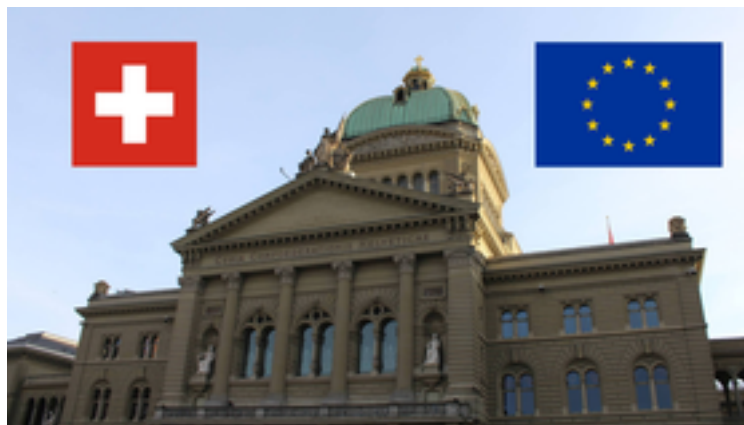


L' Osservatore

Dossier



Svizzera e Unione europea I pregi di un accordo istituzionale

Care lettrici, cari lettori,

Giusto vent'anni fa, il 21 giugno 1999, vennero formalmente siglati gli Accordi bilaterali I tra la Svizzera e l'Unione europea, poi ratificati in votazione popolare. Con essi si avviò un lungo, complesso e tutt'altro che scontato processo di integrazione europea della Confederazione elvetica, rafforzato nel 2004 con gli

Accordi bilaterali II, nei quali si sottolineava la volontà di proseguire sulla via bilaterale.

Sebbene i due pacchetti di Accordi bilaterali abbiano indubbiamente contribuito alla prosperità economica della nazione, essi contengono il germe delle attuali difficoltà nei rapporti con l'Unione europea. Sono infatti accordi statici, che non prevedono adattamenti in funzione

dell'evoluzione del diritto comunitario. Da parte svizzera ci si è illusi per troppo tempo di poter salvaguardare lo status quo, mentre l'UE ha messo in chiaro molto presto che ciò non sarebbe stato per lei accettabile sul lungo periodo. Oggi il Consiglio federale si trova con un Accordo Quadro non ancora parafato e osteggiato, più o meno apertamente, sia da destra

che da sinistra. *L'Osservatore* segue con particolare attenzione gli sviluppi delle relazioni bilaterali tra Svizzera ed Unione europea e con il presente dossier vogliamo raggruppare i contributi sul tema pubblicati nel nostro Magazine nel corso degli ultimi mesi, integrandoli con nuovi contenuti.

Cleto Pescia
Editore

N. 1 - Settembre 2019

www.osservatore.ch

Le false illusioni

● di Cleto Pescia
editore@osservatore.ch

Mentre oltre 400 milioni di cittadini dell'Unione europea hanno in questi giorni la possibilità di eleggere i propri rappresentanti al Parlamento europeo, in Svizzera sono avvenuti due fatti che hanno messo in evidenza altrettante false illusioni legate ai rapporti fra la Confederazione e l'UE.

Il primo fatto è l'accettazione in votazione popolare, con una chiara maggioranza del 63.7% dei votanti e di 25 Cantoni (unico contrario il Ticino), del decreto di trasposizione, nel diritto svizzero, di una modifica della direttiva UE 2017/853 sulle armi (Sviluppo dell'acquis di Schengen). Questo risultato è significativo, perché dimostra come persino in un ambito, quello del rapporto con le armi personali, che tocca la sensibilità di molti cittadini, soprattutto nella Svizzera tedesca, sia necessario fare importanti concessioni all'UE. Una mancata accettazione della modifica legislativa avrebbe infatti implicato l'esclusione della Svizzera dal trattato di Schengen/Dublino, con pesanti conseguenze per l'azione delle forze di polizia elvetiche. Consiglio federale e Parlamento sono riusciti a far passare la parziale revisione della legge sulle armi come un atto legislativo autonomo. In realtà, senza la modifica della direttiva UE non ci sarebbe stata alcuna pressione politica, né tantomeno una maggioranza parlamentare, per una tale revisione in tempi

così stretti. È solo l'ultimo capitolo di una lunga storia di adattamenti "automatici" della legislazione svizzera a quella comunitaria. Adattamenti che, purtroppo, mantengono viva l'illusione della sovranità legislativa.

Il secondo fatto concerne il pacchetto di misure fiancheggiatrici per contrastare gli effetti negativi della libera circolazione delle persone che il Consiglio federale – soprattutto grazie all'intervento della neo Consigliera Karin Keller-Sutter – è riuscito a negoziare con i sindacati e che è stato presentato la scorsa settimana. Per salvare l'accordo istituzionale con Bruxelles, il Consiglio federale è disposto ad investire fino a 300 milioni di franchi all'anno nella protezione dei lavoratori più anziani. Per quanto lodevole, questa decisione mette in evidenza un'altra falsa illusione: quella che la via bilaterale comporti costi economici, sociali e politici sostenibili per la Svizzera sul lungo periodo. Al più tardi con l'adozione del principio delle decisioni a maggioranza a livello comunitario gli spazi di manovra negoziale per la

Confederazione si restringeranno in modo significativo, tanto da rendere l'opzione dell'adesione all'UE realistica.

