

Rapporto del Consiglio federale

in risposta al postulato Keller-Sutter [13.4022] «Un accordo di libero scambio con l'UE al posto degli accordi bilaterali»

Giugno 2015

Indice

Compendio	5
Elenco delle abbreviazioni	8
1. Introduzione	10
1.1. Contesto del postulato	10
1.2. Istituzione di un gruppo di accompagnamento	10
2. Situazione iniziale	11
2.1. Definizione di un ALS e sviluppi in quest'ambito	11
2.2. Definizione di un «ALS globale»	12
2.3. Gli accordi bilaterali Svizzera-UE	13
2.4. Procedura	17
3. Circolazione delle merci	18
3.1. Approccio ALS	19
Misure tariffarie	19
Norme commerciali	21
Regole di origine e facilitazioni degli scambi	21
Ostacoli tecnici al commercio	22
3.2. Accordi bilaterali Svizzera-UE	24
Misure tariffarie	24
Norme commerciali	25
Regole di origine e facilitazione degli scambi	25
Ostacoli tecnici al commercio	26
3.3. Confronto	28
Confronto materiale tra l'approccio ALS e gli accordi bilaterali	28
Conseguenze materiali del passaggio a un ALS globale	29
Ripercussioni economiche del passaggio a un ALS globale	30
4. Commercio di servizi	32
4.1. Approccio ALS	32
Principio	32
Contenuto	32
Fornitura transfrontaliera di servizi da parte di persone fisiche	33
4.2. Accordi bilaterali Svizzera-UE	34
Principio	34
Assicurazioni	34
Trasporti terrestri	35
Trasporti aerei	35
Fornitura transfrontaliera di servizi da parte di persone fisiche	36
4.3. Confronto	37
Confronto materiale tra l'approccio ALS e gli accordi bilaterali	37
Conseguenze materiali del passaggio a un ALS globale	38
Ripercussioni economiche del passaggio a un ALS globale	39
5. Circolazione delle persone	40
5.1. Approccio ALS	40
Principio	40
Sicurezza sociale	41
Riconoscimento delle qualifiche	41
5.2. Accordi bilaterali Svizzera-UE	41
Libera circolazione delle persone	42
Sicurezza sociale	42
Riconoscimento delle qualifiche professionali	42

5.3.	Confronto.....	43
	Confronto materiale tra l'approccio ALS e gli accordi bilaterali.....	43
	Conseguenze materiali del passaggio a un ALS globale.....	43
	Ripercussioni economiche del passaggio a un ALS globale	44
6.	Circolazione dei capitali.....	45
6.1.	Approccio ALS.....	46
6.2.	Accordi bilaterali Svizzera-UE.....	46
6.3.	Confronto.....	46
	Confronto materiale tra l'approccio ALS e gli accordi bilaterali.....	46
	Conseguenze materiali del passaggio a un ALS globale.....	46
	Ripercussioni economiche del passaggio a un ALS globale	46
7.	Appalti pubblici	47
7.1.	Approccio ALS.....	47
7.2.	Accordi bilaterali Svizzera-UE.....	48
7.3.	Confronto.....	48
	Confronto materiale tra l'approccio ALS e gli accordi bilaterali.....	48
	Conseguenze materiali del passaggio a un ALS globale.....	48
	Ripercussioni economiche del passaggio a un ALS globale	49
8.	Questioni orizzontali	49
8.1.	Approccio ALS.....	49
	Concorrenza	49
	Aiuti statali	50
	Sviluppo sostenibile.....	50
	Diritti di proprietà intellettuale	51
8.2.	Accordi bilaterali Svizzera-UE.....	52
	Concorrenza	52
	Aiuti statali	53
	Sviluppo sostenibile.....	54
	Diritti di proprietà intellettuale	54
8.3.	Confronto.....	55
	Confronto materiale tra l'approccio ALS e gli accordi bilaterali.....	55
	Conseguenze materiali del passaggio a un ALS globale.....	55
	Ripercussioni economiche del passaggio a un ALS globale	56
9.	Meccanismi istituzionali.....	57
9.1.	Approccio ALS.....	57
9.2.	Accordi bilaterali Svizzera-UE.....	57
	Gestione degli accordi in generale	57
	Evoluzione del diritto	58
	Sorveglianza.....	59
	Interpretazione.....	59
	Risoluzione delle controversie.....	60
9.3.	Confronto.....	60
	Confronto materiale tra l'approccio ALS e gli accordi bilaterali.....	60
	Conseguenze materiali del passaggio a un ALS globale.....	60
	Ripercussioni economiche del passaggio a un ALS globale	61
10.	Conseguenze del passaggio a un ALS globale con l'UE.....	61
10.1.	Ambiti dell'accesso al mercato.....	61
10.2.	Negoziati in corso sull'accesso al mercato	63
	Questioni istituzionali.....	63
	Accordo in materia di energia elettrica	63
	ALSA/ASP	64
10.3.	Altri settori	65

11. Conclusioni.....	68
ALLEGATO 1: Tabella sinottica	74

Compendio

Il Consiglio federale presenta il seguente rapporto in adempimento del postulato Keller-Sutter 13.4022 «Un accordo di libero scambio con l'UE al posto degli accordi bilaterali». Il postulato invita il Consiglio federale ad analizzare in maniera approfondita i vantaggi e gli svantaggi di un accordo globale di libero scambio tra la Svizzera e l'Unione europea (UE) e di confrontarli con quelli relativi all'attuale sistema degli accordi bilaterali. In tale ambito sarà necessario procedere a un esame completo e comparativo di tutti gli aspetti rilevanti (inclusa la fattibilità a livello politico) nonché dei vantaggi e degli svantaggi di entrambe le soluzioni. Il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato, che è stato adottato dal Consiglio degli Stati il 17 marzo 2014.

La votazione del 9 febbraio 2014 sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» ha riaperto il dibattito sulla forma dei rapporti tra la Svizzera e l'UE. In quest'ambito è stata proposta anche l'idea di un accordo globale di libero scambio tra la Svizzera e l'UE, quale alternativa agli accordi bilaterali. La presente analisi ha lo scopo di fare chiarezza in questa discussione. Siccome la questione è di diffuso interesse pubblico, è importante che il rapporto benefici del più ampio appoggio possibile. Oltre a vari servizi dell'Amministrazione federale, rappresentanti del mondo accademico hanno partecipato alla sua elaborazione nell'ambito di un gruppo di accompagnamento.

Nel presente rapporto, il concetto di «accordo globale di libero scambio» assume un'importanza centrale. Gli attuali accordi di libero scambio si limitano alla questione dell'accesso al mercato e puntano dunque all'eliminazione delle misure doganali che ostacolano il commercio alle frontiere e del trattamento discriminatorio dei prodotti (ed eventualmente dei servizi) esteri. Un accordo globale di libero scambio tra la Svizzera e l'UE servirebbe in sostanza a perseguire ulteriori agevolazioni dell'accesso al mercato realizzabili senza un'armonizzazione del diritto (ossia senza il recepimento del diritto dell'UE e senza un'equivalenza normativa stabilita e controllata per trattato).

L'armonizzazione del diritto permette una partecipazione al mercato interno dell'UE irrealizzabile nell'ambito di un accordo di libero scambio. A differenza degli accordi bilaterali attuali, determinati ambiti non potrebbero quindi essere inclusi in un approccio basato su accordi di libero scambio. Nella circolazione delle merci, tale approccio non garantirebbe, in ambito di ostacoli tecnici al commercio di beni industriali, che i prodotti commercializzati in Svizzera e nell'UE siano sottoposti alle medesime condizioni e che sia sufficiente un unico controllo di conformità per entrambi i mercati. Ciò comporterebbe tra l'altro la necessità di fabbricare serie di prodotti differenti (per il mercato svizzero e quello dell'UE). Nei settori della protezione dei vegetali, del foraggio, delle sementi, dell'agricoltura biologica, della frutta e verdura, come anche in quello veterinario, dovrebbero essere nuovamente introdotti controlli doganali e certificati anche per i rapporti commerciali con l'UE. Nell'ambito della sicurezza doganale vigerebbe l'obbligo di predichiarazione per le importazioni di merci dall'UE e per le esportazioni verso l'UE. Verrebbe a cadere anche l'accesso reciproco agevolato al mercato in determinati settori di servizi, reso possibile dalle norme armonizzate introdotte dagli accordi bilaterali (trasporti terrestri, assicurazioni, traffico aereo, fornitura di prestazioni di servizi secondo l'Accordo sulla libera circolazione delle persone). Nell'ambito della circolazione delle persone, le disposizioni attualmente vigenti (reciproco riconoscimento del diritto all'entrata, al soggiorno, al ricongiungimento familiare e al pari trattamento; coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale; riconoscimento delle qualifiche professionali) decadrebbero, rispettivamente regreserebbero di nuovo al limitato standard dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

In un ristretto numero di ambiti coperti dagli accordi bilaterali non sussisterebbe pressoché alcuna differenza tra la via bilaterale e l'approccio fondato su un accordo globale di libero scambio. Ciò vale in particolare per alcune disposizioni in materia di circolazione delle merci, le quali sono già garantite dall'Accordo di libero scambio del 1972 tra la Svizzera e l'UE (ad es. divieto di dazi doganali sui prodotti industriali e norme commerciali) come pure in materia di appalti pubblici, purché nel quadro di un accordo globale di libero scambio ci si assicuri un campo d'applicazione della stessa estensione.

Viceversa, un accordo globale di libero scambio potrebbe comportare ulteriori aperture del mercato in campi non previsti dagli accordi attuali. Dato il grado attualmente piuttosto limitato di liberalizzazione doganale nel settore agricolo, per quanto attiene all'accesso al mercato per i prodotti agricoli esiste un notevole potenziale di ulteriore liberalizzazione che nell'ambito nei negoziati per un accordo globale di libero scambio potrebbe sfociare in una corrispondente ulteriore apertura del mercato. Considerato che un tale accordo non prevedrebbe un'armonizzazione del diritto, il margine per miglioramenti dell'accesso al mercato nell'ambito non tariffario, anch'esso interessante per la Svizzera, sarebbe invece limitato. Rispetto all'approccio sinora seguito, consistente in negoziati paralleli nel settore agricolo e nel settore alimentare (in ambito tariffario e non tariffario), un'apertura del mercato agricolo in ambito tariffario nel quadro di un accordo globale di libero scambio sarebbe dunque meno vantaggiosa per la Svizzera. Un accordo globale di libero scambio potrebbe pure includere il settore dei servizi, ma con un valore aggiunto limitato, poiché nell'ambito dell'OMC l'UE e la Svizzera hanno già ampiamente assunto gli obblighi sostanzialmente possibili nel quadro di un accordo globale di libero scambio. A differenza di un accordo sui servizi con l'UE, che contemplerebbe anche un'armonizzazione delle normative interne degli Stati, un accordo di libero scambio non permetterebbe però di eliminare gli ostacoli all'accesso al mercato che derivano dalle differenze esistenti tra le normative nazionali e dal loro mancato riconoscimento, ossia proprio gli ostacoli particolarmente significativi per l'accesso degli offerenti svizzeri al mercato interno dell'UE. Nel settore della circolazione dei capitali, la Svizzera come anche l'UE e i suoi Stati membri vanno annoverati tra le aree economiche molto aperte e favorevoli agli investimenti, che dispongono di ordinamenti giuridici paragonabili e che si sono impegnati a garantire standard elevati per quanto riguarda l'accesso ai capitali nel quadro dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). Vi è inoltre ragione di ritenere che un'estensione degli obblighi in singoli ambiti o un'abolizione dei rimanenti obblighi d'autorizzazione per gli investimenti di singoli Stati membri dell'UE genererebbero soltanto un valore aggiunto limitato.

Si può inoltre supporre che il passaggio a un accordo globale di libero scambio renderebbe obsoleti i negoziati attualmente in corso con l'UE nel campo dell'accesso al mercato (questioni istituzionali, elettricità, in parte agricoltura, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti e sanità pubblica (ALSA/ASP)), in quanto tali negoziati si basano soprattutto sul principio dell'armonizzazione del diritto.

Occorre chiedersi se il passaggio a un accordo globale di libero scambio con l'UE rischierebbe di compromettere il proseguimento della collaborazione negli ambiti che esulano dall'accesso al mercato (ambiti di cooperazione, collaborazione in materia di polizia, giustizia e migrazione, questioni fiscali). Gli sviluppi più recenti lasciano comunque presagire che con il passaggio a un accordo globale di libero scambio e con il conseguente decadimento di parte degli accordi bilaterali (in particolare dell'accordo sulla libera circolazione delle persone), l'UE potrebbe mettere in questione anche il proseguimento della collaborazione in ambiti che non concernono l'accesso al mercato. Non si può dunque escludere che il passaggio a un accordo globale di libero scambio possa avere ripercussioni anche in tali ambiti. Considerati la varietà e l'importanza degli ambiti interessati, la questione del proseguimento degli accordi negli ambiti che non concernono l'accesso al mercato potrebbe svolgere un ruolo cardinale.

Quanto a sapere in che misura l'UE sarebbe disposta a sostituire parte dei vigenti accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE con nuove disposizioni nell'ambito di un accordo globale di libero scambio, rispettivamente ad ampliare l'esistente accordo di libero scambio del 1972, e quali pretese essa farebbe valere in contropartita, si può soltanto speculare. Anche qualora l'UE fosse disposta a mantenere talune disposizioni degli accordi bilaterali esistenti nel quadro di un accordo globale di libero scambio, un simile accordo riguardante la soppressione degli ostacoli all'accesso al mercato rappresenterebbe un passo indietro rispetto agli accordi bilaterali esistenti, dato che in diversi ambiti questi instaurano per gli offerenti svizzeri condizioni analoghe al mercato interno, garantendo una corrispondente certezza del diritto, e inoltre estendono la collaborazione in ambiti politicamente importanti. Proprio per questo, gli accordi bilaterali sono stati conclusi in aggiunta all'accordo di libero scambio del 1972 tra la Svizzera e l'UE, perché un accordo di libero scambio limitato per i soli prodotti industriali non poteva tener sufficientemente conto dei bisogni dell'economia svizzera in materia di accesso al mercato. Come già esposto in precedenza, gli accordi bilaterali tutelano meglio gli interessi della Svizzera rispetto a quanto si possa mai ottenere con un accordo globale di libero scambio.

Un argomento importante a favore di un accordo globale di libero scambio in luogo e vece degli accordi bilaterali consisterebbe nell'ottenimento di una maggiore autonomia legislativa. Formalmente, l'autonomia legislativa sarebbe sicuramente garantita nell'ambito di un tale accordo. Ma non si sa in quale misura questa via possa effettivamente portare a una maggiore autonomia. L'interdipendenza economica con gli Stati vicini detta alla Svizzera di garantire una certa armonizzazione del diritto con il contesto europeo. Evitare inutili divergenze è indispensabile per un'economia piccola e dipendente dalle esportazioni come quella svizzera a fine di mantenere la propria competitività. Pertanto, in molti settori la Svizzera orienta la propria regolamentazione, indipendentemente dagli accordi bilaterali, verso i suoi partner commerciali, quindi in particolar modo verso l'UE (cosiddetto adattamento autonomo). L'autonomia legislativa che risulterebbe da un approccio basato sul libero scambio va quindi relativizzata. Gli svantaggi derivanti dal mancato riconoscimento convenzionale di questa armonizzazione del diritto sarebbero però rilevanti.

Gli accordi bilaterali rappresentano un quadro giuridico su misura, che tiene conto delle strette relazioni economiche e politiche tra la Svizzera e l'UE e della posizione geografica del nostro Paese nel cuore dell'Europa, e sono il risultato di una continua e accurata ponderazione degli interessi. A giudizio del Consiglio federale, gli interessi in causa e il risultato della loro ponderazione non si sono modificati da quando è stata intrapresa la via bilaterale.

Elenco delle abbreviazioni

AAP	Accordo dell'OMC sugli appalti pubblici
Accordo OTS	Accordo dell'OMC sugli ostacoli tecnici agli scambi
Accordo SMC	Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative
Accordo SPS	Accordo dell'OMC sull'applicazione di misure sanitarie e fitosanitarie
Accordo TRIPS	Accordo dell'OMC sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio
ad es.	ad esempio
AEA	Agenzia europea dell'ambiente
AELS	Associazione europea di libero scambio (European Free Trade Association)
AESA	Agenzia europea per la sicurezza aerea
art.	articolo
AFD	Amministrazione federale delle dogane
AVS	Assicurazione vecchiaia e superstiti
AI	Assicurazione invalidità
ALC	Accordo sulla libera circolazione delle persone
ALS	Accordo di libero scambio
ALSA/ASP	Accordo di libero scambio nel settore agroalimentare/Accordo nel settore della sanità pubblica
API	Accordo per la protezione degli investimenti
Benelux	Unione BENELUX (Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo)
CBE	Convenzione sul brevetto europeo
CETA	Accordo economico e commerciale globale tra l'UE e il Canada (Comprehensive Economic and Trade Agreement)
cfr.	confronta
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CHF	franchi svizzeri
CM	Comitato misto
COMCO	Commissione federale della concorrenza
Convenzione PEM	Convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee
cpv.	capoverso
DAE	Direzione degli affari europei
FF	Foglio federale
DOP	Denominazione di origine protetta
EFSA	Autorità europea per la sicurezza alimentare
EDA	Agenzia europea per la difesa
GATT	Accordo generale su le tariffe doganali e il commercio (General Agreement on Tariffs and Trade)
GATS/AGCS	Accordo generale sul commercio dei servizi (General Agreement on Trade in Services)
GNSS	Sistema di navigazione globale satellitare (Global Navigation Satellite System)
GPS	Sistema di posizionamento globale (Global Positioning System)
GU UE	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
IGP	indicazioni geografiche protette
in partic.	in particolare
mia.	miliardo
mio.	milione
MRA	Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio (Mutual Recognition Agreement)
n.	numero
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
OMC	Organizzazione mondiale del commercio (World Trade Organization)
OMPI	Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale
pag.	pagina
PIL	Prodotto interno lordo

RAPEX	Sistema europeo di allarme rapido per i prodotti non alimentari (Rapid Alert System for Non Food Consumer Products)
RASFF	Sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi (Rapid Alert System for Food and Feed)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale
SAI	Scambio automatico di informazioni in materia fiscale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEE	Spazio economico europeo
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SES	Cielo unico europeo (Single European Sky)
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
SG-DATEC	Segreteria generale del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
SG-DEFR	Segreteria generale del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
SSE	Sistema statistico europeo
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TTIP	Accordo di libero scambio tra l'UE e gli USA (Partenariato transatlantico sul commercio e gli investimenti; Transatlantic Trade and Investment Partnership)
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
UE	Unione europea
UESA	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFG	Ufficio federale di giustizia
USAV	Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria

1. Introduzione

1.1. Contesto del postulato

Il postulato Keller-Sutter «Un accordo di libero scambio con l'UE al posto degli accordi bilaterali» è stato presentato al Consiglio degli Stati il 26 novembre 2013. Esso invita il Consiglio federale ad analizzare in maniera approfondita i vantaggi e gli svantaggi di un accordo globale di libero scambio (ALS) tra la Svizzera e l'Unione Europea (UE) e a confrontarli con quelli relativi all'attuale sistema degli accordi bilaterali. In tale ambito sarà necessario procedere a un esame completo e comparativo di tutti gli aspetti pertinenti (inclusa la fattibilità a livello politico) nonché dei vantaggi e degli svantaggi di entrambe le soluzioni. Il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato, che è stato adottato dal Consiglio degli Stati il 17 marzo 2014.

Come esposto nel suo parere, il Consiglio federale ritiene che gli accordi bilaterali rappresentino un quadro giuridico su misura, che tiene conto non solo della particolare, stretta relazione economica e politica tra la Svizzera e l'UE, delle specificità del nostro Paese e della sua posizione geografica nel cuore dell'Europa. Tra la Svizzera e l'UE vige sin dal 1972 un accordo di libero scambio¹ che riducendo i dazi doganali agevola la circolazione di merci tra i due contraenti. Il suo campo di applicazione è limitato ai prodotti industriali e ai prodotti agricoli trasformati. Inoltre, il Consiglio federale ha ricordato nella sua risposta che gli accordi bilaterali I e II vanno oltre la circolazione di merci e il libero scambio, creando condizioni equiparabili a quelle di un mercato unico in diversi settori. Essi sono stati conclusi perché, da solo, un ALS non bastava a tenere adeguatamente conto delle esigenze dell'economia svizzera nel campo dell'accesso al mercato. Gli accordi bilaterali tutelano gli interessi della Svizzera molto più esaurientemente di quanto possa essere fatto con un ALS, per esempio nel settore del riconoscimento reciproco delle prescrizioni tecniche di prodotto, nel traffico aereo con la mutua concessione dei diritti di traffico o con diversi accordi di cooperazione.

Nella scia della votazione del 9 febbraio 2014 sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», il dibattito sulla forma dei rapporti tra la Svizzera e l'UE si è intensificato. In quest'ambito è stato ripetutamente messo in discussione anche il significato degli accordi bilaterali con l'UE ed è stata evocata l'idea di un accordo globale di libero scambio quale possibile alternativa.

La presente analisi ha lo scopo di fare chiarezza sulle differenze tra un approccio basato sul libero scambio e un approccio basato sul mercato interno.

1.2. Istituzione di un gruppo di accompagnamento

Trattandosi di una questione di diffuso interesse pubblico, è importante che il rapporto benefici del più ampio appoggio possibile. Oltre a vari servizi dell'Amministrazione federale, anche rappresentanti del mondo accademico hanno partecipato alla sua elaborazione. Gli esperti esterni e i servizi dell'Amministrazione federale hanno costituito un gruppo di lavoro che ha seguito i lavori su un piano strategico. L'Amministrazione federale era rappresentata dalla Direzione degli affari europei (DAE) come ufficio responsabile, dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), dalla Segreteria generale

¹ Accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea, RS 0.632.401.

del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), dall'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), dalla Segreteria generale del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), dall'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV), dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM), dall'Amministrazione federale delle dogane (AFD), dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), dall'Ufficio federale di giustizia (UFG) e dalla Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI). La professoressa Astrid Epiney (Università di Friburgo) e il professor Reto Föllmi (Università di San Gallo) hanno collaborato come esperti esterni.

Nell'ambito dei quattro incontri del gruppo di accompagnamento e delle procedure di consultazione condotte per iscritto, i componenti del gruppo si sono espressi sull'orientamento da seguire, sul modo di procedere, sulla struttura del rapporto e anche sul progetto di rapporto nel suo insieme. Il gruppo di accompagnamento appoggia il presente rapporto.

2. Situazione iniziale

2.1. Definizione di un ALS e sviluppi in quest'ambito

Concludendo un ALS, le parti si concedono reciprocamente un trattamento preferenziale riguardo a determinati ostacoli al commercio, in deroga al principio della nazione più favorita previsto nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Gli «Accordi OMC» – ossia l'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT) e l'Accordo generale sul commercio dei servizi (GATS) – ammettono la conclusione di simili accordi preferenziali se sono adempiuti determinati requisiti².

In generale, gli accordi di libero scambio puntano a favorire lo sviluppo del commercio eliminando o riducendo gli ostacoli doganali agli scambi internazionali e la discriminazione nei confronti degli operatori economici stranieri in distinti settori. Solitamente, tali accordi introducono obblighi in materia di accesso al mercato e norme e regimi vincolanti. Contrariamente ai membri di un'unione doganale, come quella costituita dagli Stati membri dell'UE, le parti contraenti di un ALS possono praticare politiche commerciali autonome e mantengono la loro sovranità per quanto riguarda la conclusione di accordi commerciali con terze parti.

Gli ALS della cosiddetta prima generazione contenevano soprattutto disposizioni sulla circolazione delle merci (in particolare la soppressione dei dazi doganali e delle misure di effetto equivalente) e, in alcuni casi, normative sulla protezione dei diritti di proprietà intellettuale.³

Gli ALS di seconda generazione contengono, oltre a norme sulla circolazione delle merci e la proprietà intellettuale, anche obblighi sostanziali, ad esempio in materia di commercio di servizi, investimenti, concorrenza e appalti pubblici⁴, e negli ultimi tempi anche disposizioni volte a garantire la coerenza su tematiche di sostenibilità rilevanti per il commercio.⁵

² In particolare, l'ALS deve coprire ampiamente l'insieme degli scambi bilaterali.

³ Ad es. ALS degli Stati AELS con Paesi partner nell'area Europa-Mediterraneo e accordo con l'Unione doganale dell'Africa australe (SACU).

⁴ Ad es. ALS degli Stati AELS con il Cile, il Consiglio di cooperazione del Golfo, il Messico, Singapore, la Corea del Sud, la Colombia, il Perù e l'Ucraina e l'Accordo di libero scambio e di partenariato economico tra la Confederazione Svizzera e il Giappone.

⁵ Ad es. ALS Stati AELS-Stati dell'America centrale, Stati AELS-Hong Kong e Svizzera-Cina.

Oltre all'approccio del libero scambio, un ulteriore salto di livello nella liberalizzazione dell'accesso al mercato può essere compiuto armonizzando le esigenze relative ai prodotti e le regole di commercializzazione previste dalle legislazioni nazionali. Questi accordi, che implicano un'armonizzazione del diritto (ossia, nel contesto dei rapporti con l'UE, un recepimento del diritto dell'UE o un reciproco riconoscimento di disposizioni su base convenzionale)⁶, si differenziano da un ALS di prima e seconda generazione in quanto limitano le possibilità di adattamento autonomo dei pertinenti regimi nazionali, rispettivamente richiedono l'implementazione di meccanismi comuni convenzionali di approvazione e sorveglianza. Secondo l'articolo XXIV GATT e l'articolo V GATS, simili accordi possono essere conclusi indipendentemente da un ALS.

2.2. Definizione di un «ALS globale»

Il concetto di «ALS globale» è di cardinale importanza per l'elaborazione del presente rapporto. La difficoltà di una definizione adeguata consiste nel fatto che si tratta di un concetto duttile che può coprire vari ambiti e per il quale non esiste una definizione generalmente riconosciuta.

Il senso dell'intervento non può essere quello di mantenere praticamente invariate le disposizioni di merito contenute negli accordi bilaterali cambiando semplicemente la denominazione in «ALS globale». Il postulato («Un accordo di libero scambio con l'UE al posto degli accordi bilaterali») sottintende che un ALS globale presenti delle differenze rispetto agli accordi bilaterali e possa servire da soluzione di rimpiazzo o alternativa ai medesimi. Tra questi due approcci vi è in effetti una differenza considerevole, in quanto un ALS globale non punta a creare condizioni equiparabili a un mercato interno attraverso l'armonizzazione del diritto.

La prima caratteristica che contraddistingue gli attuali ALS, siano essi globali o no, è un campo di applicazione limitato all'accesso al mercato in senso stretto, vale a dire alle misure nazionali che ostacolano il commercio e discriminano i prodotti (ed eventualmente i servizi) esteri. Quali esempi concreti si vedano i vigenti ALS della Svizzera o dell'UE appartenenti alla cosiddetta seconda generazione (Stati dell'Associazione europea di libero scambio (AELS)-Hong Kong,⁷ Svizzera- Giappone,⁸ Svizzera-Cina,⁹ UE-Corea, UE-Singapore). A titolo di paragone va considerato anche l'ALS tra l'UE e il Canada (CETA), non ancora in vigore.

La seconda caratteristica degli ALS consiste nel fatto che non prevedono nessuna forma di armonizzazione del diritto. Pertanto, un ALS globale tra la Svizzera e l'UE perseguirebbe agevolazioni dell'accesso al mercato realizzabili senza un'armonizzazione del diritto (quindi senza un recepimento del diritto dell'UE e senza un meccanismo convenzionale di sorveglianza in merito all'equivalenza delle prescrizioni). Questo approccio corrisponde peraltro a quello di tutti gli ALS dell'UE, che di principio non prevedono un recepimento dell'acquis dell'UE.

Dato che la Svizzera dispone già di un ALS di prima generazione con l'UE (l'ALS del 1972), se gli accordi bilaterali con l'UE fossero rimpiazzati da un «ALS globale» ci si

⁶ Ad es. Spazio economico europeo (SEE) o alcuni accordi bilaterali Svizzera-UE.

⁷ Accordo del 21 giugno 2011 di libero scambio tra gli Stati dell'AELS e Hong Kong, Cina, RS 0.632.314.161.

⁸ Accordo del 19 febbraio 2009 di libero scambio e di partenariato economico tra la Confederazione Svizzera e il Giappone; RS 0.946.294.632

⁹ Accordo di libero scambio del 6 luglio 2013 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica popolare Cinese, RS 0.946.292.492.

dovrebbe dunque chiedere quali ulteriori ambiti di accesso al mercato potrebbero essere disciplinati senza armonizzazione del diritto.

Riguardo all'armonizzazione del diritto occorre rammentare che gli accordi bilaterali Svizzera-UE non creano assolutamente un quadro di riferimento omogeneo e unitario. I vigenti accordi bilaterali si fondano su una concezione classica del libero scambio (come l'ALS del 1972 che non prevede un'armonizzazione del diritto), su un riconoscimento dell'equivalenza della legislazione svizzera ed europea (come ad esempio l'Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio, secondo il quale l'equivalenza delle norme deve essere costantemente riconfermata e approvata da entrambi i contraenti) oppure su un recepimento almeno parziale del diritto dell'UE (come ad es. l'Accordo sui trasporti terrestri), eventualmente con lo scopo di un costante adattamento all'evoluzione della legislazione dell'UE (come ad es. nel caso dell'Accordo sul trasporto aereo e degli Accordi di Schengen/Dublino).

2.3. Gli accordi bilaterali Svizzera-UE

Il sistema degli accordi bilaterali si compone di una ventina di accordi principali e un centinaio di ulteriori accordi e convenzioni bilaterali. Il sistema degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE sarà descritto succintamente qui di seguito. Le disposizioni rilevanti di tali accordi saranno analizzate approfonditamente nei seguenti capitoli.

Il primo elemento di questa rete di accordi è l'ALS del 1972, che in particolare elimina o riduce i dazi doganali negli scambi bilaterali di prodotti industriali e prodotti agricoli lavorati con origine negli Stati contraenti.

Nel 1989 è seguito l'Accordo in materia di assicurazione,¹⁰ che garantisce la libertà di stabilimento in base al principio della reciprocità: nel settore dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (assicurazione economia domestica, per i veicoli a motore, viaggi, responsabilità civile ecc.), gli assicuratori svizzeri possono aprire o acquistare agenzie o succursali nell'UE beneficiando della parità di trattamento rispetto alle imprese dell'UE. Lo stesso vale per gli assicuratori dell'UE in Svizzera.

Dopo la votazione del 6 dicembre 1992, con la quale popolo e Cantoni hanno rifiutato l'adesione della Svizzera all'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), la Svizzera ha condotto, dal 1994, una serie di trattative con l'UE che sono sfociate in sette accordi bilaterali (Accordi bilaterali I), firmati nel 1999 ed entrati in vigore nel 2002 dopo essere stati approvati dal popolo svizzero con una larga maggioranza di voti favorevoli.¹¹ La conclusione degli Accordi bilaterali I ha costituito una componente importante degli sforzi di riforma intrapresi in seguito alla debole crescita economica degli anni 1990 e al tasso di disoccupazione elevato (per i canoni svizzeri) che ha caratterizzato quel periodo. Il ritardo della Svizzera rispetto alla maggior parte degli altri Paesi altamente sviluppati andava contrastato tra le altre cose con una miglior garanzia di accesso al mercato interno dell'UE, principale mercato di sbocco dell'economia svizzera. Molte imprese soffrivano della loro posizione di svantaggio rispetto ai concorrenti con sede nello spazio UE. Di conseguenza, si è attribuita grande importanza alla questione del miglioramento dell'accesso al mercato attraverso la soppressione delle differenze normative che costituivano ostacoli al commercio.

¹⁰ Accordo del 10 ottobre 1989 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea concernente l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, RS 0.961.1.

¹¹ Messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE («Accordi bilaterali I»), FF 1999 5122.

