



7 dicembre 2018

## Accordo istituzionale Svizzera-UE: l'essenziale in breve

### 1. Interessi in causa

L'obiettivo del Consiglio federale è ottenere un ampio accesso al mercato interno dell'Unione europea (UE) e cooperare con l'UE in determinati settori mantenendo la massima autonomia politica possibile. La **via bilaterale** ha dimostrato di essere l'approccio più efficace in materia di politica europea per tutelare gli interessi della Svizzera in tale ambito. Con un Accordo istituzionale il Consiglio federale mira a **consolidare** la via bilaterale e l'**accesso al mercato interno dell'UE**, a garantirne il carattere duraturo e a consentirne lo sviluppo.

L'Accordo istituzionale introduce il principio dell'**aggiornamento dinamico** degli accordi bilaterali di accesso al mercato nonché un **meccanismo di composizione delle controversie** con cui entrambe le parti contraenti possono far valere i propri diritti. In tal modo l'Accordo offre **certezza del diritto e sicurezza nella pianificazione** alle imprese svizzere e alle cittadine e ai cittadini, garantisce loro l'accesso al mercato dell'UE e li **protegge dalla discriminazione** nei confronti della concorrenza europea. Apre inoltre la strada alla conclusione di nuovi accordi di accesso al mercato, visto che l'UE non è disposta a stipulare simili accordi senza una previa regolamentazione delle questioni istituzionali con la Svizzera. L'Accordo istituzionale si riferisce esclusivamente ai cinque accordi bilaterali di accesso al mercato già esistenti (libera circolazione delle persone, trasporti terrestri, trasporto aereo, reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità/ostacoli tecnici al commercio e agricoltura) e agli accordi di accesso al mercato che verranno conclusi in futuro (p. es. nel settore dell'energia elettrica).

I negoziati per l'Accordo istituzionale si sono basati sul mandato adottato il 18 dicembre 2013 dal Consiglio federale previa consultazione delle Commissioni della politica estera e dei Cantoni. Tale mandato è stato precisato il 2 marzo 2018. Il 7 dicembre 2018 il Consiglio federale ha preso atto della conclusione dei negoziati nonché della **bozza di accordo**. L'UE ha dichiarato di non essere disposta a proseguire i negoziati.

**Breve bilancio:** come chiesto dalla Svizzera, il campo di applicazione è stato limitato ai cinque **accordi di accesso al mercato** già esistenti e a quelli che verranno conclusi in futuro. Per quanto riguarda il nucleo dell'accordo, ossia i **meccanismi istituzionali** (evoluzione del diritto, vigilanza, interpretazione del diritto, composizione delle controversie), gli obiettivi fissati sono stati raggiunti: per esempio, la Svizzera decide in merito a ogni sviluppo giuridico basandosi sulle procedure di approvazione previste dalla Costituzione federale, inclusa la possibilità di referendum (nessun recepimento automatico). Il rispetto degli accordi in Svizzera è controllato da istanze svizzere e in caso di controversie decide un tribunale arbitrale in cui siedono anche arbitri nominati su base paritaria dalla Svizzera. La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente soltanto per l'interpretazione del diritto dell'UE che è stato recepito. Le **eccezioni** già applicate agli accordi settoriali negli ambiti dei trasporti terrestri (p. es. divieto di circolazione di notte e di domenica per gli autocarri, limite di 40 tonnellate), dell'agricoltura (p. es. divieto di trasporto internazionale su strada di animali da macello) e del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (non esportabilità di determinate prestazioni) sono confermate. Per quanto concerne gli **aiuti di Stato**, le disposizioni dell'Accordo istituzionale sono limitate a principi non direttamente applicabili (fatta eccezione per il settore del trasporto aereo). Per la vigilanza si applica il cosiddetto modello a due pilastri proposto dalla Svizzera: ciascuna parte contraente garantisce in modo autonomo la vigilanza sul proprio territorio e il sistema svizzero deve essere equivalente a quello applicato nell'UE. Non sono invece state riprese nell'Accordo, o lo sono state solo in parte, diverse eccezioni richieste dalla Svizzera nell'ambito della **libera circolazione delle persone** (direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, misure di accompagnamento, coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale). L'UE riconosce tuttavia le peculiarità della Svizzera per quanto concerne i prestatori di servizi transfrontalieri (p. es. limitazione a 90 giorni) e, pertanto, anche la necessità di ulteriori misure per garantire la salvaguardia del livello di protezione salariale. Per questo l'UE si è mostrata disposta a garantire nell'Accordo specifiche **misure di accompagnamento**.

