



07 / 2019

Accordo istituzionale Svizzera-UE: un'opportunità per le relazioni bilaterali

19.02.2019

L'essenziale in breve

L'accordo istituzionale pone solide basi per il proseguimento e lo sviluppo della via bilaterale con l'UE. Nessuno degli altri potenziali modelli relazionali (isolamento, ampio accordo di libero scambio, adesione allo SEE o all'UE) costituisce un'alternativa equivalente alla via bilaterale. Quest'ultima è stata elaborata quale piano B, dopo il rifiuto da parte dei cittadini svizzeri di aderire nel 1992 allo SEE. Le questioni delicate dal punto di vista della politica interna svizzera legata alle relazioni bilaterali con l'UE perdureranno anche senza l'accordo istituzionale (misure di accompagnamento, direttiva sul distacco dei lavoratori, direttiva sulla cittadinanza, coordinamento dei sistemi sociali). Ma, con questo accordo, la Svizzera si troverebbe in una posizione migliore.

Ritardare i negoziati non è un'opzione. Se l'accordo non venisse firmato, le imprese svizzere dovrebbero attendersi notevoli svantaggi concorrenziali a partire dal mese di luglio di quest'anno (2019).

Contatto o domande

Dott. Jan Atteslander

Membro della Direzione, Responsabile del
Dipartimento Politica estera

François Baur

Responsabile European Affairs

www.dossierpolitik.ch

Posizione di economiessuisse

- Gli ambienti economici svizzeri hanno un interesse vitale a proseguire la via bilaterale con l'UE.
- Oggi non si dispone di nessuna alternativa equivalente all'attuale via bilaterale.
- Concludere un accordo istituzionale è indispensabile per proseguire la via bilaterale.
- Per queste ragioni economiessuisse sostiene l'accordo.
- Prima di sottoscriverlo, occorre però procedere a ulteriori chiarimenti per quanto concerne l'estensione dell'obbligo della ripresa del diritto, gli aiuti di Stato e il ruolo dei partner sociali secondo la legislazione europea sul distacco di lavoratori.

Proposte dell'economia

Chiarimenti a proposito dell'accordo istituzionale

Affinché l'accordo istituzionale abbia una concreta chance dal punto di vista della politica interna svizzera, occorre prendere sul serio le preoccupazioni di importanti attori (quali ad esempio i Cantoni e i partner sociali) e chiarire alcune questioni prima che il Consiglio federale vi apponga la firma. *economiesuisse* chiede dunque al Consiglio federale di chiarire i seguenti tre punti durante la fase di consultazione:

- Occorre precisare che soltanto le regole d'accesso ai mercati sono soggette all'obbligo di ripresa dinamica imposto alla Svizzera, in particolare per quanto concerne un'eventuale ripresa della direttiva sulla cittadinanza europea.
- Occorre chiarire gli effetti dei principi relativi agli aiuti di Stato sul diritto svizzero in materia di sovvenzioni e il sistema federale svizzero, in particolare nell'eventualità in cui l'accordo di libero scambio dovesse essere sottoposto all'accordo istituzionale.
- È infine imperativo concordare con l'UE che il sistema di partenariato sociale e dei controlli paritetici da parte dei partner sociali svizzeri non sia limitato.

Una nuova trattativa dell'accordo non ha nessuna prospettiva di successo, ed *economiesuisse* non la chiede espressamente.

Prendere l'UE in parola: *economiesuisse* chiede una tabella di marcia

In caso di conclusione dell'accordo istituzionale, vi saranno nuovamente le condizioni per normalizzare le relazioni bilaterali tra i due partner. In seguito, si tratterà di aggiornare rapidamente gli accordi in vigore e concludere senza indugi i negoziati nell'ottica della conclusione di altri accordi, attualmente in sospeso.

economiesuisse chiede pertanto al Consiglio federale, dopo la firma dell'accordo, di avviare con la Commissione europea i negoziati su tutti i dossier. Una tabella di marcia, al pari di una dichiarazione d'intenti comune, deve precisare le prossime misure in relazione alle seguenti cooperazioni:

- concludere l'accordo sull'elettricità,
- adattare l'accordo sugli ostacoli tecnici al commercio,
- ottenere il riconoscimento dell'equivalenza della regolamentazione borsistica svizzera e proseguire il processo di riconoscimento nel settore finanziario
- sopprimere le misure dell'UE contro le esportazioni svizzere di acciaio e alluminio,
- ottenere il riconoscimento dell'equivalenza in materia di protezione dei dati,
- negoziare un'associazione a pieni diritti all'accordo quadro di ricerca Horizon Europa,
- concludere l'accordo sulla cooperazione nel settore della sanità pubblica,
- negoziare altre misure di liberalizzazione in vista della partecipazione al mercato aereo europeo,
- negoziare la partecipazione della Svizzera all'agenzia per le ferrovie dell'Unione europea,
- negoziare la partecipazione della Svizzera all'Agenzia del GNSS europeo (sistemi di navigazione via satellite) e l'accesso della Svizzera ai dati del servizio pubblico

- regolamentato (PRS),
- negoziare la partecipazione della Svizzera al programma quadro MEDIA/cultura dell'UE.

Inoltre, auspichiamo che la conclusione di un accordo istituzionale formalizzi i contatti politici tra la Svizzera e l'UE: dovrebbero aver luogo diverse volte all'anno degli incontri tra il ministro svizzero degli affari esteri e il commissario europeo incaricato delle questioni estere, e almeno una volta all'anno tra la presidenza svizzera e la presidenza della Commissione europea, affinché le relazioni economiche possano essere approfondite a livello politico.

Per quanto concerne le future relazioni tra il Regno Unito e l'UE, è importante che le loro modalità non rechino pregiudizi alla Svizzera – questo è anche nell'interesse dell'UE. Anche economiesuisse raccomanda al Consiglio federale di stipulare una clausola di non-discriminazione tra l'UE e la Svizzera a proposito delle relazioni economiche con la Gran Bretagna.

Vantaggi dell'accordo istituzionale

Il contenuto dell'accordo è stato presentato in maniera esaustiva nel [dossierpolitica 01/19](#). Questa proposta di accordo raggiunge i tre obiettivi formulati dagli ambienti economici, ossia:

1. L'accesso attuale al mercato interno dell'UE, basato sugli accordi bilaterali, è garantito. La proposta di accordo garantisce il mantenimento degli attuali accordi d'accesso al mercato con le concessioni accordate dall'UE nei confronti dell'acquis comunitario. Per quanto concerne l'accordo sulla libera circolazione delle persone, essa approva inoltre tre misure d'accompagnamento che l'UE non riconosce al momento attuale.
2. La proposta di accordo mantiene espressamente la possibilità di un futuro sviluppo della via bilaterale con nuovi accordi.
3. La certezza del diritto è sicuramente migliorata, come spiegheremo in seguito.

Inoltre, la proposta contiene numerosi miglioramenti rispetto alla situazione attuale. I principali vantaggi sono:

Vantaggio n° 1: Campo d'applicazione

Inizialmente, l'accordo istituzionale doveva coprire i 140 accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE. La proposta d'accordo attuale si applica unicamente ai cinque accordi di accesso al mercato che costituiscono gli Accordi bilaterali I (libera circolazione delle persone, ostacoli tecnici al commercio, prodotti agricoli, trasporti terrestri ed aerei). Il suo campo d'applicazione è stato fortemente ristretto. Questa restrizione ha il merito di chiarire le cose, di ridurre il potenziale di conflitti e di instaurare la certezza del diritto. Anche futuri accordi di accesso al mercato sarebbero coperti dall'accordo istituzionale. Questo sarebbe il caso di quello sull'elettricità e della partecipazione della Svizzera all'Agenzia dell'UE per le ferrovie. Tuttavia, resta da vedere se anche un futuro accordo di libero scambio modernizzato sarebbe sottoposto all'accordo istituzionale. Questo punto dovrà essere chiarito nell'ambito di futuri negoziati.