Salvo l'Accordo di cooperazione scientifica e tecnologica, gli Accordi bilaterali I puntano tutti a migliorare l'accesso al mercato, principalmente attraverso il ravvicinamento o l'armonizzazione delle normative:

- l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)¹² concede ai cittadini svizzeri e a quelli degli Stati membri dell'UE il diritto di scegliere liberamente il Paese (tra quelli delle parti contraenti) in cui lavorare e soggiornare. Per godere di tale diritto devono tuttavia disporre di un contratto di lavoro valido, svolgere un'attività indipendente oppure, se non esercitano un'attività lucrativa, disporre di mezzi finanziari sufficienti per sopperire alle proprie necessità e di un'assicurazione malattie a copertura integrale. Inoltre, l'Accordo coordina i sistemi nazionali di sicurezza sociale e introduce il reciproco riconoscimento dei diplomi professionali nei rami regolamentati. L'ALC ha semplificato considerevolmente il reclutamento di manodopera per le imprese svizzere;
- l'Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio (denominato anche MRA – «Mutual Recognition Agreement»)¹³ prevede il riconoscimento reciproco, tra la Svizzera e l'UE, dei certificati di conformità per numerosi prodotti industriali, sulla base di un'armonizzazione, o meglio dell'equivalenza, delle prescrizioni in materia di prodotti. In 20 categorie di prodotti (tra cui macchine, veicoli a motore, dispositivi medici, apparecchi elettrici e apparecchiature per telecomunicazioni) l'Accordo facilita dunque reciprocamente l'accesso al mercato, garantendo l'integrazione convenzionale nel mercato dell'UE;
- l'Accordo sugli appalti pubblici¹⁴ estende il campo di applicazione dell'Accordo OMC sugli appalti pubblici. Esso apre dunque alle imprese di entrambe le parti contraenti l'accesso a mercati supplementari;
- l'Accordo agricolo¹⁵ facilita il commercio di prodotti agricoli tra la Svizzera e l'UE sopprimendo ostacoli al commercio di natura tariffaria (dazi e contingenti d'importazione) e non tariffaria (reciproco riconoscimento delle prescrizioni relative ai prodotti e disposizioni in materia di omologazione, abolizione dei controlli doganali ad es. in campo veterinario) in determinati segmenti di prodotti;
- l'Accordo sui trasporti terrestri¹⁶ apre il mercato del trasporto di merci e passeggeri su strada e per ferrovia tra la Svizzera e l'UE. L'Accordo garantisce anche il riconoscimento a livello europeo della politica svizzera di trasferimento del traffico merci su rotaia;
- l'Accordo sul trasporto aereo¹⁷ disciplina il reciproco accesso al mercato per le compagnie aeree, consentendo in tal modo alla Svizzera un'integrazione nel mercato europeo liberalizzato del trasporto aereo. Prevedendo la reciproca concessione dei diritti di traffico e istituendo un divieto di discriminazione, l'Accordo equipara le società svizzere operanti nel settore della navigazione aerea alle loro concorrenti europee;
- l'Accordo sulla ricerca ha gettato le basi per la partecipazione della Svizzera a una parte dei programmi di cooperazione dell'UE nel campo della ricerca. Gli accordi specifici del 2004 e del 2007 hanno permesso alla Svizzera di partecipare pienamente ai programmi designati. Il 5 dicembre 2014 è stato firmato un accordo per

¹² Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RS 0.142.112.681.

¹³ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, RS 0.946.526.81.

¹⁴ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici, RS 0.172.052.68.

¹⁵ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli, RS 0.916.026.81.

¹⁶ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia, RS 0.740.72.

¹⁷ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo, RS 0.748.127.192.68.

l'associazione parziale della Svizzera all'ottava generazione dei programmi quadro di ricerca per il periodo 2014–2020 («Orizzonte 2020»).

La seconda serie di accordi, negoziata successivamente tra la Svizzera e l'UE e denominata Bilaterali II, prende in considerazione altri interessi economici (industria delle derrate alimentari, turismo, piazza finanziaria) ed estende ulteriormente la cooperazione tra la Svizzera e l'Unione europea ad altri settori:

- l'Accordo di associazione a Schengen¹⁹ agevola la mobilità tra la Svizzera e l'UE grazie all'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere comuni degli Stati Schengen (frontiere interne). Allo stesso tempo prevede norme comuni d'entrata nello spazio Schengen, instaura una politica unitaria per la concessione di visti di breve durata e migliora la cooperazione internazionale in materia di giustizia e polizia nella lotta contro la criminalità. L'Accordo di associazione a Dublino²⁰ tra la Svizzera e l'UE garantisce che le richieste di asilo siano esaminate da un solo Stato nello spazio Dublino. I criteri di Dublino prevedono una chiara regolamentazione delle competenze e impediscono in tal modo che i richiedenti l'asilo presentino molteplici richieste o siano rinviati da uno Stato all'altro;²¹
- l'Accordo sulla fiscalità del risparmio²² garantisce che gli interessi versati oltre frontiera a persone fisiche con domicilio fiscale nell'UE vengano tassati: gli agenti pagatori svizzeri (ad es. le banche) prelevano una ritenuta d'imposta sugli interessi accreditati in Svizzera a favore di contribuenti domiciliati nell'UE (come per l'imposta preventiva svizzera);
- l'Accordo sulla lotta contro la frode²³ migliora la cooperazione tra la Svizzera e l'UE nell'ambito della lotta contro il contrabbando e altri tipi di reato in materia di imposte indirette (dazi doganali, imposta sul valore aggiunto, imposte sul consumo) nonché in materia di sussidi e di appalti pubblici;

¹⁸ Accordo di cooperazione scientifica e tecnologica tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e la Confederazione svizzera che associa la Confederazione svizzera al programma quadro di ricerca e innovazione «Orizzonte 2020» e al programma di ricerca e formazione della Comunità europea dell'energia atomica che integra Orizzonte 2020, e che disciplina la partecipazione della Confederazione svizzera alle attività condotte dall'impresa comune «Fusion for Energy» per la realizzazione di ITER, GU L 370 del 30.12.2014, pag. 3.

¹⁹ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, RS 0.362.31.

²⁰ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera, RS 0.142.392.68.

²¹ Dal 26 ottobre 2004, data della firma dell'Accordo, sono stati notificati alla Svizzera 168 sviluppi dell'acquis di Schengen e quattro sviluppi dell'acquis di Dublino/Eurodac (stato: marzo 2015). A seconda del contenuto dell'atto normativo, il recepimento è di competenza del Consiglio federale o del Parlamento. In quest'ultimo caso l'atto sottostà al referendum facoltativo. Per il recepimento di 26 sviluppi era o è necessaria l'approvazione del Parlamento; questi sviluppi comprendono in particolare l'introduzione del Sistema di informazione Schengen (SIS), il recepimento del Codice frontiere Schengen o la partecipazione all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea FRONTEX.

²² Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea che stabilisce misure equivalenti a quelle definite nella direttiva del Consiglio 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi, RS 0.641.926.81.

²³ Accordo del 26 ottobre 2004 di cooperazione fra la Confederazione Svizzera, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altro, per lottare contro la frode e ogni altra attività illecita che leda i loro interessi finanziari (RS 0.351.926.81). L'Accordo sulla lotta contro la frode non è ancora entrato in vigore. Dal 2009 la Svizzera lo applica però provvisoriamente nei confronti degli Stati membri dell'UE che l'hanno anche ratificato e hanno emesso una dichiarazione relativa all'applicazione provvisoria. Di conseguenza, alcuni Stati membri dell'UE, l'UE e la Svizzera applicano già questo Accordo.

- l'Accordo sui prodotti agricoli trasformati²⁴ rappresenta una radicale revisione del Protocollo n. 2 dell'Accordo di libero scambio del 1972²⁵ tra la Svizzera e l'UE, che disciplina il commercio di prodotti agricoli trasformati (ad es. cioccolato, caffè, bevande, biscotti, paste alimentari, prodotti della pasticceria, minestre, salse, ecc.). La componente industriale è reciprocamente esente da dazi. Il Protocollo n° 2 permette alla Svizzera di compensare anche in avvenire la differenza tra il prezzo interno e il prezzo più basso dell'UE per determinate materie prime agricole trasformate;
- l'Accordo in materia ambientale²⁶ disciplina le modalità di partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), uno dei più importanti strumenti della cooperazione europea in campo ambientale;
- l'Accordo di cooperazione statistica²⁷ crea le basi per una rilevazione uniforme dei dati statistici tanto in Svizzera quanto nell'UE. L'Accordo garantisce l'accesso a un'ampia raccolta di dati comparabili, che forniscono le basi per l'adozione di importanti decisioni in ambito economico e politico;
- l'Accordo MEDIA²⁸, valido fino al 2013, ha permesso alla Svizzera di partecipare al programma europeo di sostegno al cinema «MEDIA 2007-2013». Il programma MEDIA promuove lo sviluppo, la distribuzione e la commercializzazione di produzioni cinematografiche europee. Da inizio 2014 esso è stato integrato nel programma quadro di promozione culturale «Europa creativa». Per la partecipazione della Svizzera non vi è al momento una base contrattuale;
- l'Accordo sulle pensioni²⁹ impedisce la doppia imposizione degli ex funzionari in pensione dell'UE domiciliati in Svizzera.

Inoltre, la Svizzera e l'UE hanno concluso anche altri accordi:

- l'Accordo del 2004³⁰ tra la Svizzera ed Europol, l'autorità di perseguimento penale dell'UE, migliora la cooperazione tra le varie forze di polizia in materia di prevenzione e lotta contro la criminalità internazionale e il terrorismo;
- l'Accordo del 2008³¹ tra la Svizzera ed Eurojust, unità di cooperazione europea a livello giudiziario, rafforza la cooperazione internazionale nella lotta contro le forme gravi di criminalità;
- l'Accordo del 1990 sul trasporto di merci disciplinava i controlli e le pratiche doganali nell'ambito degli scambi di beni tra la Svizzera e l'UE. Semplificava le pratiche di sdoganamento delle merci e coordinava la cooperazione tra gli uffici doganali. Nel 2009 è stato sostituito dal nuovo Accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganali³², che disciplina inoltre la cooperazione in materia di sicurezza nell'ambito della

²⁴ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea che modifica l'accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea per quanto concerne le disposizioni che si applicano ai prodotti agricoli trasformati, RS 0.632.401.23.

²⁵ Protocollo n. 2 del 22 luglio 1972 riguardante taluni prodotti agricoli trasformati, RS 0.632.401.2.

²⁶ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sulla partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea dell'ambiente e alla rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (EIONET), RS 0.814.092.681.

²⁷ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sulla cooperazione nel settore statistico, RS 0.431.026.81.

²⁸ Accordo dell'11 ottobre 2007 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea nel settore audiovisivo che stabilisce le modalità e le condizioni della partecipazione della Confederazione Svizzera al programma comunitario MEDIA 2007, RS 0.784.405.226.8.

²⁹ Accordo del 26 ottobre 2004 tra il Consiglio federale svizzero e la Commissione delle Comunità europee per evitare la doppia imposizione dei funzionari in pensione delle istituzioni e agenzie delle Comunità europee residenti in Svizzera, RS 0.672.926.81.

³⁰ Accordo del 24 settembre 2004 tra la Confederazione svizzera e l'Ufficio europeo di polizia, RS 0.362.2.

³¹ Accordo del 27 novembre 2008 tra la Svizzera e l'Eurojust, RS 0.351.6.

³² Accordo del 25 giugno 2009 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza, RS 0.631.242.05.

circolazione delle merci e impedisce che le relative misure dell'UE, decise da quest'ultima in modo autonomo e che ostacolano l'importazione di merci da Stati terzi, vengano applicate alla Svizzera, come l'obbligo di predichiarazione per le importazioni;

- l'Accordo sull'educazione del 2010 ha permesso alla Svizzera di prendere parte integralmente ai programmi dell'UE 2007–2013 in materia di educazione, formazione professionale e gioventù. L'Accordo ha permesso agli Svizzeri di accedere pienamente a tutti i progetti di mobilità e di cooperazione nell'ambito di tali programmi. Per la partecipazione della Svizzera al nuovo programma di formazione 2014-2020 (Erasmus+) non esistono per ora basi convenzionali;
- l'Accordo sulla concorrenza³³, siglato nel 2013, permette una collaborazione efficiente tra le autorità garanti della concorrenza di entrambe le parti per lottare contro le restrizioni transfrontaliere della concorrenza, senza la quale l'applicazione efficace delle normative nazionali sulla concorrenza diviene vieppiù difficoltosa, vista la fitta rete di rapporti economici tra la Svizzera e l'UE;
- l'Accordo del 2013 concernente la navigazione satellitare³⁴ consente la partecipazione della Svizzera ai programmi europei Galileo ed EGNOS. Galileo è un sistema di navigazione via satellite in grado di limitare la dipendenza degli utenti dal sistema di posizionamento globale statunitense GPS. EGNOS è un sistema di navigazione regionale che migliora la precisione e l'affidabilità dei segnali emessi dall'insieme dei sistemi globali di navigazione;
- l'Accordo di partecipazione UESA³⁵, del 2014, prevede la partecipazione della Svizzera all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA). Il suo compito principale consiste nel sostenere a livello operativo gli Stati Dublino il cui sistema di asilo e di accoglienza è sottoposto a particolari pressioni;
- l'Accordo di cooperazione in materia di armamenti con l'Agenzia europea per la difesa (EDA)³⁶, concluso nel 2012, permette alla Svizzera di identificare tempestivamente gli sviluppi nella politica in materia di armamenti e di accedere alla cooperazione multilaterale in materia di armamenti in Europa, soprattutto nei settori della ricerca e dello sviluppo nonché degli acquisti e della manutenzione.

2.4. Procedura

Conformemente al postulato, nel presente rapporto occorre procedere a un accurato confronto tra un ALS globale e il sistema degli accordi bilaterali. Come già esposto, ai fini di questo confronto è di cruciale importanza definire il concetto di «ALS globale». A tale riguardo si può osservare anzitutto che nel contesto del postulato un ALS globale è inteso sostanzialmente come accordo di accesso al mercato non basato su un'armonizzazione del diritto su base convenzionale (ossia senza il recepimento del diritto dell'UE e senza un'equivalenza normativa stabilita e controllata per trattato) e di principio non contenente ambiti di cooperazione.

Nei prossimi capitoli (cap. 3-cap. 9) viene proposta un'analisi settoriale per i singoli ambiti di accesso al mercato (circolazione delle merci, circolazione dei servizi,

³³ Accordo del 17 maggio 2013 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea concernente la cooperazione in merito all'applicazione dei rispettivi diritti della concorrenza, RS 0.251.268.1.

³⁴ Accordo di cooperazione del 18 dicembre 2013 tra la Confederazione svizzera, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sui programmi europei di navigazione satellitare, RS 0.741.826.8.

³⁵ Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sulle modalità di partecipazione della Svizzera all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (FF 2014 5921). L'accordo entrerà in vigore soltanto dopo la ratifica da parte dei Parlamenti svizzero ed europeo.

³⁶ Progetto quadro di cooperazione del 16 marzo 2012 tra l'Agenzia europea per la difesa e il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport della Confederazione svizzera.

circolazione delle persone, circolazione dei capitali, appalti pubblici, questioni orizzontali, meccanismi istituzionali). In primo luogo, verrà esposta in modo illustrativo, sulla base di esempi concreti, l'estensione dell'accesso al mercato concessa in ciascuno di questi ambiti nel quadro degli ALS esistenti della Svizzera e dell'UE con Stati terzi e da tale esposto sarà dedotto il possibile contenuto di un ALS globale tra la Svizzera e l'UE. In seguito saranno presentate le disposizioni dei pertinenti accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE come pure i conseguenti margini di manovra esistenti in tale quadro. Infine, le disposizioni di un eventuale ALS globale saranno confrontate con i vigenti accordi bilaterali, valutando anche le conseguenze materiali ed economiche di un passaggio a un ALS globale con l'UE.

Sulla base dei risultati di quest'analisi, nel capitolo 10 si vedrà in che misura un ALS globale si differenzerebbe dal sistema degli accordi bilaterali e quali sono gli aspetti da considerare a tale riguardo. Rispetto alla via bilaterale attuale, il passaggio a un ALS globale avrebbe presumibilmente anche ripercussioni sui negoziati in corso con l'UE sia in ambito di accesso al mercato sia in altri ambiti (ambiti di cooperazione, cooperazione in materia di polizia, giustizia e migrazione, questioni fiscali).

Le conclusioni dell'analisi saranno esposte al capitolo 11.

3. Circolazione delle merci

Nell'ambito della circolazione internazionale delle merci, la politica economica estera della Svizzera si fonda principalmente sul GATT. Lo scopo principale del GATT è quello di sopprimere gli ostacoli al commercio quali i dazi doganali e le misure che hanno un effetto equivalente a quello dei dazi doganali. Le regole dell'OMC sono rilevanti anche per le relazioni tra la Svizzera e l'UE, indipendentemente dal fatto che si applichino gli accordi bilaterali o un ALS globale. I seguenti accordi dell'OMC sono di interesse nell'ambito della circolazione delle merci:

- GATT³⁷
- Accordo sull'agricoltura³⁸
- Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (Accordo SPS)³⁹
- Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (Accordo OTC)⁴⁰
- Accordo sulle misure relative agli investimenti che incidono sugli scambi commerciali⁴¹
- Accordo relativo alle regole in materia di origine⁴²
- Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (Accordo SMC)⁴³
- Accordo relativo all'applicazione dell'articolo VI dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994 (Accordo antidumping).⁴⁴

³⁷ Accordo generale del 30 ottobre 1947 su le tariffe doganali e il commercio (RS 0.632.21). Modificato dall'allegato 1A.1 dell'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, RS 0.632.20.

³⁸ Allegato 1A.3 dell'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, RS 0.632.20.

³⁹ Allegato 1A.4 dell'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, RS 0.632.20.

⁴⁰ Allegato 1A.6 dell'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, RS 0.632.20.

⁴¹ Allegato 1A.7 dell'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, RS 0.632.20.

⁴² Allegato 1A.11 dell'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, RS 0.632.20.

⁴³ Allegato 1A.13 dell'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, RS 0.632.20.

3.1. Approccio ALS

Misure tariffarie

In virtù dell'articolo XXIV GATT, la creazione di aree regionali e bilaterali di libero scambio è ammessa a condizione che il relativo ALS comprenda l'essenziale degli scambi commerciali tra le parti del medesimo.

Prodotti industriali

Il GATT mira in particolare all'attualizzazione e alla graduale riduzione dei dazi doganali (art. II GATT).

Nel quadro dei propri ALS, la Svizzera mira a una soppressione di tutti i dazi doganali per i prodotti industriali su di una base di reciprocità. Sinora quest'obiettivo è stato raggiunto con i Paesi partner di libero scambio industrializzati, a parte forse in qualche caso eccezionale di minima importanza, mentre i Paesi emergenti o in via di sviluppo insistono su una riduzione asimmetrica dei dazi doganali, con accordi secondo cui talvolta la parte contraente meno sviluppata riduce i suoi dazi doganali su prodotti sensibili per l'industria soltanto dopo un periodo transitorio, concede soltanto una riduzione parziale dei dazi doganali sui prodotti particolarmente sensibili o esclude totalmente tali prodotti dal campo d'applicazione delle concessioni previste nell'accordo.

Nell'ALS concluso tra gli Stati dell'AELS e il Canada⁴⁵, il Canada ha completamente abolito, salvo poche eccezioni irrilevanti per la Svizzera, i propri dazi sui prodotti industriali. A loro volta, anche gli Stati dell'AELS hanno abolito tutti i dazi sui prodotti industriali provenienti dal Canada. Nell'ambito dell'ALS Svizzera-Cina sono stati eliminati i dazi svizzeri restanti sui prodotti industriali cinesi. In contropartita, la maggior parte dei prodotti industriali svizzeri esportati in Cina è in tutto o in parte esente da dazi, benché in certi casi dopo un periodo transitorio. Nell'ambito dell'ALS Svizzera-Giappone, il Giappone ha eliminato – salvo poche eccezioni – i dazi sui prodotti industriali. A sua volta, la Svizzera ha concesso al Giappone la franchigia doganale per tutti i prodotti industriali.

Anche l'UE punta a ottenere la franchigia doganale per i prodotti industriali nell'ambito dei suoi ALS. Nell'ALS UE-Corea sono stati completamente soppressi praticamente tutti i dazi. Il futuro accordo CETA tra l'UE e il Canada dovrebbe portare alla completa soppressione dei dazi sui prodotti industriali, in parte dopo un periodo transitorio.

Prodotti agricoli trasformati

I prodotti trasformati derivati da prodotti agricoli (ad es. il cioccolato) rivestono, in special modo per la Svizzera, uno statuto speciale a metà strada tra l'industria (dove vige libero scambio) e l'agricoltura (retta da misure protezionistiche), poiché essi rappresentano la sintesi tra una componente industriale e una materia prima di origine agricola.

Quanto ai dazi sui prodotti agricoli trasformati, nell'ambito degli ALS da essa conclusi la Svizzera concede una totale esenzione da dazi doganali per la componente industriale. Per la componente corrispondente alla materia prima agricola, nei rapporti con gli Stati partner di libero scambio il nostro Paese aspira invece – fondandosi sulla cosiddetta

⁴⁴ Allegato 1A.8 dell'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, RS 0.632.20.

⁴⁵ Accordo di libero scambio del 26 gennaio 2008 tra gli Stati dell'AELS e il Canada, RS 0.632.312.32.

«legge sul cioccolato»⁴⁶ – al mantenimento del meccanismo di compensazione dei prezzi. L'obiettivo è quello di compensare il maggior costo delle materie prime agricole in Svizzera rispetto all'estero con dazi doganali o contributi all'esportazione.

Sul fronte delle esportazioni, non è stato possibile imporre questo approccio a tutti i partner negoziali. Nel quadro dell'ALS Svizzera–Giappone, ad esempio, i contributi alle esportazioni nell'ambito della circolazione bilaterale delle merci sono stati vietati salvo poche eccezioni. Altri Paesi⁴⁷ rifiutano invece contributi alle esportazioni per i prodotti agricoli trasformati esportati nel Paese partner con trattamento preferenziale.

Prodotti agricoli di base

L'agricoltura è anch'essa toccata dalle regole dell'OMC. Nell'ambito del GATT, i dazi doganali per tutti i prodotti agricoli sono oggi consolidati. Ciò significa che i dazi su alcuni prodotti agricoli non possono superare una certa soglia. Anche le altre forme di restrizioni all'importazione, tra cui ad esempio i contingenti, sono state quasi tutte convertite in dazi doganali con un procedimento denominato «tariffazione». Ciò ha permesso di migliorare considerevolmente la prevedibilità sui mercati dei prodotti agricoli. Nell'ambito dell'Accordo sull'agricoltura, gli Stati membri dell'OMC hanno convenuto per l'avvenire di migliorare ulteriormente l'accesso al mercato e di eliminare le sovvenzioni che provocano distorsioni nel commercio di prodotti agricoli.

Nell'ambito degli ALS conclusi con Stati terzi, la Svizzera limita generalmente le concessioni doganali nel settore dell'agricoltura a determinati prodotti agricoli non sensibili. Le concessioni consistono nella riduzione o eliminazione dei dazi doganali all'interno dei contingenti OMC esistenti e per determinati prodotti che rivestono un interesse particolare per il rispettivo Paese partner. Parallelamente, la Svizzera mira a un accesso privilegiato al mercato per i propri prodotti agricoli con prospettive di esportazione.

Nell'ambito dell'Accordo agricolo bilaterale Svizzera–Colombia⁴⁸, le parti si accordano, come in altri ALS degli Stati AELS o della Svizzera, concessioni tariffarie su una ristretta scelta di prodotti. La Svizzera ha fatto concessioni alla Colombia segnatamente su banane, frutti tropicali e alcune specie di fiori. Per quanto applicabili, le concessioni della Svizzera rientrano nel quadro dei contingenti tariffari dell'OMC e delle limitazioni stagionali. In contropartita, la Colombia accorda alla Svizzera concessioni tariffarie o garantisce un accesso al mercato in franchigia doganale per una serie di prodotti, in particolare la carne secca, il succo di mele, il mosto d'uva, il vino, le sigarette e altri prodotti del tabacco. Inoltre, la Colombia accorda alla Svizzera contingenti e concessioni doganali per i formaggi.

Nel quadro del suo ALS con la Corea, l'UE ha ottenuto un'estesa liberalizzazione nel settore dei prodotti agricoli, dalla quale è escluso soltanto un numero limitato di prodotti. Anche il CETA UE–Canada prevede una liberalizzazione molto estesa del commercio dei prodotti agricoli. Ad esempio, i dazi doganali sui prodotti agricoli sono stati in gran parte eliminati (il 93,6% delle voci di tariffa per i prodotti agricoli dell'UE e il 92% delle voci del Canada sono scesi allo 0% al momento dell'entrata in vigore).

⁴⁶ Legge federale del 13 dicembre 1974 su l'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati, RS 632.111.72.

⁴⁷ Unione doganale dell'Africa australe (SACU), Canada, Perù, Colombia, Stati dell'America centrale (Costa Rica e Panama), Bosnia e Erzegovina.

⁴⁸ Accordo agricolo del 25 novembre 2008 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Colombia, RS 0.632.312.631.1.

Norme commerciali

In questo settore, le regole del GATT sono di principio applicabili anche negli ALS, in particolare per quanto attiene al principio del trattamento nazionale, a tasse e regolamenti interni, alle disposizioni sulle imprese statali, al divieto di restrizioni quantitative e di misure di effetto equivalente, alle misure protezionistiche e alle deroghe.

La maggior parte degli ALS rimanda ai diritti e obblighi previsti nel quadro dell'OMC. Ad esempio, l'ALS tra gli Stati dell'AELS e Hong Kong o quello tra Svizzera e Cina rimandano alle disposizioni sulle limitazioni quantitative per le importazioni e le esportazioni e alle misure di effetto equivalente, alle disposizioni sul principio di non discriminazione nell'applicazione delle tasse e dei regolamenti interni e alle eccezioni generali che riguardano in particolare la protezione dell'ordine pubblico, della salute e della vita e della sicurezza nazionale. Inoltre, per quanto concerne le misure antidumping, le parti contraenti si impegnano ad applicare la pertinente norma dell'OMC (Accordo antidumping) o addirittura a rinunciare vicendevolmente a siffatte misure. Una clausola di salvaguardia bilaterale consente invece, in caso di perturbazioni del mercato, di adottare per un periodo limitato misure protezionistiche relative all'apertura del mercato. Rimane applicabile anche la clausola generale di salvaguardia prevista dall'Accordo dell'OMC e negli ALS si rimanda ai pertinenti accordi conclusi nell'ambito dell'OMC. Talvolta vengono convenute altre procedure che vanno oltre gli impegni assunti nel quadro dell'OMC, come quelle riguardanti i meccanismi di consultazione.

Regole di origine e facilitazioni degli scambi

Regole di origine

La franchigia doganale vale solo all'interno dell'area di libero scambio; gli Stati legati da un ALS definiscono autonomamente i loro dazi esterni e i loro contingenti nei confronti degli Stati terzi. Per questo motivo, alle frontiere dei Paesi partner vengono mantenute le operazioni di sdoganamento. Questo sistema serve in particolare a garantire che le merci importate beneficino del trattamento preferenziale previsto dall'ALS soltanto se provengono dal territorio delle parti contraenti. Nel quadro di un ALS, le regole d'origine preferenziali determinano se una merce è «originaria» di una delle parti contraenti. Lo statuto di «prodotto di origine» è determinante per la concessione di una riduzione del dazio in virtù di un ALS. Per beneficiare di questo statuto, la merce deve essere «ottenuta o prodotta interamente» o «sufficientemente trasformata» in una delle parti contraenti dell'ALS.

Nel quadro dell'OMC nel 1994 è stato stipulato l'Accordo sulle regole di origine. Tale accordo prevede un'armonizzazione a livello mondiale delle regole di origine non preferenziali o «autonome». Attualmente, le regole di origine preferenziali vengono generalmente fissate direttamente negli ALS. Dal punto di vista del contenuto, le regole di origine dei diversi ALS sono abbastanza simili a livello mondiale, ma contengono comunque anche numerose differenze, a volte anche significative, poiché sono il risultato di trattative individuali.

La Convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee (Convenzione PEM)⁴⁹ prevede regole d'origine preferenziali che vengono applicate da tutte le parti contraenti e che costituiscono il presupposto per il sistema di cumulo delle origini tra i Paesi partner di libero scambio. La Convenzione PEM, applicabile a 23 Stati

⁴⁹ Convenzione regionale del 15 giugno 2011 sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee, RS 0.946.31.

partner dell'UE e del bacino mediterraneo (UE e Svizzera comprese), prevede l'applicazione di regole di origine identiche in tutti gli ALS bilaterali tra gli Stati firmatari, permettendo così di creare un'area di cumulo diagonale. Il cumulo dell'origine può essere applicato nel commercio tra gli Stati contraenti, se tali Stati hanno concluso tra loro ALS che rimandano alle regole di origine previste dalla Convenzione PEM.

Facilitazioni commerciali

In genere i moderni ALS, come ad esempio l'ALS Stati AELS-Hong Kong o l'ALS Svizzera-Cina, contengono disposizioni che prevedono facilitazioni commerciali. In particolare, queste disposizioni obbligano le parti contraenti a rispettare gli standard internazionali nel definire le procedure doganali e a collaborare con le autorità doganali della controparte per evitare inutili ostacoli amministrativi al commercio, ad esempio garantendo una maggiore trasparenza e ricorrendo alle tecnologie dell'informazione. Il CETA UE-Canada contiene anch'esso disposizioni sulla facilitazione del commercio e delle formalità doganali, le quali si limitano comunque a decisioni anticipate sull'origine o sulla classificazione tariffaria, a procedure di sdoganamento per quanto possibile automatizzate e all'implementazione di un sistema trasparente e imparziale per la trattazione dei reclami.

Ostacoli tecnici al commercio

Prodotti industriali

Le differenze nelle prescrizioni sui prodotti e il non riconoscimento dei certificati di conformità nazionali sono uno dei principali problemi che fanno sussistere ostacoli alla circolazione internazionale delle merci anche dopo l'eliminazione dei dazi doganali. Queste difficoltà sono dette ostacoli tecnici (o non tariffari) al commercio.

In questo settore è di principio applicabile l'Accordo OTC che disciplina le prescrizioni tecniche, le norme e le procedure in materia di valutazione della conformità. L'Accordo OTC esige che i prodotti nazionali ed esteri siano trattati nel medesimo modo e che ai prodotti esteri si applichi il principio di non discriminazione. Esso prevede che le prescrizioni tecniche nazionali, come pure le procedure di valutazione della conformità ivi connesse, non costituiscano inutili ostacoli al commercio (principio di proporzionalità). L'Accordo OTC promuove anche la convergenza delle prescrizioni tecniche nazionali, raccomandando (in modo non vincolante) il recepimento delle norme internazionali. Inoltre, incoraggia i membri dell'OMC a riconoscere l'equivalenza delle prescrizioni tecniche nazionali degli altri Paesi membri e le relative valutazioni della conformità.⁵⁰

La maggior parte degli ALS rinvia ai diritti e obblighi previsti nel quadro dell'OMC. L'ALS tra gli Stati AELS e Hong Kong rimanda ad esempio all'Accordo OTC. Inoltre, prevede un'intensificazione della collaborazione bilaterale, la designazione di organi di contatto per le questioni relative alle prescrizioni tecniche e lo svolgimento di consultazioni ad hoc per la risoluzione dei problemi riguardanti gli ostacoli al commercio.

L'ALS Svizzera-Giappone prevede una collaborazione rafforzata in materia di regolamentazioni tecniche, di norme e di procedure per la valutazione della conformità, compresa la possibilità di concludere eventualmente accordi settoriali. La prevista collaborazione è intesa a promuovere l'impiego di standard internazionali, tanto in materia di regolamentazioni tecniche quanto in materia di valutazione di conformità. Per

⁵⁰ Cfr. http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm4_f.htm [FR]; http://www.wto.org/french/tratop_f/tbt_f/tbt_f.htm [FR]

rafforzare le regole dell'OMC, l'accordo facilita il riconoscimento dell'accreditamento sulla base delle norme internazionali. Nel quadro di una dichiarazione congiunta rilasciata da Svizzera e Giappone, i due Paesi hanno ribadito di voler rafforzare la loro collaborazione sul piano delle regolamentazioni tecniche, delle norme e delle valutazioni in materia di conformità, al fine di eliminare gli inutili ostacoli al commercio.

L'ALS UE-Corea prevede una serie di impegni di carattere generale relativi agli ostacoli tecnici al commercio, tra cui l'impegno a collaborare in ambito di prescrizioni tecniche e di valutazione della conformità, i quali concretizzano gli obblighi imposti dall'Accordo OTC. L'Accordo comprende quattro allegati settoriali (prodotti elettronici, veicoli a motore e loro parti, prodotti farmaceutici e dispositivi medici, prodotti chimici). L'UE considera i vigenti ostacoli tecnici al commercio, in particolare per i veicoli a motore, come il maggiore impedimento alle esportazioni verso la Corea. Per affrontare questi problemi, l'ALS contempla norme in virtù delle quali la Corea accetta unilateralmente l'equivalenza delle norme internazionali o delle prescrizioni dell'UE e con le sue prescrizioni tecniche determinanti. Di conseguenza, i produttori dell'UE non devono più apportare sostanziali modifiche ai veicoli a motore costruiti secondo le specifiche dell'UE e destinati all'esportazione in Corea. I controlli effettuati in Europa per verificare il rispetto delle norme UE vengono riconosciuti in Corea. L'equivalenza con le prescrizioni europee per i sistemi di diagnosi «On Board» (OBD; dispositivi di riconoscimento delle anomalie nel sistema di depurazione dei gas di scarico) consente anche notevoli risparmi per i produttori dell'UE, poiché in realtà i requisiti previsti in Corea per i veicoli a benzina si basano sulle norme californiane in materia. L'ALS tra l'UE e la Corea ha reso necessarie modifiche sostanziali nella legislazione coreana, segnatamente per i prodotti elettronici e per i veicoli a motore.