Il 7 dicembre 2018 il Consiglio federale ha incaricato il DFAE di consultare le cerchie interessate sull'esito dei negoziati. Sulla base dei risultati di tale consultazione sarà condotta un'**analisi** oggettiva **degli interessi politici** in vista di un'eventuale firma dell'Accordo.

Per una ponderazione coerente degli interessi politici occorre inoltre tenere conto dei punti elencati qui di seguito.

- La sospensione o il rinvio dei negoziati **non sono opzioni percorribili** per l'UE: altri negoziati istituzionali in futuro non sono esclusi, ma secondo l'Unione europea richiederebbero un nuovo mandato UE e sarebbero praticamente impossibili prima della metà del 2020. In altri termini, non è garantito che, in caso di futuri negoziati, l'UE sia disposta a basarsi sulla presente bozza di accordo.
- Uno stop all'attuale processo negoziale avrebbe **conseguenze negative**. Comporterebbe per esempio l'interruzione dei negoziati in settori come l'energia elettrica, la sanità pubblica e la sicurezza degli alimenti (che l'UE collega alle questioni istituzionali) nonché il mancato riconoscimento dell'equivalenza della regolamentazione svizzera in materia di mercati borsistici ai sensi dell'articolo 23 della nuova regolamentazione europea sui mercati finanziari (MiFIR). Inoltre sarebbero da prevedere incertezze giuridiche nell'ambito dell'aggiornamento periodico degli accordi di accesso al mercato esistenti (p. es. l'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità), il che porterebbe a un'erosione dell'attuale accesso al mercato, e si rischierebbe anche di non giungere a un accordo sulla partecipazione della Svizzera al prossimo programma di ricerca dell'UE a partire dal 2021. Potrebbero infine essere pregiudicati i negoziati relativi ai seguenti ambiti: diritti di cabotaggio nel trasporto aereo e partecipazione della Svizzera all'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie (*EU Agency for Railways*, ERA), al servizio pubblico regolamentato (*Public Regulated Service*, PRS), all'Agenzia del sistema globale di navigazione satellitare europea (*European GNSS Agency*, GSA, Galileo) e ai sottoprogrammi Media e Cultura.

Qui di seguito sono riportate le principali disposizioni dell'Accordo.

## 2. Campo di applicazione (articolo 2)

All'Accordo istituzionale sarebbero soggetti i **cinque accordi di accesso al mercato esistenti** (libera circolazione delle persone, trasporti terrestri, trasporto aereo, reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità/ostacoli tecnici al commercio e agricoltura) nonché gli **accordi di accesso al mercato futuri** (p. es. l'accordo sull'energia, di cui sono in corso i negoziati).

**Importanza economica:** il volume degli scambi di merci in virtù degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE è pari a 1 miliardo di franchi svizzeri al giorno. Un franco su tre guadagnati dalla Svizzera deriva dalle relazioni del Paese con l'UE, per esempio dall'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (*Mutual Recognition Agreement*, MRA), che disciplina l'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio. Nelle 20 categorie di prodotti interessate dall'Accordo MRA, nel 2016 le esportazioni verso l'UE hanno superato i 74 miliardi di franchi, importo che corrisponde al 69 per cento delle esportazioni delle industrie svizzere verso l'Unione europea. L'industria chimico-farmaceutica può, da sola, risparmiare ogni anno dai 150 ai 300 milioni di franchi circa grazie a questo accordo. Il prossimo aggiornamento dell'Accordo MRA riguarda i dispositivi medici. In Svizzera operano in questo settore circa 14 000 imprese, per un totale di oltre 58 000 posti di lavoro. La quota sul PIL è pari al 2,3 per cento, mentre quella sul volume delle esportazioni raggiunge il 4 per cento.