Vantaggio n° 2: Composizione delle controversie

Il meccanismo di composizione delle controversie previsto nell'accordo istituzionale migliora nettamente la posizione della Svizzera: quest'ultima potrebbe sottoporre per valutazione una controversia ad un tribunale arbitrale indipendente. Anche se una delle parti non dovesse accettare la decisione di questo tribunale, la controparte potrebbe solo adottare misure di compensazione «proporzionate». Queste misure possono andare fino alla sospensione di un accordo, ma una disdetta è esclusa. La Svizzera potrebbe chiedere al tribunale arbitrale di esaminare la proporzionalità di una misura di compensazione decisa dall'UE. È così poco probabile che questo tribunale ritenga proporzionate misure quali il mancato riconoscimento dell'equivalenza borsistica. Questo proteggerebbe la Svizzera contro decisioni arbitrarie. La Svizzera si vedrebbe dunque dotata di uno strumento efficace per far valere meglio i suoi interessi, ciò che rafforza la certezza del diritto per le imprese.

Vantaggio n° 3: Evoluzione dinamica del diritto, interpretazione e sorveglianza

Nei settori regolati dagli accordi di accesso al mercato, la Svizzera dovrebbe riprendere gli sviluppi normativi dell'UE. Non automaticamente, ma dovrebbe trasporre gli sviluppi nel suo diritto nazionale rispettando i processi legislativi (compreso il referendum). L'evoluzione dinamica del diritto non è solo un obbligo ma anche un diritto: con l'accordo istituzionale, la Svizzera potrebbe così chiedere all'UE l'adattamento, in tempo utile, dell'accordo sugli ostacoli tecnici al commercio. In caso di bisogno, essa potrebbe portare davanti al tribunale arbitrale i ritardi dell'UE. Quest'ultima, dal canto suo, non potrebbe più mettere in pericolo l'accesso al suo mercato interno di prodotti svizzeri, ritardando dei negoziati. In altre parole, l'accordo istituzionale sopprime la possibilità per l'UE di esercitare pressioni politiche. Essa vi ha fatto ricorso dopo l'accettazione dell'iniziativa "contro l'immigrazione di massa". Pertanto, l'evoluzione dinamica del diritto rafforza la certezza del diritto per le imprese.

Occorre inoltre notare che l'UE non rimette in discussione e garantisce contrattualmente le eccezioni all'evoluzione dinamica del diritto previste negli Accordi bilaterali I. Inoltre, la Svizzera potrebbe influenzare delle regolamentazioni europee che si applicano al mercato interno («decision shaping»), poiché sarebbe sistematicamente consultata in occasione dell'elaborazione degli sviluppi legislativi relativi in seno all'UE e inoltre degli esperti svizzeri potrebbero collaborare allo sviluppo di normative nell'ambito di organi dell'UE.

Cos'è l'evoluzione dinamica del diritto?

Nell'accordo istituzionale, la Svizzera si impegna a riprendere, nella sua legislazione, degli sviluppi di norme legali dell'UE. Questo impegno vale unicamente per gli accordi che garantiscono alla Svizzera un accesso non discriminatorio al mercato interno dell'UE. L'obiettivo è quello di garantire l'applicazione di regole identiche in Svizzera e nell'ambito dell'UE. L'obbligo di ripresa vale anche per gli atti normativi che regolano il mercato interno dell'UE. L'estensione esatta della ripresa futura dell'acquis comunitario nel diritto svizzero è da negoziare in seno al comitato misto. Da notare che la Svizzera può introdurre delle disposizioni diverse o dei termini di applicazione più lunghi rispetto al diritto europeo, se le circostanze lo giustificano. Per quanto concerne ad esempio i trasporti terrestri, il limite è fissato a 40 tonnellate per i camion che circolano sulle strade svizzere. Questo limite rimarrebbe anche se l'UE ammettesse tonnellate superiori sulla sua rete stradale. La ripresa nel diritto svizzero avviene nell'ambito del processo legislativo svizzero. Per questo, l'UE dà alla Svizzera un termine di due anni. Nell'eventualità di un referendum contro un progetto di legge, il termine è prolungato di un ulteriore anno.