L'Accordo CETA negoziato fra l'UE e il Canada riprende anch'esso le disposizioni chiave dell'Accordo OTC, rafforzandole ulteriormente. Un Protocollo permetterà al Canada e all'UE di riconoscere reciprocamente gli organismi della controparte incaricati della valutazione della conformità. Se le parti attuassero queste clausole procedurali, i prodotti potrebbero essere valutati da un unico organismo di controllo per il mercato UE e per quello canadese. Comunque, dato che l'Accordo non è basato su un'armonizzazione del diritto, i prodotti dovrebbero ancora essere sottoposti a un duplice controllo, uno secondo le prescrizioni dell'UE e l'altro secondo quelle canadesi, ciò che potrebbe comportare la necessità di fabbricare prodotti di serie differenti per i due mercati.

Settore agricolo

In quest'ambito, le regole fondamentali concernenti gli ostacoli non tariffari al commercio sono illustrate nell'Accordo SPS, il quale completa l'Accordo OTC sugli ostacoli tecnici al commercio. L'accordo SPS permette ai Paesi di stabilire norme proprie, purché queste abbiano un fondamento scientifico. Tuttavia, tali norme possono essere applicate solamente se sono indispensabili per la protezione della salute o della vita delle persone e degli animali oppure per la protezione dei vegetali. Per di più, esse non possono comportare discriminazioni arbitrarie o ingiustificate nei confronti dei Paesi in cui regnano condizioni identiche o analoghe. I Paesi vengono incoraggiati ad applicare le norme, le direttive e le raccomandazioni internazionali esistenti.⁵¹

Le regole sulle misure sanitarie e fitosanitarie previste nel quadro dell'ALS Svizzera-Giappone sono identiche a quelle dell'Accordo SPS. A titolo complementare, è data la

⁵¹ http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm4_f.htm [FR];
http://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/sps_f.htm [FR]

possibilità di condurre consultazioni bilaterali, fondate su criteri scientifici, in riferimento a questioni riguardanti le misure sanitarie e fitosanitarie.

Nell'Accordo CETA UE-Canada, le parti esprimono la volontà di ribadire e consolidare gli impegni assunti nel quadro dell'OMC riguardo alle misure sanitarie e fitosanitarie. L'Accordo CETA riprende e aggiorna il vigente Accordo veterinario Canada-UE e stabilisce un quadro di collaborazione per tutti i settori interessati dalle disposizioni sulla salute degli animali, la protezione dei vegetali e la sicurezza alimentare. Canada e UE hanno inoltre convenuto di affrontare in modo proattivo la questione dell'equivalenza dei loro rispettivi sistemi di ispezione e certificazione. L'ALS UE-Corea prevede, in ambito sanitario e fitosanitario, obblighi particolari in materia di trasparenza, di consultazione e di attività destinate a promuovere l'intesa sulle norme internazionali e a garantire la parità di trattamento tra tutti gli Stati membri dell'UE. Inoltre, dovrà essere definita una procedura per il riconoscimento degli stabilimenti per la fabbricazione di prodotti di origine animale.

3.2. Accordi bilaterali Svizzera-UE

Misure tariffarie

Prodotti industriali

L'ALS Svizzera-UE del 1972 ha comportato la completa abolizione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente sui prodotti industriali negli scambi tra la Svizzera e l'UE. L'introduzione di nuovi dazi doganali è vietata. L'Accordo vieta anche le restrizioni quantitative o qualsiasi altra misura di effetto equivalente.

Prodotti agricoli trasformati

L'ALS Svizzera-UE disciplina, nel Protocollo n. 2, il trattamento tariffario dei prodotti agricoli trasformati. La parte industriale è reciprocamente esente da dazi, mentre le differenze di costo relative alle materie prime agricole trasformate possono essere compensate dalla Svizzera nell'ambito dell'importazione e dell'esportazione. L'UE ha completamente abolito i suoi dazi doganali su tutti i prodotti agricoli svizzeri trasformati toccati dall'Accordo e per i prodotti esportati in Svizzera rinuncia sostanzialmente alla concessione di contributi all'esportazione. La Svizzera limita i suoi dazi doganali e i suoi contributi all'esportazione alle differenze di costo delle materie prime tra la Svizzera e l'UE. Tale soluzione permette di tener conto dello svantaggio concorrenziale causato all'industria alimentare svizzera dal maggior prezzo di costo. Per una serie di altri prodotti trasformati è stato invece convenuto il libero scambio e di conseguenza su questi prodotti anche la Svizzera ha abolito dazi doganali e contributi all'esportazione.

Il Protocollo n° 2 dell'ALS Svizzera-UE è un accordo prettamente tariffario, che non prevede alcuna armonizzazione del diritto. Esso non si fonda sull'equivalenza delle rispettive legislazioni e non prevede alcun recepimento del diritto.⁵²

Prodotti agricoli di base

Le concessioni doganali per i singoli prodotti agricoli di base sono disciplinate nel quadro dell'Accordo agricolo Svizzera-UE. Le concessioni tariffarie sono accordate

⁵² Messaggio del 1° ottobre 2004 concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi («Accordi bilaterali II»), FF 2004 5273 pag. 5312.

principalmente nel settore caseario, dove dal 1° luglio 2007 vige la liberalizzazione completa degli scambi tra Svizzera e UE, come pure nei settori della frutta e verdura, dell'orticoltura e delle specialità di carne e vino (perlopiù dazi ridotti nel quadro dei contingenti).

Norme commerciali

Per quanto riguarda le norme commerciali, l'ALS Svizzera-UE del 1972 prevede regole comparabili a quelle dell'OMC (divieto di ogni nuova limitazione quantitativa all'importazione e all'esportazione o di misure di effetto equivalente, non discriminazione dei prodotti di una parte contraente attraverso misure o pratiche fiscali interne) o rimanda alle regole dell'OMC (allora GATT), ad esempio in materia di misure antidumping.

Regole di origine e facilitazione degli scambi

Regole di origine

Il Protocollo n. 3 dell'ALS Svizzera-UE del 1972 prevede in particolare il cosiddetto cumulo diagonale dell'origine. Grazie a questo meccanismo, un prodotto d'origine ai sensi dell'Accordo può essere trasformato in certi Stati europei senza perdere il suo statuto preferenziale (esenzione da dazi doganali).⁵³ Nel quadro del sistema di cumulo paneuropeo, si è iniziato a estendere gradualmente la possibilità del cumulo dell'origine per le merci di libero scambio a tutti i Paesi del Mediterraneo.⁵⁴ Con la sottoscrizione della Convenzione PEM il sistema, che in futuro verrà esteso anche ai Paesi dei Balcani occidentali, ha compiuto un nuovo importante passo avanti.⁵⁵

Facilitazioni commerciali

L'Accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganali ha sostituito l'Accordo sul trasporto di merci del 1990. Esso disciplina i controlli e le formalità doganali negli scambi di merci tra la Svizzera e l'UE e crea uno spazio comune di sicurezza doganale.

L'accordo semplifica e velocizza (sin dal 1990) i controlli e le formalità doganali nella circolazione delle merci tra la Svizzera e l'UE. A questo scopo le parti contraenti hanno in particolare armonizzato e se del caso prolungato gli orari di apertura degli uffici doganali ai due lati del confine. Le pratiche di sdoganamento dei rispettivi servizi sono state armonizzate, è stata riconosciuta la reciproca equivalenza delle ispezioni e dei documenti doganali e i controlli delle merci vengono ormai effettuati soltanto sporadicamente. Inoltre, sono state introdotte infrastrutture doganali gestite in comune e corsie di passaggio rapido per il transito. L'Accordo garantisce il flusso transfrontaliero di merci anche in caso di sciopero, di catastrofi naturali ecc. e la reciproca informazione tra le autorità in caso di gravi disagi.

Nel quadro della modifica del Codice doganale, l'UE ha introdotto, a partire dal 1° luglio 2009, una serie di misure di sicurezza applicabili agli scambi di merci con gli Stati non

⁵³ Sistema di cumulo paneuropeo mediterraneo: i 27 Stati membri dell'UE, più i 4 dell'AELS, più la Turchia.

⁵⁴ Paesi mediterranei: Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Siria, Tunisia nonché la Striscia di Gaza e la Cisgiordania.

⁵⁵ La Convenzione è stata ratificata dalla Svizzera il 28 novembre 2011 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2012 tra la Svizzera e gli altri Stati AELS. Il 1° maggio 2012 è stata ratificata dall'UE e da allora è in vigore anche tra l'UE, la Svizzera e gli altri Stati AELS. Per rendere applicabile il sistema di cumulo a tutti i Paesi della zona, nei vari ALS bilaterali le regole di origine devono essere sostituite nei vari ALS bilaterali da un rimando alla Convenzione PEM e adeguate in tal modo al nuovo sistema.

membri dell'UE, tra cui un obbligo di predichiarazione per l'importazione e l'esportazione di merci in Stati terzi. L'Accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganali non esige alcuna predichiarazione nello scambio di merci tra la Svizzera e l'UE. Esso disciplina inoltre le modalità dell'ulteriore cooperazione in materia di sicurezza. Nell'ambito della sicurezza doganale, la Svizzera è considerata alla stregua di uno Stato membro dell'UE. Le parti contraenti riconoscono reciprocamente l'equivalenza degli standard di sicurezza applicabili sul rispettivo territorio. Al fine di mantenere un livello di sicurezza equivalente, l'accordo prevede in particolare un'interpretazione omogenea delle norme, l'applicazione simultanea degli adeguamenti legislativi dell'UE e una partecipazione della Svizzera all'elaborazione di futuri adeguamenti legislativi. In virtù delle disposizioni dell'Accordo, anche la circolazione delle merci tra la Svizzera e gli Stati non membri dell'UE sottostà alle nuove misure di sicurezza dell'UE riguardanti l'obbligo di predichiarazione e le analisi dei rischi.

Ostacoli tecnici al commercio

Prodotti industriali

Per non costringere le imprese svizzere a fabbricare versioni diverse di uno stesso prodotto per il mercato svizzero e per quello europeo, in seguito al rifiuto dell'adesione allo Spazio economico europeo (SEE) del 1992 il Consiglio federale ha deciso di adeguare in larga misura le norme tecniche svizzere a quelle dei principali partner commerciali, vale a dire soprattutto a quelle dell'UE.

Per numerose categorie di prodotti, l'MRA garantisce inoltre il riconoscimento reciproco delle valutazioni della conformità effettuate in Svizzera o nell'UE (controlli, ispezioni, certificazioni e omologazioni) assicurando in tal modo un'integrazione nel mercato interno dell'UE su base convenzionale. In quest'ambito, occorre distinguere due casi:

- nella misura in cui l'Accordo riconosce l'equivalenza tra il diritto svizzero e il diritto dell'UE, la commercializzazione su entrambi i mercati richiede un'unica valutazione di conformità. La valutazione necessaria per il rilascio del certificato può essere effettuata da un organismo di controllo di una delle due parti contraenti sulla base della propria legislazione. Il certificato viene poi riconosciuto dalla controparte senza nuova valutazione. Non ha importanza che l'organismo abbia sede in Svizzera o nell'UE. Tra le categorie di prodotti interessati dall'Accordo, per le quali le prescrizioni svizzere e le norme dell'UE sono considerate equivalenti, figurano ad esempio i macchinari, i dispositivi medici (protesi ecc.), le apparecchiature per telecomunicazioni, i veicoli a motore e i trattori, gli strumenti di misura e gli imballaggi preconfezionati, gli apparecchi elettrici, i controlli dei processi di fabbricazione di medicinali e gli esami secondo la buona pratica di laboratorio per i prodotti chimici;
- laddove l'equivalenza delle norme non è riconosciuta, rimane obbligatoria la doppia certificazione, una secondo le prescrizioni svizzere e l'altra secondo le norme dell'UE. Entrambe le valutazioni possono comunque essere effettuate da un unico organismo. In altri termini, per i prodotti destinati all'esportazione nell'UE i produttori svizzeri possono affidare l'allestimento del certificato di conformità in base alle norme dell'UE a un organismo di certificazione svizzero. Le uniche categorie di prodotti coperte dall'Accordo, nelle quali le norme non corrispondono (o corrispondono solo in parte) e pertanto non sono riconosciute equivalenti, comprendono soltanto alcuni strumenti di misura e le caldaie.

Dal 2008 in poi l'Accordo è stato regolarmente adattato. Esso comprende ora anche i prodotti da costruzione, gli ascensori, i biocidi, gli impianti a fune e gli esplosivi per uso

civile. Il campo di applicazione dell'accordo può ancora essere completato, a condizione che le prescrizioni relative ai prodotti svizzeri siano equivalenti a quelle dell'UE, come nel primo dei due casi summenzionati.⁵⁶

L'MRA soddisfa le disposizioni dell'Accordo OTC, che abilita (e incoraggia) i membri dell'OMC a riconoscere l'equivalenza delle loro prescrizioni tecniche e delle relative valutazioni di conformità. L'Accordo MRA attua queste raccomandazioni con prescrizioni vincolanti, garantendo in tal modo l'accesso al mercato e la sicurezza giuridica.⁵⁷

Settore agricolo

L'Accordo agricolo Svizzera-UE facilita il commercio dei prodotti agricoli tra la Svizzera e l'UE. Ciò avviene, oltre che con la parziale soppressione degli ostacoli al commercio di tipo tariffario (cfr. sopra, cap. «Misure tariffarie»), in particolare con prescrizioni sugli ostacoli tecnici non tariffari in determinati segmenti di prodotti:

- gli ostacoli tecnici al commercio (differenze a livello di prescrizioni sanitarie e fitosanitarie e disposizioni in materia di omologazione) vengono aboliti mediante riconoscimento reciproco dell'equivalenza delle rispettive prescrizioni. Il riconoscimento riguarda in particolare i vini e le bevande spiritose, l'agricoltura biologica, la protezione dei vegetali, il settore veterinario, i foraggi e le sementi. Grazie al riconoscimento, i contadini svizzeri possono ad esempio esportare nell'UE frutta e verdura o prodotti biologici con certificazione svizzera senza doverli preventivamente sottoporre a un ulteriore controllo in uno Stato dell'UE;
- mediante il cosiddetto «Allegato veterinario» dell'Accordo agricolo, l'equivalenza delle disposizioni è stata riconosciuta anche per la totalità dei prodotti di origine animale così come nell'ambito relativo alla salute degli animali. Dal 1° gennaio 2009 sono stati aboliti i controlli veterinari alle frontiere tra la Svizzera e l'UE. Per l'importazione di animali e prodotti di origine animale da Stati terzi, la Svizzera beneficia dello stesso statuto di uno Stato membro dell'UE. Gli animali e i prodotti di origine animale controllati dalla Svizzera che arrivano negli aeroporti di Zurigo o Ginevra possono così essere esportati in uno Stato membro dell'UE senza ulteriori controlli veterinari. Viceversa, gli animali e i prodotti di origine animale controllati alla frontiera esterna dell'UE nei rispettivi aeroporti o porti di mare possono essere importati in Svizzera senza ulteriori controlli veterinari;
- nel dicembre 2011 è stato integrato all'Accordo agricolo un ulteriore allegato concernente il riconoscimento reciproco delle denominazioni di origine protetta (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP) dei prodotti agricoli e alimentari. Grazie al nuovo allegato, la Svizzera e l'UE si assicurano una protezione reciproca alle rispettive DOP e IGP. Esso protegge ad esempio la «Tête de Moine» e la carne secca grigionese da eventuali imitazioni anche nell'UE.

Gli ostacoli tecnici al commercio di determinati prodotti agricoli e alimentari sono stati in tal modo ridotti, e in parte addirittura eliminati, sulla base di un'armonizzazione del diritto. Il fondamento è rappresentato dal riconoscimento reciproco dell'equivalenza delle legislazioni per mezzo di un ravvicinamento del diritto svizzero al diritto dell'UE. Per

⁵⁶ In teoria, l'Accordo potrebbe coprire anche altri ambiti in cui le normative non coincidono (o non coincidono pienamente): in tal caso, i certificati di conformità (uno secondo il diritto svizzero e l'altro secondo il diritto europeo) potrebbero essere rilasciati entrambi dallo stesso ente certificatore. L'UE si oppone tuttavia a un'estensione dell'Accordo a tali ambiti.

⁵⁷ Messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE («Accordi bilaterali I»), FF 1999 5122, pag. 5183.

garantire il mantenimento dell'Accordo e dei suoi vantaggi, esso viene periodicamente adeguato agli sviluppi del diritto dell'UE per decisione del Comitato misto per l'agricoltura. Tale meccanismo comporta un continuo adeguamento della legislazione svizzera.

3.3. Confronto

Confronto materiale tra l'approccio ALS e gli accordi bilaterali

Misure tariffarie: nel settore dei prodotti industriali, gli ALS perseguono a livello internazionale un'estesa riduzione o l'abolizione dei dazi doganali; tra i Paesi industrializzati le eccezioni, anche circoscritte, all'abolizione dei dazi doganali nel settore dei prodotti industriali sono rare.

Il sistema del trattamento tariffario dei prodotti agricoli trasformati e le concessioni tariffarie (contingenti d'importazione e riduzione dei dazi doganali) per i prodotti agricoli di base nell'ambito degli ALS con Stati terzi sono sostanzialmente paragonabili alle regole previste negli accordi bilaterali. In ambito agricolo, il grado di copertura e le reciproche concessioni nei vigenti accordi tra la Svizzera e l'UE (Protocollo n. 2 dell'ALS 1972 e Accordo agricolo 1999) sono tuttavia inferiori rispetto agli ALS dell'UE, specialmente rispetto a quelli più recenti. L'UE ha pattuito, nel quadro dei suoi ALS più recenti (ad es. UE-Corea, CETA), concessioni molto più estese nel settore dell'agricoltura rispetto a quelle convenute a suo tempo con la Svizzera.

Norme commerciali: le normative applicabili al commercio si basano, tanto nell'approccio ALS generalmente conosciuto quanto negli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE (ALS 1972), sulle pertinenti disposizioni del GATT, le quali sono comunque applicabili nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE.

Regole di origine e facilitazioni commerciali: la convenzione PEM prevede regole di origine identiche in tutti gli ALS degli Stati firmatari. Queste regole di origine comuni e la conseguente possibilità del cumulo dell'origine trovano dunque applicazione sia nel quadro di un approccio ALS, sia in quello degli accordi bilaterali.

Nell'ambito delle facilitazioni degli scambi, l'approccio bilaterale (Accordo sulla facilitazione doganale e di sicurezza) va oltre l'approccio ALS, benché entrambi perseguano il medesimo obiettivo. Nel quadro degli accordi bilaterali, la semplificazione o accelerazione dei controlli e delle formalità doganali si basa sul reciproco riconoscimento delle prescrizioni in materia di sicurezza, sull'armonizzazione delle formalità doganali e su una collaborazione istituzionale tra gli uffici di sdoganamento. Per quanto attiene alla sicurezza doganale, la Svizzera è trattata sostanzialmente come uno Stato membro dell'UE. Le due parti contraenti riconoscono reciprocamente l'equivalenza degli standard di sicurezza applicabili sui rispettivi territori. L'equivalenza presuppone tra le altre cose un costante adeguamento del diritto svizzero alle nuove prescrizioni dell'UE, un'interpretazione omogenea delle normative di analogo contenuto e una partecipazione della Svizzera all'elaborazione delle nuove normative.

Ostacoli tecnici al commercio: la maggior parte degli ALS rinvia ai diritti e obblighi previsti nel quadro degli Accordi OTC e SPS. L'approccio bilaterale perseguito nell'MRA va invece ben al di là dell'approccio ALS.

In determinati settori dell'industria, il diritto svizzero e il diritto dell'UE sono riconosciuti equivalenti grazie all'armonizzazione, la quale rende i rispettivi mercati reciprocamente accessibili senza specifiche di prodotto diverse e senza ulteriori controlli. Invece, persino l'ALS dell'UE più recente (il CETA con il Canada) non prevede un'armonizzazione delle norme relative ai prodotti (e tantomeno gli ALS della Svizzera con Stati terzi), ma

unicamente la possibilità di un riconoscimento reciproco degli organismi incaricati delle verifiche di conformità. In base a questi ALS, quindi, gli organismi certificatori di una parte contraente potrebbero senz'altro controllare i prodotti secondo le norme della controparte, ma i prodotti destinati all'esportazione dovranno sempre soddisfare le prescrizioni nazionali del Paese d'importazione. Pertanto, l'ALS non incide in alcun modo sulle prescrizioni relative ai prodotti delle parti contraenti, le quali continuano a fissare le loro regole in maniera autonoma. Questo fattore comporta dunque ancora la necessità di sottoporre i prodotti destinati alla commercializzazione in entrambi i mercati a due esami di conformità differenti e quindi di soddisfare le corrispondenti prescrizioni di entrambe le parti e a seconda delle circostanze anche di fabbricare due serie di prodotti diverse.

Quanto alla soppressione degli ostacoli non tariffari al commercio nel settore agroalimentare, l'approccio bilaterale va anche sotto questo aspetto ben oltre l'approccio ALS. Gli ALS dell'UE (e della Svizzera) rimandano semplicemente alle disposizioni dell'OMC. Per contro, l'eliminazione completa dei controlli veterinari e l'importante riduzione dei controlli fitosanitari alla frontiera tra la Svizzera e l'UE come pure l'estesa cooperazione istituzionale tra le autorità competenti presuppongono un'armonizzazione delle norme materiali applicabili ai prodotti e alla loro fabbricazione; tale esigenza oltrepassa il quadro di un ALS. Ad esempio, nel CETA UE-Canada è prevista unicamente la possibilità di un futuro riconoscimento delle certificazioni, mentre non è contemplato nemmeno per il futuro il riconoscimento dell'equivalenza delle prescrizioni materiali. Anche qualora venisse concluso un ALS, la totalità delle merci rimarrà sottoposta a controllo. In determinati segmenti di prodotti, gli accordi bilaterali aboliscono invece quasi integralmente gli ostacoli tecnici al commercio (prescrizioni sui prodotti e di omologazione diverse) mediante il riconoscimento reciproco dell'equivalenza delle prescrizioni.

Conseguenze materiali del passaggio a un ALS globale

Gli ambiti e le disposizioni seguenti potrebbero ancora rientrare nel campo di applicazione di un ALS globale con l'UE:

- divieto di dazi doganali sui prodotti industriali; a seconda del risultato delle trattative, abolizione totale o parziale dei dazi doganali sui prodotti agricoli;
- approccio OMC per le norme commerciali;
- regole di origine comuni e cumulo diagonale nel quadro del sistema PEM;
- relativa semplificazione e velocizzazione dei controlli alla frontiera e delle formalità doganali;
- riconoscimento degli esiti o delle decisioni di un organismo certificatore della conformità della controparte rispetto a prescrizioni nazionali (non armonizzate).

Tuttavia, solamente nel quadro di eventuali negoziati con l'UE per la conclusione di un ALS globale sarà possibile determinare in che misura potranno essere conservati il grado di liberalizzazione relativamente ridotto in ambito agricolo e le modalità stabilite nel Protocollo n° 2 per il commercio dei prodotti agricoli trasformati, oppure se ne risulterà una liberalizzazione eventualmente molto più estesa.

Per contro, a causa dell'estesa armonizzazione del diritto in materia di prescrizioni tecniche prevista dagli accordi bilaterali, vi è una differenza sostanziale tra questi e un approccio basato su un ALS. Nel quadro di un ALS globale con l'UE, la Svizzera sarebbe trattata alla stregua degli altri Stati terzi; in altre parole, i prodotti svizzeri destinati all'esportazione nell'UE dovrebbero soddisfare le prescrizioni dell'UE e ottenere la certificazione nell'UE. In un simile contesto verrebbero a cadere le seguenti disposizioni:

- ostacoli tecnici al commercio (MRA): riconoscimento delle valutazioni di conformità in determinati ambiti (un'unica valutazione della conformità e un'unica serie di prodotti);
- agricoltura: soppressione degli ostacoli tecnici al commercio in taluni ambiti (ad es. per i prodotti di origine animale, i foraggi, le sementi, i prodotti fitosanitari, l'agricoltura biologica).

Anche per quanto attiene alla sicurezza doganale, il sistema degli accordi bilaterali va oltre le possibilità offerte da un ALS: grazie all'armonizzazione del diritto, in materia di sicurezza doganale i prodotti provenienti dalla Svizzera vengono di principio trattati come i prodotti di uno Stato membro dell'UE. Queste conquiste dell'Accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganali decadrebbero con l'adozione di un ALS globale.

Ripercussioni economiche del passaggio a un ALS globale

Rispetto all'attuale sistema degli accordi bilaterali il passaggio a un ALS globale con l'UE, che non comporterebbe alcuna armonizzazione convenzionale del diritto (cioè un recepimento del diritto dell'UE rispettivamente un'equivalenza di prescrizioni stabilita contrattualmente e controllata), potrebbe avere le seguenti conseguenze economiche per la circolazione delle merci.

In ambito agricolo, le basi convenzionali (riconoscimento delle prescrizioni relative ai prodotti e alla loro omologazione) dovrebbero essere rinegoziate, in particolare per i vini (norme di commercializzazione) e le bevande spiritose, l'agricoltura biologica, la frutta e la verdura (norme di qualità), la protezione dei vegetali, i foraggi e le sementi. L'integrazione della Svizzera nello spazio veterinario europeo con equivalenza giuridicamente garantita decadrebbe.

- A seconda del risultato delle trattative in ambito tariffario, l'attuale apertura su misura in ambito agricolo verrebbe posta in discussione, sollevando questioni di principio in rapporto con la strategia concernente lo smercio di prodotti agricoli all'estero e alla politica agraria svizzera.
- Nel settore dei prodotti agricoli trasformati, l'attuale meccanismo di compensazione dei prezzi con esenzione da dazi doganali concessa all'esportazione verso l'UE, che permette di correggere gli svantaggi legati ai prezzi di costo, sarebbe rimesso in discussione. Ciò si ripercuoterebbe negativamente sulla competitività dell'industria alimentare svizzera che utilizza materie prime indigene.
- Nel settore della protezione dei vegetali, dei foraggi, delle sementi, dall'agricoltura biologica, della frutta e verdura, come pure in ambito veterinario, occorrerebbe reintrodurre i controlli doganali e i certificati. Di conseguenza, i costi sostenuti dalle autorità svizzere per garantire la sicurezza alimentare in fase di importazione aumenterebbero considerevolmente, come anche quelli nel settore commerciale a causa della maggiore burocrazia.
- In ambito veterinario, occorrerebbe ad esempio riorganizzare i controlli all'importazione. L'attuale cooperazione tra la Svizzera e l'UE nell'ambito dei controlli su animali e prodotti di origine animale provenienti da Paesi non membri dell'UE verrebbe a cadere. Per contrastare efficacemente i rischi legati alle epizootie e alla sicurezza alimentare, la Svizzera dovrebbe effettuare per conto proprio i (dispendiosi) controlli dell'UE di cui sarebbe privata. Verosimilmente, una volta venuti meno questi controlli, le importazioni in provenienza dall'UE dovrebbero essere nuovamente controllate, con conseguente rincaro dei prodotti importati per il consumatore e per i produttori (in caso di importazione di prodotti intermedi). Nel campo dell'esportazione dei prodotti agricoli verso l'UE, occorrerebbe prevedere un aumento degli oneri amministrativi: reintroduzione dell'obbligo di certificazione per determinati prodotti esportati nell'UE (in particolare per la carne e i latticini), reintroduzione dei controlli

veterinari dell'UE alla frontiera svizzera (emolumenti compresi), limitazione delle vie di trasporto (obbligo di passaggio attraverso determinati posti di confine per l'esportazione). Di conseguenza, le esportazioni rincarerebbero, diminuendo la competitività dei prodotti svizzeri sul mercato interno dell'UE.

- L'abbandono della collaborazione nel campo dell'igiene alimentare, della lotta contro le epidemie e della protezione dei vegetali (ambiti tipicamente caratterizzati da rischi transnazionali) rischia di provocare un aumento non solo dei costi dei controlli in questo settore, ma anche un aumento dei rischi per la sicurezza.
- Se venissero a mancare queste basi legali, i costi di esportazione dei prodotti in questione nell'UE aumenterebbero massicciamente. Inoltre, nel settore interessato diminuirebbero anche la scelta di prodotti e la concorrenza in Svizzera, con conseguenze negative non solo sui prezzi al consumo, ma anche sui prezzi dei prodotti intermedi, e quindi con conseguente aumento dei costi per i produttori svizzeri (in particolare per i foraggi e le sementi) e conseguente indebolimento della competitività.

In ambito di ostacoli tecnici al commercio, i prodotti commercializzati in Svizzera e nell'UE dovrebbero sottostare a un doppio controllo di conformità (uno in Svizzera, l'altro nell'UE). Se in assenza di una base convenzionale l'equivalenza delle prescrizioni svizzere con quelle dell'UE non dovesse più essere garantita, si dovrebbe eventualmente (tornare a) fabbricare due diverse serie di prodotti a seconda del mercato di destinazione.

- Nel 2011 il settore delle esportazioni toccate dall'MRA rappresentava un volume d'affari di 32 miliardi di franchi. In altri termini, l'MRA consentiva di esportare un quarto di tutti i prodotti industriali destinati all'UE senza doppia verifica di conformità, rispettivamente senza necessità di adeguamenti ad altre prescrizioni. Il solo aumento dei costi dovuto alla necessità di effettuare una seconda valutazione di conformità è stimato tra lo 0,5 e l'uno per cento circa del valore del prodotto,⁵⁸ ciò che nel 2011 corrispondeva a un importo complessivo compreso grossomodo tra 160 e 320 milioni di franchi.
- Quando il diritto dell'UE lo esigesse, le imprese svizzere dovrebbero designare un rappresentante con sede o domicilio nell'UE quale responsabile della commercializzazione sul mercato europeo.
- Per i dispositivi medici e i medicinali, non sarebbe più garantito né l'accesso completo dei pazienti a una vasta gamma di medicinali (circa 500 000 prodotti), né il riconoscimento della cosiddetta «liberalizzazione delle partite» per gli agenti terapeutici⁵⁹, né l'accesso paritario dei produttori svizzeri al mercato dell'UE nei suddetti rami industriali. Contemporaneamente, diverrebbe più difficoltoso anche il coordinamento internazionale per le notifiche di incidenti gravi legati ai dispositivi medici.

Nel campo della sicurezza doganale, vigerebbe l'obbligo di predichiarazione per le esportazioni a destinazione dell'UE e per le importazioni in provenienza dalla stessa.

- I termini per la predichiarazione sono attualmente di un'ora per il trasporto terrestre, due ore per il trasporto ferroviario e almeno quattro ore per il trasporto marittimo. In assenza di basi convenzionali, queste misure avrebbero conseguenze negative sulla circolazione delle merci tra la Svizzera e l'UE, poiché rallentano le procedure di sdoganamento e limitano il numero dei valichi doganali utilizzabili provocando ingorghi e traffico di aggiramento. La libera circolazione delle merci all'interno dei

⁵⁸ Loridan (2008), «Les Approches bilatérales de réduction des OTC entre la Suisse et la CE», Università di Ginevra.

⁵⁹ La liberalizzazione delle partite assicura che tutte le partite immesse sul mercato vengano sottoposte a un controllo di qualità da parte di un'autorità nazionale.

confini europei e la celerità delle procedure di sdoganamento rivestono un'importanza vitale per entrambe le parti. I costi aggiuntivi per le esportazioni ridurrebbero la competitività delle imprese svizzere sul mercato interno europeo. Rincarerebbero anche le importazioni dall'UE, con ripercussioni negative sui prezzi dei beni di consumo e dei prodotti intermedi.

Nell'insieme, l'estensione e l'ampiezza dell'accesso al mercato interno dell'UE alle merci svizzere, garantita per mezzo degli accordi bilaterali, non potrebbe verosimilmente essere raggiunta nel quadro di un ALS globale. Gli ostacoli supplementari al commercio avrebbero ripercussioni negative sui rapporti di concorrenza e quindi sui prezzi e sulla scelta di prodotti in Svizzera (tanto per i beni di consumo quanto per i materiali e i prodotti intermedi). Queste conseguenze colpirebbero i consumatori svizzeri, ma anche i produttori che, a causa dei maggiori prezzi dei fattori di produzione, sarebbero meno competitivi sul piano internazionale.