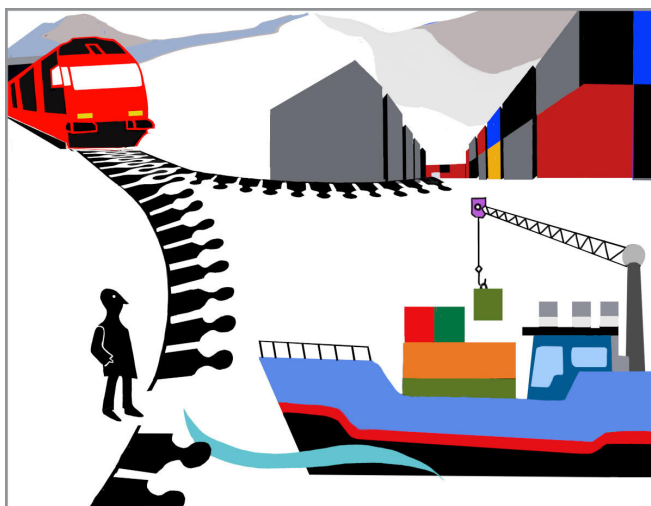
Esiste infine una terza – e più pericolosa – illusione: quella che alla Svizzera convenga sempre e comunque "stare a guardare quello che fa l'Unione europea". Mancanza di visioni a lungo termine e malcontento generale caratterizzano l'UE del 2019. Tuttavia, proprio queste difficoltà risvegliano in molti cittadini europei una sensibilità politica sopita. Da cittadino svizzero che vive da anni in Germania osservo come movimenti come *Pulse of Europe* o le ben frequentate dimostrazioni di piazza a favore dell'Europa dello scorso fine settimana in molte città tedesche siano il risultato concreto di un nuovo impegno civile, che nello spirito si rifà al principio kennediano del *non chiederti cosa l'Europa può fare per te, bensì cosa tu puoi fare per l'Europa*.

Un giorno toccherà anche ai cittadini svizzeri porsi seriamente questa domanda.



Accordo quadro CH-UE: E se ci trovassimo fuori gioco?

Ascoltando le voci fuori dal coro



Fuorigioco 2019 di Fiorenza Casanova.

● di Remigio Ratti

È almeno da un decennio che sappiamo che gli accordi bilaterali con l'Unione Europa richiedono di essere ridiscussi e aggiornati. Messa alle strette dall'UE sulla necessità di un Accordo Quadro (che la Svizzera stessa aveva ipotizzato negli anni '90) nel dicembre scorso viene finalmente reso pubblico il testo finale negoziato durante ben quattro anni. A furia di attendere, non poteva arrivare in un momento peggiore, caratterizzato da scenari geopolitici forieri di penalizzanti fragilità. Lo stesso Consiglio federale si sconfessa non parafandolo. Prende ancora tempo e lancia una procedura di consultazione che finora ha avuto l'effetto di incoraggiare, più che un dibattito, prese di posizione svizzero-centriche e di parte, perdendo di vista l'interesse globale.

Così, anche coloro che tendenzialmente sono per il Sì – una maggioranza secondo i sondaggi, in particolare per gli accordi bilaterali – sono stravolti da una valanga di MA, sovrastimando le possibilità di ulteriore miglioramento di un accordo – che gli stati dell'UE

considerano chiuso, come nel caso Brexit – e sottostimando il rischio di trovarsi ben presto fuori gioco. Perché le condizioni saranno ben peggiori dopo le elezioni europee del 26 maggio e dopo la nomina di una nuova Commissione, mentre all'interno si permette il diffondersi, proprio prima del rinnovo del Parlamento nazionale in ottobre, di sentimenti di incertezza e di minaccia spesso basati su premesse giuridiche errate e/o su argomentazioni enfatizzate ad arte e che avremo modo di riprendere.

In questo momento appare urgente mettere in risalto come le condizioni geopolitiche esterne non permettano più di ulteriormente riportare la stabilizzazione e il consolidamento delle relazioni, sia pur limitate agli accordi esistenti, con l'UE. I successi della Svizzera del secondo dopoguerra sono legati al progredire di un multilateralismo che oggi invece tende ad essere eroso da chi sa di avere una posizione di forza, negoziando bilateralmente o imponendo di fatto a terzi i propri interessi. Il caso americano sta mutando le regole del gioco, le tensioni

transatlantiche indeboliscono e dividono il continente europeo sia nella propria coesione interna e favorendo il ripiegamento nazionalistico, sia nella capacità di affrontare strategicamente le sfide esterne. Gli egoismi e i processi totalitaristici in atto fanno temere per quella stessa pace che grazie anche all'integrazione europea abbiamo vissuto negli ultimi tre quarti di secolo.

Considerata la stretta integrazione economica e geografica del nostro Paese – che storicamente deve la propria esistenza alla possibilità di trovare un equilibrio tra dipendenze esterne e intraprendenze interne – la Svizzera non ha più il tempo di definire il ritmo della sua politica europea unicamente su dei criteri di politica interna. È quanto affermano i numerosi membri dell'Associazione Svizzera in Europa (www.suisse-en-europe.ch) in un memoriale inviato il 14 maggio scorso al CF. Il rischio è quello di essere considerati dall'UE alla stregua di qualsiasi paese terzo e di non poter far sentire la nostra voce all'interno della dinamica di accordi consolidati. Come invece, per esempio, è già stato pragmaticamente il caso per la Direttiva UE sulle armi, la cui interpretazione nella legislazione svizzera è stata ampiamente accolta nella votazione popolare del 19 maggio. Perché il Consiglio federale non dovrebbe dare un importante segnale di responsabilità, parafando subito l'Accordo quadro da lui stesso negoziato? Chiarirebbe il campo dai fumogeni che si sentono nell'aria, sia verso l'UE sia verso Parlamento e cittadini svizzeri; liberando la strada per vere scelte democratiche.