L'**Accordo sugli appalti pubblici** e l'**Accordo di libero scambio (ALS)** del 1972 non rientrano nel campo di applicazione dell'Accordo istituzionale. In un'apposita dichiarazione d'intenti politica, tuttavia, entrambe le parti contraenti si dicono disposte ad avviare i negoziati per la **modernizzazione** di questi due accordi. Tale dichiarazione d'intenti non è giuridicamente vincolante e lascia aperto il risultato dei negoziati dal punto di vista dei contenuti. Non implica inoltre, a priori, il futuro assoggettamento di un ALS modernizzato all'Accordo istituzionale. L'ALS potrebbe essere assoggettato all'Accordo istituzionale solo se, in seguito al processo di modernizzazione, diventasse un accordo di accesso al mercato (sulla base di un'armonizzazione con il diritto dell'UE). Poiché l'attuale ALS non prevede un meccanismo di composizione delle controversie, a partire dall'entrata in vigore dell'Accordo istituzionale e finché non entrerà in vigore una versione modernizzata dell'ALS potrà già essere utilizzato, nel settore disciplinato da quest'ultimo, il meccanismo di composizione delle controversie previsto dall'Accordo istituzionale (p. es. nelle questioni concernenti gli aiuti di Stato o in caso di misure di protezione economica). La condizione è che, nel caso concreto, entrambe le parti contraenti siano d'accordo.

## 3. Meccanismi istituzionali (articolo 1)

I meccanismi istituzionali relativi all'evoluzione del diritto, alla vigilanza, all'interpretazione e alla composizione delle controversie costituiscono il nucleo vero e proprio dell'Accordo.

*Evoluzione del diritto (articolo 5 in combinato disposto con gli articoli 12-14):* affinché alla Svizzera sia garantito un accesso al mercato a lungo termine, gli accordi di accesso al mercato Svizzera-UE devono essere periodicamente adeguati ai pertinenti sviluppi del diritto europeo. In caso contrario si verrebbero a creare divergenze giuridiche, con conseguenti ostacoli al commercio che renderebbero più difficile l'accesso al mercato agli attori svizzeri, penalizzandoli. Secondo la bozza di accordo istituzionale, la Svizzera e l'UE si impegnano a integrare negli accordi corrispondenti i pertinenti sviluppi del diritto europeo. In merito a ogni adeguamento la Svizzera può tuttavia decidere autonomamente e nel rispetto

delle procedure decisionali previste dalla Costituzione federale. Il diritto di referendum viene pienamente mantenuto. Un **recepimento automatico del diritto è escluso**. La Svizzera viene sistematicamente consultata nell'ambito dell'elaborazione dei pertinenti atti giuridici dell'UE e può in tal modo far valere tempestivamente le proprie esigenze (*decision shaping*). Se la Svizzera non è disposta a recepire un nuovo atto giuridico dell'UE, quest'ultima può avviare la procedura di composizione delle controversie (ved. Composizione delle controversie).

*Interpretazione del diritto (articolo 4)*: la Svizzera e l'UE interpretano gli accordi bilaterali autonomamente e nel modo più uniforme possibile secondo i principi del diritto internazionale pubblico. Gli atti giuridici dell'UE integrati negli accordi sono interpretati conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

*Vigilanza (articoli 6 e 7)*: la Svizzera e l'UE sono responsabili, ognuna in modo autonomo, della corretta applicazione degli accordi sul rispettivo territorio (**modello a due pilastri**). Eventuali problemi vengono discussi nei comitati misti responsabili della gestione degli accordi.