Inoltre, nel quadro di una rinegoziazione, l'UE potrebbe rimettere in discussione anche le attuali soluzioni tariffarie su misura per i prodotti agricoli di base e per i prodotti agricoli trasformati.

4. Commercio di servizi

4.1. Approccio ALS

Principio

A livello di OMC, il commercio di servizi è disciplinato dal GATS⁶⁰, nell'ambito del quale ciascuno Stato membro assume impegni che coprono vari settori di servizi, allo scopo di offrire l'accesso al mercato e il trattamento nazionale a prestatori stranieri.

Contenuto

Nel settore dei servizi, la Svizzera coltiva relazioni privilegiate con numerosi Stati/partner nel quadro degli ALS conclusi dagli Stati AELS con Stati terzi.⁶¹ Al di fuori del contesto dell'AELS, il nostro Paese ha inoltre concluso un ALS con la Cina e il Giappone, che contengono anch'essi disposizioni sul commercio dei servizi. Nel quadro degli ALS bilaterali, l'obiettivo principale della Svizzera consiste nell'ottenere un trattamento più favorevole di quello che le viene concesso nel quadro multilaterale del GATS. Inoltre, desidera che i suoi partner si impegnino a garantire un livello d'accesso al mercato che non discrimini in alcun modo gli esportatori svizzeri rispetto ai loro principali concorrenti.

Gli accordi riprendono di principio le disposizioni del GATS, come pure le corrispondenti liste di impegni, apportando miglioramenti puntuali. Le liste di impegni concernenti l'accesso al mercato e il trattamento nazionale seguono nella maggior parte dei casi un sistema di liste positive analogo a quello del GATS.

Rispetto al GATS, questi accordi possono contenere determinate regole aggiuntive per un tema o un settore specifico. Essi mirano a disciplinare e agevolare l'accesso al

⁶⁰ Allegato 1B 1994 dell'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, RS 0.632.20.

⁶¹ Con Cile, Hong Kong, Colombia, Messico, Singapore, Corea del Sud, Ucraina, con gli Stati del Consiglio di cooperazione del Golfo, con gli Stati dell'America centrale (Costa Rica, Guatemala e Panama) e in parte con il Canada e il Perù.

mercato, senza peraltro prevedere un'armonizzazione e un riconoscimento reciproco delle rispettive prescrizioni. Nei vari accordi, queste regole coprono tra l'altro i seguenti ambiti: normative interne (ad es. le regole concernenti la trasparenza, le procedure di autorizzazione o la verifica delle qualifiche), la fornitura di prestazioni da parte di persone fisiche (cfr. più avanti), i servizi finanziari (ad es. accesso non discriminatorio agli organi di autodisciplina, proporzionalità delle misure prudenziali), la navigazione marittima (ad es. l'accesso ai porti e l'utilizzazione delle infrastrutture), le telecomunicazioni (ad es. il principio di concorrenza o gli standard minimi concernenti i collegamenti con prestatori di servizi che assumono una posizione dominante sul mercato), la coproduzione (ad es. il principio del trattamento nazionale per le coproduzioni televisive o le regole concernenti il contributo alla coproduzione e i diritti di proprietà che ne derivano), il commercio elettronico (ad es. l'impegno a non discriminare i prodotti digitali o la collaborazione mirante allo sviluppo del commercio elettronico).

Il grado di copertura tematica o settoriale, ed eventualmente il contenuto di tale copertura, varia a seconda dell'accordo, poiché ognuno di essi rispecchia di volta in volta gli interessi delle parti contraenti. Ad esempio, tutti gli ALS della Svizzera che contengono un capitolo sostanziale inerente ai servizi includono regole aggiuntive specifiche concernenti i servizi finanziari (a parte l'ALS con il Cile) e i servizi di telecomunicazione (a parte l'ALS con il Messico). Solamente gli ALS con la Cina e con il Giappone includono attualmente regole aggiuntive concernenti la regolamentazione interna. Questi due accordi, come pure quelli conclusi con la Colombia e con il Consiglio di Cooperazione del Golfo⁶², includono disposizioni aggiuntive inerenti alla fornitura di servizi da parte di persone fisiche.

Gli ALS conclusi recentemente dall'UE, ad esempio quelli con la Corea o con Singapore, si basano anch'essi sulle pertinenti disposizioni del GATS e contengono regole complementari di natura analoga a quelle degli ALS svizzeri. In generale, tuttavia, gli ALS dell'UE hanno una struttura generale e una portata diverse, poiché contengono disposizioni riguardanti la fornitura transfrontaliera di servizi, la liberalizzazione degli investimenti nella maggior parte dei settori dei servizi e in quelli non relativi ai servizi e la permanenza temporanea di persone fisiche in sezioni distinte.

Fornitura transfrontaliera di servizi da parte di persone fisiche

A differenza dell'ALC, gli ALS non prevedono la libera circolazione delle persone. In particolare, l'entrata e il soggiorno di persone in cerca di lavoro è espressamente esclusa dagli ALS. La Svizzera esclude anche gli indipendenti dall'accesso al mercato del lavoro. Gli obblighi della Svizzera, sia nei suoi ALS sia nell'ambito del GATS, concernono unicamente il soggiorno temporaneo di categorie strettamente definite di personale altamente qualificato («personale indispensabile») che viene inviato dalle imprese dello Stato partner nelle filiali (trasferimento di quadri per un periodo massimo di cinque anni, senza diritto di permanenza) o che viene distaccato per l'esecuzione di contratti di prestazione (per al massimo tre mesi l'anno). Inoltre, gli ALS contengono obblighi per i viaggiatori d'affari sulla creazione di succursali o sulla conclusione di contratti (al massimo tre mesi l'anno).

L'UE condivide l'idea che l'accesso al mercato del lavoro garantito nel quadro di un ALS si limiti a questi aspetti della libera circolazione delle persone e che l'accesso dei lavoratori indipendenti al mercato del lavoro sia escluso.

⁶² Arabia Saudita, Oman, Kuwait, Bahrein, Emirati Arabi Uniti e Qatar.

4.2. Accordi bilaterali Svizzera-UE

Principio

Nel contesto dei Bilaterali II, nel luglio del 2002 sono stati formalmente avviati negoziati con l'UE per una liberalizzazione generale delle prestazioni di servizi nel quadro di un accordo sul mercato interno. Date le numerose questioni irrisolte e la complessità del dossier, nel marzo del 2003 le parti hanno però deciso di comune accordo di interrompere i negoziati. Tra le questioni in sospeso vi era in particolare anche la richiesta dell'UE tendente a un recepimento generale da parte della Svizzera del pertinente *acquis* dell'UE, politiche orizzontali comprese⁶³.

In questo contesto, le regole dell'OMC nel settore dei servizi costituiscono, fino a nuovo avviso, la sola base convenzionale globale tra la Svizzera e l'UE nel settore dei servizi. Tuttavia, in questo settore esistono tra la Svizzera e l'UE accordi settoriali specifici segnatamente in materia di assicurazioni dirette contro i danni, trasporti terrestri, trasporti aerei e prestazione di servizi individuale (nel quadro dell'ALC). L'Accordo sugli appalti pubblici sarà trattato al capitolo 7 del presente rapporto.

Assicurazioni

L'Accordo in materia di assicurazione si applica solamente al settore delle assicurazioni dirette contro i danni (assicurazioni economia domestica, veicoli a motore, responsabilità civile ecc.). Le assicurazioni sulla vita, le riassicurazioni e i sistemi di sicurezza sociale previsti dalla legge non rientrano nel suo campo di applicazione. Sancendo l'equivalenza delle pertinenti prescrizioni, l'Accordo in materia di assicurazione garantisce la libertà di stabilimento in base al principio della reciprocità. Gli assicuratori svizzeri possono quindi aprire o acquistare un'agenzia o una succursale nell'UE. Lo stesso vale per gli assicuratori dell'UE in Svizzera. Comunque, l'Accordo non disciplina la libera prestazione di servizi transfrontalieri.

Per garantire una libertà di stabilimento senza discriminazioni, l'accordo contiene disposizioni sulle condizioni di accesso, sull'esercizio delle attività di assicurazione e sulla collaborazione tra autorità di vigilanza. Inoltre, stabilisce determinate regole importanti per l'esercizio delle imprese interessate, in particolare per quanto attiene al calcolo e alla copertura del margine di solvibilità (importo minimo di mezzi propri rispetto alle attività complessive della compagnia assicurativa nel Paese della sede e della succursale).

In quest'ottica, il diritto determinante dell'UE allora applicabile è stato direttamente ripreso nell'Accordo e il diritto svizzero è stato adeguato di conseguenza.⁶⁴ L'Accordo non fa esplicitamente riferimento al diritto dell'UE, bensì integra direttamente determinati elementi dell'*acquis* dell'UE nel campo delle assicurazioni. Il fatto che dopo la conclusione dell'accordo l'*acquis* dell'UE e gli standard internazionali siano evoluti sotto vari aspetti importanti ha indotto la Svizzera ad adeguare unilateralmente la propria legislazione.

⁶³ Cfr. parere del Consiglio federale del 22 settembre 2006 in risposta alla mozione del Gruppo socialista [06.3291] «Apertura del mercato per fornitori di servizi finanziari e di servizi rivolti alle imprese».

⁶⁴ Messaggio del 14 agosto 1991 relativo all'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea concernente l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e alla legge federale sull'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, FF 1991 IV 1, pag. 26.

Trasporti terrestri

L'Accordo sui trasporti terrestri liberalizza l'accesso al mercato dei trasporti stradali e ferroviari per il trasporto di persone e merci tra la Svizzera e l'UE. Nel settore dei trasporti di merci su strada, la Svizzera ha operato un cambiamento di paradigma aumentando gradualmente il limite di peso autorizzato per il traffico pesante a 40 tonnellate come nell'UE. In contropartita, ha ottenuto dall'UE una base convenzionale per l'introduzione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), il divieto di circolazione domenicale e notturno e il divieto di cabotaggio sul territorio svizzero. La TTPCP rappresenta un importante strumento di incentivazione che serve ad incrementare l'efficacia del traffico merci e a promuovere il suo trasferimento dalla strada alla ferrovia. Inoltre, contribuisce in misura considerevole al finanziamento delle infrastrutture ferroviarie in Svizzera. Firmando l'Accordo sui trasporti terrestri, l'UE ha avallato questa politica di trasferimento.

Anche l'armonizzazione delle normative tecniche riguardanti i veicoli, l'accesso alla professione di autista e le pertinenti disposizioni in materia di sicurezza sociale agevolano in generale il reciproco accesso al mercato.

Le imprese (di trasporto) svizzere beneficiano, grazie all'Accordo, di condizioni d'accesso al mercato simili a quelle delle imprese europee. Per quanto riguarda il trasporto su strada, l'Accordo sui trasporti terrestri liberalizza il mercato del settore tanto per il traffico passeggeri quanto per il traffico di merci, in Svizzera e nei 28 Paesi membri dell'UE. In base all'Accordo, gli autotrasportatori svizzeri possono quindi trasportare liberamente merci da uno Stato dell'UE all'altro («gran cabotaggio»), mentre il cosiddetto «piccolo cabotaggio» (trasporti nazionali effettuati da imprese estere: ad es. da Parigi a Nizza o da Berna a Zurigo) è invece escluso dall'apertura del mercato. Nel settore dei trasporti di merci, le rispettive imprese ferroviarie possono contare su un migliore accesso all'insieme delle reti ferroviarie. Di questi vantaggi beneficiano in particolare le imprese attive nel settore dei trasporti combinati internazionali (autocarri o container caricati sui treni). L'economia svizzera trae vantaggio dal miglioramento dei collegamenti alle reti dei trasporti, dall'accresciuta efficacia dei trasporti su strada e dalla conseguente diminuzione dei costi di trasporto.

Per garantire il buon funzionamento dell'Accordo, la Svizzera procede a un'armonizzazione della propria legislazione con quella dell'UE, prevedendo normative equivalenti. Pertanto, le regole e le disposizioni in vigore nei campi coperti dall'Accordo vengono progressivamente adattate sulla base delle prescrizioni applicabili nell'UE (in particolare le prescrizioni sociali nel campo dei trasporti stradali, la formazione degli autisti di mezzi di trasporto stradali, le prescrizioni tecniche dei veicoli e i controlli tecnici dei veicoli svizzeri in circolazione, il trasporto stradale di merci pericolose, l'accesso alla professione di trasportatore stradale, la procedura relativa al trasporto internazionale di persone, le misure supplementari per un accesso non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria, la concessione delle autorizzazioni per il traffico transfrontaliero alle imprese ferroviarie).⁶⁵

Trasporti aerei

L'Accordo sul trasporto aereo disciplina, su una base di reciprocità, l'accesso delle compagnie aeree al mercato dei trasporti aerei, garantendo l'inserimento della Svizzera al mercato europeo liberalizzato. Il reciproco accesso al mercato è garantito ad

⁶⁵ Cfr. messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE («Accordi bilaterali I»), FF 1999 5092, da pag. 5241.

eccezione dei voli interni in uno Stato membro (libertà n. 8 e 9). In tal modo, le compagnie aeree svizzere sono equiparate in larga misura alle loro concorrenti europee. Le discriminazioni in base alla nazionalità sono vietate e le persone fisiche e giuridiche svizzere sono equiparate a quelle dell'UE e pertanto sono libere di stabilirsi e di investire nel settore dell'aviazione.

In virtù dell'Accordo, la Svizzera partecipa sia all'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) sia al Cielo unico europeo (Single European Sky, SES). L'AESA è responsabile per tutti gli aspetti inerenti alla sicurezza di volo nell'aviazione civile, la sorveglianza e il rilascio di certificati nel settore tecnico (produzione e manutenzione di aeromobili, certificazione dei velivoli e delle aziende preposte alla manutenzione), per l'istruzione di volo e le operazioni di volo, per gli standard di sicurezza negli aeroporti e per i sistemi di gestione del traffico aereo. Il SES mira a riorganizzare la navigazione aerea in Europa, in modo da garantire una gestione efficiente e sicura del traffico aereo, sempre più congestionato.

Per evitare distorsioni della concorrenza e garantire la sicurezza di volo, occorre provvedere all'omogeneità delle attuali e future prescrizioni delle parti contraenti e alla loro applicazione e interpretazione. Per questo motivo, nel quadro dell'Accordo sul trasporto aereo, la Svizzera riprende costantemente le norme rilevanti del diritto dell'UE in materia di aviazione. Inoltre, per determinate fattispecie, l'Accordo delega agli organi dell'UE la sorveglianza in merito all'applicazione delle regole.

Fornitura transfrontaliera di servizi da parte di persone fisiche

L'ALC sancisce una parziale liberalizzazione dei servizi (art. 5 ALC, art. 17 segg. Allegato I ALC), tuttavia la definizione di fornitura di servizi prevista dall'ALC diverge da quella del GATS. L'ALC liberalizza la prestazione individuale di servizi transfrontalieri per una durata non superiore ai 90 giorni di lavoro per anno civile. Ai cittadini dell'UE e della Svizzera l'ALC riconosce dunque il diritto di fornire senza autorizzazione servizi sul territorio della controparte per la durata massima di 90 giorni lavorativi. I cittadini dell'UE, come pure i lavoratori distaccati in Svizzera da un'impresa o una società che ha sede in uno Stato membro dell'UE, non necessitano di autorizzazione per un soggiorno che non oltrepassa i 90 giorni, ma sottostanno comunque a un obbligo di notifica. Grazie all'ALC, le imprese svizzere possono accettare ed eseguire mandati nell'UE connessi a un distacco di personale. Contemporaneamente, l'ALC facilita notevolmente l'aggiudicazione di commesse in Svizzera a imprese dell'UE.

Negli ambiti in cui esiste un Accordo sulle prestazioni di servizi tra la Svizzera e l'UE (ad es. appalti pubblici, trasporti aerei e terrestri), la fornitura di servizi non deve essere resa più difficile da disposizioni sulla circolazione delle persone. In altri termini, per la fornitura di servizi negli ambiti coperti dagli accordi, le relative autorizzazioni previste dal diritto degli stranieri devono di principio essere accordate. Di questo diritto beneficiano gli indipendenti e le persone giuridiche che vogliono distaccare i propri dipendenti nello Stato ospite.

La libera fornitura di servizi sancita dall'ALC si riferisce a prestazioni transfrontaliere di natura temporanea, nel cui novero rientrano in particolare le attività industriali, commerciali, artigianali e le libere professioni. La portata di questa norma è precisata nell'Allegato I ALC (art. 17-23 Allegato I ALC).

Nell'ambito del ristretto campo d'applicazione dell'ALC, la libera fornitura di servizi è garantita sulla base di disposizioni equivalenti al diritto dell'UE. In generale, tuttavia, contrariamente a quanto avviene nell'UE, l'ALC non prevede una liberalizzazione settoriale delle disposizioni relative ai servizi. Esiste comunque una certa

corrispondenza con il diritto dell'UE. L'articolo 22 capoverso 2 dell'Allegato I ALC rimanda esplicitamente alla Direttiva dell'UE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale⁶⁶. Nel contesto dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone concluso con l'UE, il 1° giugno 2004 la Svizzera ha introdotto una serie di misure di accompagnamento e, in particolare, ha emanato la legge sui lavoratori distaccati⁶⁷ e la pertinente ordinanza⁶⁸. Inoltre, nel quadro dell'Allegato III dell'ALC, il sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali è stato recepito in Svizzera conformemente alla direttiva dell'UE⁶⁹. Il 1° settembre 2013 sono entrate in vigore la legge federale del 14 dicembre 2012 sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi in professioni regolamentate (LDPS)⁷⁰ e la pertinente ordinanza⁷¹, che sostituiscono la procedura di riconoscimento con una procedura di dichiarazione semplificata prima della fornitura di servizi da parte di persone fisiche degli Stati UE/AELS negli ambiti professionali regolamentati. Occorre infine ricordare che lo scopo generale dell'ALC consiste nell'«attuare la libera circolazione delle persone [...] basandosi sulle disposizioni applicate nella Comunità europea». Inoltre, l'articolo 16 capoverso 2 ALC stabilisce che, nella misura in cui l'applicazione dell'Accordo implica nozioni di diritto dell'UE, si terrà conto della giurisprudenza pertinente della Corte di giustizia delle Comunità europee precedente alla data della firma dell'ALC⁷². Si può dunque concludere che l'ALC presenta tratti che comportano un'armonizzazione del diritto.

4.3. Confronto

Confronto materiale tra l'approccio ALS e gli accordi bilaterali

Sul piano multilaterale, le regole dell'OMC costituiscono la base del disciplinamento del settore dei servizi. La libera circolazione delle persone non è prevista né dal GATS né dagli ALS. La fornitura di servizi nell'ambito degli ALS è limitata tanto dal profilo della durata del soggiorno quanto in riferimento ai settori coperti.

Anche nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE, le regole stabilite nel quadro dell'OMC sono fino a nuovo avviso l'unica base convenzionale completa nel settore dei servizi. Esistono però accordi settoriali specifici con l'UE, segnatamente nei settori delle assicurazioni dirette contro i danni, dei trasporti terrestri, dei trasporti aerei e della prestazione di servizi individuale. Un'altra differenza tra un approccio e l'altro consiste nel campo d'applicazione relativo alla fornitura transfrontaliera di servizi. Negli ALS, la Svizzera e le sue controparti allestiscono liste nazionali in cui figurano i settori dei servizi in cui viene concesso l'accesso al mercato e/o il trattamento nazionale o le eventuali restrizioni. Contrariamente agli ALS, la prestazione individuale di servizi transfrontalieri nell'ambito dell'ALC non è limitata a determinati settori, bensì unicamente a una durata di 90 giorni per anno civile.

⁶⁶ Direttiva 96/71/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU L 18 del 21.01.1997, pag. 1).

⁶⁷ Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro (Legge sui lavoratori distaccati, LDist), RS 823.20.

⁶⁸ Ordinanza del 21 maggio 2003 sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist), RS 823.201.

⁶⁹ Titolo II («Libera prestazione di servizi») della Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30/09/2005 pag. 22), nella versione vincolante per la Svizzera conformemente all'allegato III sezione A n. 1 dell'ALC.

⁷⁰ Legge federale del 14 dicembre 2012 sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi in professioni regolamentate (LDPS), RS 935.01.

⁷¹ Ordinanza del 26 giugno 2013 sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi in professioni regolamentate (ODPS), RS 935.011.

⁷² 21 giugno 1999.

In questo contesto, il sistema degli accordi bilaterali è caratterizzato da un contenuto più ampio rispetto a un approccio ALS, il quale, considerata la relativa completezza delle liste di impegni allestite dalla Svizzera e dall'UE nell'ambito del GATS, offrirebbe soltanto un valore aggiunto limitato. L'approccio ALS, inoltre, non comprenderebbe nemmeno la conclusione di eventuali accordi futuri, ad esempio nel settore dei servizi finanziari, poiché per questo sarebbe necessaria un'armonizzazione del diritto.

Conseguenze materiali del passaggio a un ALS globale

In base all'approccio perseguito nel presente rapporto, nell'ambito di un ALS globale tra la Svizzera e l'UE si punterebbe a un accesso al mercato senza armonizzazione del diritto.

Nel quadro dell'ALC, la Svizzera ha negoziato con l'UE una soluzione autonoma riguardo alla durata della prestazione di servizi, limitandola a 90 giorni. Nella forma attuale, tale soluzione si adatterebbe solo limitatamente a un ALS. In un ALS, gli impegni vengono assunti sulla base di liste di settori, mentre nel quadro dell'ALC viene riconosciuto un diritto alla prestazione di servizi a prescindere dal settore. Inoltre, l'ALC fa in una certa misura riferimento al diritto dell'UE, mentre tale possibilità sarebbe di principio esclusa nell'ambito di un ALS globale con l'UE.

Nel settore dei trasporti terrestri, gli accordi bilaterali migliorano l'accesso al mercato nell'ambito del traffico stradale e ferroviario ponendo come condizione l'equivalenza delle legislazioni delle parti contraenti. Le prescrizioni tecniche della Svizzera vengono quindi in larga misura adeguate a quelle dell'UE. Simili disposizioni non potrebbero trovar posto in un ALS globale.

Nel settore delle assicurazioni dirette contro i danni, l'Accordo in materia di assicurazione garantisce la libertà di stabilimento per l'avvio e l'esercizio di attività assicurative in virtù di un'armonizzazione del diritto svizzero sulla base del diritto dell'UE. Ad esempio le regole sulla solvibilità (misure prudenziali *in quanto tali*) non verrebbero inserite in un ALS. Per queste ragioni, un ALS globale con l'UE non coprirebbe questo ambito.

L'Accordo sul trasporto aereo è un accordo di parziale integrazione: in questo settore la Svizzera ha accettato di recepire il pertinente diritto dell'UE, la cui applicazione e interpretazione sono in parte controllate dalle istituzioni dell'UE. Una simile integrazione non potrebbe essere prevista convenzionalmente da un ALS globale.

A queste condizioni, un ALS con l'UE non consentirebbe di ottenere un accesso al mercato più esteso di quello garantito dagli accordi bilaterali. Una liberalizzazione nel quadro del GATS permette tra le altre cose di eliminare gli svantaggi dei prestatori di servizi stranieri sul mercato interno, ma non prevede il riconoscimento dell'equivalenza delle regolamentazioni necessaria per un'effettiva partecipazione al mercato interno dell'UE. La conclusione di un accordo preferenziale (conformemente all'art. V GATS) per l'insieme del settore dei servizi sarebbe ipotizzabile, ma avrebbe un valore aggiunto limitato, considerato che la Svizzera e l'UE hanno ampiamente sfruttato l'approccio GATS già nel quadro dell'OMC (per mezzo di liste di impegni piuttosto complete). Tale approccio si fonda sulla soppressione delle restrizioni quantitative all'accesso al mercato (come i monopoli o i contingenti) come pure delle discriminazioni degli offerenti stranieri nel mercato interno. Un accordo preferenziale, a differenza di un accordo di integrazione che preveda l'armonizzazione e il riconoscimento delle legislazioni nazionali fino eventualmente a raggiungere un mercato unico, non elimina gli ostacoli relativi all'accesso al mercato che risultano da differenze normative o dal non riconoscimento delle legislazioni nazionali, quindi proprio quegli impedimenti che, considerato il livello di

integrazione raggiunto all'interno dell'UE, sono particolarmente rilevanti per un accesso non discriminatorio dei prestatori di servizi svizzeri al mercato interno dell'UE.

Ripercussioni economiche del passaggio a un ALS globale

Rispetto all'attuale sistema di accordi, un passaggio a un ALS globale con l'UE nel modo definito sopra avrebbe in particolare le seguenti ripercussioni sull'economia.

Nel settore dei trasporti terrestri tornerebbero in vigore gli accordi sul trasporto stradale conclusi con i singoli Stati membri dell'UE, che sono meno estesi rispetto all'Accordo sul trasporto terrestre concluso con l'UE. In particolare, verrebbe a cadere il reciproco riconoscimento degli elementi essenziali della politica dei trasporti fissati convenzionalmente tra la Svizzera e l'UE, soprattutto per quanto riguarda la fiscalità stradale e la politica coordinata dei trasporti attraverso l'arco alpino. In tal caso, ci si deve attendere un aumento delle pressioni esercitate da taluni Stati membri sui vari strumenti della politica svizzera in materia di trasporti (ad es. sulla TTPCP). L'attuale sistema degli accordi bilaterali ha inoltre consentito di migliorare l'efficienza nel settore dei trasporti ferroviari (miglioramento della qualità, produzione affidata a un'unica fonte ecc.) e in quello dei trasporti stradali (in particolare diminuzione dei viaggi a vuoto e rapido rinnovamento del parco veicoli). Tra il 2000 e il 2012, ad esempio, il carico medio dei mezzi pesanti è aumentato da 6,3 a 11,3 tonnellate. La reciproca liberalizzazione dei mercati nel traffico stradale ha offerto alle imprese di trasporto svizzere nuove opportunità commerciali. Nel traffico ferroviario, il reciproco libero accesso alle infrastrutture (*open access*) rappresenta uno strumento importante che intensificando la concorrenza consente di migliorare l'efficienza dell'offerta e di perseguire l'auspicato trasferimento su rotaia. L'armonizzazione delle condizioni d'accesso alle professioni del settore dei trasporti stradali e ferroviari come pure delle prescrizioni tecniche relative ai veicoli (ad es. interoperabilità nei trasporti ferroviari), verrebbero a cadere, complicando la cooperazione transfrontaliera in tutti i settori economici. Aumenterebbero i costi relativi ai trasporti interni e in particolare rincarerebbe il trasporto di merci all'estero (all'efficienza ridotta si aggiungerebbero anche i costi per i controlli doganali supplementari e per le verifiche della sicurezza). La competitività degli esportatori svizzeri diminuirebbe di conseguenza. La riduzione dei collegamenti connessa al decadimento dell'Accordo comprometterebbe le condizioni quadro della piazza economica svizzera nel suo insieme.

L'Accordo sul trasporto aereo assicura alle compagnie aeree svizzere praticamente le medesime condizioni concorrenziali di quelle dei loro concorrenti dell'UE. L'Accordo è pertanto fondamentale per il loro successo nel contesissimo mercato del trasporto aereo. Con la cessazione dell'Accordo, i diritti di traffico delle compagnie svizzere da e per gli Stati dell'UE e tra gli Stati dell'UE verrebbero sensibilmente limitati. Inoltre, decadrebbe anche la libertà di stabilirsi e di investire nel settore dell'aviazione, o verrebbe riconosciuta soltanto nel quadro degli accordi bilaterali eventualmente esistenti con gli Stati membri dell'UE. L'Accordo sul trasporto aereo consente alle compagnie aeree svizzere di collegare le destinazioni che desiderano tramite velivoli di qualsiasi capienza. Parallelamente, l'apertura del mercato svizzero alle compagnie estere ha stimolato la concorrenza, portando all'introduzione di nuove rotte internazionali. Per i consumatori, questi sviluppi si traducono tendenzialmente in una riduzione delle tariffe e in un aumento e miglioramento dei collegamenti aerei. In generale, il miglioramento dei collegamenti in Svizzera favorisce la piazza economica e il turismo. Dei migliori collegamenti non approfitta solamente il traffico viaggiatori, dato che una parte significativa delle merci provenienti dalla Svizzera viene trasportata per via aerea. Con il decadimento dell'Accordo sul trasporto aereo, le compagnie aeree svizzere perderebbero il riconoscimento automatico del loro statuto e sarebbero considerate nel contesto dell'UE come compagnie di Stati terzi. La compatibilità dei certificati di

operatore aereo (*Air Operator Certificate, AOC*) con le norme internazionali dovrebbe essere verificata dall'AESA. La certificazione dei velivoli prodotti in Svizzera (ad es. i Pilatus) non varrebbe più automaticamente per tutto lo spazio UE. Per vendere nello spazio dell'UE, i produttori svizzeri dovrebbero ottenere, oltre alla certificazione svizzera, anche la certificazione europea, e se del caso dovrebbero adeguare i loro prodotti alle normative europee. Anche la partecipazione svizzera all'AESA verrebbe a cadere.

Per la Svizzera, il miglioramento dei collegamenti offerto dagli Accordi sul trasporto aereo e sui trasporti terrestri è probabilmente una delle attrattive nella scelta del luogo di insediamento per le imprese e pertanto produce indirettamente un indotto positivo sulla crescita economica del nostro Paese.

Nel settore assicurativo, l'Accordo con l'UE ha in particolare il pregio di aver permesso a varie compagnie assicurative svizzere di aprire o acquisire succursali per il ramo non vita nell'UE e di beneficiare di requisiti normativi meno severi per la gestione di tali succursali.⁷³

Non vanno sottovalutate nemmeno le conseguenze della perdita della possibilità di fornire servizi transfrontalieri prevista dall'ALC: la prestazione di servizi nello spazio UE sarebbe molto più difficoltosa per le imprese svizzere e queste difficoltà potrebbero ripercuotersi anche sull'aggiudicazione di commesse nell'UE. Per le nostre imprese, la probabilità di ottenere un appalto (pubblico) diminuirebbe sensibilmente. I committenti svizzeri hanno potuto maggiormente approfittare della possibilità di aggiudicare commesse all'estero e questa possibilità ha reso efficienti le aggiudicazioni, in particolare nel settore edile. In senso inverso, da quando è entrato in vigore l'ALC, il numero di prestatori di servizi soggetti a notifica in Svizzera è aumentato di anno in anno. Nel 2014 sono stati distaccati in Svizzera per impieghi di durata inferiore ai 90 giorni complessivamente 79 700 lavoratori, cui si aggiungono 29 700 prestatori indipendenti. In termini di forza lavoro annuale, i lavoratori distaccati hanno totalizzato un volume di lavoro corrispondente a 4800 persone, gli indipendenti un volume corrispondente a 2700 persone. Tuttavia, rispetto alla popolazione attiva residente, i lavoratori distaccati e i prestatori indipendenti corrispondono soltanto a una quota dello 0,2 per cento sull'occupazione.

5. Circolazione delle persone

5.1. Approccio ALS

Principio

Nel settore dei servizi, gli ALS possono contenere disposizioni sull'entrata e il soggiorno temporaneo nell'ambito della circolazione transfrontaliera delle persone fisiche (cfr. sopra, N. 4.1 sulla fornitura transfrontaliera di servizi).

Nell'ALS concluso con la Colombia, ad esempio, la Svizzera ha assunto, rispetto a quanto previsto a livello dell'OMC, impegni aggiuntivi strettamente limitati concernenti le persone fisiche che prestano servizi nell'ambito di contratti di prestazione (ad es. prestazioni integrate di ingegnere). In virtù del suddetto ALS, inoltre, le domande concernenti il rilascio di permessi per l'entrata o il soggiorno temporaneo vanno trattate

⁷³ Nel settore dell'assicurazione contro i danni (non vita), il volume lordo di premi generato nel 2012 dalle succursali europee degli assicuratori svizzeri ammontava le loro succursali nell'UE ammontava a 1,155 miliardi di franchi.

tempestivamente. Analoghe disposizioni sulla circolazione transfrontaliera delle persone fisiche per la fornitura di servizi sono state negoziate dalla Svizzera nel quadro degli ALS con il Consiglio di Cooperazione del Golfo, il Giappone e la Cina.

Il CETA UE-Canada contempla norme relative al soggiorno temporaneo. Tali disposizioni riguardano in particolare gli impiegati distaccati all'interno di una società, gli investitori e i viaggiatori d'affari in cerca di investimenti, i prestatori di servizi a contratto e gli indipendenti (per un largo ventaglio di professionisti e i tecnici di determinate categorie) con contratto fino a 12 mesi come pure i viaggiatori d'affari per soggiorni di breve durata tra cui anche per la prestazione di servizi postvendita o postlocazione. Gli impegni relativi ai prestatori di servizi a contratto e ai liberi professionisti sono stati presi su base di reciprocità, settore per settore e Stato per Stato. Queste disposizioni prevedono limiti di durata per il soggiorno a seconda della categoria come pure il ricongiungimento familiare (per i coniugi).