I pregi dell'Accordo quadro CH-UE: rende di più spiarlarne



Quale Svizzera in Europa?

● di Remigio Ratti

In secondo luogo – ed è questo l'aspetto fondamentale dei lunghi negoziati – l'obiettivo è quello di dare sicurezza giuridica al nostro sistema economico in particolare, e quindi ai suoi attori, imprese e parti sociali. Lo abbiamo fatto dapprima nel quadro dell'Associazione europea di libero scambio (AELS; 1960), completandolo subito nel 1972 con un Trattato di libero scambio sui beni industriali; poi, mancata per poco l'adesione nel 1992 allo Spazio Economico Europeo (SEE, comprendente la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein), nella forma di due pacchetti di trattati bilaterali che chiedono di essere completati e aggiornati. Tutto questo ha richiesto compromessi, cessioni ponderate di spazi di potere, formule di arbitraggio.

L'Accordo quadro che dovremmo almeno parafare stravolge questo processo? Proprio non lo crediamo, appena si soppesi la portata effettiva e giuridica di quanto sembra spaventare. Il cittadino svizzero si è del resto già positivamente espresso in tre recenti occasioni: in materia di giudici stranieri, di legislazione sulle armi e di revisione del diritto fiscale e quello sulle holding. Non entrando in materia sull'accordo non si risolvono – lo vedremo in prossimi contributi – nemmeno i problemi aperti in materia di protezione salariale, di sovvenzioni pubbliche cantonali, come pure di quelli derivanti dalle direttive europee sulla cittadinanza. Rientrerebbero semplicemente dalla finestra, trovandoci fuori dai giochi. L'Accordo quadro ci offre il pregio di essere di diritto al tavolo delle discussioni.

Le elezioni del 26 maggio per il nuovo Parlamento europeo sono state largamente dominate, nei singoli Stati, dall'introversione espressa dagli interessi nazionali e dagli opportunismi di parte. Eppure, paradossalmente, la partecipazione al voto ha invertito rotta ed è stata decisamente buona superando il 50%. Segno che, pur nell'indubitabile sua crisi, l'Unione Europea può ancora tramutare le sfide interne, soprattutto sociali e identitarie, e quelle esterne, in nuove opportunità da cogliere; pena la sua marginalizzazione nel campo di forze della globalità.

Cosa ha fatto la Svizzera? Malgrado una negoziazione durata quattro anni di un "Accordo quadro con l'UE" (v. L'Osservatore Magazine del 25.5.19), le nostre forze politiche sembrano aver perlopiù deciso di stare a guardare, paralizzate dalle supposte opposizioni popolari e in attesa del rinnovo del Parlamento. Opposizioni che la stessa politica sembra aver a sua volta fomentato. In nome di interessi particolari oppure del bene comune? La doman-

da sembra legittima e cruciale; si è piuttosto andati a cercare, in genere enfatizzandoli, tutti i possibili ostacoli e minacce per un Paese che vuole essere neutro e indipendente, ma che nel medesimo tempo deve poter vivere nel cuore dell'Europa. Vediamo anche l'altro lato della medaglia, cogliendone in primo luogo il disegno, prima ancora di entrare nella dialettica delle argomentazioni negative.

In primo luogo, la Svizzera ha assolutamente bisogno di definire e/o di aggiornare il modo di relazionarsi con i vicini. Non lo si può fare da soli e questo è il disegno principale di un accordo quadro. Senza un aggiornamento, gli accordi precedenti, pur restando valevoli, conosceranno una rapida erosione, scadendo dalla posizione di partner particolare dell'UE a semplice paese terzo, verso una specie di Brexit dura. Ce lo possiamo permettere? Tutto è possibile; partiamo da una posizione forte. Ma, all'arte dell'arrangiarsi, del vivere tra le miserie altrui, non dovremmo preferire di condividere e lavorare, mettendoci i nostri valori, a un destino comune?

Accordo quadro CH-UE (3): un sì, per salvaguardare la nostra sovranità

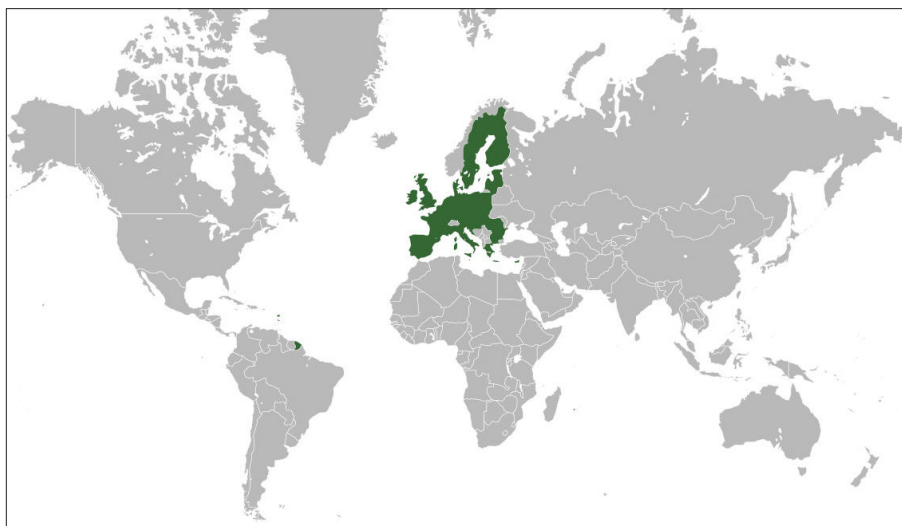
● di Remigio Ratti

Venerdì 8 giugno il Consiglio federale ha deciso di sostenere, senza parafarlo, l'accordo istituzionale.