*Composizione delle controversie (articolo 10 e protocollo 3)*: ogni parte contraente può sottoporre una controversia al comitato misto competente. Se quest'ultimo non riesce a trovare una soluzione entro tre mesi, ciascuna parte contraente può esigere l'istituzione di un **tribunale arbitrale paritario**, composto da un numero uguale di arbitri nominati rispettivamente dalla Svizzera e dall'UE. Se la controversia solleva una questione di interpretazione o di applicazione del diritto dell'UE il cui chiarimento è necessario per comporre la controversia stessa, il tribunale arbitrale adisce la Corte di giustizia dell'Unione europea, dopodiché compone la controversia sulla base dell'interpretazione data da quest'ultima. La sentenza arbitrale è vincolante per le parti contraenti. Tuttavia, se una delle parti decide di non attuarla o se, secondo l'altra parte, le misure di attuazione adottate non rispettano la sentenza arbitrale, l'altra parte contraente può adottare **misure di compensazione**, che però devono essere **proporzionate**. In caso di opinioni divergenti a tale riguardo, anche la parte a cui sono rivolte le misure di compensazione può chiedere a un tribunale arbitrale di valutarne la proporzionalità. Tali procedure di composizione delle controversie potrebbero durare diversi anni (ved. schema della procedura di composizione delle controversie nell'allegato II).

L'Accordo istituzionale istituisce un **comitato misto orizzontale** (composto da rappresentanti delle parti contraenti), responsabile del buon funzionamento dell'Accordo stesso (articolo 15), e un **comitato parlamentare misto**. Quest'ultimo è composto, in parti uguali, da membri del Parlamento europeo e da membri dell'Assemblea federale svizzera e può esprimere il suo punto di vista sotto forma di rapporti o di risoluzioni (articolo 16).

#### 4. Eccezioni (protocollo 2)

L'Accordo prevede per la Svizzera una serie di eccezioni esplicite al principio dell'aggiornamento dinamico del diritto che confermano le disposizioni speciali già esistenti negli ambiti dei trasporti terrestri (p. es. divieto di circolazione di notte e di domenica per gli autocarri, limite di 40 tonnellate), dell'agricoltura (p. es. divieto di trasporto internazionale su strada di animali da macello) e del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (non esportabilità di determinate prestazioni di sicurezza sociale). L'UE ha inoltre proposto alcune eccezioni per quanto riguarda le misure di accompagnamento (ved. capitolo 6).

#### 5. Aiuti di Stato (articolo 8A, B, C, allegato X)

Come importante elemento per garantire pari condizioni a tutti gli attori coinvolti («*level playing field*»), la Svizzera e l'UE hanno concordato determinati principi di base riguardanti gli aiuti di Stato. Tali principi saranno applicabili esclusivamente all'esistente Accordo sul trasporto aereo e ai futuri accordi di accesso al mercato (p. es. accordo sull'energia).

- Nell'Accordo istituzionale le disposizioni *materiali* riguardanti gli aiuti di Stato, ad eccezione del campo del trasporto aereo, sono limitate a **principi non direttamente applicabili** che fissano il quadro entro il quale elaborare una regolamentazione concreta in materia di aiuti di Stato nei vari accordi settoriali. Qualora tali principi non fossero ripresi in singoli accordi settoriali non potrebbero essere oggetto di pronuncia giurisdizionale. Nell'Accordo sul trasporto aereo è già compresa una regolamentazione degli aiuti di Stato conforme alle disposizioni generali dell'Accordo istituzionale. Per quanto riguarda i futuri accordi di accesso al mercato, le disposizioni materiali vincolanti dovranno essere negoziate nel quadro di ogni singolo accordo.
- In materia di vigilanza, ogni parte contraente dovrà controllare gli aiuti di Stato sul proprio territorio attraverso le autorità competenti, in maniera equivalente ma autonoma (**modello a due pilastri**). A

tale scopo nell'Accordo istituzionale sono definite specifiche modalità che consentano di rendere il sistema svizzero equivalente a quello dell'UE. L'autorità di vigilanza può per esempio ottenere la restituzione degli aiuti di Stato concessi in maniera illecita. Gli aiuti di Stato pianificati devono essere sottoposti preventivamente all'autorità di vigilanza se superano un importo minimo. Nell'attuazione dei controlli la Svizzera prenderà in considerazione i principi costituzionali della divisione dei poteri e del federalismo. In relazione all'Accordo sul trasporto aereo esiste già un'autorità di vigilanza, la Commissione federale della concorrenza (COMCO), i cui compiti dovranno essere verificati alla luce dell'Accordo istituzionale.