Sicurezza sociale

Gli ALS non contengono disposizioni sulla sicurezza sociale.

Riconoscimento delle qualifiche

La maggior parte degli ALS della Svizzera con Stati terzi contengono disposizioni programmatiche e in parte di carattere procedurale relative al riconoscimento delle qualifiche professionali. Le parti incoraggiano le loro autorità competenti e le associazioni professionali a prevedere, ad esempio, procedure per il riconoscimento delle qualifiche dei prestatori di servizi della controparte.

Il CETA UE-Canada fornisce un quadro dettagliato che permette alle autorità di regolamentazione o alle organizzazioni di categoria di condurre autonomamente trattative per la conclusione di accordi sul riconoscimento reciproco.

5.2. Accordi bilaterali Svizzera-UE

L'ALC ha portato gradualmente alla reciproca liberalizzazione dei mercati del lavoro. La libera circolazione delle persone è completata dal coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale e dal riconoscimento reciproco degli attestati professionali.

Le parti contraenti si preoccupano di adottare le misure necessarie per applicare, nelle loro relazioni reciproche, diritti e obblighi di contenuto equivalente a quelli previsti negli atti normativi dell'UE ai quali l'Accordo rimanda. Secondo questo Accordo, va tenuto conto della pertinente giurisprudenza della CGUE precedente alla data della sua firma.⁷⁴

Si può dunque parlare di una parziale armonizzazione del diritto, realizzata in parte scegliendo una terminologia simile a quella dell'UE nel testo dell'Accordo e in parte mediante rimando al diritto derivato dell'UE, in particolare negli allegati. Ma l'ALC contiene anche disposizioni proprie di diritto internazionale pubblico, negoziate tra le parti.

⁷⁴ Cfr. messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE («Accordi bilaterali I»), FF 1999 5122, pag. 5120 seg.

Libera circolazione delle persone

L'ALC mira, da un lato, all'introduzione graduale della libera circolazione per le persone esercitanti un'attività lucrativa (dipendenti o indipendenti) e per persone non esercitanti un'attività lucrativa (studenti, pensionati e altri) e, dall'altro, alla parziale liberalizzazione della fornitura transfrontaliera di servizi (prestazione individuale di servizi, cfr. sopra, N. 4.2.).

La libera circolazione delle persone implica il diritto di recarsi in Svizzera o in uno Stato membro dell'UE, di soggiornarvi, di cercarvi lavoro o di insediarsi come lavoratore indipendente ed eventualmente di rimanervi dopo la fine dell'attività lucrativa. La condizione del diritto al soggiorno consiste essenzialmente nell'avvio di un'attività lucrativa indipendente o dipendente. Fatti salvi i limiti giustificati da motivi di ordine pubblico, sicurezza e salute, i cittadini delle parti contraenti hanno il diritto di circolare liberamente e soggiornare nel territorio della controparte per iniziare o esercitare un'attività lavorativa; essi hanno diritto alla piena mobilità professionale e geografica, come pure al ricongiungimento familiare. Hanno diritto all'entrata e al soggiorno anche le persone senza attività lucrativa, ad esempio pensionati e studenti, purché adempiano determinate condizioni (in particolare risorse finanziarie sufficienti e assicurazione malattie che copra tutti i rischi).

Nell'ambito dell'applicazione delle disposizioni sulla libera circolazione è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità; i beneficiari dell'Accordo hanno diritto alle stesse condizioni di vita, occupazione e lavoro riconosciute ai cittadini nazionali (trattamento nazionale).

I beneficiari dell'Accordo sono i cittadini degli Stati membri dell'UE e i cittadini svizzeri (se hanno usufruito della libera circolazione) e i rispettivi familiari nonché i lavoratori distaccati tra le parti contraenti, a prescindere dalla loro nazionalità. Per familiari si intendono il coniuge, i discendenti di età inferiore a 21 anni nonché i discendenti e gli ascendenti a carico.

Sicurezza sociale

Per evitare che la libera circolazione sia ostacolata da normative restrittive in materia di sicurezza sociale, l'Accordo prevede il coordinamento della sicurezza sociale in base al modello adottato nelle normative vigenti nell'UE. Questa soluzione consente di mantenere invariate le diverse normative nazionali degli Stati interessati e di poterle adeguare ulteriormente in funzione delle esigenze nazionali. Gli Stati si impegnano soltanto a rispettare principi e regole comuni nell'applicazione delle normative nazionali, in particolare il divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità e il principio del pagamento integrale delle prestazioni in denaro in caso di domicilio in un altro Stato contraente. Hanno un'importanza fondamentale anche le regole relative all'assoggettamento all'assicurazione di uno Stato, al computo reciproco dei periodi di assicurazione per l'acquisizione del diritto alle prestazioni (aspetto particolarmente importante per poter maturare il diritto a prestazioni estere) e all'assistenza in materia di prestazioni in natura in caso di malattia o infortunio all'estero. Le regole di coordinamento si applicano alle assicurazioni malattie, vecchiaia, invalidità e decesso (prestazioni per superstiti), infortunio, disoccupazione e prestazioni familiari.

Riconoscimento delle qualifiche professionali

Nell'ambito dell'ALC, e in particolare dell'allegato III, la Svizzera partecipa al sistema europeo di riconoscimento delle qualifiche professionali. Fondandosi sul diritto derivato

dell'UE, il nostro Paese accetta la sostanza del pertinente acquis dell'UE, mentre l'UE riconosce a sua volta i diplomi svizzeri di fine studi corrispondenti al diritto europeo.

La Direttiva 2005/36/CE⁷⁵, recepita nell'allegato III dell'ALC, stabilisce a quali condizioni i cittadini europei possono esercitare in virtù delle loro qualifiche professionali un'attività in un altro Stato membro ivi regolamentata, vale a dire riservata ai titolari di un determinato diploma o attestato professionale nazionale. Dette condizioni si applicano in caso di domicilio e prestazione di servizi. Per esercitare un'attività professionale in un settore non regolamentato non è invece necessario un riconoscimento preliminare delle qualifiche.

Per quanto riguarda la prestazione di servizi, l'ALC prevede un disciplinamento particolare che facilita e accelera la procedura di riconoscimento delle qualifiche professionali. Il disciplinamento previsto consente di attuare la libera prestazione di servizi in professioni regolamentate quali la sanità, l'ingegneria o l'architettura.

5.3. Confronto

Confronto materiale tra l'approccio ALS e gli accordi bilaterali

In questo settore, il sistema degli accordi bilaterali va decisamente oltre rispetto all'approccio ALS. La circolazione transfrontaliera delle persone prevista nel quadro di un ALS non può essere paragonata a quella istituita nel quadro dell'ALC. L'ALC conferisce diritti completi in vari settori che vanno oltre la fornitura temporanea di servizi prevista da un ALS. Negli ALS più recenti, la circolazione delle persone viene moderatamente agevolata, ma soltanto in rapporto con la prestazione individuale di servizi. Spesso, nel campo del riconoscimento delle qualifiche professionali gli ALS creano un quadro (limitato) per il riconoscimento delle qualifiche, che però non rende praticamente possibile la prestazione di servizi nelle professioni regolamentate, poiché, contrariamente a quanto previsto nell'allegato III dell'ALC, gli ALS non comprendono disposizioni materiali o concrete. Inoltre, gli ALS non contengono nessuna disposizione in materia di sicurezza sociale .

Conseguenze materiali del passaggio a un ALS globale

In materia di circolazione delle persone, i vigenti ALS hanno una portata limitata. È improbabile che un ALS globale con l'UE possa avere una portata più estesa su questo aspetto. Per di più, l'ALC si basa in parte su un'armonizzazione del diritto (equivalenza della legislazione svizzera ed europea o recepimento del diritto dell'UE, come ad. es. in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali) che mancherebbe invece in un ALS.

Perciò, un ALS globale con l'UE non riprenderebbe le disposizioni dell'ALC. Quindi, il passaggio a un ALS globale significherebbe la fine della libera circolazione delle persone, sia per le persone attive professionalmente sia per quelle senza attività lucrativa. Inoltre verrebbero a cadere sia il coordinamento dei sistemi di assicurazione sociale sia il reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali.

⁷⁵ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30/09/2005 pag. 22).

Ripercussioni economiche del passaggio a un ALS globale

La libera circolazione delle persone ha permesso alle imprese svizzere di assumere personale qualificato proveniente dagli Stati UE/AELS, favorendo in tal modo la crescita economica e l'occupazione in Svizzera. Tra il 2002 e il 2012, il PIL reale della Svizzera è cresciuto mediamente dell'1,7 per cento l'anno. Nello stesso periodo, il PIL pro capite (popolazione permanente) è aumentato in termini reali dello 0,9 per cento l'anno. Negli studi di carattere scientifico, l'impatto della libera circolazione delle persone sul PIL è stimato tra l'1,04 e il 3,2 per cento (dati relativi al 2007⁷⁶ e al 2008⁷⁷). Senza l'ALC, dunque, nel 2008 il PIL avrebbe segnato tra 5,5 e 17 miliardi di franchi svizzeri in meno. La maggior disponibilità di manodopera ha avuto un impatto positivo anche sugli investimenti in Svizzera (aumento stimato tra l'1%⁷⁸ e il 3,4%⁷⁹).

L'accesso agevolato al potenziale di forza lavoro presente nello spazio UE ha permesso di soddisfare largamente l'elevata domanda di manodopera (qualificata) supplementare dell'economia svizzera. Tale agevolazione ha indotto una crescita significativa dell'occupazione. Tra il 2002 e il 2014, il numero di persone attive è aumentato globalmente di 705 000 unità, vale a dire dell'1,3 per cento l'anno. Questa cifra comprende oltre 330 000 cittadini svizzeri e stranieri domiciliati. La letteratura esistente appoggia prevalentemente la tesi secondo cui gli immigrati giunti in Svizzera in virtù dell'ALC hanno più che altro fornito un apporto complementare all'offerta di forza lavoro esistente; non vi è invece alcuna prova evidente di effetti di "crowding out" o di una pressione generale sui salari legati all'immigrazione indotta dall'ALC⁸⁰.

Senza l'adozione di misure unilaterali da parte della Svizzera, il passaggio dall'ALC a un ALS globale limiterebbe l'accesso al potenziale di forza lavoro disponibile nello spazio UE. Così la carenza di manodopera specializzata potrebbe acuitizzarsi, soprattutto nelle fasi di rilancio economico. Il fenomeno colpirebbe in particolare i rami economici che hanno già difficoltà a reperire personale qualificato idoneo (ad es. nel settore MINT: matematica, informatica, scienze naturali e tecnica). È probabile che queste difficoltà ridurrebbero sensibilmente le attrattive della piazza imprenditoriale svizzera. Tuttavia, non è possibile quantificare esattamente l'impatto negativo sulla crescita economica.

Nel settore delle assicurazioni sociali, la mancanza di un coordinamento multilaterale creerebbe probabilmente situazioni di doppio assoggettamento o lacune nella copertura assicurativa. La mancanza di coordinamento potrebbe anche ostacolare l'accesso dei lavoratori migranti alle prestazioni dello Stato ospite. A livello di applicazione, senza il carattere multilaterale e omogeneo delle normative europee e le procedure unificate da esse previste, il lavoro degli organi delle assicurazioni sociali risulterebbe più arduo, i

⁷⁶ Aeppli e Gassebner (2008), «Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU auf den schweizerischen Arbeitsmarkt.» in Aeppli et al. (a cura di): «Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft.» KOF Economic Institute, Politecnico di Zurigo, pag. 45-67.

⁷⁷ Stalder (2010), «Free Migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy» Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 146 (4).

⁷⁸ Aeppli et al. (2008), «Makroökonomische Auswirkungen des FZA auf die schweizerische Wirtschaft.» in Aeppli et al. (a cura di): «Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft.», KOF Economic Institute, Politecnico di Zurigo, pag. 29-44.

⁷⁹ Stalder (2008), «Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum», Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik 11-2008.

⁸⁰ Cfr. ad es. Lalive, Zweimüller, Favre (2013): Verdrängungseffekte des FZA Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, studio commissionato dalla SECO, Berna.

Müller et al. (2013) : Les effets de la libre-circulation des personnes sur les salaires en Suisse, studio commissionato dalla SECO, Berna.

Per una panoramica della letteratura concernente l'impatto dell'ALC sul mercato del lavoro, cfr. SECO et al. (2014), 10. Bericht des Observatoriums zum FZA Schweiz-EU. Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, Berna.

rapporti di lavoratori e datori di lavoro con le assicurazioni sociali più complicati. Globalmente, nel settore delle assicurazioni sociali (assicurazioni sociali, Confederazione, Cantoni), il probabile aumento dei costi si aggirerebbe attorno ai 143 milioni di franchi (soprattutto in materia di assicurazione contro la disoccupazione, a causa del venir meno della retrocessione dei contributi dei lavoratori frontalieri previsti nell'ambito dell'ALC). Qualora la libera circolazione dovesse essere limitata, nel settore delle assicurazioni sociali si presenterebbe inoltre un notevole fabbisogno di finanziamento e la riduzione del debito dell'assicurazione invalidità subirebbe un rallentamento.

In materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, se venissero a mancare le pertinenti disposizioni previste dall'ALC in seguito al passaggio a un ALS, i diplomi svizzeri non sarebbero più riconosciuti negli Stati membri dell'UE, creando difficoltà nell'esportazione di servizi e nell'accesso della forza lavoro svizzera al mercato del lavoro europeo e compromettendo notevolmente anche l'attrattiva del sistema formativo svizzero. Per giunta, in alcuni settori, come ad esempio quello della sanità, la Svizzera dipende fortemente dai lavoratori stranieri (carenza di manodopera specializzata). Senza il riconoscimento unilaterale delle qualifiche professionali estere da parte della Svizzera, le difficoltà nel reclutare questa manodopera urgentemente necessaria aumenterebbero notevolmente. Si può certo pensare a un riconoscimento unilaterale dei diplomi europei da parte della Svizzera, ma politicamente questa soluzione sarebbe problematica se i cittadini svizzeri non potessero approfittare contemporaneamente delle stesse possibilità all'estero.

6. Circolazione dei capitali

Gli Stati membri dell'OCSE hanno accettato principi giuridicamente vincolanti per favorire la liberalizzazione della circolazione di capitali e servizi (*Codes of Liberalisation of Capital Movements and of Current Invisible Operations*, codici OCSE), prevedendo deroghe da questi principi per alcune misure (riserve). I codici OCSE prevedono una serie di obblighi per gli Stati membri, tra cui il trattamento non discriminatorio o il divieto di introdurre nuove misure restrittive, la cosiddetta «*Standstill Obligation*», a cui fanno eccezione le misure riguardanti la sicurezza.

La libera circolazione dei capitali tra Stati membri dell'UE e tra questi e gli Stati terzi è garantita dall'articolo 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale stabilisce che «[...] sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e Paesi terzi». La circolazione dei capitali comprende i movimenti sia di capitale fisico (diritti sugli immobili, partecipazioni societarie ecc.) sia di capitale finanziario (titoli, crediti ecc.). Per impedire le violazioni del diritto tributario o per ragioni di ordine pubblico e pubblica sicurezza, possono essere prese tutte le misure necessarie (art. 65 TFUE). Alcuni Stati membri dell'UE hanno istituito una verifica per l'ammissione degli investimenti in campi che interessano la sicurezza interna ed esterna (industria degli armamenti, servizi di sicurezza) o la sicurezza dell'approvvigionamento (settore energetico, idrico, dei trasporti e delle telecomunicazioni ecc.).

Anche in Svizzera vige di principio la libera circolazione dei capitali. Vi sono determinate restrizioni, ad esempio per l'acquisto di terreni da parte di persone all'estero (Lex Koller) oppure per investimenti in taluni ambiti quali ad esempio i monopoli dello Stato. La Svizzera non conosce alcun sistema di verifica per gli investimenti esteri.

6.1. Approccio ALS

Tra gli ALS conclusi dalla Svizzera, alcuni contengono disposizioni sull'accesso al mercato per gli investimenti, le quali riguardano la fase dell'insediamento delle imprese (ossia il cosiddetto «*pre-establishment*»). In Svizzera, la protezione degli investimenti esteri da atti contrari al diritto internazionale pubblico dello Stato ospite è garantita essenzialmente per mezzo di accordi per la protezione degli investimenti (API), i quali disciplinano la fase del cosiddetto «*post-establishment*».

Nel quadro del CETA UE-Canada, le verifiche dei singoli Stati per l'ammissione degli investimenti (ad es. quelle previste in vari Stati membri dell'UE) non sono state abolite. Al momento è impossibile prevedere se queste verifiche faranno parte delle trattande nei negoziati per la conclusione dell'ALS tra l'UE e gli Stati Uniti.

6.2. Accordi bilaterali Svizzera-UE

A parte le suddette regole multilaterali, nel campo della protezione degli investimenti e della circolazione del capitale non esistono basi convenzionali generali tra la Svizzera e l'UE. Gli accordi bilaterali tra l'UE e la Svizzera contengono però disposizioni isolate sulla libera circolazione del capitale. L'ALC contempla disposizioni sull'acquisizione di immobili da parte di cittadini della controparte (art. 25 dell'allegato I ALC). L'Accordo sul trasporto aereo accorda la libertà di stabilimento che garantisce il diritto di avviare ed esercitare attività non salariate e di costituire e dirigere imprese (art. 4 Accordo sul trasporto aereo), ma non il diritto di acquisire compagnie aeree.

6.3. Confronto

Confronto materiale tra l'approccio ALS e gli accordi bilaterali

Gli ALS e gli API contengono disposizioni sul libero trasferimento di capitali. Il sistema degli accordi bilaterali prevede disposizioni relative alla libera circolazione dei capitali in alcuni ambiti settoriali.

Conseguenze materiali del passaggio a un ALS globale

Sostanzialmente, in materia di circolazione dei capitali non esiste alcuna base convenzionale generale tra la Svizzera e l'UE. Tanto la Svizzera quanto gli Stati membri dell'UE vanno comunque considerati spazi economici aperti e favorevoli agli investimenti, dispongono di ordinamenti giuridici equiparabili e, nel quadro dell'OCSE, si sono impegnati a garantire standard elevati riguardo all'accesso ai capitali. Pertanto, sul piano pratico non vi è alcuna necessità di migliorare la situazione.

Fanno eccezione in particolare le riserve previste dai codici OCSE e le autorizzazioni di alcuni Stati membri dell'UE nei settori rilevanti per la sicurezza. Nell'ambito di un ALS globale con l'UE si potrebbe esaminare la possibilità di negoziare la libera circolazione dei capitali. Tuttavia, i possibili vantaggi di un'estensione degli obblighi in singoli settori o della soppressione dell'autorizzazione per gli investimenti ancora praticata da alcuni Stati membri dell'UE sono difficili da valutare.

Ripercussioni economiche del passaggio a un ALS globale

Come detto, tanto la Svizzera quanto gli Stati membri dell'UE vanno considerati come spazi economici aperti e favorevoli agli investimenti. Nel quadro di un ALS globale, si potrebbe eventualmente prevedere un'eventuale estensione degli obblighi in taluni

settori o una soppressione dell'autorizzazione prevista in alcuni Stati membri dell'UE per gli investimenti. L'impatto economico è difficile da prevedere, ma dato il grado di apertura attuale della Svizzera e dell'UE sarebbe probabilmente irrilevante.

7. Appalti pubblici

7.1. Approccio ALS

L'UE e la Svizzera sono entrambe parti contraenti dell'Accordo dell'OMC del 15 aprile 1994 sugli appalti pubblici (AAP), in seguito riveduto.⁸¹ I relativi negoziati si sono conclusi nel dicembre 2011 e l'AAP riveduto è stato ufficialmente adottato il 30 marzo 2012. Dopo il deposito degli strumenti di ratifica da parte dei due terzi delle parti contraenti, il riveduto AAP è entrato in vigore il 6 aprile 2014⁸². La Corea, l'Armenia e la Svizzera sono gli unici dei 43 membri che non hanno ancora depositato i propri strumenti di ratifica per l'adesione al nuovo Accordo. Per questi Paesi rimane in vigore l'AAP del 1994. Con la revisione, l'AAP è stato ammodernato e inoltre il suo campo d'applicazione è stato esteso in particolare a nuovi enti aggiudicatori statali (ministeri e agenzie), ad enti aggiudicatori a livello infraterritoriale (province canadesi ecc.), a imprese settoriali e ai servizi.

Negli ALS conclusi dagli Stati AELS con Stati terzi aderenti anche all'AAP (Canada, Singapore, Corea, Hong Kong ecc.), le parti contraenti confermano i diritti e gli obblighi previsti dall'AAP e in genere prevedono una clausola di negoziazione. Tale clausola serve a sottoporre gli impegni sottoscritti da una delle parti contraenti dell'ALS con uno Stato terzo in materia di accesso al mercato nel settore degli appalti pubblici a un'altra parte contraente dell'ALS, proponendoli come oggetto di trattative. Nel quadro dell'ALS bilaterale concluso tra la Svizzera e il Giappone, le parti hanno esaminato l'eventuale possibilità di estendere il campo di applicazione materiale dell'accordo rispetto a quello dell'AAP: la Svizzera ha offerto al Giappone un campo di applicazione in larga parte equivalente a quello dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici. Ma una volta chiarito che il Giappone non poteva offrire alla Svizzera un accesso al mercato sostanzialmente più esteso rispetto all'AAP, le parti hanno convenuto di limitare le disposizioni sugli appalti pubblici nel loro ALS a una semplice conferma dei diritti e obblighi delle parti previsti dall'AAP e a una clausola di negoziazione.

Nel quadro del CETA UE-Canada, in materia di appalti pubblici le parti hanno negoziato un accesso ai rispettivi mercati più esteso rispetto a quello garantito dall'AAP. Il CETA estende il campo di applicazione delle regole previste dall'AAP ai committenti di diritto pubblico delle province canadesi che sono state assoggettate all'AAP riveduto (ad es. ospedali di diritto pubblico, scuole pubbliche ecc.) e al livello comunale. Anche l'ALS UE-Corea estende i reciproci impegni previsti nel quadro dell'AAP ad ulteriori ambiti non compresi da quest'ultimo e ricchi di potenzialità economiche per entrambe le regioni, ossia quello delle concessioni di lavori pubblici nell'UE e quello dei contratti BOT (*Build Operate Transfer*) in Corea. Per gli operatori svizzeri, l'accesso a questi mercati nello spazio UE è però già stato garantito nell'ambito della revisione dell'AAP.

⁸¹ Accordo del 15 aprile 1994 sugli appalti pubblici, RS 0.632.231.422.

⁸² http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/rev-gpr-94_01_f.htm

7.2. Accordi bilaterali Svizzera-UE

L'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici prevede una reciproca estensione della liberalizzazione raggiunta nel quadro dell'AAP. Anzitutto estende il campo di applicazione dell'Accordo OMC agli acquisti di distretti e Comuni (città comprese). Inoltre, l'Accordo permette una reciproca apertura del mercato per l'aggiudicazione di appalti pubblici a partire da un determinato valore soglia da parte di committenti pubblici e privati nel settore dei trasporti ferroviari, delle forniture di gas e di calore e delle telecomunicazioni, e da parte di committenti privati nel settore dell'approvvigionamento idrico, elettrico e dei trasporti. Tuttavia, il settore delle telecomunicazioni è stato di nuovo escluso in seguito agli sforzi di liberalizzazione compiuti nel 2002, poiché in tale settore il livello di concorrenza è già sufficiente. Nondimeno gli operatori economici svizzeri beneficiano di un accesso privilegiato e non discriminatorio a importanti mercati degli appalti pubblici nello spazio UE. Inversamente, la concorrenza sul mercato svizzero degli appalti pubblici, anche a livello comunale, è rafforzata.

L'Accordo non comporta alcuna armonizzazione del diritto. Rispetto ad altri accordi bilaterali, esso non riconosce l'equivalenza delle normative (grazie alla quale il diritto svizzero sarebbe riconosciuto equivalente a quello dell'UE); in altri termini, l'Accordo non punta a un'armonizzazione materiale del diritto.⁸³ Esso si basa invece sulle regole sancite dall'AAP ed estende il loro campo di applicazione ai nuovi enti aggiudicatori assoggettati nelle relazioni bilaterali.

Nell'Accordo di cooperazione del 18 dicembre 2013 tra la Confederazione svizzera, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sui programmi europei di navigazione satellitare, l'UE e la Svizzera hanno inoltre convenuto di non limitare l'accesso al mercato per le commesse di servizi agli impegni assunti nel quadro dell'AAP, bensì di estenderli a tutte le prestazioni di servizi rilevanti nell'ambito del programma Galileo.

7.3. Confronto

Confronto materiale tra l'approccio ALS e gli accordi bilaterali

L'Accordo bilaterale Svizzera-UE su alcuni aspetti degli appalti pubblici assicura in importanti segmenti del mercato (i Comuni, ad es., rappresentano circa la metà degli appalti pubblici) una reciproca estensione della liberalizzazione raggiunta nel quadro dell'Accordo OMC. Nell'Accordo bilaterale Svizzera-UE sulla navigazione satellitare, l'UE e la Svizzera hanno inoltre convenuto di estendere l'accesso al mercato per le commesse di servizi a tutte le prestazioni di servizi rilevanti per il programma Galileo. Anche nei più recenti ALS, la Svizzera punta a una reciproca estensione della liberalizzazione realizzata nel quadro dell'Accordo OMC.

Conseguenze materiali del passaggio a un ALS globale

La reciproca apertura del mercato o un'estensione del campo di applicazione dell'aggiudicazione di appalti pubblici sarebbe compatibile con lo spirito di un ALS globale con l'UE, poiché non richiede un'armonizzazione del diritto. Tuttavia, non si sa se in definitiva un ALS potrebbe applicarsi agli enti aggiudicatori assoggettati all'Accordo bilaterale Svizzera-UE su alcuni aspetti degli appalti pubblici e alle commesse di servizi

⁸³ Messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE («Accordi bilaterali I»), FF 1999 5122, pag. 5170 seg.

assoggettate all'Accordo sulla navigazione satellitare o se si potrebbe eventualmente puntare a un assoggettamento più ridotto o addirittura più esteso.

Occorre comunque considerare che l'Accordo su alcuni aspetti degli appalti pubblici è strettamente legato all'ALC e che i due accordi sono stati conclusi contemporaneamente. Per l'esecuzione di commesse, ad esempio nel settore edile, l'ALC riconosce un diritto di soggiorno nel periodo di fornitura della prestazione. La riduzione dei diritti accordati dall'ALC potrebbe rendere difficoltoso o addirittura impossibile l'adempimento delle commesse nell'UE da parte degli imprenditori svizzeri vincitori. Questo ostacolo potrebbe ripercuotersi sulle probabilità delle ditte svizzere di ottenere un appalto e così pure sull'aggiudicazione di commesse in Svizzera. Inoltre diminuirebbe molto anche l'efficienza nel settore degli appalti pubblici se non fosse più possibile aggiudicare commesse all'estero, non essendo più possibile distaccare lavoratori specializzati in Svizzera.

Ripercussioni economiche del passaggio a un ALS globale

Nel 2007 le imprese svizzere hanno ottenuto appalti pubblici nello spazio UE per un importo complessivo compreso all'incirca tra 900 milioni e 1,09 miliardi di euro.⁸⁴ Non è possibile dire in quale misura le ditte svizzere avrebbero potuto eseguire queste commesse senza i vigenti accordi bilaterali (ad es. Accordo su alcuni aspetti degli appalti pubblici, ALC e MRA). Questa possibilità dipende in particolare dal fatto che gli enti aggiudicatori europei possono considerare, nell'ambito dell'aggiudicazione delle commesse, anche imprese di Stati non contraenti.

8. Questioni orizzontali

8.1. Approccio ALS

Concorrenza

La liberalizzazione degli scambi di beni e servizi e degli investimenti all'estero può essere compromessa da pratiche anticoncorrenziali delle imprese. Pertanto, gli ALS degli Stati AELS o quelli conclusi dalla Svizzera con Stati terzi prevedono generalmente disposizioni volte a preservare la concorrenza da comportamenti restrittivi della concorrenza e vietano le pratiche anticoncorrenziali se compromettono gli scambi tra le parti; tuttavia, questi accordi non puntano a un'armonizzazione delle politiche in materia di concorrenza delle parti contraenti e non hanno un impatto diretto sugli attori privati nelle rispettive giurisdizioni.

Nel quadro dell'ALS tra gli Stati AELS e Hong Kong, le parti riconoscono che i comportamenti anticoncorrenziali nocivi al commercio sono incompatibili con l'Accordo. In simili casi, le parti sono tenute a collaborare e a tenere consultazioni in seno al Comitato misto. La mancanza a Hong Kong di una legislazione orizzontale in materia di concorrenza (attualmente in fase di elaborazione) ha limitato le possibilità di pattuire altre regole più specifiche in questo ambito. Le parti contraenti hanno pertanto adottato una clausola evolutiva.

Nell'ALS Svizzera-Giappone, le parti si impegnano ad adottare, nell'ambito delle rispettive legislazioni in materia di concorrenza, misure per contrastare i comportamenti

⁸⁴ WTO, Committee on Government Procurement (2010) «Statistics for 2007 reported under Article XXI:5 of the Agreement: Report by the European Union».

anticoncorrenziali e anche a collaborare, sempre nell'ambito delle rispettive legislazioni nazionali. L'Accordo di attuazione concluso con il Giappone prevede disposizioni dettagliate sulla collaborazione tra le rispettive autorità delle parti competenti in materia di concorrenza (in Svizzera la Commissione della concorrenza, in Giappone la *Fair Trade Commission*), ad esempio per la notifica di misure di applicazione del diritto o per il disciplinamento dell'uso di informazioni confidenziali.

L'ALS UE-Corea comprende un capitolo sulla concorrenza che vieta e persegue le pratiche anticoncorrenziali.

Aiuti statali

Nel quadro dell'OMC, sono previste disposizioni relative a sovvenzioni e misure compensative sia nell'Accordo GATT del 1994 (art. VI e XVI) sia nell'Accordo SMC. Nell'Accordo SMC, il concetto di «sovvenzione» è definito da tre elementi costitutivi: i) una prestazione finanziaria, ii) concessa dall'ente pubblico o da un'autorità statale sotto la sovranità territoriale di un Membro, e iii) che conferisce un vantaggio. Quand'anche una misura costituisca una sovvenzione ai sensi dell'Accordo SMC, essa ricadrebbe nel campo di applicazione dell'Accordo soltanto se fosse accordata in modo specifico a un'impresa, un settore, un gruppo di imprese o un settore di produzione. L'Accordo SMC vieta due categorie di sovvenzioni: le sovvenzioni alle esportazioni e le sovvenzioni legate alla quota indigena dell'origine nazionale di un prodotto. Altre tipologie di sovvenzioni, quali ad esempio quelle legate alla produzione, possono essere contestate (in altri termini, possono essere adottate nel quadro dell'OMC o innescare l'adozione di misure compensative).⁸⁵ L'Accordo dell'OMC sull'agricoltura prevede regole specifiche sul sovvenzionamento dei prodotti agricoli.

Le disposizioni sulle sovvenzioni e le misure compensative previste dall'Accordo tra Stati AELS e Hong Kong rimandano ai diritti e obblighi previsti nel quadro dell'OMC. Oltre alle regole dell'OMC, l'Accordo prevede l'obbligo per le parti contraenti di avviare consultazioni bilaterali prima di richiedere una procedura secondo l'Accordo SMC e l'inapplicabilità delle misure generali di tutela dell'OMC alle importazioni di altre parti contraenti se tali importazioni non sono causa di danni o non rischiano di causarne.

Anche l'Accordo UE-Corea rimanda all'Accordo SMC. Nel quadro del CETA UE-Canada vengono riasseriti i diritti e obblighi previsti nel quadro dell'OMC in materia di sovvenzioni e di rimedi giuridici di politica commerciale. L'Accordo sancisce bilateralmente il divieto di concedere sovvenzioni alle esportazioni di prodotti agricoli per i quali sono stati completamente aboliti i dazi doganali. In maniera generale, l'Accordo dispone anche che occorre garantire maggiore trasparenza e approntare ulteriori meccanismi di consultazione.

Sviluppo sostenibile

Dal 2010 gli Stati AELS hanno a disposizione un modello di capitolo sul rapporto tra commercio e sviluppo sostenibile. Il capitolo serve come base di trattativa per tutti i nuovi accordi negoziati dagli Stati AELS e per le trattative intavolate per l'adeguamento di taluni accordi esistenti, negoziati prima del 2010 e ancora privi di un capitolo corrispondente.

⁸⁵ Una sintesi dell'Accordo SMC è disponibile sul sito Internet dell'OMC: http://www.wto.org/french/tratop_f/scm_f/subs_f.htm [FR].