Vantaggio n° 4: gli aiuti di Stato

In futuro il diritto europeo che regola gli aiuti di Stato si applicherà agli accordi di accesso al mercato che lo prevedono espressamente. Oggi, è il caso unicamente dell'accordo sul trasporto aereo. Queste regole si applicherebbero a un futuro accordo sull'elettricità ed eventualmente a un accordo di libero scambio

modernizzato se fosse così deciso in occasione di futuri negoziati. Fortunatamente, il divieto degli aiuti di Stato non è assoluto. All'art. 8a, cpv. 2, l'accordo istituzionale prevede una serie di deroghe che autorizzano alcuni aiuti di Stato e che si applicherebbero anche alla Svizzera secondo gli accordi settoriali. Queste regole non sono generali, ma si applicano unicamente agli accordi settoriali specifici. È stato possibile, inoltre, preservare l'indipendenza della sorveglianza degli aiuti di Stato – l'UE non riceverà competenza di sorveglianza sovrana nei confronti della Svizzera. L'accordo istituzionale rafforzerà la trasparenza in materia di sovvenzioni e aiuti di Stato in Svizzera, ciò che è positivo.

Aiuti di Stato: quale la posta in gioco?

Il diritto europeo prevede, di principio, un divieto – e de facto un controllo – dei vantaggi finanziari accordati dallo Stato (ad esempio sovvenzioni o sgravi fiscali). Questi vantaggi sono vietati quando sono concessi unicamente a determinati settori o imprese (cioè in modo selettivo) o se favoriscono la produzione di certi prodotti. I vantaggi devono anche ostacolare il commercio transfrontaliero di merci e (poter) indurre una distorsione della concorrenza.

Esistono numerose deroghe, di modo che si potrebbe parlare di un dispositivo di controllo piuttosto che di un divieto rigido. Questo evita distorsioni del mercato. Nuovi aiuti dovrebbero essere annunciati all'organo che controlla la compatibilità degli aiuti con le disposizioni del diritto della concorrenza.

Il diritto della concorrenza svizzera (legge sui cartelli) non contiene regole relative agli aiuti. In virtù della proposta attuale, le regole europee che reggono gli aiuti statali non sono introdotte in tutti i settori, ma solo in settori specifici, quali il trasporto aereo. Questo dovrà essere indicato nel relativo accordo settoriale ^[1].

Vantaggio n° 5: Misure d'accompagnamento

L'UE esige da parte della Svizzera che essa adatti le misure d'accompagnamento (FlaM) al diritto europeo in materia di distacco di lavoratori. Tuttavia, essa non rimette in questione l'obiettivo di queste misure, ossia impedire il dumping salariale e preservare il livello dei salari svizzeri. Al contrario, essa riconosce nell'accordo istituzionale le specificità del mercato del lavoro svizzero. Essa garantisce esplicitamente alla Svizzera delle eccezioni al diritto europeo in materia di distacco dei lavoratori, come un termine d'annuncio preliminare di quattro giorni feriali. A ciò va aggiunto che la Svizzera può, se necessario, introdurre nuove misure d'accompagnamento per proteggere il livello dei salari, sempre che siano proporzionate e non discriminatorie. L'UE concede dunque delle deroghe alla Svizzera di cui altri settori del mercato interno non beneficiano (termine d'annuncio preliminare, ecc.).

Per quanto concerne le misure d'accompagnamento, è importante valutare bene il loro impatto: da una parte, tutti gli studi empirici realizzati finora hanno concluso che la libera circolazione delle persone aveva un effetto minore sul livello dei salari. Tra il 2002 e il 2016, il segmento dei lavoratori con un basso livello di formazione e dunque bassi salari ha registrato la progressione salariale più forte, dello 0,9% all'anno ^[2]. D'altra parte, secondo i calcoli di Avenir Suisse, i soggiorni di breve durata rappresentano in media soltanto lo 0,7%, dell'impiego totale ^[3]. Questo non crea pressione sui salari. A medio termine, i salari in Svizzera sono determinati dalla produttività del lavoro e non dalle misure di accompagnamento.

Vantaggio n° 6: Denuncia dell'accordo

L'accordo istituzionale termina sei mesi dopo la sua denuncia di una delle parti. Tutti gli accordi d'accesso al mercato conseguenti alla conclusione dell'accordo istituzionale sarebbero contemporaneamente disdetti. Per gli accordi d'accesso al mercato del primo pacchetto dei bilaterali, l'accordo istituzionale prevede un processo di consultazione di tre mesi per permettere alle parti di accordarsi sul proseguimento degli accordi. Se queste non riuscissero a trovare una soluzione, gli accordi interessati cesserebbero di essere applicati dopo un termine di sei mesi.