La lettera inviata a Bruxelles è sì un compromesso, ma è pure una svolta importante. Le parti sociali, dopo un preoccupante irrigidimento continuato durante la procedura di consultazione dei primi mesi dell'anno, ritengono che si debbano ottenere chiarimenti su tre capitoli: sulla salvaguardia delle condizioni salariali; sulle implicazioni delle nuove normative della cittadinanza dell'Unione; sulla sussistenza di aiuti e sovvenzioni cantonali. Sono i punti che accompagneranno anche i dibattiti per il rinnovo delle Camere federali di ottobre.

Ma su tutti vi è una pregiudiziale, percepita con grande emotività: la questione della sovranità, tanto sbandierata, quanto difficile da ponderare. Quale ruolo e peso assume di fatto in questa trattativa con l'UE? Per molti, quale somma di sentimenti e interpretazioni diverse, sarebbe meglio non entrare in materia. Noi crediamo piuttosto in una realtà fatta da sempre di sovranità relative e multiscala, frutto di dipendenze esterne e di intraprendenze interne, optando per il perseguimento di sovranità condivise. Importante è allora soppesare l'effettiva portata delle minacce o anche solo delle preoccupazioni.

Una prima risposta generale è già stata indirettamente data il 25 novembre scorso dai risultati della votazione – respinta con il 66,2% dei voti, sull'iniziativa popolare che chiedeva



Accordo quadro CH-UE: per essere più forti nel salvaguardare la nostra sovranità tra dipendenze e intraprendenze.

di anteporre la Costituzione federale al diritto internazionale, la cosiddetta iniziativa per l'autodeterminazione.

Entrando direttamente nel merito bisogna sottolineare come l'Accordo conferma l'indipendenza dei tribunali svizzeri. Questa indipendenza – che non esiste più per gli Stati membri dell'UE – è un elemento assolutamente centrale per la posizione svizzera quale paese terzo. La sua stessa esistenza viene prima delle raffinate disquisizioni sulla forza o meno dei giudici della Corte europea di giustizia europea (CEJ). Già nella prassi attuale delle commissioni miste – così affermano gli specialisti del diritto europeo – i tribunali cantonali e federali sono tenuti a tener conto della giurisprudenza della corte europea. L'accordo stabilisce innanzitutto – e va ribadito a grandi lettere, poiché decisivo per il paesaggio economico e imprenditoriale elvetico – regole comuni e quindi la certezza del diritto.

La novità è quella della costituzione di un tribunale arbitrale paritetico in cui finiranno le eventuali divergenze d'interpretazione politica degli accordi bilaterali. In quanti casi? Ben pochi,

almeno nell'esperienza dello Spazio Economico Europeo (Islanda; Norvegia e Liechtenstein). Si può presumere che l'esistenza di un tribunale arbitrale abbia dapprima un effetto preventivo. Va poi sottolineato come il diritto comunitario sia a sua volta da valutare tenendo conto del diritto internazionale. Anche l'UE vive una sua sovranità relativa. I differenziali saranno esclusiva competenza degli arbitri. Solo nel caso di parità, il parere della CEJ sarebbe decisivo. Ciò non toglie tuttavia la competenza alle istanze politiche di accettare o rifiutare il verdetto degli arbitri. Nella peggiore delle ipotesi entrerebbero in gioco allora delle compensazioni, senza escludere delle ritorsioni; ma queste sono pur sempre soggette al rispetto del criterio di proporzionalità. Al confronto quanto ci costerebbe restare soli, quale paese terzo senza nessun legame con i vicini?

La conclusione – quasi paradossale – è che la nostra sovranità sarà meglio salvaguardata con un Accordo piuttosto che senza. Vale la pena riflettere e approfondire.

Accordo quadro CH-UE (4) e diritti sociali

Battagliare da outsider o partecipare al tavolo delle decisioni?



● di Remigio Ratti

Martedì 18 giugno: era la data fissata da Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione europea, per rispondere alla lettera del Consiglio federale dell'8 settembre con la quale il governo dichiarava finalmente una disponibilità a firmare l'Accordo; sì, ma a condizione di far prima chiarezza sui tre capitoli emersi dalla consultazione interna: cittadinanza europea, parità salariale, aiuti e sovvenzioni cantonali. Pensando alle elezioni di ottobre per il rinnovo del parlamento il Consiglio federale aveva lasciato intendere al Paese e forse sperato, con sottigliezza diplomatica, che l'UE, per la quale la negoziazione è conclusa, potesse andare oltre le rassicurazioni da fissare con qualche nota a protocollo. Speranze deluse.

Dopo 32 cicli di negoziati e di 23 incontri personali tra Juncker e quattro presidenti svizzeri si va verso il confronto. Non a caso, pur non essendoci un legame diretto con i contenuti dell'accordo presentato ma non parafato in dicembre, verosimilmente Bruxelles

non prorogherà l'equivalenza europea della borsa svizzera in scadenza a fine mese. Come preannunciato la Svizzera risponderà con un piano B. Sarà l'inizio di un nuovo corso di tensioni e di soluzioni da trovare nazione per nazione?

Esulando dall'attualità, ritroviamo un ulteriore esempio di quanto il nostro Paese debba rinnovare la sua sfida storica per un equilibrio tra dipendenze esterne e intraprendenze interne. Meglio essere da soli in un muro contro muro oppure avere la garanzia di partecipare a un tavolo istituzionalmente predefinito? Cominciamo dal primo dei tre capitoli da chiarire: quello relativo alla direttiva UE sulla cittadinanza e sulle sue implicazioni elvetiche.