Il capitolo modello degli Stati AELS fa riferimento al principio secondo cui lo sviluppo economico e sociale e la protezione dell'ambiente sono elementi collegati dello sviluppo sostenibile e si rafforzano a vicenda. Esso incoraggia tutti i partner a garantire in un ALS criteri e standard elevati in materia di protezione dell'ambiente e di condizioni di lavoro e ad attuare adeguatamente le legislazioni nazionali vigenti in materia. Inoltre, il capitolo vieta alle parti contraenti di ridurre la protezione dell'ambiente e gli standard sulle condizioni di lavoro previsti dalla legislazione nazionale al solo scopo di attirare investitori o di acquisire vantaggi concorrenziali. Per di più, esso esorta le parti contraenti a rispettare le convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) in materia di diritto del lavoro nonché gli accordi multilaterali in materia di protezione dell'ambiente ai quali hanno aderito. Infine, il capitolo incoraggia il promovimento degli scambi di beni e servizi e degli investimenti che favoriscono l'ambiente e lo sviluppo sostenibile.

Gli ALS con Hong Kong, il Montenegro, la Bosnia e Erzegovina, gli Stati centroamericano Costa Rica, Panama e Guatemala e la Cina sono i primi accordi in cui sono state inserite queste disposizioni.

Esse puntano a garantire la coerenza tra le diverse politiche. Nei negoziati relativi alla conclusione di ALS, l'UE segue un approccio simile.

Diritti di proprietà intellettuale

A livello di OMC vige l'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (Accordo TRIPS).⁸⁶ L'Accordo TRIPS definisce standard minimi per la protezione della proprietà intellettuale che ogni Governo deve garantire nei confronti degli altri Stati membri. Come negli altri due accordi, anche qui l'accento è posto sulla non discriminazione: trattamento nazionale (parità di trattamento tra i propri cittadini e i cittadini stranieri) e trattamento della nazione più favorita (parità di trattamento tra tutti i cittadini e le imprese dei partner commerciali dell'OMC). Per di più, il sistema di composizione delle controversie dell'OMC consente d'ora in poi di liquidare le controversie in materia commerciale relative alla proprietà intellettuale.⁸⁷ Inoltre, la Svizzera e l'UE sono membri dei principali accordi in materia di diritti immateriali gestiti dall'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI).

In materia di proprietà intellettuale, il livello di protezione al quale ambisce la Svizzera nei suoi ALS si ispira a quello garantito dagli standard previsti dai vigenti accordi internazionali (Accordo TRIPS e vari accordi nel quadro della OMPI) e va anche oltre su alcuni aspetti importanti per gli interessi economici nazionali.

L'ALS tra Svizzera e Cina, ad esempio, contiene disposizioni sostanziali concernenti la tutela dei diritti di proprietà intellettuale. In vari settori, il livello di protezione viene precisato o rafforzato rispetto allo standard multilaterale garantito dall'Accordo TRIPS. In qualità di nuova tipologia vanno protetti anche i marchi acustici. Nel campo dei brevetti, la possibilità di brevettare le invenzioni biotecnologiche è stata precisata in analogia alla Convenzione del 5 ottobre 1973 sul brevetto europeo (CBE 2000)⁸⁸. La confidenzialità dei risultati dei test effettuati ai fini di una procedura d'autorizzazione per l'immissione in commercio di prodotti farmaceutici e agrochimici va protetta per almeno sei anni. Per i

⁸⁶ Allegato 1C dell'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, RS 0.632.20.

⁸⁷ Una sintesi dell'Accordo TRIPS è disponibile sul sito Internet dell'OMC: http://www.wto.org/french/thewto/f/whatis/f/tif_f/agrm7_f.htm [FR].

⁸⁸ Convenzione del 5 ottobre 1973 sul brevetto europeo, riveduta a Monaco il 29 novembre 2000 (CBE 2000), RS 0.232.142.2.

vini e gli alcolici ai sensi dell'articolo 23 dell'Accordo TRIPS, l'elevato livello di protezione delle indicazioni geografiche viene esteso a tutti i prodotti. Occorre garantire che merci e servizi non rechino indicazioni d'origine ingannevoli e che i nomi dei Paesi, le bandiere nazionali e gli stemmi dei partiti non siano utilizzati in maniera fallace o registrati come nomi di società o marche. Rispetto alla Convenzione per la protezione delle novità vegetali (Convenzione UPOV, versione del 1978, di cui la Cina è membro)⁸⁹ la protezione delle nuove varietà vegetali viene estesa anche alla loro esportazione. Per quanto concerne l'applicazione del diritto, l'ALS definisce misure di lotta alla contraffazione e alla pirateria che le autorità doganali devono attuare non soltanto all'importazione, ma anche all'esportazione delle merci. È inoltre necessario che esistano procedure civili e penali per la persecuzione delle violazioni del diritto e per le richieste di risarcimento danni e che sia possibile disporre misure cautelari e superprovvisionali.

L'ALS UE-Corea crea un quadro giuridico per l'adozione di regole di base volte a garantire la protezione dei diritti di proprietà intellettuale e la loro attuazione fondandosi sull'Accordo TRIPS, L'ALS definisce le procedure per lo scambio di informazioni e la cooperazione. Istituisce norme sulla protezione dei diritti della proprietà intellettuale, riguardanti ad esempio la durata della protezione dei diritti di proprietà intellettuale su un'opera, che si estende fino a 70 anni dopo la morte dell'autore, e sul diritto degli artisti interpreti o esecutori e dei produttori di fonogrammi a un unico compenso adeguato. L'ALS garantisce che nelle procedure previste per la registrazione di marchi nell'UE e in Corea si rispettino determinate regole. Inoltre, precisa i dettagli relativi ai diritti in materia di disegni e modelli registrati e non registrati. Prevede anche garanzie per la protezione dei dati presentati con le domande di omologazione di medicinali e prodotti fitosanitari e protegge numerose indicazioni geografiche europee e coreane. L'ALS prescrive misure particolareggiate da applicare in Corea e nell'UE per garantire una lotta efficace contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale. Numerose disposizioni in materia di diritti di proprietà intellettuale sono contemplate anche nell'Accordo CETA UE-Canada.

Gli esempi citati attestano che nel campo dei diritti di proprietà intellettuale l'UE persegue, nei propri ALS, un obiettivo simile a quello della Svizzera.

8.2. Accordi bilaterali Svizzera-UE

Concorrenza

L'ALS Svizzera-UE prevede obblighi materiali in materia di concorrenza. In virtù dell'articolo 23 paragrafo 1, gli accordi in materia di concorrenza tra imprese e lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante sul mercato sono incompatibili con l'Accordo, nella misura in cui siano suscettibili di pregiudicare gli scambi tra l'UE e la Svizzera.

Questa clausola viene interpretata in modo diverso dalla Svizzera e dall'UE. Al momento della firma dell'ALS, l'UE ha emesso una dichiarazione unilaterale secondo cui essa valuterà le pratiche contrarie alle disposizioni dell'articolo 23 paragrafo 1 ALS sulla base dei criteri risultanti dall'applicazione delle norme europee in materia di concorrenza.⁹⁰ La Svizzera è di tutt'altro parere e ritiene che l'Accordo non costringa le parti contraenti a modificare la propria politica e legislazione in materia di concorrenza, ma che stabilisca

⁸⁹ Convenzione internazionale del 2 dicembre 1961 per la protezione delle nuove piante, RS 0.232.161. Questa convenzione è stata più volte modificata.

⁹⁰ Dichiarazione della Comunità Economica Europea relativa all'articolo 23 paragrafo 1 dell'Accordo, atto finale del 22 luglio 1972 dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità Economica Europea, RS 0.632.401.7.

invece regole in materia di concorrenza che vengono ad aggiungersi alle disposizioni cartellari della Svizzera, dell'UE e degli Stati membri dell'UE e che disciplinano a complemento di queste disposizioni la concorrenza negli scambi di merci tra la Svizzera e l'UE.⁹¹ Questi diversi approcci non hanno sinora dato adito a controversie, probabilmente anche perché le legislazioni della Svizzera e dell'UE in materia di concorrenza sono in larga misura equivalenti.⁹²

L'Accordo sulla concorrenza, firmato il 17 maggio 2013 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2014, consente una più stretta collaborazione tra la Commissione federale della concorrenza (COMCO) e la Commissione europea, nel quadro delle sue competenze a norma del diritto della concorrenza dell'Unione. La cooperazione internazionale tra autorità garanti della concorrenza è uno strumento importante che permette di applicare efficacemente la legislazione in materia di concorrenza anche alle fattispecie transfrontaliere. L'Accordo consente alle autorità di comunicarsi reciprocamente le loro misure di attuazione, di coordinarle e di scambiare informazioni. Esso permette, benché a severe condizioni, anche lo scambio di informazioni confidenziali indispensabili per lo svolgimento dei controlli. L'Accordo facilita l'accesso ai mezzi di prova, pur continuando ad assicurare le necessarie garanzie, in particolare riguardo alla confidenzialità, al principio di specialità, ai diritti delle parti in causa e alla libertà dell'autorità adita di decidere secondo il proprio apprezzamento se intende o meno entrare nel merito di una richiesta presentata dalla controparte.

Data la sua economia fortemente orientata ai mercati internazionali, la Svizzera è particolarmente interessata a una cooperazione internazionale anche in materia di concorrenza. La migliorata applicazione dei diritti della concorrenza nei casi che toccano sia il mercato svizzero sia quello dell'UE spingerà le imprese a usare maggiore prudenza nel concludere intese dubbiose dal profilo concorrenziale. È nell'interesse economico di tutti che i casi con ripercussioni sia sulla Svizzera sia sull'UE vengano affrontati in modo concertato e quindi migliore.

L'Accordo di cooperazione in materia di concorrenza verte solo su norme procedurali e non crea nessuna armonizzazione del diritto materiale. La conclusione dell'Accordo è stata resa possibile anche dal fatto che le legislazioni in materia di concorrenza delle due parti contraenti sono riconosciute equivalenti. In pratica, entrambe le legislazioni considerano illeciti gli stessi comportamenti. Le autorità delle parti contraenti dispongono anche di analoghi strumenti d'indagine e le parti in causa godono di diritti di difesa comparabili. Tale similitudine dei sistemi giuridici delle parti è un presupposto indispensabile per la conclusione di un accordo di cooperazione di questo tipo. Le parti contraenti applicano le loro legislazioni nazionali e pertanto non si pone né la questione di un recepimento dell'acquis dell'UE, né alcuna questione istituzionale.⁹³

Aiuti statali

L'Accordo SMC rappresenta la base legale più importante nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE in materia di aiuti statali, a parte le disposizioni previste in taluni ambiti settoriali (ad es. nell'Accordo sul trasporto aereo).

⁹¹ Cfr. messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale del 16 agosto 1972 concernente l'approvazione degli accordi tra la Svizzera e le Comunità europee, FF 1972 II 437, pag. 486.

⁹² Come esplicitamente riconosciuto nel preambolo dell'Accordo del 17 maggio 2013 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea concernente la cooperazione in merito all'applicazione dei rispettivi diritti della concorrenza (RS 0.251.268.1).

⁹³ Messaggio del 22 maggio 2013 concernente l'approvazione dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea concernente la cooperazione in merito all'applicazione dei rispettivi diritti della concorrenza, FF 2013 3295.

Secondo l'articolo 23 paragrafo 1 dell'ALS tra Svizzera e UE, ogni aiuto statale che falsi o minacci di falsare la concorrenza, favorendo talune imprese o talune produzioni, è incompatibile con l'Accordo, nella misura in cui sia suscettibile di pregiudicare gli scambi tra l'UE e la Svizzera. Questa clausola viene interpretata in modo diverso dalla Svizzera e dall'UE. Al momento della firma, quest'ultima ha emesso una dichiarazione unilaterale secondo cui essa valuterà le pratiche contrarie alle disposizioni dell'articolo 23 paragrafo 1 ALS sulla base dei criteri risultanti dall'applicazione delle norme europee in materia di aiuti statali. Il nostro Paese ha sempre rifiutato questa interpretazione e sostiene che le norme dell'UE sugli aiuti statali non siano applicabili alla Svizzera. La disposizione ha dato adito a controversie soprattutto nel campo della fiscalità delle imprese. In una decisione unilaterale del 13 febbraio 2007, l'UE ha stabilito, con riferimento alla propria legislazione in materia di aiuti statali, che determinate misure cantonali sull'imposizione delle imprese andavano intese come aiuti statali ai sensi dell'articolo 23 paragrafo 1 dell'Accordo. La Svizzera ha definito infondata questa decisione.⁹⁴

Sviluppo sostenibile

In questo campo non vi sono basi convenzionali specifiche tra la Svizzera e l'UE. Il tema del miglioramento della protezione dell'ambiente è però trattato in vari accordi bilaterali, segnatamente nel settore dei trasporti.

L'allegato dell'Accordo sul trasporto aereo, ad esempio, contiene anche un capitolo 6 intitolato «Ambiente e rumore». L'Accordo prevede anche la partecipazione della Svizzera all'AESA, il cui compito consiste tra l'altro nell'armonizzare le norme tecniche sulla protezione dell'ambiente. Anche l'Accordo sui trasporti terrestri mira a un miglioramento della protezione dell'ambiente. L'Accordo MRA contiene un capitolo sui biocidi. L'Accordo in materia ambientale disciplina le modalità di partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea dell'ambiente (AEA).⁹⁵

Diritti di proprietà intellettuale

Questa materia è retta principalmente dall'Accordo TRIPS. La CBE ha anche la sua importanza. Su questa base è stata istituita l'Organizzazione europea dei brevetti, organismo internazionale che riunisce attualmente 38 Paesi membri tra cui in particolare tutti i Paesi membri dell'UE e la Svizzera. L'Ufficio europeo dei brevetti ha il compito, conformemente alla CBE, di concedere gran parte dei brevetti validi in Svizzera.

Anche il sistema degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE contiene disposizioni sporadiche sulla tutela delle indicazioni geografiche. L'Accordo agricolo Svizzera-UE prevede la reciproca protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli nell'allegato 7 e delle bevande spiritose nell'allegato 8. Grazie all'Accordo sul reciproco riconoscimento delle denominazioni di origine protetta (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP) dei prodotti agricoli e alimentari, dal dicembre 2011 la Svizzera e l'UE hanno esteso la protezione reciproca anche ai relativi prodotti. Il nuovo Accordo, che è stato integrato come allegato 12 nell'Accordo agricolo, assicura il riconoscimento e la protezione delle DOP e IGP svizzere ed europee sul territorio della controparte. Esso viene regolarmente aggiornato per estendere la protezione anche alle nuove DOP e IGP delle parti contraenti. L'accordo costituisce un segnale politico importante per il miglioramento della protezione delle indicazioni geografiche sul piano

⁹⁴ Il 14 ottobre 2014, la Svizzera e l'UE hanno firmato una dichiarazione congiunta sulla fiscalità delle imprese. Questa dichiarazione comune mette fine a una controversia che pesa sulle relazioni tra Svizzera e UE da quasi dieci anni.

⁹⁵ Cfr. cap. 10.3, Accordi di cooperazione.

nazionale, come elemento della strategia della qualità, e sul piano internazionale, nel contesto dell'impegno di entrambe le parti contraenti in seno all'OMC e all'OMPI. Occorre menzionare che nel campo delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine esistono anche vari accordi bilaterali con singoli Stati membri dell'UE⁹⁶, conclusi indipendentemente dagli accordi bilaterali con l'UE e prima di essi.

8.3. Confronto

Confronto materiale tra l'approccio ALS e gli accordi bilaterali

In materia di concorrenza gli ALS contengono solitamente disposizioni a tutela della concorrenza contro gli atti anticoncorrenziali e un divieto delle pratiche anticoncorrenziali, ma non mirano a un'armonizzazione delle politiche delle parti contraenti in questa materia. Gli ALS non prevedono un'estesa collaborazione come quella istituita dall'Accordo del 17 maggio 2013 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea concernente la cooperazione in merito all'applicazione dei rispettivi diritti della concorrenza. L'ALS Svizzera-UE contiene invece obblighi materiali in materia di concorrenza, ma questo aspetto è di secondaria importanza, poiché il diritto della concorrenza svizzero è comunque largamente equivalente a quello dell'UE. Ed è proprio questa equivalenza che ha permesso di concludere l'Accordo di cooperazione in materia di concorrenza, che prevede un rafforzamento della cooperazione tra le autorità in materia di concorrenza svizzere ed europee. La conclusione dell'Accordo è stata favorita anche dalla stretta e fitta interdipendenza esistente tra l'economia svizzera e quella europea.

Quanto agli aiuti statali, gli ALS rimandano generalmente all'Accordo SMC. Queste disposizioni sono rilevanti anche nelle relazioni Svizzera-UE, a parte in alcuni ambiti settoriali in cui esistono accordi più estesi (in particolare nell'Accordo sul trasporto aereo). Nel quadro degli Accordi bilaterali, l'UE ha preteso che le norme dell'UE sugli aiuti statali si applicassero in parte anche nel quadro dell'ALS Svizzera-UE, ciò che equivarrebbe in pratica a un recepimento del diritto dell'UE. Tuttavia, la Svizzera ha sempre contestato questa interpretazione.

Lo sviluppo sostenibile non è disciplinato esaurientemente in alcuno degli accordi tra Svizzera e UE. Tuttavia, in alcuni ALS recenti (ad es. Stati AELS-Hong Kong, Stati AELS-Costa Rica/Panama e Svizzera-Cina) viene perlomeno evocato come un principio volto a controbilanciare gli interessi commerciali.

In materia di diritti di proprietà intellettuale, nel quadro degli ALS vengono negoziati sempre più spesso standard previsti dagli accordi «TRIPS-Plus». Nell'ambito degli accordi bilaterali non si nota invece uno sviluppo in questa direzione, salvo per quanto riguarda le norme dell'Accordo agricolo che proteggono le indicazioni geografiche. Le ragioni di questa situazione vanno ricercate nel fatto che in questo ambito l'UE e la Svizzera dispongono di norme di tutela comparabili, che i livelli di protezione multilaterali sono ancora insufficienti sotto questo aspetto e che per le indicazioni geografiche non esistono ancora estesi strumenti di cooperazione regionale come quelli esistenti nel campo dei brevetti (ad es. la CBE).

Conseguenze materiali del passaggio a un ALS globale

La legislazione svizzera e quella dell'UE in materia di concorrenza sono materialmente equivalenti e quindi, rispetto a quanto comunemente previsto negli ALS, permettono una

⁹⁶ Germania, Francia, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Repubblica ceca, Ungheria.

cooperazione più estesa, ad esempio tra le rispettive autorità in materia di concorrenza. Una simile cooperazione rientra anche nello spirito di un approccio ALS. Dato che l'Accordo in materia di concorrenza è di carattere procedurale e non prevede un'armonizzazione del diritto in materia di concorrenza, le sue disposizioni potrebbero teoricamente trovar posto anche in un ALS globale con l'UE.

In materia di aiuti statali, un ALS globale con l'UE non muterebbe la situazione: continuerebbero a essere rilevanti le disposizioni dell'Accordo SMC.⁹⁷ In questa sede non si può però escludere che l'UE possa vedere le cose diversamente (ossia sostenere che le norme dell'UE sugli aiuti statali trovino parzialmente applicazione nel quadro dell'ALS Svizzera-UE, ciò che equivarrebbe a un recepimento del diritto dell'UE). Non si può nemmeno escludere che nell'ambito di tali trattative l'UE possa puntare su un'armonizzazione, o addirittura sul recepimento dell'acquis dell'UE in materia di aiuti statali, soprattutto se l'ALS in questione dovesse considerare un accesso esteso al mercato.

Alla luce della recente tendenza a conferire maggior peso allo sviluppo sostenibile anche negli ALS, di principio si può senz'altro immaginare che questo tema possa essere inserito in un ALS globale con l'UE. Tuttavia, dato che per quanto riguarda lo sviluppo sostenibile la situazione di partenza nell'UE è alquanto simile a quella della Svizzera, occorrerebbe verificare tale inserimento costituirebbe un valore aggiunto.

Anche per quanto concerne i diritti di proprietà intellettuale, la situazione cambierebbe poco. In questa materia, la cooperazione della Svizzera con l'UE e i suoi Stati membri è disciplinata in larga misura da accordi regionali e multilaterali. Inoltre, anche negli ALS vengono inserite sempre più spesso disposizioni per la tutela delle indicazioni geografiche come quelle previste attualmente nell'Accordo agricolo. Tali disposizioni non comportano un recepimento del diritto e quindi potrebbero virtualmente trovar posto anche in un ALS globale con l'UE.

Ripercussioni economiche del passaggio a un ALS globale

Dato che in materia di accesso al mercato le disposizioni orizzontali vengono generalmente applicate soltanto a complemento di disposizioni materiali, esse non hanno alcun impatto economico diretto. Nel presente rapporto non vi sono nemmeno da segnalare differenze importanti tra un approccio ALS e gli accordi bilaterali.

Dai Bilaterali II in poi, l'UE insiste però sempre più sul fatto che gli accordi settoriali con la Svizzera debbano essere completati con un recepimento delle cosiddette politiche di accompagnamento, ovvero dell'acquis orizzontale. L'UE sostiene, come fa valere ad esempio nell'ambito dei negoziati per la conclusione dell'accordo sull'energia elettrica e dell'accordo istituzionale, che il recepimento di queste disposizioni orizzontali sia di capitale importanza se si vogliono garantire pari condizioni a tutti i partecipanti al mercato interno. Pertanto, la rinuncia a un futuro recepimento di tali norme orizzontali potrebbe ripercuotersi negativamente sulle trattative in corso e sui futuri interessi del nostro Paese.

⁹⁷ Fondamentalmente, l'Accordo sul trasporto aereo è un accordo di parziale integrazione e quindi, nel quadro di un ALS globale con l'UE, verrebbe a cadere (cfr. cap. 4), come pure il recepimento in esso previsto del diritto dell'UE in materia di concorrenza e di aiuti statali.

9. Meccanismi istituzionali

9.1. Approccio ALS

Come molti altri accordi internazionali, gli ALS sinora conclusi dalla Svizzera istituiscono generalmente un Comitato misto responsabile della gestione e della corretta applicazione dell'accordo. Il Comitato misto, composto in egual numero di rappresentanti delle due parti contraenti, ha il compito di sorvegliare il rispetto degli impegni da esse assunti, di esaminare l'opportunità di un allargamento e approfondimento dell'accordo e, se del caso, di formulare le opportune raccomandazioni alle parti contraenti. Inoltre, tenta di comporre eventuali controversie in merito all'interpretazione o all'applicazione dell'accordo. Solitamente, il Comitato misto si pronuncia all'unanimità, ossia secondo il principio del consenso.

Taluni accordi, ad esempio quello tra gli Stati AELS e Hong Kong, prevedono una procedura dettagliata di consultazione e arbitrato per le controversie relative all'interpretazione e all'applicazione delle loro disposizioni. Se non è possibile trovare un'intesa dinanzi al Comitato misto e le consultazioni formali falliscono, ognuna delle parti può chiedere la costituzione di un tribunale arbitrale. Al termine della procedura, il tribunale arbitrale emette un lodo vincolante per le parti. I meccanismi di questo tipo, come quelli previsti dagli Stati AELS, dalla Svizzera o dall'UE nell'ambito delle trattative con gli Stati terzi per la conclusione di accordi di libero scambio, prevedono la designazione di arbitri non solo tra i cittadini delle parti contraenti. Al termine della procedura di composizione delle controversie, questi arbitri emettono un lodo vincolante e definitivo per tutte le parti in causa. Queste caratteristiche sono elementi fissi e ricorrenti degli ALS, sia di quelli conclusi dagli Stati AELS sia di quelli conclusi dalla Svizzera e dall'UE.

9.2. Accordi bilaterali Svizzera-UE

Nel sistema degli accordi bilaterali non esistono, in ambito istituzionale, regole identiche. Il contenuto delle disposizioni istituzionali varia invece a seconda del «grado di integrazione» del singolo accordo. Tali disposizioni possono però essere classificate in categorie. Esse riguardano l'adeguamento del diritto, l'interpretazione, la sorveglianza e la composizione delle controversie. Senza esaminare le disposizioni istituzionali di ogni singolo accordo, saranno passati in rassegna qui di seguito una serie di esempi rappresentativi.

Gestione degli accordi in generale

Tutti gli accordi bilaterali vengono di principio gestiti da Comitati misti, che vigilano sul corretto funzionamento degli accordi e fungono da piattaforma per lo scambio di informazioni, per consulenze tra le parti e per le reciproche consultazioni. In caso di contrasti le parti possono rivolgersi a questi Comitati, nei quali sono rappresentate con pari diritti e che decidono quindi secondo il principio del consenso. Tuttavia, il Comitato misto gode di facoltà decisionali soltanto nei casi previsti dagli accordi. Si tratta dunque di una forma tradizionale di cooperazione tra Stati.

I Comitati misti, in particolare, degli Accordi di associazione a Schengen/Dublino, dell'ALC, dell'Accordo di cooperazione statistica e degli Accordi sul trasporto aereo e sui trasporti terrestri sono competenti in una certa misura anche per lo sviluppo dei rispettivi accordi, vale a dire per il completamento degli allegati e in via eccezionale del testo stesso dell'accordo principale (cfr. più avanti, Evoluzione del diritto).

Fanno eccezione ad esempio l'Accordo sulla fiscalità del risparmio e l'Accordo di cooperazione in materia di concorrenza, i quali non prevedono un organismo comune quale ad esempio un comitato misto. Per questi accordi, non si pongono le questioni istituzionali che sono invece rilevanti nel quadro degli accordi bilaterali sull'accesso al mercato.

Evoluzione del diritto

Come già mostrato nei capitoli precedenti, gli accordi bilaterali prevedono meccanismi relativi al trattamento degli sviluppi dell'acquis dell'UE.

L'ALS Svizzera-UE del 1972 non mira a un'armonizzazione del diritto delle parti.⁹⁸ Esso fissa piuttosto principi e regole generali, che non rispecchiano in modo specifico il diritto dell'UE.

I recenti accordi bilaterali con l'UE possono essere suddivisi in due categorie dal profilo dell'equivalenza: alcuni di essi si fondano in parte sull'equivalenza delle legislazioni (come nel caso dell'MRA) mentre altri obbligano la Svizzera ad adottare misure atte a garantire, nelle relazioni con l'UE, l'applicazione di diritti e obblighi equivalenti a quelli previsti negli atti normativi dell'UE (come nel caso dell'ALC e dell'Accordo sui trasporti terrestri). In entrambe le categorie di accordi, le parti conservano la propria autonomia legislativa. Gli accordi obbligano le parti a preservare l'equivalenza delle loro legislazioni anche in caso di evoluzione del diritto e a tener conto degli sviluppi del diritto dell'UE per evitare che le differenze tra la legislazione svizzera e dell'UE compromettano la piena applicazione dei relativi accordi e la sicurezza giuridica. Le parti hanno ad esempio interesse a mantenere standard di pari livello in ambiti quali la sicurezza, la sanità e l'ambiente. L'equivalenza degli atti normativi è solitamente assicurata mediante la loro elencazione nell'accordo o nei relativi allegati per decisione vincolante del Comitato misto competente. La seconda categoria di accordi fondata sull'equivalenza impone che il diritto dell'UE sia preso in considerazione in modo continuativo; tuttavia, spesso questi accordi lasciano un margine di manovra più ampio rispetto a quelli che prevedono il recepimento letterale dell'acquis dell'UE (cfr. di seguito). Gli accordi di entrambe le categorie prevedono generalmente procedure di consultazione per il caso in cui una delle parti intenda modificare disposizioni che rientrano nel loro campo di applicazione.

Altri accordi bilaterali recenti con l'UE si fondano sul recepimento (letterale) dell'acquis dell'UE nel testo dell'accordo oppure rimandano agli atti normativi dell'UE che devono essere recepiti dalla Svizzera (ad es. l'Accordo sul trasporto aereo e l'Accordo di associazione a Schengen/Dublino). Anche in questo caso, gli accordi prevedono generalmente procedure di consultazione quando l'UE emana nuovi atti normativi nel loro campo di applicazione: sotto questo profilo, il più estremo è il disciplinamento previsto per Schengen. Anche in questo caso, però, il nostro Paese conserva sostanzialmente la propria autonomia legislativa. La Svizzera è direttamente coinvolta nelle attività dei gruppi di lavoro e comitati competenti dell'UE, senza per questo disporre di un diritto di voto. In altri termini, la Svizzera gode di un diritto di partecipazione costitutivo. Essa partecipa dunque in misura determinante ai futuri sviluppi dell'acquis Schengen («*decision shaping*»). In contropartita, si impegna di principio a recepire questi sviluppi legislativi.

⁹⁸ Nel messaggio sull'ALS del 1972 si legge quanto segue: «L'Accordo non obbliga la Svizzera ad armonizzare la sua politica economica e la sua legislazione interna con quelle delle Comunità europee. È probabile tuttavia che in futuro saremo propensi a ricercare soluzioni analoghe a quelle adottate nei Paesi vicini.» (FF 1972 II 437, pag. 516).

Sorveglianza

Di principio, ogni parte è responsabile della corretta applicazione degli accordi sul proprio territorio sovrano.

Un'eccezione è rappresentata dal ruolo della Commissione europea riguardo alla sorveglianza del rispetto delle regole in materia di concorrenza nel campo della navigazione aerea: l'Accordo sul trasporto aereo demanda ai competenti organi dell'UE il controllo e la sorveglianza dell'applicazione delle regole sulla concorrenza e l'esercizio delle medesime prerogative che essa ha nei confronti degli Stati membri dell'UE per quanto attiene alle questioni che possono avere un influsso sui servizi di volo.⁹⁹ La Commissione europea ha dunque in parte la facoltà, in particolare in materia di concorrenza, di sanzionare anche i privati. Con il riconoscimento delle competenze degli organi dell'UE, la Svizzera riconosce anche la giurisdizione della CGUE per queste decisioni. Il riconoscimento della competenza degli organi dell'UE in materia di concorrenza aveva una portata limitata al momento della firma dell'accordo, poiché il principio degli effetti (conosciuta anche dal diritto svizzero) autorizza queste istituzioni, anche in assenza di accordo, a sanzionare i comportamenti degli operatori economici al di fuori dell'UE, nella misura in cui il loro comportamento abbia degli effetti sul territorio dell'UE.

Anche in materia di appalti pubblici, le parti hanno adottato provvedimenti particolari, incaricando i rispettivi organi di sorvegliare l'applicazione dell'accordo nel territorio sottoposto alla loro giurisdizione. Per entrambe le parti, una commissione interna indipendente sorveglia il rispetto degli obblighi derivanti dall'accordo. Per quanto attiene all'UE, si tratta della Commissione europea, mentre da parte svizzera il compito viene assunto dalla Commissione per l'introduzione e la sorveglianza degli impegni internazionali della Svizzera in materia di appalti pubblici (CAPCC). Questa commissione, esistente dal 1996 e composta da rappresentanti dei Cantoni e della Confederazione, funge da autorità di vigilanza per quanto riguarda il rispetto degli impegni internazionali della Svizzera in materia di appalti pubblici.¹⁰⁰

Interpretazione

Ogni parte contraente, tramite le sue autorità giudiziarie, è responsabile dell'interpretazione degli accordi sul proprio territorio. Gli accordi sono interpretati secondo i principi generali del diritto internazionale pubblico, conformemente alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.¹⁰¹ I trattati vanno dunque interpretati in buona fede, secondo il loro tenore, senso e scopo. Ciò significa che anche la volontà di avvicinarsi al diritto dell'UE, implicitamente manifestata della Svizzera, è determinante per i tribunali nazionali (creazione di una situazione giuridica parallela). Ma ne consegue anche che i concetti del diritto dell'UE vanno interpretati secondo il senso e scopo del relativo accordo, ma, dato il diverso scopo degli accordi dell'UE, non necessariamente nello stesso modo in cui vengono interpretati nel mercato interno dell'Unione.

Taluni accordi contengono inoltre regole di interpretazione specifiche. Ad esempio, secondo l'ALC e l'Accordo sul trasporto aereo, gli organi preposti all'interpretazione devono tener conto della pertinente giurisprudenza della CGUE esistente prima della

⁹⁹ Gli aiuti statali sono esclusi: in questo settore, ognuna delle parti contraenti provvede al rispetto delle regole convenzionali nel territorio sotto la propria giurisdizione.

¹⁰⁰ Messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE («Accordi bilaterali I»), FF 1999 5092, pag. 5109.

¹⁰¹ Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati, RS 0.111.

firma dell'accordo nell'interpretare le nozioni del diritto dell'UE o le disposizioni normative dell'accordo sostanzialmente corrispondenti agli atti normativi dell'UE.