In caso di revoca dell'accordo istituzionale, il legame tra quest'ultimo e gli accordi d'accesso al mercato nonché la disdetta automatica dei secondi, non costituirebbero un deterioramento materiale rispetto alla situazione attuale. Per cominciare, le due parti possono denunciare degli accordi internazionali in ogni momento, anche senza motivo, attraverso le procedure previste a questo scopo. Senza l'accordo istituzionale, in caso di conflitto, l'unica opzione è di negoziare una soluzione politica. In caso di fallimento dei negoziati, denunciare la totalità dell'accordo è l'unica opzione. La composizione delle controversie modifica radicalmente la situazione: in caso di litigio, quest'ultimo potrebbe essere sottoposto ad un tribunale arbitrale indipendente per valutazione. Se una delle parti non dovesse accettare la decisione di questo tribunale, la controparte potrebbe solo adottare misure di compensazione "proporzionate". Queste misure possono andare fino alla sospensione di un accordo (l'accordo è mantenuto ma non è applicato fino alla conclusione della controversia). Disdire un accordo non è di fatto una misura di compensazione considerata come

proporzionata.

L'accordo istituzionale aumenta la certezza del diritto, anche per il proseguimento degli accordi bilaterali. La clausola di denuncia non si applica all'accordo di libero scambio del 1972, poiché quest'ultimo non è coperto dall'accordo istituzionale. Si ignora se questo sarebbe il caso nell'eventualità di una modernizzazione dell'ALS. Questo punto sarà oggetto dei futuri negoziati tra la Svizzera e l'UE.

Settori che richiedono chiarimenti

Direttiva sulla cittadinanza europea

La direttiva sulla cittadinanza europea è politicamente contestata, mentre l'accordo istituzionale non la menziona. Quando l'accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) è stato concluso nel 1999, il concetto della cittadinanza europea esisteva già, ma non è stato ripreso. Di fatto, l'allegato 1 dell'ALC elenca delle direttive che sono state sostituite dopo la direttiva sulla cittadinanza europea. Si può dunque ammettere che alcune parti della suddetta direttiva sono interessate dalla ripresa dinamica del diritto, e che altre non lo sono. In occasione dei futuri negoziati, occorrerà delimitare chiaramente le prescrizioni applicate al mercato interno da quelle che non devono essere riprese dalla Svizzera.

Le conseguenze di una ripresa parziale della direttiva sulla cittadinanza sul diritto svizzero in vigore sono sopravvalutate. Avevamo esaminato questa questione nel [dossierpolitica 01/19](#) (Accordo istituzionale Svizzera UE – domande e chiarimenti). Durante i primi cinque anni del loro soggiorno in Svizzera, i diritti dei cittadini dell'UE corrispondono già a quelli dati dall'accordo sulla libera circolazione delle persone. In seguito, i cittadini di quindici dei suoi Stati hanno il diritto di stabilirsi. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea impedisce ^[4] un'immigrazione nei sistemi sociali. Non è possibile al momento valutare definitivamente se la ripresa della direttiva sulla cittadinanza renderebbe più difficile l'espulsione di criminali cittadini di uno Stato membro dell'UE. Delle prime sentenze del Tribunale federale ^[5] indicano che la pratica della Svizzera dovrebbe situarsi all'interno del margine di valutazione concessa agli Stati membri dell'UE.