L'accordo quadro non fa nessuna menzione esplicita alla direttiva UE 2004/38 e ai suoi sviluppi che estendono i diritti ad aiuti sociali anche ai residenti che non hanno o non hanno più un'attività professionale. Queste normative saranno introdotte reciprocamente anche dalla Svizzera? Ricordiamo come finora i lavoratori UE in Svizzera hanno, più che una

libertà di circolazione, una libertà di stabilimento, a condizione di essere in possesso (o in attesa) di un contratto di lavoro oppure se dimostrano di avere di che provvedere alla propria sussistenza. Potremo continuare con questa interpretazione? Pensando inoltre che vi sono ben settecentomila svizzeri che vivono nei paesi UE? Il capitolo dei diritti sociali, finora escluso, va indubbiamente approfondito, ma non è ancora una ragione per bloccare l'accordo istituzionale con tutte le pesanti conseguenze economiche per imprenditori e posti di lavoro.

Con un po' di memoria, si ripropone, a scala più ampia, nient'altro che la casistica che la Svizzera ha conosciuto e risolto in passato al suo interno: quando con i lavoratori stagionali si volevano le braccia, ma non le loro famiglie; oppure quando nell'aiuto sociale si è dovuti realisticamente passare dal criterio dell'origine a quello del domicilio. Il legame tra accordo istituzionale e direttiva sulla cittadinanza europea è solo presumibile; ma a termine le pressioni arriveranno, con o senza Accordo quadro.

Pensando in un quadro di reciproci interessi e diritti, sarà più facile nell'ambito di un accordo negoziare misure analoghe a quelle valide per la Norvegia o la piccola Islanda (spazio SEE). Al contrario saremmo soggetti, nello scenario di battaglie impari, a misure discriminanti o di ritorsione sproporzionate poiché in assenza di quel tribunale arbitrale che non è quel diavolo che si vuol descrivere per la nostra sovranità (cfr. L'Osservatore Magazine n.24, 15.06.19)

Accordo quadro CH-UE (5): Salari e misure d'accompagnamento

Come districarsi tra rischi e incertezze?

● di Remigio Ratti

Estate 2018-Aprile 2019. È rottura del dialogo tra sindacati e Consiglio federale. Il cielo si rischiarà – ma non tanto – solo in tarda primavera grazie, si dice, ai buoni uffici della nuova consigliera federale Karin Keller-Sutter e dopo la chiusura della procedura di consultazione sul progetto d'Accordo quadro istituzionale. Ma chi avesse letto con sufficiente distacco i risultati probabilmente si chiederebbe – di fronte alle svariate decine di domande di chiarimento e assicurazione – in che pianeta siano stati condotti i quattro anni di negoziati.

Se si è arrivati all'attuale situazione di negatività è perché i portatori d'interesse svizzeri e la politica hanno fondamentalmente creduto di guadagnare tempo, tanto più di fronte a un partner negoziale in crescente difficoltà. Così si è lasciato il Dipartimento degli affari esteri praticamente solo. Ma quando si è arrivati al momento di almeno parafare da parte dell'esecutivo il progetto di Accordo, (vedi *L'Osservatore Magazine*, O.M. del 25.5.2019), apriti cielo!

Concretamente dei tre temi-ostacolo evidenziati dalla politica – dopo quello sulla cittadinanza europea (O.M. del 22.6.2019) – quello sulla protezione salariale e delle misure d'accompagnamento è di primo ordine. Tocca un capitolo specifico della cultura e del pragmatismo svizzero che volentieri lascia, in principio, ai partner so-



Ripensando, particolare da un acrilico di Fiorenza Casanova.

ciali discutere e risolverei quesiti tra datori di lavoro e lavoratori. È quasi un elemento dell'identità nazionale. Il progetto non entra nel merito ma provoca tutte le paure di un futuro d'incertezza quanto al significato di un accordo istituzionale che si vuole dinamico. Espliciti sono invece tre punti tecnici, come quelli del deposito di una garanzia finanziaria e del numero dei giorni per l'esame di una domanda di lavoro distaccato (4 giorni invece di 8) o ancora le procedure di contestazione o di compensazione allorquando la Svizzera non potesse accettare o allinearsi alle decisioni dell'apposito tribunale arbitrale.

I punti tecnici fanno parte del capitolo dei *rischi* che, per definizione, corrispondono a dei pericoli o effetti negativi che possono eventualmente manifestarsi e contro i quali ci si assicura o si viene a patti. La natura degli

interrogativi sulla portata dinamica di un accordo istituzionale è in gran parte dell'ordine dell'*incertezza*, definita nella teoria economia del benessere come qualcosa che certamente prima o poi capiterà, ma non si sa quando.

Senza entrare in disquisizioni giuridiche, buona parte dei quesiti di principio così evidenziati si pone comunque, con o senza l'accordo in discussione. Già oggi i nostri tribunali tengono conto o dovranno considerare i pareri della Corte europea di giustizia o del diritto internazionale. Il principio della parità salariale a lavoro uguale è esplicitamente riconosciuto dall'UE e la legge sui lavoratori distaccati è appena stata approvata dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Per questo è verosimilmente difficile che una puntuale strategia tra i sindacati delle due parti dia, anche a termine, dei risultati migliori opponendosi all'accordo.