Risoluzione delle controversie

I Comitati misti, incaricati di assicurare il buon funzionamento degli accordi, semplificano lo scambio di informazioni e le consultazioni tra le parti. Essi si sforzano, su richiesta di queste, di appianare le controversie. Se in un Comitato misto le delegazioni non riescono a trovare un'intesa, gli accordi non prevedono conseguenze giuridiche concrete se non in maniera molto limitata. Nell'ambito degli Accordi di associazione a Schengen/Dublino, invece, le controversie irrisolte comportano il decadimento automatico degli accordi.

Taluni accordi, ad esempio quello sulla facilitazione e la sicurezza doganali, prevedono la possibilità di adottare misure compensative unilaterali. Con il consenso di entrambe le parti, il Comitato misto può sottoporre a un tribunale arbitrale le misure compensative adottate per un giudizio definitivo sulla proporzionalità. Le questioni interpretative relative alle disposizioni dell'accordo che coincidono con le corrispondenti norme del diritto dell'UE, non possono però essere decise in quest'ambito.

Per gli accordi che non contengono alcuna regolamentazione esplicita, le controversie sono rette dai principi generali del diritto internazionale pubblico, così come codificati nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e, se del caso, dai principi applicabili alla responsabilità degli Stati.

9.3. Confronto

Confronto materiale tra l'approccio ALS e gli accordi bilaterali

Nel quadro degli accordi bilaterali, non esistono regole identiche in ambito istituzionale. Il contenuto delle disposizioni istituzionali varia a seconda del «grado di integrazione» del singolo accordo. In sostanza, si constata che i meccanismi istituzionali previsti da un accordo sono tanto più dettagliati quanto più estesa è l'armonizzazione auspicata degli ordinamenti giuridici. Più l'armonizzazione auspicata è spinta, e in particolare quando si auspica un parallelismo dinamico dei rispettivi ordinamenti giuridici, più precisi e vincolanti devono essere i meccanismi istituzionali che garantiscono ai partecipanti al mercato un diritto armonizzato, pari condizioni e certezza del diritto.

Al contrario, i classici ALS che invece non prevedono un'armonizzazione degli ordinamenti giuridici contengono in genere disposizioni istituzionali meno dettagliate: tutti gli accordi sono accomunati dal fatto che istituiscono un Comitato misto incaricato di assicurare la gestione e la corretta applicazione dell'accordo. I più recenti ALS della Svizzera e dell'UE prevedono regolarmente anche una procedura di consultazione e arbitrato per la composizione delle controversie sull'interpretazione e l'applicazione dell'accordo, che ricalca quella prevista nel quadro dell'OMC.

Conseguenze materiali del passaggio a un ALS globale

Come risulta dall'analisi presentata, i meccanismi istituzionali che dovrebbero essere contemplati da un eventuale ALS con l'UE dipendono dal contenuto piuttosto che dalla denominazione di tale accordo. Come spiegato a titolo introduttivo, tuttavia, occorre presumere che nel quadro di un ALS globale, che rispetto ai vigenti accordi garantirebbe un accesso più limitato al mercato, non si punterebbe a un ravvicinamento al diritto europeo. Di conseguenza, non verrebbe concordato, al di là di quanto previsto dalle

regole generali del diritto internazionale, nemmeno un ravvicinamento delle prassi applicative e tantomeno verrebbero riconosciute competenze agli organi dell'UE.

In base all'approccio già seguito dalla Svizzera negli accordi di libero scambio con gli Stati terzi, sarebbe necessario adottare disposizioni istituzionali anche nel quadro di un ALS globale con l'UE. Per la gestione e la corretta applicazione dell'accordo dovrebbe essere istituito un Comitato misto. Per rafforzare la certezza del diritto andrebbe previsto anche un meccanismo di composizione delle controversie vincolante, più esteso rispetto agli obblighi generali di consultazione sanciti dal diritto internazionale e composto anche da elementi di arbitrato.

Ripercussioni economiche del passaggio a un ALS globale

Dato che i meccanismi istituzionali si applicano soltanto a complemento delle disposizioni materiali, essi non comportano direttamente ripercussioni economiche. Indirettamente, tuttavia, l'istituzione di meccanismi istituzionali vincolanti migliora l'efficienza, la prevedibilità e la certezza del diritto, anche per gli attori del settore privato.

10. Conseguenze del passaggio a un ALS globale con l'UE

Nei capitoli 3 a 9 si è proceduto a un confronto settore per settore (circolazione delle merci, commercio di servizi, circolazione delle persone, circolazione dei capitali, appalti pubblici, questioni orizzontali, meccanismi istituzionali) tra gli Accordi bilaterali e un ALS globale.

Ma un ALS è sempre il risultato di trattative tra le parti contraenti. L'estensione e lo spessore di un ALS dipendono dunque dai (comuni) interessi delle parti. Nel presente contesto è impossibile dire quanto l'UE sarebbe disposta a sostituire parte dei vigenti accordi bilaterali con la Svizzera con nuove disposizioni nel quadro di un esteso ALS e quali rivendicazioni essa collegherebbe a un'apertura dell'ALS Svizzera-UE del 1972.

In particolare, occorre presumere che il passaggio a un ALS globale avrebbe, rispetto all'attuale via bilaterale, ripercussioni sui negoziati in corso con l'UE e anche su altri dossier che non riguardano l'accesso al mercato (ambiti di cooperazione, cooperazione in materia di polizia, giustizia e migrazione, fiscalità).

10.1. Ambiti dell'accesso al mercato

Dal confronto effettuato nei capitoli che precedono emerge quanto segue.

Rispetto all'attuale sistema degli accordi bilaterali, il passaggio a un ALS globale con l'UE comporterebbe l'esclusione di gran parte degli ambiti oggi coperti dagli accordi bilaterali:

- in materia di circolazione delle merci, verrebbero a cadere in particolare le seguenti disposizioni: nel campo degli ostacoli tecnici al commercio, i prodotti commercializzati in Svizzera e nell'UE dovrebbero soddisfare requisiti diversi ed essere sottoposti a una duplice valutazione della conformità (secondo il diritto svizzero e secondo il diritto europeo), ciò che potrebbe comportare, a seconda delle circostanze, la necessità di fabbricare serie di prodotti diverse per i due mercati. Nel campo della protezione dei vegetali, dei foraggi, delle sementi, dell'agricoltura biologica, della frutta e verdura e della medicina veterinaria, dovrebbero essere reintrodotti i controlli doganali e i

certificati. Nel campo della sicurezza doganale entrerebbe in vigore l'obbligo di predichiarazione per le importazioni ed esportazioni di merci da e verso l'UE;

- in caso di passaggi a un ALS globale, le disposizioni settoriali applicabili ai servizi previste dagli accordi bilaterali verrebbero a cadere (trasporti terrestri, assicurazioni, trasporto aereo, prestazione di servizi secondo l'ALC);
- in materia di circolazione delle persone, le attuali disposizioni (diritto di entrata, soggiorno, ricongiungimento familiare e pari trattamento, coordinamento delle assicurazioni sociali, riconoscimento delle qualifiche professionali) verrebbero a cadere o si applicherebbero unicamente a un ambito molto ristretto.

Un ristretto numero di ambiti coperti dagli accordi bilaterali potrebbe anche rientrare nel campo di applicazione di un ALS globale con l'UE:

- in materia di circolazione delle merci, il divieto dei dazi sui prodotti industriali, le norme commerciali secondo l'approccio definito dall'OMC, regole d'origine comuni e le conseguenti possibilità di cumulo come pure determinate facilitazioni e accelerazioni dei controlli e delle formalità doganali potrebbero essere comprese anche in un ALS globale con l'UE;
- nel quadro di un ALS globale con l'UE, le concessioni accordate in materia di appalti pubblici sarebbero ampiamente comparabili o combacianti a quelle dei vigenti accordi bilaterali. Tuttavia, senza ALC, l'esecuzione di queste commesse sarebbe più difficoltosa, e queste maggiori difficoltà potrebbero ripercuotersi sulla prassi dell'UE in materia di aggiudicazione degli appalti e sulle probabilità, per un'impresa svizzera, di ottenere l'aggiudicazione di un appalto pubblico;
- di norma, le disposizioni orizzontali (norme in materia di concorrenza ecc.) si applicano soltanto a complemento delle disposizioni materiali sull'accesso al mercato; in questo settore non si rilevano nemmeno grandi differenze tra un approccio ALS e gli accordi bilaterali esistenti. Un ALS globale con l'UE potrebbe prevedere anche meccanismi istituzionali (istituzione di un Comitato misto ed eventualmente di un meccanismo vincolante per la composizione delle controversie).

Nell'ambito dell'analisi qui presentata sono stati anche identificati i settori in cui un ALS globale potrebbe eventualmente comportare una liberalizzazione, ossia ulteriori aperture del mercato rispetto al vigente sistema di accordi bilaterali ¹⁰²:

- nel sistema attuale di accordi bilaterali, i dazi sui prodotti agricoli sono disciplinati solo puntualmente. Dato il grado di liberalizzazione attuale piuttosto ridotto dei dazi nel settore dell'agricoltura, sul fronte della liberalizzazione dell'accesso al mercato per i prodotti agricoli sussistono notevoli potenzialità supplementari. Un ALS rinegoziato potrebbe coprire in modo più completo i dazi sui prodotti agricoli, anche se il grado di liberalizzazione risultante dalle trattative dovrebbe corrispondere agli interessi commerciali di entrambe le parti. Dato che un accordo di questo tipo non contemplerebbe un'armonizzazione del diritto, il margine per un miglioramento dell'accesso al mercato in ambito non tariffario (cfr. il passaggio sui negoziati relativi all'accordo sull'agricoltura, la sicurezza degli alimenti e dei prodotti e la salute pubblica (ALSA/ASP)), al quale la Svizzera è pure interessata, sarebbe invece limitato. Rispetto all'approccio sinora seguito, basato su negoziati paralleli nel settore

¹⁰² Questi ambiti potrebbero anche essere disciplinati nel quadro dell'attuale via bilaterale con nuovi accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE.

dell'agricoltura e delle derrate alimentari, un'apertura meramente tariffaria del mercato agricolo nel quadro di un ALS globale sarebbe dunque meno vantaggiosa per la Svizzera;

- la conclusione di un classico accordo commerciale (giusta l'art. V GATS) per l'intero settore dei servizi sarebbe ipotizzabile, ma avrebbe un valore aggiunto limitato, poiché nel quadro dell'OMC l'UE e la Svizzera hanno già ampiamente sfruttato l'approccio offerto dal GATS. Contrariamente a un accordo di integrazione, che implicherebbe anche l'armonizzazione e il riconoscimento delle legislazioni nazionali o addirittura un mercato unico, un accordo commerciale non consentirebbe di eliminare gli ostacoli all'accesso al mercato derivanti dall'incoerenza e dal non riconoscimento delle normative nazionali, vale a dire proprio di quegli ostacoli tanto determinanti per l'accesso degli offerenti svizzeri al mercato interno dell'UE;
- in materia di circolazione dei capitali, tanto la Svizzera quanto l'UE e i suoi Paesi membri vanno considerati come spazi economici aperti e favorevoli agli investimenti. Possiedono ordinamenti giuridici comparabili e nel quadro dell'OCSE si sono impegnati a garantire standard elevati per quanto riguarda l'accesso ai capitali. Presumibilmente, l'assunzione di obblighi più estesi in singoli settori o l'abrogazione degli obblighi di autorizzazione residui per gli investimenti di singoli Stati membri dell'UE avrebbe soltanto un valore aggiunto limitato.

10.2. Negoziati in corso sull'accesso al mercato

Le relazioni tra la Svizzera e l'UE evolvono continuamente. Nel quadro della via bilaterale attualmente perseguita si stanno svolgendo importanti trattative riguardanti l'accesso al mercato. Qui di seguito verranno illustrate le possibilità di proseguire queste trattative o di avviarne di nuove nel quadro di un ALS globale.

Questioni istituzionali

Nell'ambito dell'accesso al mercato, gli eventuali problemi di attuazione e i ritardi nell'adeguamento all'evoluzione del diritto potrebbero creare nuovi ostacoli, portare alla discriminazione di alcuni attori e creare incertezza giuridica. La Svizzera ha dunque interesse a escogitare meccanismi che garantiscano un'applicazione omogenea del diritto da parte di entrambe le parti. Un accordo istituzionale definirebbe questi meccanismi e aprirebbe il varco a ulteriori accordi con l'UE sull'accesso al mercato. Il 18 dicembre 2013, il Consiglio federale ha adottato il mandato negoziale, mentre il Consiglio dei ministri dell'UE ha adottato il proprio il 6 maggio 2014. Nel quadro di questi negoziati, iniziati nel maggio 2014, la Svizzera e l'UE discutono dell'impostazione dei meccanismi che in futuro dovrebbero garantire uniformità nel recepimento e nell'interpretazione del diritto, nella sorveglianza e nella composizione delle controversie nel campo di applicazione degli attuali e futuri accordi sull'accesso al mercato.

In caso di passaggio a un ALS globale con l'UE, i negoziati in corso diverrebbero obsoleti, poiché essi si fondano sul principio di un'armonizzazione del diritto e pertanto la loro portata travalica il quadro di un ALS.

Accordo in materia di energia elettrica

Il previsto Accordo tra la Svizzera e l'UE in materia di energia elettrica mira all'integrazione del mercato svizzero dell'elettricità nel mercato interno europeo. Trattandosi di un Accordo sull'accesso al mercato, esso dovrà disciplinare non solo il commercio di elettricità, ma tutti gli aspetti che garantiscono condizioni di mercato eque

ai produttori di elettricità, ai commercianti e ai consumatori e consentono di evitare distorsioni dei rapporti di concorrenza.

Nel settore dell'elettricità, la Svizzera svolge un importante ruolo di piattaforma energetica in seno all'Europa. Grazie all'impiego flessibile delle sue centrali di pompaggio, nell'arco alpino funge anche da batteria elettrica per l'approvvigionamento energetico dell'Europa. Nell'UE, il mercato interno dell'energia elettrica è operativo dal 1° luglio 2015. Un accordo con l'UE consentirebbe alla Svizzera di partecipare a questo mercato. Il reciproco libero accesso a questo mercato consentirebbe ai produttori svizzeri di energia elettrica di mantenere la loro posizione sul mercato europeo. Migliorerebbe anche la posizione dei consumatori, poiché semplificherebbe le possibilità di importazione e rafforzerebbe la concorrenzialità. L'accordo sancirebbe anche la possibilità per la Svizzera di partecipare alle attività dei competenti organismi europei e quindi di difendere gli interessi del nostro Paese. Alla luce del progressivo abbandono dell'energia nucleare, deciso da Consiglio federale e Parlamento, l'auspicato Accordo con l'UE in materia di energia elettrica consentirebbe di sfruttare i vantaggi di un grande mercato favorendo in tal modo una tendenziale diminuzione dei costi di approvvigionamento rispetto a quanto avverrebbe in assenza di accordo.

Il previsto Accordo in materia di energia elettrica va oltre le possibilità offerte da un ALS (in quanto merce, l'elettricità è già compresa nell'ALS Svizzera-UE del 1972). L'armonizzazione del diritto (recepimento delle regolamentazioni dell'UE da parte della Svizzera o riconoscimento dell'equivalenza) è posta come condizione per la partecipazione al mercato interno europeo dell'elettricità. Questa condizione comprende l'armonizzazione delle norme orizzontali, ad esempio in materia di protezione dell'ambiente o di vigilanza sul mercato dell'elettricità. La partecipazione della Svizzera al mercato interno europeo dell'energia elettrica non potrebbe dunque essere disciplinata nel quadro di un ALS globale.

ALSA/ASP

Con le trattative relative all'Accordo sull'Agricoltura, la sicurezza degli alimenti e dei prodotti e la salute pubblica (ALSA/ASP), si persegue una maggiore interazione tra gli attori della catena del valore aggiunto nel settore agro-alimentare. Mirano inoltre a rafforzare la cooperazione con l'UE in materia di sicurezza alimentare e dei prodotti e nell'ambito della sanità pubblica.

- Nel settore della sanità pubblica, la Svizzera persegue, mediante adozione di un accordo di cooperazione, la propria integrazione nel nuovo dispositivo europeo contro le gravi minacce per la salute a livello internazionale.
- Nel settore della sicurezza dei prodotti, la Svizzera aspira a partecipare al sistema di allerta rapida dell'UE per i prodotti pericolosi non alimentari (*Rapid Alert System for Non Food Consumer Products*, RAPEX) per poter garantire anche in futuro ai consumatori svizzeri un livello di protezione elevato.
- A medio termine, il Consiglio federale considera ancora utile una maggiore interazione tra il mercato svizzero dell'agroalimentare e quello europeo. Oltre all'eliminazione degli ostacoli tariffari al commercio (dazi ecc.), occorrerà eliminare anche gli ostacoli di natura non tariffaria (ad es. le diverse prescrizioni sui prodotti e in parte sulla produzione).
- L'accesso reciproco ai mercati nel settore alimentare richiede misure che garantiscano un alto livello di sicurezza alimentare. La Svizzera persegue pertanto

una cooperazione istituzionalizzata con l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), la quale garantisce, in base al diritto in materia di derrate alimentari armonizzato a livello europeo, una valutazione unitaria del rischio e permette quindi di procedere in modo tempestivo e coordinato. In quest'ottica si inserisce anche la partecipazione della Svizzera al sistema di allerta rapido per gli alimenti e i mangimi (*Rapid Alert System for Food and Feed*, RASFF). Il RASFF è responsabile all'interno dell'UE dello scambio di informazioni su alimenti e mangimi pericolosi per la salute.

Un ALS globale offrirebbe spazio a soluzioni per l'apertura del mercato dei prodotti agricoli e delle derrate alimentari, soprattutto in ambito tariffario. Ma contemporaneamente, in una simile eventualità, occorrerebbe attendersi alla richiesta di contropartite tariffarie da parte dell'UE. L'armonizzazione del diritto perseguita con l'Accordo ALSA/ASP per l'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio (prescrizioni sui prodotti nel settore agricolo, legislazione sulle derrate alimentari) va oltre un semplice approccio di libero scambio. Il campo d'applicazione di un ALS globale non coprirebbe nemmeno gli ambiti di cooperazione della sanità e della sicurezza dei prodotti.

10.3. Altri settori

Nel quadro degli accordi bilaterali, la Svizzera e l'UE hanno notevolmente approfondito la loro collaborazione anche con accordi di cooperazione in ambiti tra i più disparati, che esulano dall'accesso al mercato (ambiente, statistica, sistema di navigazione satellitare, cooperazione in materia di armamenti), in materia di polizia, giustizia e migrazione (Schengen/Dublino) e in materia di fiscalità (lotta contro la frode, fiscalità del risparmio, pensioni). Questi accordi di cooperazione non possono essere inclusi in un approccio ALS.

Accordi di cooperazione

- L'Accordo bilaterale in materia ambientale del 2004 disciplina la partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea dell'ambiente (AEA). L'Accordo consente alla Svizzera di integrarsi nelle inchieste a livello europeo in tutti gli ambiti della politica ambientale (aria, clima, acqua ecc.). Le organizzazioni con sede in Svizzera possono partecipare ai bandi di gara dell'AEA e candidarsi per accedere al sostegno concesso dall'UE sotto forma di sovvenzioni.
- L'Accordo di cooperazione statistica del 2004 integra la Svizzera nel Sistema statistico europeo (SSE). Grazie alla diffusione di statistiche svizzere eurocompatibili nelle pubblicazioni dell'Ufficio statistico dell'Unione europea (EUROSTAT), la Svizzera migliora la propria visibilità sul piano internazionale.
- L'Accordo sulla navigazione satellitare ¹⁰³ consente alla Svizzera di partecipare ai programmi europei Galileo e EGNOS. Galileo è un sistema di navigazione via satellite, mentre EGNOS è un sistema di navigazione regionale. L'Accordo garantisce alla Svizzera l'accesso a tutti i servizi previsti dal sistema, determinati diritti di presenza e partecipazione alle procedure di elaborazione delle decisioni e premesse ottimali per l'aggiudicazione di commesse alla propria industria aerospaziale e dei servizi.
- L'Accordo di cooperazione in materia di armamenti concluso con l'EDA permette alla Svizzera di identificare rapidamente gli sviluppi nella politica degli armamenti e di accedere alla cooperazione europea in materia di armamenti.

¹⁰³ L'Accordo di cooperazione è stato firmato dalla Svizzera e dall'UE il 18 dicembre 2013. In attesa della sua entrata in vigore, è applicato provvisoriamente dalle due parti dal 1° gennaio 2014.

Inoltre, la Svizzera conduce trattative con l'UE nei seguenti settori:

- la partecipazione a pari condizioni della Svizzera ai programmi quadro di ricerca 2014-2020 consentirebbe al nostro Paese di salvaguardare la sua attuale posizione di punta come piazza di ricerca. Il programma quadro di ricerca europeo è il maggior programma al mondo nel campo della ricerca. Se la Svizzera ne fosse esclusa, ne conseguirebbe una notevole perdita di attrattiva per le nostre istituzioni pubbliche e private;¹⁰⁴
- per consentire alla Svizzera di partecipare a MEDIA e al programma Cultura 2014-2020 sono previsti negoziati per la conclusione di un accordo di partecipazione al programma «Europa creativa». Il programma MEDIA promuove lo sviluppo, la distribuzione e la commercializzazione di produzioni cinematografiche europee. Il mandato negoziale per il rinnovo dell'Accordo MEDIA per il periodo 2014-2020 è stato adottato dal Consiglio federale il 13 settembre 2013. La partecipazione al programma europeo Cultura 2014-2020 consentirebbe agli operatori e alle organizzazioni culturali svizzeri di beneficiare delle sovvenzioni alle stesse condizioni previste per operatori e organizzazioni degli Stati membri dell'UE. Il 16 aprile 2014 il Consiglio federale ha adottato il mandato negoziale per la partecipazione della Svizzera al programma Cultura 2014-2020;
- l'Accordo sull'educazione del 2010 ha permesso alla Svizzera di partecipare pienamente ai programmi europei di educazione, formazione professionale e per la gioventù nel periodo 2007–2013. Grazie all'accordo, i cittadini e le cittadine svizzeri hanno potuto accedere a pari diritti a tutti i progetti di mobilità e collaborazione previsti nell'ambito di questi programmi. Il Consiglio federale aspira a garantire la piena partecipazione della Svizzera al nuovo programma europeo per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport 2014-2020 (Erasmus+);¹⁰⁵
- l'8 marzo 2011 la Svizzera e l'Unione europea (UE) hanno avviato negoziati per il collegamento dei rispettivi sistemi di scambio delle quote di emissione di CO₂. Un simile collegamento consentirebbe alle ditte che partecipano al sistema svizzero di scambio dei diritti di emissione di accedere a un mercato molto più vasto e liquido, evitando gli svantaggi concorrenziali che deriverebbero loro dall'esclusione da questo mercato.

Cooperazione in materia di polizia, giustizia e migrazione

- L'Accordo di associazione a Schengen agevola i viaggi tra la Svizzera e l'UE grazie all'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere comuni tra gli Stati dello spazio Schengen. L'Accordo contempla anche una politica comune sui visti per i soggiorni di breve durata, che ha un impatto positivo per l'economia e in particolare per il turismo: i viaggiatori che dispongono di un visto Schengen valido non hanno bisogno di un visto

¹⁰⁴ Per la partecipazione della Svizzera all'ottava generazione dei programmi quadro di ricerca 2014-2020 («Orizzonte 2020»), dal 15 settembre 2014 esiste una base convenzionale temporanea che scadrà alla fine del 2016, la quale prevede un'associazione parziale. La sostanziale soluzione della questione relativa all'ALC è il presupposto per una piena associazione e per il proseguimento della partecipazione a Orizzonte 2020 oltre la fine del 2016.

¹⁰⁵ Dopo la sospensione dei negoziati per l'associazione della Svizzera al programma Erasmus+ in seguito all'accettazione dell'iniziativa popolare contro l'immigrazione di massa, il Consiglio federale ha adottato una soluzione transitoria per il 2014. Tale soluzione crea le premesse necessarie per garantire la realizzazione della mobilità fino alla fine della formazione, ma non può offrire in tutta la loro ricchezza le possibilità di partecipazione previste da Erasmus+. Il 19 settembre 2014 il Consiglio federale ha deciso di prolungare queste misure anche nel 2015 e 2016.

separato per la Svizzera. Inoltre, sono stati sviluppati strumenti di sicurezza comuni, ad esempio principi per la sorveglianza e il controllo delle frontiere esterne dello spazio Schengen o misure per la lotta contro il traffico di armi e droga. È stata intensificata e coordinata, rafforzando lo scambio di informazioni, anche la cooperazione tra autorità doganali e di polizia. Inoltre, gli Stati interessati potenziano ulteriormente, semplificano e rendono più efficiente la già esistente cooperazione nel settore della giustizia penale. L'associazione della Svizzera ha inoltre dischiuso ulteriori possibilità di cooperazione con l'UE in materia di sicurezza interna.¹⁰⁶

- L'Accordo di associazione a Dublino garantisce che le richieste di asilo siano esaminate da un solo Stato nello spazio Dublino definendo i criteri che consentono di stabilire lo Stato competente per il loro trattamento. L'adesione all'Accordo consente di sgravare il settore svizzero dell'asilo, non essendo il nostro un tipico Paese di primo asilo. Se l'associazione venisse a cadere, il numero di domande d'asilo in Svizzera registrerebbe un considerevole aumento, non solo perché non sarebbe più possibile rinviare i richiedenti negli Stati Dublino, ma anche perché ogni richiedente respinto in un altro Stato europeo potrebbe ripresentare una domanda in Svizzera. Grazie all'associazione a Dublino, la Svizzera ha potuto negoziare una partecipazione all'UESA,¹⁰⁷ il cui compito principale consiste nel garantire appoggio operativo ai Paesi Schengen i cui sistemi di asilo e di accoglienza sono esposti a una particolare pressione.
- La cooperazione in materia di polizia e di giustizia migliora notevolmente grazie a due strumenti. L'Accordo tra la Svizzera ed Europol (organismo che coadiuva gli Stati membri nel perseguimento penale), migliora la cooperazione tra le varie forze di polizia allo scopo di prevenire e combattere le gravi forme di criminalità internazionale e di terrorismo. L'Accordo tra la Svizzera ed Eurojust, l'Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea, mira a estendere la cooperazione internazionale nella lotta contro le forme gravi di criminalità.

Questioni fiscali

- L'Accordo anti frode¹⁰⁸ migliora la cooperazione tra la Svizzera e l'UE e i suoi Stati membri nell'ambito della lotta contro il contrabbando e altri reati attinenti alla fiscalità indiretta (ad es. dazi doganali, imposta sul valore aggiunto e sul consumo) nonché nell'ambito delle sovvenzioni e degli appalti pubblici.
- Nel quadro dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio, la Svizzera si impegna a prelevare una ritenuta d'imposta anonima del 35 per cento sui redditi da interesse delle persone fisiche con domicilio fiscale nell'UE. L'abolizione dell'imposizione alla fonte sul versamento di dividendi, interessi e canoni tra società consociate, prevista nell'Accordo, rafforza l'attrattiva della Svizzera per le imprese operanti a livello internazionale. Alla luce dell'adozione di uno standard globale sullo scambio automatico di informazioni (SAI), l'8 ottobre 2014 il Consiglio federale ha adottato un mandato negoziale per le trattative con l'UE in vista della conclusione di un SAI. Il 19

¹⁰⁶ In materia di polizia, la Svizzera avrebbe ad esempio la possibilità di partecipare alla cooperazione nell'ambito del trattato di Prüm (scambio di profili del DNA e di impronte digitali) e di ottenere l'accesso alla banca dati EURODAC per le sue autorità di perseguimento penale. Il Consiglio federale ha adottato i relativi mandati negoziali il 13 marzo 2015 e il 28 novembre 2014.

¹⁰⁷ La convenzione è stata firmata il 10 giugno 2014 ed entrerà in vigore non appena i Parlamenti svizzero ed europeo l'avranno ratificata.

¹⁰⁸ L'Accordo sulla lotta contro la frode non è ancora entrato in vigore. Dal 2009 la Svizzera lo applica però in modo anticipato nei confronti degli Stati membri dell'UE che l'hanno ratificato e hanno emesso una dichiarazione relativa all'applicazione anticipata.

marzo 2015 la Svizzera e l'UE hanno ratificato un accordo sullo scambio automatico di informazioni destinato a sostituire l'Accordo sulla fiscalità del risparmio.

- L'Accordo sulle pensioni permette di evitare la doppia imposizione degli ex funzionari in pensione dell'Unione europea (UE) domiciliati in Svizzera.

Conseguenze del passaggio a un ALS globale

Nel quadro degli accordi bilaterali, la Svizzera e l'UE hanno considerevolmente approfondito la loro collaborazione anche nei settori che esulano dall'accesso al mercato, in parte sulla base di una certa armonizzazione del diritto (ad es. Schengen/Dublino). In teoria, gli accordi bilaterali che esulano dall'accesso al mercato potrebbero applicarsi ancora parallelamente a un ALS globale con l'UE che disciplinerebbe soltanto questioni riguardanti l'accesso al mercato. Tuttavia, è impossibile stabilire in questa sede se, in caso di passaggio a un ALS globale, l'UE metterebbe in discussione il proseguimento di questa collaborazione per ragioni politiche.

Gli ultimi sviluppi lasciano comunque presagire che in caso di passaggio a un ALS globale, e del conseguente parziale decadimento del sistema degli accordi bilaterali (in particolare dell'ALC), l'UE potrebbe mettere in discussione il proseguimento della collaborazione anche negli ambiti che non riguardano l'accesso al mercato.

Nelle proprie conclusioni del 16 dicembre 2014¹⁰⁹ ad esempio, il Consiglio dell'UE ha ribadito che dal suo punto di vista la prevista attuazione del risultato della votazione del 9 febbraio 2014 sull'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» rischi di pregiudicare il nucleo essenziale delle relazioni tra l'UE e la Svizzera, cioè i cosiddetti «Accordi bilaterali I» e metta in discussione l'associazione della Svizzera all'acquis di Schengen e di Dublino e la partecipazione della Svizzera a determinati programmi dell'UE. Inoltre, prima di decidere in merito alla conclusione dei negoziati istituzionali, come pure di qualunque altro negoziato relativo all'adesione della Svizzera al mercato unico, il Consiglio intende effettuare una valutazione globale delle relazioni UE-Svizzera. In caso di violazioni dei principi dell'ALC, il Consiglio si riserva il diritto di porre fine ai suddetti negoziati istituzionali e ad altri negoziati in materia di mercato interno.

Alla luce di questo contesto, il passaggio a un ALS globale potrebbe, quand'anche si limitasse all'ambito dell'accesso al mercato, portare a una radicale reimpostazione e rivalutazione delle relazioni Svizzera-UE. Pertanto, non si può escludere che il passaggio a un ALS globale possa avere ripercussioni anche in ambiti che non riguardano l'accesso al mercato. Data la quantità e l'importanza degli ambiti coperti, anche la questione del proseguimento degli accordi negli ambiti che non toccano l'accesso al mercato potrebbe dunque assumere un'importanza cruciale.

11. Conclusioni

Situazione iniziale

Il risultato della votazione del 9 febbraio 2014 sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» ha intensificato il dibattito sull'impostazione delle relazioni tra la Svizzera e l'UE. In tale contesto, l'idea di un ALS globale è stata suggerita come

¹⁰⁹ Conclusioni del Consiglio, del 16 dicembre 2014, su un mercato unico esteso omogeneo e sulle relazioni dell'UE con i paesi dell'Europa occidentale non appartenenti all'UE.

alternativa al sistema degli accordi bilaterali. L'analisi ora presentata dovrebbe portare chiarezza in questo dibattito.

Ipotesi di lavoro

Il concetto di «ALS globale» ha assunto un'importanza fondamentale nell'elaborazione del presente rapporto. La difficoltà nel trovare una definizione adeguata consiste nel fatto che si tratta di un concetto elastico, che può inglobare contenuti diversi e per il quale non esiste una definizione generalmente valida. Tuttavia, secondo lo spirito degli interventi da cui scaturisce il rapporto, non si tratta di trasferire in blocco le disposizioni materiali previste negli accordi bilaterali in un «ALS globale» procedendo semplicemente a una ridenominazione. Gli ALS esistenti, globali o meno, riguardano soltanto l'accesso al mercato e puntano all'eliminazione degli ostacoli al commercio alla frontiera e delle disparità di trattamento ai danni dei prodotti (ed eventualmente dei servizi) esteri. Inoltre, un ALS globale non implicherebbe alcuna armonizzazione del diritto (recepimento del diritto, riconoscimento dell'equivalenza).

Un ALS globale consentirebbe di introdurre alcune agevolazioni dell'accesso al mercato, ma non consentirebbe alla Svizzera di partecipare al mercato unico europeo, poiché non si basa su un'armonizzazione convenzionale del diritto e di principio non include nemmeno gli ambiti di cooperazione (ossia gli ambiti che non riguardano l'accesso al mercato).