## 6. Libera circolazione delle persone

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) sottostà, in quanto accordo di accesso al mercato, alle disposizioni dell'Accordo istituzionale e di conseguenza all'aggiornamento dinamico (ved. evoluzione del diritto). Il Consiglio federale ha chiesto tuttavia di prevedere, in tre ambiti, alcune **eccezioni** al recepimento del diritto dell'UE («linea rossa»): nel caso delle misure di accompagnamento, della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE (direttiva 2004/38) e della revisione del regolamento 883/2004 sul coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. L'UE sostiene al contrario che a tutti i partecipanti al mercato interno debbano essere garantite **le medesime condizioni** («*level playing field*») e che, in linea di massima, le eccezioni generali non siano accettabili. Le eventuali divergenze di opinione in merito al recepimento di una disposizione potrebbero, secondo l'UE, essere affrontate e risolte caso per caso nel quadro del meccanismo previsto a tale scopo dall'Accordo istituzionale.

*Misure di accompagnamento:* il Consiglio federale ha sempre sottolineato che la **protezione dei salari** in Svizzera deve essere garantita e che per questo deve essere assicurata l'applicazione del dispositivo di protezione previsto a tale scopo (misure di accompagnamento). Al contrario l'UE considera alcune di queste misure non compatibili con l'esercizio della libera prestazione di servizi sancito dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone del 1999 e chiede da oltre dieci anni il loro adeguamento. La critica dell'UE non riguarda in linea di massima le singole misure in sé, bensì unicamente la loro **proporzionalità**. Alla base dell'esigenza dell'UE di negoziare un accordo istituzionale con la Svizzera c'è originariamente questa critica. Per tale ragione ottenere un risultato a livello negoziale senza trattare la questione era impossibile.

Nel quadro della presente bozza di accordo l'UE ha formulato la seguente proposta (protocollo 1): per garantire pari condizioni a tutti i partecipanti al mercato («*level playing field*») la Svizzera dovrà recepire il diritto UE pertinente nell'ambito dei lavoratori distaccati entro tre anni dall'entrata in vigore dell'Accordo istituzionale. Ciò concerne la **direttiva di applicazione 2014/67** e la **direttiva che modifica le disposizioni relative al distacco dei lavoratori 2018/957**, che fissa il principio *uguale salario per lavoro uguale nello stesso luogo*. Mentre il recepimento di quest'ultimo principio non porrebbe problemi alla Svizzera, la direttiva di applicazione non offre alcuna base per l'introduzione di specifiche misure di accompagnamento. Per limitare questo problema e tenere conto delle particolarità del mercato del lavoro svizzero l'UE ha dichiarato di essere disposta ad accettare una serie di misure proporzionate che vadano oltre gli strumenti previsti dal diritto dell'UE nel campo del distacco di lavoratori. In concreto la proposta dell'UE comprende **la garanzia, all'interno dell'Accordo, delle seguenti misure fondamentali:**

- la possibilità di fissare, per specifici settori, una **data di preavviso** di quattro giorni lavorativi sulla base dell'analisi dei rischi (oggi: otto giorni);
- l'**obbligo di versare una cauzione** per gli attori che non hanno rispettato i propri obblighi finanziari;
- un **obbligo di documentazione** per i lavoratori indipendenti.

*Direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE 2004/38:* per la Svizzera la direttiva 2004/38 non rappresenta (ai sensi della libera circolazione dei lavoratori conformemente all'Accordo sulla libera circolazione) uno sviluppo del diritto alla libera circolazione delle persone e non deve pertanto essere recepita. Dal punto di vista materiale, vari punti sono problematici per la Svizzera: in particolare l'estensione del diritto all'aiuto sociale, l'ampliamento della protezione contro l'espulsione (fatte salve questioni di ordine pubblico) e la concessione del diritto di soggiorno permanente dopo cinque anni. Per l'UE al contrario la direttiva costituisce uno sviluppo del diritto alla libera circolazione delle persone.