I nostri diritti e quelli futuri saranno meglio difesi e promossi sedendosi al più presto al tavolo dei lavori e non restando fuori per chissà quanti anni. Si eviterebbe lo scenario peggiore, quando con una nuova commissione e un diverso parlamento europeo le cose non farebbero che complicarsi per ambedue le parti. Il rischio è di vedere la posizione del nostro Paese svalutarsi progressivamente da quella, di per sé eccezionale, di partner in un dialogo bilaterale a semplice paese terzo. Come gli USA o il Canada? Forse; anche da isola al centro dell'Europa?

Accordo quadro CH-UE (6): tra enfattizzazioni strumentali e problematiche epocali

● di Remigio Ratti

La via Svizzera alla costruzione di un'Europa integrata non è la stessa di quella dei Paesi dell'Unione. Ma sicuramente condividiamo un destino europeo, un'idea di Europa capace di essere e dare in un mondo brutalmente in trasformazione, confrontato con epocali sfide ambientali e di società. L'Accordo quadro istituzionale con l'UE – in principio accettato dalla maggioranza dei portatori d'interesse, ma ancora bloccato per chiarimenti e rassicurazioni – non è che uno strumento per affrontare un mondo di relazioni sempre più complesse. Nel medesimo tempo, scopre cruciali punti nevralgici.

Ne sono un esempio significativo – tornando al terzo dei capitoli tecnici che si interpongono alla firma – le resistenze dei Cantoni che si sentirebbero minacciati in materia di aiuti (come la garanzia data alle banche cantonali) e sovvenzioni di varia natura (come i privilegi fiscali, già modificati con la votazione del 19 maggio scorso), considerate incompatibili con il libero scambio e la libera concorrenza. Appare comprensibile che Cantoni e Comuni possano sentirsi toccati, poiché queste competenze si rifanno ai principi di sussidiarietà e di autonomia; una dimensione fondamentale del funzionamento della Confederazione. Ma quanto questi sacrosanti principi non sono già oggi sollecitati per esse-



Particolare da *seivideomonitor*,
acrilico di Fiorenza Casanova

re interpretati in contesti che stanno profondamente mutando? Non a caso il gruppo di riflessione *Coscienza svizzera* (www.coscienza Svizzera.ch) ha lanciato una serie di approfondimenti legati al tema di una Svizzera che si regionalizza di fatto in alcune grandi aree, ponendo a Cantoni e Comuni il quesito di nuovi spazi di governance - di vita, di programmazione, di condivisione strategica.

Entrando nel merito della bontà e accettabilità di questi *aiuti di stato* occorre subito affermare come la reazione dei Cantoni rientri di nuovo nella categoria dell'incertezza (O.M. del 29.6.19). Infatti, le pressioni contro la distorsione dei mercati sono presenti ormai dall'accordo di libero scambio (ALS) con l'allora CEE sui prodotti industriali del 1972. Sarà passato molto tempo, ma i nodi stanno venendo al pettine in un contesto di irrigidimento delle politiche commerciali. Da anni

vogliamo un'estensione del libero scambio al settore dei servizi, bancari e dell'energia, quest'ultimo decisamente cruciale. Finora non se ne è fatto niente. In attesa di un cappello quadro? L'affermazione che la Svizzera voglia essere servita *à la carte* pesa ormai come un macigno in trattative bilaterali che concernono non solo l'UE in quanto tale ma anche tutti i 27 Paesi restanti dopo la Brexit.

Concludendo questa serie di articoli, iniziati con l'auspicio (da ultima spiaggia) che il Consiglio federale potesse almeno parafare il progetto negoziato – salva la procedura democratica di firma e ratifica – dobbiamo constatare come il Paese e perlomeno i suoi portatori di interesse abbiano in genere speculato guadagnando tempo. Di fatto, in un crescendo di interrogativi svizzero-centrici e funzionali, ci siamo trovati impreparati. Lo slogan "politica estera = politica interna" sta dimostrando tutti i suoi limiti.

È necessaria una lettura distaccata: per ridimensionare le enfattizzazioni strumentali e per lasciar scoprire problematiche ben più grandi. A cominciare dalla sfida di un'Europa marginalizzata nell'emergenza di nuove realtà e rapporti di forza mondiali; non è forse l'ora di volere una Svizzera a suo modo politicamente proattiva nel rigenerare fiducia e positività in un avvenire che ci accomuna?

La Svizzera, una costruzione politica tra dipendenze esterne e intraprendenze interne

● di Remigio Ratti

Da sempre, quel territorio chiamato Helvetia, è il frutto di una costruzione politica tra dipendenze esterne e intraprendenze/coesioni interne. La Svizzera si iscrive in uno spazio geografico a cavallo dell'arco alpino e in spazi temporali determinati dal campo di forze degli scenari geopolitici dei vicini, del continente europeo e di quelli mondiali. Malgrado le apparenze di una Svizzera che si vuole secolare, la sua esistenza è il frutto di una costante ricerca di equilibri tutt'altro che facili da trovare. Periodicamente ci sono stati dei momenti di rottura, dei bivi nella sua traiettoria di sviluppo.

Quello dei nostri rapporti con l'Europa e in particolare con l'Unione Europea è uno di questi momenti. Caratteristica attuale è quella di situarsi ormai in un arco di tempo di un ventennio – dal 1992 – quando il 6 dicembre la maggioranza dei Cantoni e della popolazione (con un risicato 50.4%) si pronunciò contro lo Spazio Economico Europeo, la formula di cooperazione limitata all'economia e pensata per chi, come Norvegia, Islanda e Liechtenstein, non si sentiva di fare il passo dell'adesione politica. Non ci risulta che questi tre Paesi ne siano stati stravolti.



LOGOS, acrilico di Fiorenza Casanova.