Confronto

Nei capitoli 3 a 9 è stata effettuata un'analisi dei singoli ambiti (circolazione delle merci, circolazione dei servizi, circolazione delle persone, circolazione dei capitali, appalti pubblici, questioni orizzontali, meccanismi istituzionali). Dapprima è stato descritto, mediante esempi concreti presentati a titolo illustrativo, lo spessore dell'accesso al mercato accordato nel quadro dei vigenti ALS della Svizzera e dell'UE. Quindi, basandosi su tale analisi, è stato evidenziato il possibile contenuto di un ALS globale con l'UE. In un secondo tempo, sono state illustrate le varie disposizioni dei rilevanti accordi bilaterali Svizzera-UE e i margini di manovra normativi che ne risultano. Infine, si è proceduto a un confronto tra un eventuale ALS globale e gli accordi bilaterali, stimando anche le conseguenze materiali e le ripercussioni economiche che deriverebbero dall'eventuale passaggio a un ALS globale. I risultati di tale confronto sono i seguenti.

Contrariamente al vigente sistema della via bilaterale, la maggior parte degli ambiti attualmente coperti dagli accordi bilaterali rimarrebbe esclusa da un ALS globale con l'UE, con le seguenti conseguenze:

- in materia di circolazione delle merci, talune disposizioni verrebbero a cadere. In materia di ostacoli tecnici al commercio, i prodotti commercializzati in Svizzera e nell'UE dovrebbero soddisfare requisiti diversi e sottostare a due valutazioni di conformità (secondo il diritto svizzero e secondo il diritto dell'UE), ciò che potrebbe comportare, a seconda delle circostanze, la necessità di produrre due serie diverse di prodotti per i due mercati. I soli costi supplementari dovuti alla necessità di una seconda valutazione di conformità corrispondono in media a un importo compreso tra lo 0,5 e l'1 per cento del valore del prodotto; nel 2011, il risparmio a questo riguardo si situava grossomodo tra 160 e 320 milioni di franchi. In materia di protezione dei vegetali, foraggi, sementi, agricoltura biologica, frutta e verdura e del settore veterinario, verrebbero reintrodotti i controlli doganali e i certificati, con conseguente notevole aumento dei costi nel commercio esterno con l'UE, dei prezzi al consumo e dei prodotti intermedi e indebolimento della competitività dei produttori svizzeri sul piano internazionale. La mancanza di accordi di cooperazione in materia di igiene

delle derrate alimentari, lotta contro le epidemie e protezione dei vegetali causerebbe, oltre a un aumento dell'onere per i controlli in tale ambito, anche un eventuale aumento dei rischi per la sicurezza. In materia di sicurezza doganale, verrebbe reintrodotta l'obbligo di predichiarazione per l'importazione e l'esportazione di merci verso e dall'UE. L'obbligo di predichiarazione si ripercuoterebbe negativamente sulla circolazione transfrontaliera di merci e il costo dei beni di consumo e dei prodotti intermedi in Svizzera aumenterebbe;

- con il passaggio a un ALS globale, le disposizioni settoriali sulla prestazione di servizi contemplate dagli accordi bilaterali verrebbero a cadere. Nel settore dei trasporti terrestri, verrebbero meno il reciproco riconoscimento di elementi essenziali della politica dei trasporti definita convenzionalmente (in particolare la fiscalità stradale e il coordinamento della politica dei trasporti nell'arco alpino). L'armonizzazione delle condizioni di accesso alle professioni nel settore dei trasporti stradali e ferroviari e i requisiti tecnici dei veicoli (ad es. l'interoperabilità nel traffico ferroviario) verrebbe anch'essa a cadere, complicando la cooperazione transfrontaliera in tutti i settori economici. In materia di trasporti aerei, i diritti di traffico delle compagnie aeree svizzere da e verso gli Stati membri dell'UE e tra gli Stati membri dell'UE verrebbero notevolmente ridotti. I diritti di insediamento e investimento verrebbero a cadere, o al limite sussisterebbero soltanto nel quadro di eventuali accordi bilaterali sul traffico aereo preesistenti. La Svizzera verrebbe esclusa dall'AESA; in seguito all'esclusione verrebbe annullato ad esempio il riconoscimento delle certificazioni svizzere o delle imprese di manutenzione da parte di Stati terzi. Il conseguente deterioramento dei collegamenti nel settore dei trasporti potrebbe compromettere l'attrattiva della piazza economica svizzera. A causa della diminuita efficienza dei trasporti di merci, aumenterebbero i costi di spedizione, indebolendo anche la competitività dell'industria produttiva svizzera sul piano internazionale. Nel settore assicurativo, la libertà di stabilimento per le compagnie assicurative svizzere nello spazio UE, basata sulla reciprocità, non sarebbe più garantita o resa più difficoltosa (inasprimento dei requisiti normativi);
- in materia di circolazione delle persone, verrebbero a cadere i diritti di entrata e soggiorno, il diritto di esercitare un'attività lucrativa, di prestare servizi transfrontalieri, il diritto al ricongiungimento familiare e alla parità di trattamento previsti dall'ALC. Nel settore della prestazione di servizi, gli impegni si ridurrebbero al livello del GATS, che, contrariamente alla possibilità prevista dall'ALC di fornire servizi per un periodo di 90 giorni l'anno, si limita soltanto al personale qualificato e a determinati settori. Di conseguenza, le possibilità di accettare commesse per le imprese svizzere o di aggiudicare commesse a imprese estere, connesse alla prestazione transfrontaliera di servizi individuali, verrebbero limitate, diminuendo l'efficienza nell'aggiudicazione di appalti pubblici e privati. Nel settore della sicurezza sociale, in mancanza di coordinamento multilaterale, sarebbero necessarie doppie registrazioni o sorgerebbero lacune nella copertura. Inoltre, gli assicurati svizzeri sarebbero esposti a discriminazioni nell'accesso a cure e servizi sanitari nello spazio UE. Per i cittadini europei e svizzeri, i diritti pensionistici non sarebbero più esportabili o lo sarebbero solo in misura ridotta. Nel settore delle assicurazioni sociali questi cambiamenti genererebbero costi supplementari annui attorno a 143 milioni di franchi. Quanto al riconoscimento delle qualifiche professionali, senza partecipazione al sistema di riconoscimento europeo rimarrebbe soltanto un margine limitato per il riconoscimento delle qualifiche, ciò che in pratica sopprimerebbe la possibilità di libera fornitura di servizi nelle professioni regolamentate. La Svizzera potrebbe introdurre un sistema unilaterale per consentire alle imprese di reclutare personale specializzato proveniente dall'estero, ma senza gli accordi bilaterali i cittadini svizzeri avrebbero molte più difficoltà a trovare un posto nello spazio UE.

In pochi settori coperti dagli accordi bilaterali non vi sarebbero differenze tra la via bilaterale e l'approccio ALS, vale a dire che, se l'UE fosse d'accordo, i seguenti settori potrebbero ancora rientrare nel campo di applicazione di un ALS globale con l'UE:

- in materia di circolazione delle merci, potrebbero rientrare in un ALS globale il divieto dei dazi sui prodotti industriali, le norme commerciali secondo i principi dell'OMC, le regole d'origine comuni e la relativa possibilità di cumulo. Certe semplificazioni e accelerazioni dei controlli e delle formalità doganali potrebbero anche rientrare nel quadro di un ALS globale con l'UE;
- le concessioni accordate nel quadro di un ALS globale con l'UE in materia di appalti pubblici corrisponderebbero ampiamente o coinciderebbero con quelle attualmente in vigore nel quadro degli accordi bilaterali. In assenza dell'ALC, tuttavia, il diritto al soggiorno sul territorio della controparte per il periodo necessario a fornire i servizi previsti nell'ambito dell'adempimento di un appalto pubblico (ad es. nel settore edile) verrebbe limitato. Le possibilità di accettare e aggiudicare commesse sarebbero così compromesse a causa dell'assenza di regole in altri ambiti (ALC);
- di norma, le disposizioni orizzontali (norme in materia di concorrenza ecc.) si applicano soltanto a complemento delle disposizioni materiali sull'accesso al mercato; in questo settore non si rilevano nemmeno grandi differenze tra un approccio ALS e gli Accordi bilaterali esistenti. Un ALS globale con l'UE potrebbe prevedere anche meccanismi istituzionali (istituzione di un Comitato misto ed eventualmente di un meccanismo vincolante per la composizione delle controversie).

Nell'ambito dell'analisi effettuata si sono anche identificati i settori in cui un ALS globale potrebbe effettivamente comportare una liberalizzazione, ossia ulteriori aperture del mercato rispetto al vigente sistema di accordi bilaterali. Questi settori potrebbero però essere disciplinati anche con nuovi accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE nel quadro della via bilaterale attualmente perseguita:

- dato il grado di liberalizzazione attuale piuttosto ridotto dei dazi nel settore dell'agricoltura, sul fronte della liberalizzazione dell'accesso al mercato per i prodotti agricoli sussistono notevoli potenzialità supplementari. Un ALS rinegoziato potrebbe coprire in modo più completo i dazi sui prodotti agricoli, anche se il grado di liberalizzazione risultante dalle trattative dovrebbe corrispondere agli interessi commerciali di entrambe le parti. Dato che un accordo di questo tipo non contemplerebbe un'armonizzazione del diritto, il margine per un miglioramento dell'accesso al mercato in ambito non tariffario, al quale la Svizzera è pure interessata, sarebbe invece limitato. Rispetto all'approccio sinora seguito, basato su negoziati paralleli nel settore dell'agricoltura e delle derrate alimentari, un'apertura meramente tariffaria del mercato agricolo nel quadro di un ALS globale sarebbe dunque meno vantaggiosa per la Svizzera;
- la conclusione di un classico accordo commerciale per l'intero settore dei servizi sarebbe ipotizzabile, ma avrebbe un valore aggiunto limitato, poiché nel quadro dell'OMC l'UE e la Svizzera hanno già ampiamente sfruttato l'approccio offerto dal GATS. Contrariamente a un accordo di integrazione, che implicherebbe anche l'armonizzazione e il riconoscimento delle legislazioni nazionali o addirittura il mercato unico, un accordo commerciale non consentirebbe di eliminare gli ostacoli all'accesso al mercato derivanti dall'incoerenza e dal non riconoscimento delle normative nazionali, vale a dire proprio di quegli ostacoli tanto determinanti per l'accesso degli offerenti svizzeri al mercato interno dell'UE;

- in materia di circolazione dei capitali, tanto la Svizzera quanto l'UE e i suoi Paesi membri vanno considerati come spazi economici aperti e favorevoli agli investimenti. Possiedono ordinamenti giuridici comparabili e nel quadro dell'OCSE si sono impegnati a garantire standard elevati per quanto riguarda l'accesso ai capitali. Presumibilmente, l'assunzione di obblighi più estesi in singoli settori o l'abrogazione degli obblighi di autorizzazione residui per gli investimenti di alcuni Stati membri dell'UE avrebbe soltanto un valore aggiunto limitato.

Ci si deve anche attendere che il passaggio a un ALS globale possa avere, rispetto alla via bilaterale, ripercussioni sui negoziati in corso con l'UE. Le relazioni tra la Svizzera e l'UE evolvono continuamente. Nel quadro della via bilaterale attualmente perseguita si stanno svolgendo importanti trattative riguardanti l'accesso al mercato (questioni istituzionali, elettricità, ALSA/ASP). Dato che dette trattative si basano sul principio dell'armonizzazione del diritto, dovrebbero in gran parte essere abbandonate.

Nel quadro degli accordi bilaterali, la Svizzera e l'UE hanno notevolmente approfondito la loro collaborazione anche in ambiti che esulano dall'accesso al mercato, segnatamente nell'ambito di accordi di cooperazione (ambiente, statistica, sistema di navigazione satellitare, cooperazione in materia di armamenti), in materia di polizia, giustizia e migrazione (Schengen/Dublino) e in materia di fiscalità (lotta contro la frode, fiscalità del risparmio, pensioni). In teoria, nei settori che non riguardano l'accesso al mercato, gli accordi bilaterali potrebbero continuare ad applicarsi parallelamente a un ALS globale, che disciplinerebbe soltanto gli aspetti relativi all'accesso al mercato. È impossibile sapere con certezza se in caso di passaggio a un ALS globale l'UE metterebbe in discussione per ragioni politiche il proseguimento di questa collaborazione negli ambiti non attinenti all'accesso al mercato. Gli ultimi sviluppi lasciano comunque presagire che in caso di passaggio a un ALS globale, e del conseguente parziale decadimento del sistema degli accordi bilaterali (in particolare dell'ALC), l'UE potrebbe mettere in discussione il proseguimento della collaborazione anche negli ambiti che non riguardano l'accesso al mercato. Pertanto, non è escluso che il passaggio a un ALS globale avrebbe ripercussioni anche in questi ambiti. Data la quantità e l'importanza degli ambiti coperti, anche la questione del proseguimento degli accordi negli ambiti che non toccano l'accesso al mercato potrebbe dunque assumere un'importanza cruciale.

Conclusioni

Tra la Svizzera e l'UE vige sin dal 1972 un accordo di libero scambio che agevola la libera circolazione delle merci tra le due parti contraenti. Il suo campo di applicazione è limitato ai prodotti industriali e ai prodotti agricoli trasformati. Un ALS globale con l'UE, sul modello degli ALS conclusi di recente con Stati terzi, potrebbe andare oltre.

Al tempo stesso, però, un ALS globale rappresenterebbe un passo indietro rispetto agli accordi bilaterali esistenti, che in vari ambiti instaurano condizioni analoghe al mercato interno e inoltre estendono la collaborazione ad ambiti politicamente importanti. Gli accordi bilaterali sono stati conclusi perché un accordo di libero scambio non poteva tener sufficientemente conto dei bisogni dell'economia svizzera e perché veniva auspicata una collaborazione anche in altri ambiti. Gli accordi bilaterali tutelano molto più esaurientemente gli interessi della Svizzera rispetto a quanto si possa mai ottenere con un accordo globale di libero scambio. L'accesso agevolato al potenziale di forza lavoro offerto dallo spazio UE ha permesso una notevole crescita economica. Tra il 2002 e il 2014, il numero di persone attive è aumentato globalmente di 705000 unità, vale a dire dell'1,3 per cento l'anno. La crescita positiva dell'occupazione ha favorito anche la forza lavoro indigena, il cui tasso di occupazione ha registrato un aumento dopo l'introduzione della libera circolazione delle persone.

In questa sede non è possibile dire se l'UE sarebbe disposta, in base a quanto esposto sopra, a sostituire parte dei vigenti accordi bilaterali con nuovi accordi nel quadro di un ALS globale, o a sviluppare il vigente Accordo di libero scambio, e a quali rivendicazioni essa subordinerebbe l'accettazione di un simile cambiamento. La questione si pone in special modo per quanto riguarda la preservazione delle concessioni accordate nell'ambito dell'Accordo bilaterale su alcuni aspetti degli appalti pubblici. Non si sa neppure in che misura il grado di liberalizzazione attuale piuttosto modesto raggiunto nel settore agricolo e la soluzione su misura prevista per il commercio di prodotti agricoli trasformati possano essere mantenuti nel quadro di un ALS globale con l'UE.

Un importante argomento a favore di un ALS globale in luogo e vece del sistema degli accordi bilaterali consisterebbe nell'ottenimento di una maggior autonomia di intervento. Formalmente, l'autonomia legislativa sarebbe sicuramente garantita nell'ambito di un accordo globale di libero scambio. Ma è dubbio che questa via possa effettivamente portare a una maggiore autonomia. L'interdipendenza economica con gli Stati vicini detta all'economia svizzera di garantire in particolare una certa armonizzazione del diritto con il contesto europeo. Evitare inutili divergenze è indispensabile per un'economia piccola e dipendente dalle esportazioni come quella svizzera, se vuole mantenere la propria competitività. Perciò, in molti settori la Svizzera si orienta comunque, anche in mancanza di accordi bilaterali, verso i suoi principali partner commerciali (adattamento autonomo). L'autonomia legislativa che risulterebbe da un approccio ALS va quindi relativizzata. Gli svantaggi derivanti dal mancato riconoscimento convenzionale di questa armonizzazione del diritto sarebbero però rilevanti.

Gli accordi bilaterali rappresentano un quadro giuridico su misura, che tiene conto delle strette relazioni economiche e politiche tra la Svizzera e l'UE, della specificità di queste relazioni e della posizione geografica del nostro Paese nel cuore dell'Europa. Sono inoltre il risultato di una continua e accurata ponderazione degli interessi. A giudizio del Consiglio federale, gli interessi in causa e il risultato della loro ponderazione non si sono modificati. Gli accordi settoriali sono stati conclusi perché, da solo, un ALS non bastava a tenere adeguatamente conto delle esigenze dell'economia svizzera nel campo dell'accesso al mercato e perché la rafforzata collaborazione in ambiti che esulano dall'accesso al mercato è nell'interesse di entrambe le parti.

ALLEGATO 1: Tabella sinottica

Verde: accordo basato su disposizioni materiali senza armonizzazione del diritto

Rosso: accordo basato su un'armonizzazione del diritto

Arancione: negoziati in corso e altri ambiti

	ALS globale con l'UE	Accordi bilaterali con l'UE	Conseguenze del passaggio a un ALS globale con l'UE
	Circolazione delle merci		
<i>Misure tariffarie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Abolizione dei dazi sui prodotti industriali - Riduzione più o meno importante o abolizione dei dazi sui prodotti agricoli in funzione agli interessi delle parti negoziali - Possibile messa in discussione del meccanismo di compensazione dei prezzi per i prodotti agricoli trasformati 	<ul style="list-style-type: none"> - Abolizione dei dazi sui prodotti industriali - Riduzione o abolizione dei dazi per determinati prodotti agricoli - Meccanismo di compensazione dei prezzi per determinati prodotti agricoli trasformati 	Probabilmente nessun impatto nel settore dei prodotti industriali. Nel settore agricolo, una rinegoziazione potrebbe essere subordinata a un'ulteriore liberalizzazione ed eventualmente all'abolizione del meccanismo di compensazione dei prezzi per i prodotti agricoli trasformati.
<i>Norme commerciali</i>	Approccio OMC con ulteriori elementi di liberalizzazione	Approccio OMC	Nessuno
<i>Regole d'origine e facilitazioni commerciali</i>	Regole d'origine comuni e cumulo nello spazio paneuromediterraneo	Regole d'origine comuni e cumulo nello spazio paneuromediterraneo	Nessuno
	Semplificazione e velocizzazione dei controlli e delle formalità doganali	Semplificazione e velocizzazione dei controlli e delle formalità doganali	Nessuno
	Eventualmente, agevolazioni limitate per le misure di sicurezza doganale, nella misura concordata dall'UE con altri Stati terzi, ad es. reciproco riconoscimento dello	Spazio comune di sicurezza doganale basato su un'armonizzazione del diritto	In materia di sicurezza doganale, vigerebbe un obbligo di predichiarazione per le importazioni ed esportazioni di merci verso e dall'UE. Simili misure si ripercuotono negativamente sulla circolazione delle merci

	statuto di operatore economico autorizzato (<i>Authorized Economic Operator, AEO</i>) e scambio di dati.		tra la Svizzera e l'UE, poiché rallentano le procedure di sdoganamento e limitano il numero dei valichi doganali utilizzabili provocando imbottigliamenti e traffico di aggiramento, con conseguenti effetti negativi sui costi di trasporto.
<i>Ostacoli tecnici al commercio</i>	<p>Industria: di principio approccio OMC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Non discriminazione nel diritto nazionale tra prodotti esteri e tra prodotti esteri e indigeni - Favorisce e permette il riconoscimento delle prescrizioni tecniche e le valutazioni di conformità da parte degli Stati membri dell'OMC 	<p>Industria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Riconoscimento dei risultati o delle decisioni degli organismi di certificazione della controparte in numerosi ambiti - In numerosi ambiti occorre un solo attestato di conformità, in virtù di un'armonizzazione del diritto 	<p>Industria: i prodotti commercializzati in Svizzera e nell'UE potrebbero dover soddisfare esigenze diverse ed essere sottoposti a una doppia valutazione di conformità (secondo il diritto svizzero e secondo il diritto dell'UE), con conseguenti effetti negativi sulla competitività dei produttori svizzeri sul piano internazionale e sulla concorrenza in Svizzera (isola dei prezzi elevati).</p>
	<p>Agricoltura:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Approccio OMC: promozione dell'equivalenza delle misure sanitarie e fitosanitarie sulla base di norme e direttive internazionali - Ipotizzabile il reciproco riconoscimenti delle indicazioni geografiche 	<p>Agricoltura:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abolizione degli ostacoli tecnici al commercio in numerosi settori, basata su un'armonizzazione del diritto; protezione esaustiva delle indicazioni geografiche 	<p>Agricoltura: nei settori della protezione dei vegetali, dei foraggi, delle sementi, dell'agricoltura biologica, della frutta e verdura, come anche in ambito veterinario, dovrebbero essere nuovamente introdotti controlli doganali e certificati, con conseguente aumento dei prezzi dei beni di consumo e dei prodotti intermedi in Svizzera. Per quanto riguarda l'esportazione di prodotti agricoli nell'UE occorre attendersi a un consistente aumento degli ostacoli amministrativi, con conseguenze pregiudizievoli per la competitività dei produttori svizzeri sul piano internazionale. La cessazione della cooperazione in materia di igiene delle derrate alimentari, lotta alle epidemie e protezione dei vegetali, potrebbero aumentare anche i rischi per la sicurezza.</p>

	Commercio di servizi		
<i>Principio</i>	Standard GATS con migliorie	GATS con accordi settoriali	
<i>Assicurazioni</i>	Obblighi specifici di ogni parte contraente in materia di accesso al mercato, a seconda delle modalità di fornitura e dei sottosectori + eventuali regole relative al commercio (ad es. trasparenza delle procedure di autorizzazione)	Libertà di stabilimento nel settore dell'assicurazione diretta contro i danni, basata su un'armonizzazione legislativa delle condizioni di avvio ed esercizio dell'attività assicurativa	Accresciute esigenze normative per la costituzione o acquisizione di succursali nell'UE
<i>Trasporti terrestri</i>	Obblighi specifici di ogni parte contraente in materia di accesso al mercato, a seconda delle modalità di fornitura e dei sottosectori + eventuali regole relative al commercio (ad es. procedure di autorizzazione)	Migliore accesso al mercato nel settore dei trasporti stradali e ferroviari, basato su un'armonizzazione delle prescrizioni; reciproco riconoscimento degli elementi essenziali della politica dei trasporti della Svizzera e dell'UE	Deterioramento delle condizioni di cooperazione transfrontaliera e perdita di nuove opportunità di mercato per le imprese di trasporto; possibili misure di ritorsione in caso di soppressione del reciproco riconoscimento della politica dei trasporti. Deterioramento dei collegamenti con la Svizzera e diminuita efficienza nel traffico stradale, con conseguenti ripercussioni negative sull'attrattiva della piazza svizzera e sul costo dei trasporti internazionali
<i>Trasporti aerei</i>	Obblighi specifici di ogni parte contraente in materia di accesso al mercato a seconda delle modalità di fornitura e dei sottosectori I diritti di traffico sono esclusi dagli ALS	Accesso al mercato europeo dei trasporti aerei (libertà di stabilimento e di investimento compresa) e partecipazione all'AESA e al Cielo unico europeo (SES), basati su un'armonizzazione del diritto	Sostanziale limitazione dei diritti di traffico per le compagnie aeree svizzere da e verso gli Stati membri dell'UE e tra gli Stati membri dell'UE; limitazione dell'offerta per i consumatori; ostacoli per la certificazione di aeromobili, organizzazioni e imprese. Deterioramento dei collegamenti con la Svizzera, con conseguenti ripercussioni negative sull'attrattiva della piazza svizzera e sul costo dei trasporti internazionali

<i>Prestazione transfrontaliera di servizi da parte di persone fisiche</i>	Obblighi specifici di ogni Parte contraente in riferimento a determinate categorie di persone ed eventualmente per settore, in particolare regola dei 90 giorni per l'entrata di lavoratori distaccati + eventuali regole relative al commercio (ad es. procedure di visto e di lavoro)	Liberalizzazione limitata della prestazione individuale di servizi transfrontalieri a prescindere dal settore e dall'attività per un periodo massimo di 90 giorni di lavoro (indipendenti e lavoratori distaccati), in parte basata su un'armonizzazione del diritto	Per le imprese svizzere sarebbe molto più difficile fornire servizi nello spazio UE e queste difficoltà potrebbero ripercuotersi negativamente anche sull'aggiudicazione di commesse nell'UE. Le opportunità per le imprese svizzere di ottenere appalti (pubblici) diminuirebbero sensibilmente. L'aggiudicazione di commesse a ditte dello spazio UE, rispettivamente l'invio di persone in Svizzera, potrebbero eventualmente essere disciplinati o agevolati unilateralmente.
	Circolazione delle persone		
<i>Principio</i>	Obblighi specifici di ogni parte contraente in riferimento a determinate categorie di persone ed eventualmente per settore, in particolare regola dei 90 giorni per l'entrata di lavoratori distaccati + eventuali regole relative al commercio (ad es. procedure di visto e di lavoro)	Sulla base di un'armonizzazione del diritto: libera circolazione dei lavoratori e degli indipendenti con diritto alla piena mobilità professionale e geografica e al ricongiungimento familiare; principio del pari trattamento, in particolare uguali benefici sociali e fiscali e uguali diritti all'istruzione	Accesso più difficile al potenziale di forza lavoro presente nello spazio UE (ma la questione potrebbe eventualmente essere disciplinata unilateralmente); rischio di discriminazione dei cittadini svizzeri nell'UE
<i>Riconoscimento delle qualifiche professionali</i>	Quadro per il riconoscimento delle qualifiche professionali, senza disposizioni di contenuto o materiali	Sulla base di un'armonizzazione del diritto: partecipazione al sistema europeo di riconoscimento delle qualifiche professionali; procedura accelerata e semplificata per il riconoscimento delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi nelle professioni regolamentate	Accesso più difficile al mercato del lavoro dell'UE per i lavoratori svizzeri; diminuzione dell'attrattiva del sistema educativo svizzero; prestazione di servizi nelle professioni regolamentate (sanità, ingegneria, architettura) poco realistiche senza misure unilaterali
<i>Sicurezza sociale</i>	/	Sulla base di un'armonizzazione del diritto: coordinamento della	Doppio assoggettamento assicurativo o lacune nella copertura assicurativa; costi

		sicurezza sociale secondo il modello delle normative vigenti nell'UE	supplementari annui dell'ordine di 143 milioni di franchi; considerevole fabbisogno di finanziamento delle assicurazioni sociali e rallentamento della riduzione del debito nell'AI
	Circolazione dei capitali		
<i>Circolazione dei capitali</i>	Disposizioni sulla libera circolazione dei capitali, eventualmente possibile soppressione delle verifiche per l'ammissione degli investimenti (ad es. nei settori rilevanti per la sicurezza)	Disposizioni isolate negli accordi settoriali; nessun disciplinamento generale su base convenzionale per la libera circolazione dei capitali	La soppressione di restrizioni d'accesso al mercato potrebbe riguardare pochissimi settori (ad es. quelli rilevanti per la sicurezza). Valore aggiunto dubbio, considerato il grado di apertura già raggiunto dalla Svizzera e dall'UE
	Appalti pubblici		
<i>Appalti pubblici</i>	Reciproca apertura dei mercati risp. estensione nell'ambito dell'aggiudicazione di appalti pubblici	Reciproca apertura dei mercati risp. estensione nell'ambito dell'aggiudicazione di appalti pubblici	Eventualmente, inasprimento delle condizioni per l'assunzione e l'aggiudicazione di commesse a causa dell'assenza di libera circolazione delle persone
	Questioni orizzontali		
<i>Concorrenza</i>	Disposizioni concernenti l'applicazione del diritto nazionale in materia di concorrenza	Disposizioni concernenti gli accordi tra imprese in materia di concorrenza e lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante	Nessuno
	Cooperazione più o meno estesa tra autorità in materia di concorrenza	Estesa cooperazione tra autorità in materia di concorrenza (compreso lo scambio di informazioni confidenziali)	Nessuno
<i>Aiuti statali</i>	Approccio OMC	Approccio OMC	Nessuno
<i>Sviluppo sostenibile</i>	Disposizioni sulla coerenza con gli	Nessuna base convenzionale	Nessuno

	obiettivi dello sviluppo sostenibile	specifica	
<i>Diritti di proprietà intellettuale</i>	Cooperazione nell'ambito di accordi multilaterali	Cooperazione nell'ambito di accordi multilaterali; disposizioni isolate negli accordi bilaterali	Nessuno
	Meccanismi istituzionali		
<i>Meccanismi istituzionali</i>	Comitato misto, possibilità di istituire un tribunale arbitrale per la composizione delle controversie con una procedura vincolante	Nessuna disposizione istituzionale uniforme (diversa da accordo a accordo)	Nessuno
	Negoziati in corso in ambito di accesso al mercato		
<i>Questioni istituzionali</i>	/	Meccanismi volti a garantire l'uniformità del recepimento del diritto, dell'interpretazione, della sorveglianza e della composizione delle controversie nel campo d'applicazione degli accordi attuali e futuri in materia di accesso al mercato	Nessuna applicazione efficiente degli accordi in materia di accesso al mercato, neanche in futuro; sicurezza giuridica non integralmente garantita per gli attori interessati; conclusione di ulteriori accordi di accesso al mercato con l'UE compromessa ed erosione dell'attuale accesso al mercato
<i>Accordo in materia di energia elettrica</i>	/	Sulla base di un'armonizzazione del diritto: disciplinamento del commercio di energia elettrica e di tutti gli aspetti che dovrebbero garantire ai produttori, commercianti e consumatori di elettricità condizioni eque sul mercato ed evitare distorsioni della concorrenza	Nessun rafforzamento della posizione dei produttori svizzeri di elettricità sul mercato europeo; nessun miglioramento della situazione dei consumatori di elettricità legato a una maggiore concorrenza e a possibilità di importazione agevolate; nessuna partecipazione negli organismi competenti dell'UE e nessun diritto di consultazione sulla futura impostazione del mercato dell'elettricità
<i>ALSA/ASP</i>	/	- Sanità pubblica: integrazione della Svizzera nel nuovo dispositivo dell'UE contro le gravi	Possibile apertura del mercato nel settore tariffario nel quadro di un ALS, le soluzioni su misura e transitorie devono essere

		<p>minacce per la salute a livello internazionale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sicurezza dei prodotti e delle derrate alimentari: collaborazione con l'EFSA, partecipazione al RASFF e al RAPEX - Possibilità di un accesso allargato al mercato nel settore agroalimentare 	<p>negoziate. Nessuna riduzione degli ostacoli tecnici al commercio per i prodotti agricoli e le derrate alimentari. Nessuna stretta integrazione possibile nel campo della sicurezza delle derrate alimentari. Minore disponibilità dell'UE a concludere un accordo di cooperazione nel settore della sanità</p>
	Altri settori		
<i>Ambiti di cooperazione</i>	/	<p>Partecipazione della Svizzera all'AEA</p> <p>Diffusione di statistiche svizzere eurocompatibili nelle pubblicazioni di Eurostat</p> <p>Partecipazione ai programmi europei Galileo e EGNOS</p> <p>Cooperazione in materia di armamenti con l'EDA</p>	Non prevedibile
<i>Polizia, giustizia e migrazione</i>		<p>Abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere comuni degli Stati Schengen; politica comune dei visti; sviluppo degli strumenti di sicurezza</p> <p>Criteri comuni in materia di competenza per il trattamento delle domande d'asilo; partecipazione della Svizzera all'UESA</p> <p>Miglioramento della cooperazione</p>	Non prevedibile

		nella prevenzione e nella lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata internazionale, contro il terrorismo e contro le forme gravi di criminalità	
<i>Questioni fiscali</i>		<p>Miglioramento della cooperazione nell'ambito della lotta contro il contrabbando e altri tipi di reato in materia di imposte indirette, di sovvenzioni e di appalti pubblici</p> <p>Ritenuta d'imposta su tutti i redditi da risparmio di fonte straniera realizzati in Svizzera; abolizione dell'imposizione alla fonte per i dividendi, gli interessi e i canoni tra società consociate</p> <p>Eliminazione della doppia imposizione delle rendite versate dall'UE a ex funzionari in pensione dell'UE domiciliati in Svizzera</p>	Non prevedibile
<i>Negoziati negli altri settori</i>		<p>Partecipazione della svizzera ai programmi quadro di ricerca 2014-2020 («Orizzonte 2020»)</p> <p>Partecipazione della Svizzera al programma europeo «Europa creativa» 2014-2020</p> <p>Partecipazione della Svizzera al nuovo programma europeo per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport 2014-2020 (Erasmus+)</p> <p>Collegamento dei sistemi di</p>	Non prevedibile

		scambio di quote di emissioni di CO ₂	
--	--	--	--