Nella presente bozza di accordo la direttiva 2004/38 non viene menzionata; in altri termini, la Svizzera non beneficia di alcuna eccezione esplicita. Contrariamente al campo del diritto concernente i lavoratori distaccati, l'UE ha tuttavia da parte sua rinunciato a esigere esplicitamente nell'Accordo l'impegno da parte della Svizzera a recepire la direttiva entro una determinata scadenza. In caso di divergenze sulla questione del recepimento della direttiva 2004/38 verrebbe applicato il meccanismo di composizione delle controversie previsto dall'Accordo stesso. Se il tribunale arbitrale prendesse una decisione

sfavorevole alla Svizzera dovrebbero essere negoziate le modalità di recepimento, eventualmente parziale, della direttiva. Qualora la Svizzera rifiutasse comunque di recepirla, l'UE potrebbe prendere misure di compensazione, che dovrebbero tuttavia essere proporzionate (ved. allegato I)

*Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale:* attualmente è in corso a livello dell'UE una nuova revisione del regolamento relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale 883/2004. Un punto fondamentale è costituito dal cambiamento della competenza per quanto riguarda il versamento delle prestazioni di disoccupazione per i lavoratori frontalieri. Il processo di revisione non si è ancora concluso. Di conseguenza nell'Accordo istituzionale non si fa riferimento a questo regolamento rivisto: le eventuali modalità di recepimento dovrebbero essere negoziate in seguito all'interno del comitato misto.

Un eventuale conflitto rispetto al futuro recepimento del regolamento 883/2004 rivisto dovrebbe essere risolto nel quadro del meccanismo di composizione delle controversie. Indipendentemente dall'esistenza di un Accordo istituzionale si deve comunque presupporre che l'UE e i suoi Stati membri chiedano alla Svizzera il recepimento di questa evoluzione del diritto. La Svizzera finora ha sempre accettato di recepire le precedenti modifiche del regolamento 883/2004 nell'ALC. In presenza di un Accordo istituzionale le divergenze potrebbero essere affrontate in modo regolamentato nel quadro del meccanismo di composizione delle controversie (ved. sopra). Eventuali misure di compensazione contro la Svizzera sarebbero vagliate dal tribunale arbitrale neutrale per verificarne la proporzionalità. Senza un Accordo istituzionale l'UE potrebbe prendere misure di ritorsione e in questo caso non esisterebbe un meccanismo di verifica delle misure come quello previsto dall'Accordo.

Per i tre ambiti citati della libera circolazione delle persone la questione di un'eventuale recepimento si porrà solo dopo l'entrata in vigore dell'Accordo e nel quadro dei meccanismi previsti dall'Accordo stesso (in altri termini: nessun obbligo di recepimento).