Per la Svizzera invece si è aperta una fase di incertezza, dove si è potuto entrare nel merito di accordi bilaterali del tutto speciali e anche di guadagnare tempo rispetto ad un'UE che comunque aveva sin dal 2003 espresso l'obiettivo e la necessità di inquadrare il tutto in un contesto di aggiornamenti dinamici. Così siamo caduti in una subdola fase di transizione; infatti, l'Accordo quadro concluso a fine 2018 dopo ben quattro anni di negoziati non è stato nemmeno parafato dal Consiglio federale che pilatescamente ha invece aperto una procedura di consultazione conclusasi questa primavera; ormai alla vigilia delle elezioni del Parlamento europeo del 27

maggio, del ricambio nelle principali istanze dell'UE (31.10.19) e, da noi, del rinnovo ad ottobre del Parlamento. Facile è cavarsela affermando – anche con la scusa della Brexit – “*qu'il est urgent d'attendre*”.

Intanto, il Paese a furia di attendere si sta bloccando per le posizioni radicalizzate ai poli. Dal ritornello sovranista per cui l'accordo quadro sarebbe la tomba del sistema federale svizzero all'alleanza tra opposti sulle rivendicazioni in materia di regole per la libera circolazione dei lavoratori. Così andremo a votare il prossimo anno sulla disdetta del relativo accordo bilaterale. Se accettata cadrebbero anche gli altri accordi e ritorneremmo praticamente alla casella 1992, con una Svizzera di fatto ormai Paese terzo rispetto all'UE e sempre più indifesa dalle nuove *dipendenze esterne* – le nuove regole del gioco (fiscali in particolare, come lo scambio automatico d'informazioni) pensate a livello globale da istanze esterne alla stessa UE. La risposta che stiamo dando appartiene piuttosto alla categoria della difesa (da fuori percepita quasi come arrogante, da cui il diventare facile bersaglio) che non a quella più strategica dell'*intraprendenza*.

Documentazione DFAE

Il Dipartimento degli Affari esteri della Confederazione elvetica (DFAE) ha allestito un [ampio dossier](#) sull'Accordo istituzionale con l'Unione europea.

Riportiamo di seguito integralmente il seguente testo:

Accordo istituzionale Svizzera-UE: l'essenziale in breve



7 dicembre 2018

Accordo istituzionale Svizzera-UE: l'essenziale in breve

1. Interessi in causa

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Campo di applicazione (articolo 2)

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

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

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

3. Meccanismi istituzionali (articolo 1)

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

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

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

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

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

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

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

4. Eccezioni (protocollo 2)

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

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

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

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

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

6. Libera circolazione delle persone

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

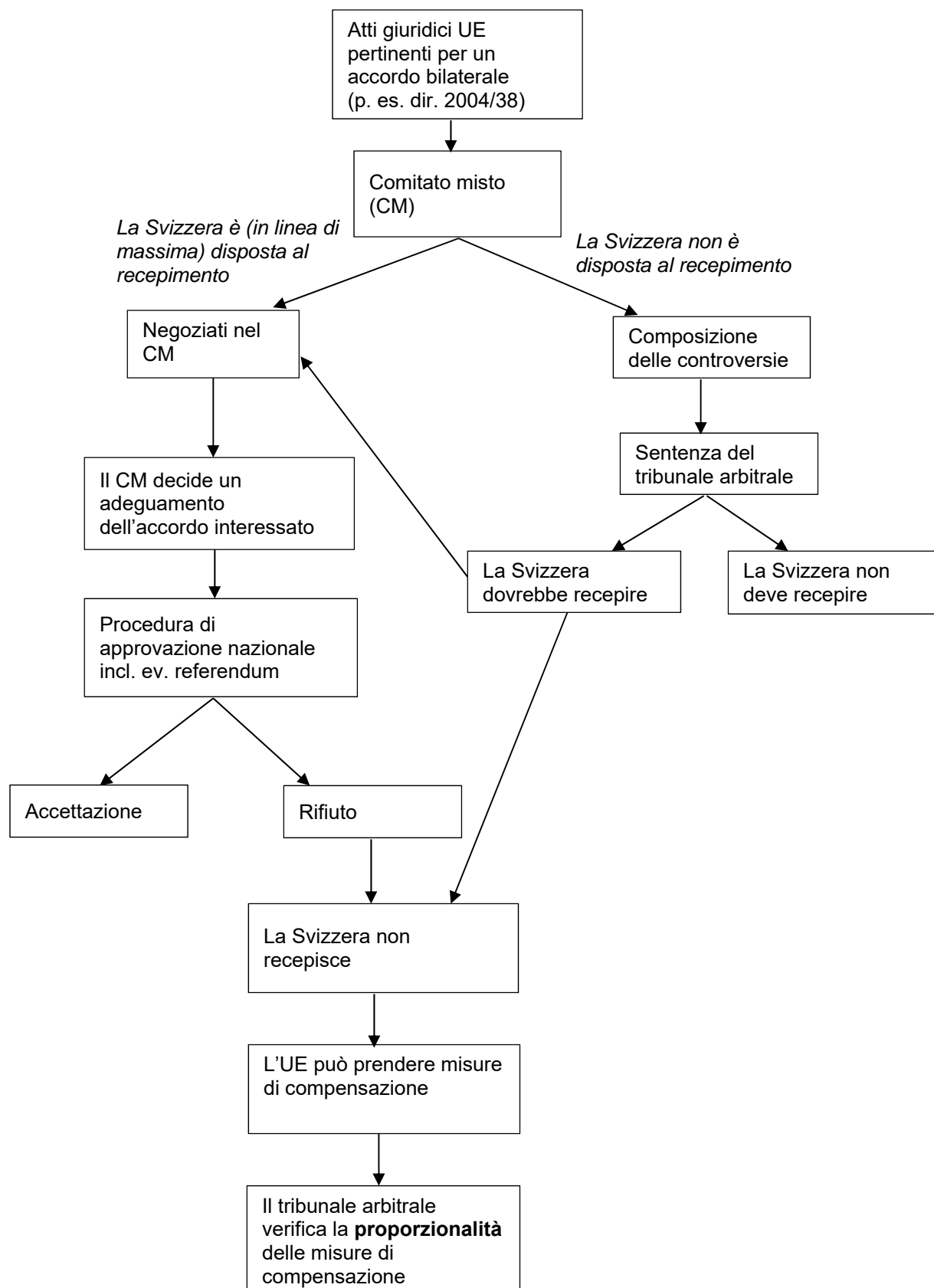
7. Contributi per la riduzione delle disparità economiche e sociali

