Stato e, di riflesso, la libertà dei cittadini. A livello di politica estera, lo Stato di diritto è fondamentale per la pace e la sicurezza internazionali, il progresso economico e sociale, lo sviluppo e la protezione dei diritti e delle libertà individuali. È garantito in primo luogo mediante un rafforzamento del diritto internazionale, che garantisce la stabilità politica e l'affidabilità delle relazioni internazionali (cfr. diritto internazionale).

**Stato ospite:** Paese sede di rappresentanze estere (ambasciate, missioni, consolati) o di organizzazioni internazionali. La Svizzera – in particolare la città di Ginevra (cfr. Ginevra internazionale) – ospita numerose organizzazioni internazionali.

**Trasferimento internazionale di tecnologia:** trasferimento di conoscenze tecniche e/o gestionali per un ulteriore sviluppo e applicazione in diverse aree funzionali; il trasferimento avviene tra aziende e/o sub-unità aziendali situate in Paesi diversi.

**Zona economica speciale:** una zona economica speciale è un'area di solito geograficamente delimitata sul territorio di uno Stato in cui sono previste agevolazioni giuridiche e amministrative per gli investitori.

# Interventi parlamentari

## Consiglio nazionale

**20.4334**

**Postulato Commissione della politica estera CN**

**Rapporto sull'attuazione del dialogo bilaterale sui diritti dell'uomo tra la Svizzera e la Cina**

### **Testo del postulato del 9 novembre 2020**

Il Consiglio federale è incaricato di presentare al Parlamento un rapporto sull'attuazione del dialogo bilaterale sui diritti dell'uomo tra la Svizzera e la Cina. È invitato a rispondere in particolare alle seguenti domande:

- > Qual è la situazione attuale per quanto riguarda il dialogo sui diritti dell'uomo con la Cina?
- > Come sta procedendo concretamente il Consiglio federale per attuare il dialogo sui diritti dell'uomo?
- > Quali risultati ha ottenuto il Consiglio federale?
- > Quali sono i prossimi passi che intende compiere il Consiglio federale?

Con il deposito del postulato la Commissione ha dato seguito alla petizione «18.2020 Pet. Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV). Proteggere i diritti fondamentali dei Tibetani, anche in Svizzera!».

Una minoranza della Commissione (Estermann, Aebi, Binder, Büchel, Giacometti, Grüter, Köppel, Markwalder, Nidegger, Pfister, Portmann, Wehrl) propone di respingere il postulato.

### **Parere del Consiglio federale del 17 febbraio 2021**

Il Consiglio federale ha preso posizione sulla politica svizzera in materia di diritti umani in Cina sia nel quadro del rapporto sulla politica estera svizzera in materia dei diritti dell'uomo: bilancio 2015–2018 (FF 2019 1293, pag. 1356 segg.) sia in diverse risposte a interventi parlamentari. L'accettazione del presente postulato sarà un'occasione per portare avanti questa analisi nell'ambito della Strategia Cina 2021–2024 e nel rapporto sulla politica estera svizzera in materia di diritti dell'uomo 2019–2022.

### **Proposta del Consiglio federale del 17 febbraio 2021**

Il Consiglio federale propone di accogliere il postulato.

### **Cronologia**

9 marzo 2021 Consiglio nazionale: accettato

## Consiglio nazionale

20.3738

### Mozione Nidegger

#### **Duopolio conflittuale Cina-USA. Analizzare il posizionamento internazionale e gli accordi di libero scambio della Svizzera**

##### **Testo della mozione del 18 giugno 2020**

Il Consiglio federale è incaricato di presentare al Parlamento, nell'ambito della sua strategia di politica estera 2020–2023, un'analisi che si soffermi in modo specifico sugli effetti per la Svizzera della progressiva marginalizzazione dell'UE in un mondo sempre più multipolare e dominato dal conflittuale duopolio sino-statunitense.

Il Consiglio federale è invitato soprattutto a confrontare, nell'analisi, i vantaggi economici e politici (valori democratici, sovranità) offerti dalle seguenti opzioni:

- a. conclusione di una pletera di accordi di libero scambio con ogni possibile partner (Cina, Stati Uniti, UE, Giappone, India, Mercosur ecc.), in parallelo agli accordi nell'ambito dell'OMC, che si trova in difficoltà ormai da diversi anni;
- b. conclusione e/o approfondimento di accordi di libero scambio regionali con i principali attori, in primo luogo Cina, Stati Uniti e UE;
- c. integrazione istituzionale con l'UE a fronte del duopolio Cina-USA, e protezione contro investitori stranieri in posizione «egemone».

##### **Parere del Consiglio federale del 2 settembre 2020**

Il Consiglio federale affronterà le questioni relative al posizionamento della Svizzera nel mutevole contesto internazionale in una serie di rapporti, quali la strategia riguardante i rapporti con la Cina, la strategia in materia di politica economica esterna e il rapporto sulla politica estera 2020. Pertanto, la mozione sarà adempiuta.

##### **Proposta del Consiglio federale del 2 settembre 2020**

Il Consiglio federale propone di accogliere la mozione.

##### **Cronologia**

25 settembre 2020 Consiglio nazionale: accettata

16 marzo 2021 Consiglio degli Stati: accettata

## Colophon

Editore:  
Dipartimento federale degli affari esteri DFAE  
3003 Berna  
[www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch)

Data di pubblicazione:  
19.3.2021

Progetto:  
Team Audiovisivi DFAE, Comunicazione DFAE, Berna

Foto di copertina:  
Bird's Nest Stadion, Pechino. Foto: Peter Luo, unsplash

Ordinazioni:  
[publikationen@eda.admin.ch](mailto:publikationen@eda.admin.ch)

Questa pubblicazione è disponibile anche in tedesco, francese e inglese.  
Può essere scaricata all'indirizzo [www.dfae.admin.ch/pubblicazioni](http://www.dfae.admin.ch/pubblicazioni).

Berna, 2021 / © DFAE