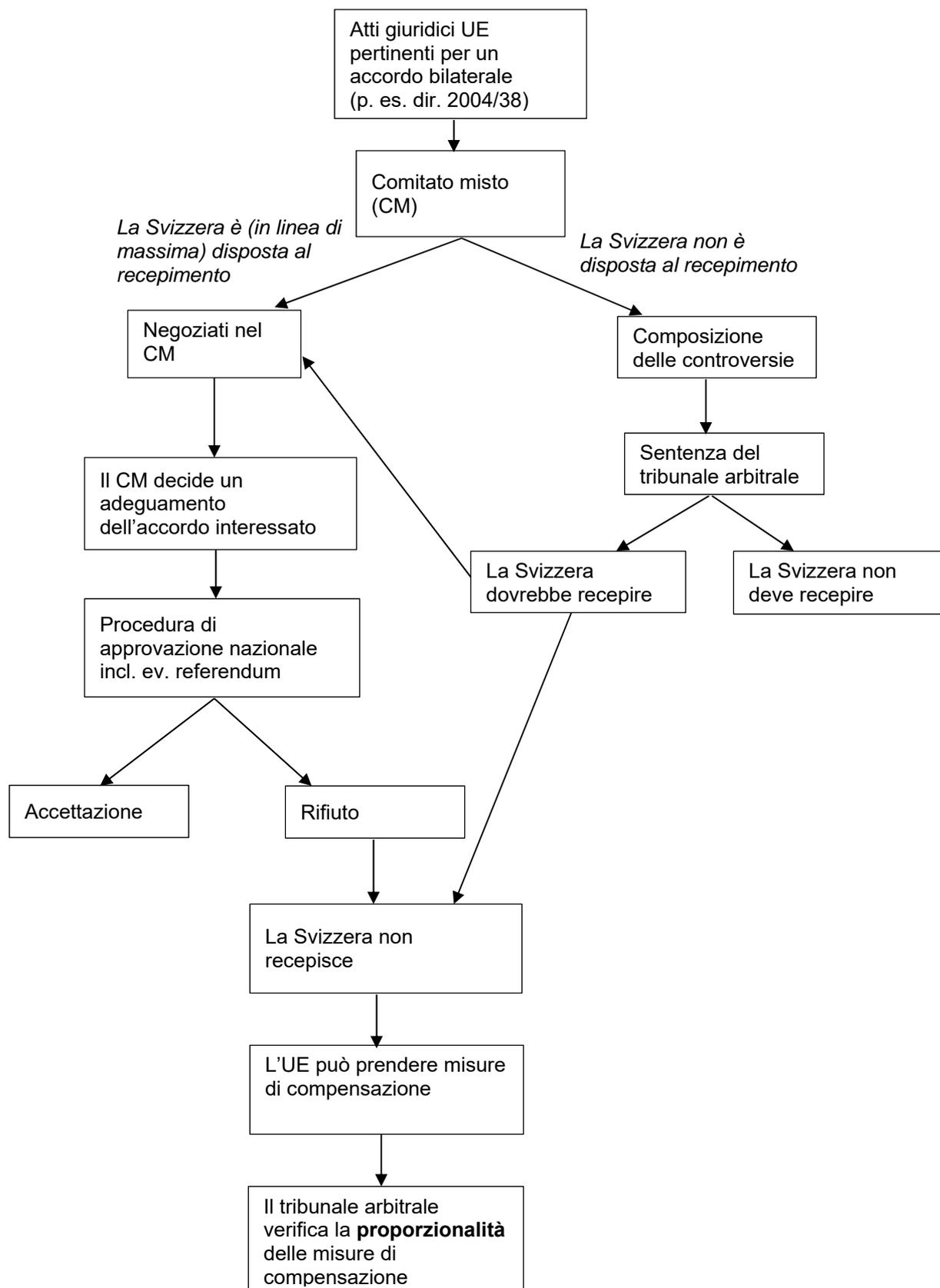
## **7. Contributi per la riduzione delle disparità economiche e sociali**

Nel preambolo e in una dichiarazione politica comune i contributi svizzeri ad alcuni Stati membri dell'UE per la riduzione delle disparità economiche e sociali vengono menzionati nel contesto dell'accesso al mercato interno dell'UE e riconosciuti come contributi autonomi e solidali della Svizzera. La Svizzera è inoltre pronta a coordinare eventuali progetti e programmi futuri con quelli dell'UE. Non è previsto alcun obbligo di continuare a versare questi contributi su base regolare e a tempo indeterminato.

## **8. Clausola di denuncia (articolo 22)**

L'Accordo istituzionale decade sei mesi dopo la denuncia. Non ne consegue tuttavia una denuncia diretta anche dei cinque accordi di accesso al mercato esistenti e coperti dall'Accordo istituzionale. Nel testo dell'Accordo è previsto un **processo di consultazione di tre mesi** durante il quale le parti potrebbero discutere in merito agli effetti sugli accordi interessati e agli eventuali passi successivi. Nel caso in cui le parti arrivassero a una soluzione condivisa questi accordi non perderebbero la loro validità. In caso contrario, dopo altri sei mesi anche questi accordi non sarebbero più applicabili. Nuovi accordi settoriali conclusi dopo la firma dell'Accordo istituzionale decadrebbero al pari dell'Accordo stesso una volta trascorsi sei mesi dalla denuncia di quest'ultimo.

## Allegato I: evoluzione dinamica del diritto



**Allegato II: procedura di composizione delle controversie in un caso di applicazione**