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

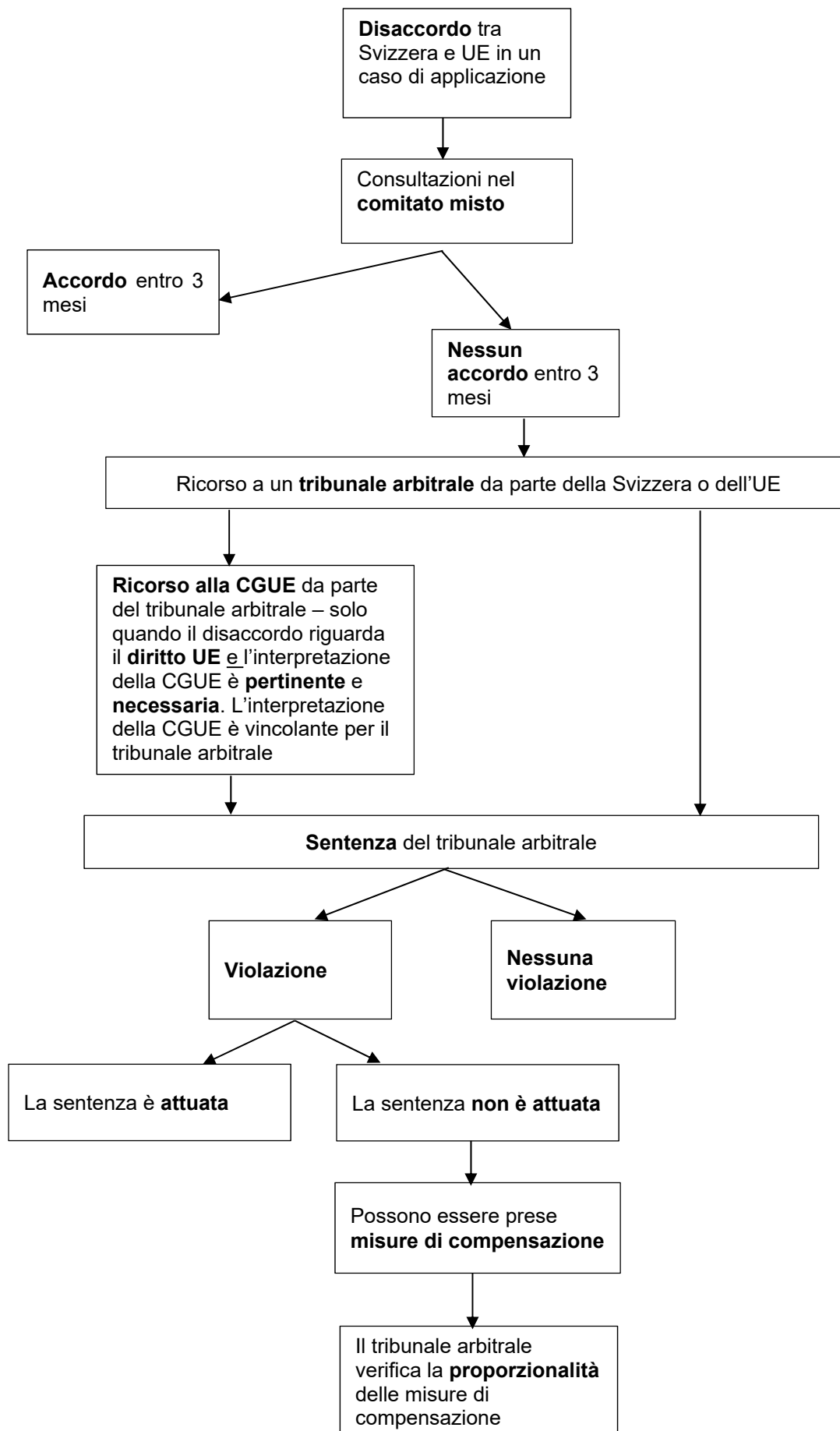
8. Clausola di denuncia (articolo 22)

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

Allegato I: evoluzione dinamica del diritto



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



Per un approfondimento consultare anche il sito di
Coscienza svizzera:

<http://www.coscienza Svizzera.ch/Documentazione-CH-UE>

e in particolare il volume:

SVIZZERA-EUROPA IN CAMMINO

Compendio di una relazione complessa

A cura di Luigi Corfù, Marco Marcacci, Remigio Ratti

Bellinzona, Coscienza Svizzera, 2019

Traduzione, adattamento e aggiornamento del volume di

Benedikt von Tscherner

in collaborazione con:

Peter Erni – Foraus Team Genf – Indrani Das Schmid & Florian Schmid – Remigio Ratti

Schweizer Europa-Brevier - Wieviel Europa braucht die Schweiz?