Assicurazioni sociali: l'accordo istituzionale è vantaggioso

La questione se l'adattamento dinamico del coordinamento delle assicurazioni sociali prevista nell'accordo istituzionale è problematica per la Svizzera suscita discussioni. L'analisi mostra che la Svizzera si troverebbe in una posizione migliore con un accordo istituzionale: indipendentemente dalla conclusione di un accordo istituzionale, l'UE chiederà alla Svizzera di riprendere il regolamento relativo al coordinamento delle assicurazioni sociali nel riveduto accordo sulla libera circolazione delle persone fintanto che sarà stato adottato nell'ambito dell'UE. Lo stesso valeva anche per i precedenti cambiamenti. Supponendo che l'UE porti a termine la revisione entro la fine della legislatura, nell'aprile 2019, la nuova Commissione potrà avviare i negoziati con la Svizzera in vista della sua ripresa nell'ALC al più presto nel 2020. L'accordo istituzionale pone un quadro chiaro nel quale si inserisce la ripresa nonché la possibilità di chiarire, con un tribunale arbitrale paritario, eventuali esigenze eccessive dell'UE. Se l'UE non riuscisse a concludere la revisione del coordinamento dei sistemi sociali entro la fine della legislatura in corso, dovrebbe riprendere tutto da capo nella nuova legislatura, a partire dal 2020. Se la Svizzera e l'UE non riuscissero ad intendersi sulle modalità di ripresa del regolamento riveduto nell'ALC e l'accordo istituzionale fosse concluso, le misure di compensazione dell'UE dovrebbero essere proporzionate e potrebbero essere portate davanti al tribunale arbitrale per valutazione. Senza l'accordo

istituzionale, misure di compensazione sproporzionate rimarrebbero possibili nei settori senza legame materiale.

Quali sono le implicazioni dell'integrazione al mercato interno europeo?

L'integrazione al mercato interno europeo comporta l'adozione di condizioni quadro regolamentari identiche per gli attori del mercato europei e non europei, e dunque il libero accesso delle imprese al mercato interno dell'UE e dello Stato partner. Sia le imprese che i privati possono trarne vantaggio. L'integrazione presuppone prescrizioni legali identiche per gli attori del mercato non europeo. Un accordo di libero scambio non armonizza le prescrizioni legali, motivo per cui l'accesso al mercato può essere facilitato, ma il libero accesso al mercato non può mai essere raggiunto. Un esempio fittizio mostra come i diversi livelli di accesso al mercato influenzino un'azienda: l'azienda svizzera Heiditech produce utensili da taglio laser di alta qualità. Li esporta nel paese A e nell'UE. La Svizzera ha concluso un accordo di libero scambio con il Paese A e l'UE nonché un accordo di accesso al mercato bilaterale con l'UE, che prevede un'armonizzazione del diritto. Grazie a questi accordi di libero scambio, Heiditech non paga dazi doganali sulle sue esportazioni verso il paese A e verso l'UE. Tuttavia, Heiditech deve fabbricare una versione modificata del suo laser per il paese A per soddisfare le prescrizioni legali in vigore, ciò che provoca costi supplementari. L'impresa ha un rappresentante nel paese A che è incaricato di smerciare i prodotti, è responsabile nei confronti delle autorità per il rispetto delle prescrizioni nazionali e può essere anche tenuto a renderne conto. Tutto ciò ha un prezzo. I laser della società Heiditech sono sottoposti ad un esame di conformità in Svizzera. La società deve sottoporli ad un secondo esame nel paese A. Questi oneri supplementari hanno quale conseguenza che gli strumenti sono esportati verso il paese A ad un prezzo superiore, dallo 0,5 all'1%, e che l'impresa esporta di meno [6].

A seguito dell'armonizzazione del diritto, l'UE da parte sua riconosce l'esame di conformità svizzero ed Heiditech può esportare i suoi laser senza controlli supplementari. Esportare verso l'UE causa meno spese supplementari per Heiditech. La ditta può vendere i suoi laser a prezzi interessanti e si trova alla pari con i concorrenti europei. Le differenze tra l'accesso ai mercati del paese A e dell'UE influenzano direttamente il volume delle vendite delle imprese svizzere su questi mercati. Il beneficio medio della soppressione degli ostacoli tecnici al commercio si situa a quasi 2 miliardi di franchi all'anno [7].

Anche l'autista di locomotive Stefanie e l'autista di camion Walter beneficiano del libero accesso al mercato. L'accordo sui trasporti terrestri apre il mercato UE dei trasporti stradali e ferroviari alle imprese svizzere e viceversa. A tal fine, saranno armonizzate le norme tecniche relative ai veicoli e le norme di accesso alla professione. Questo permetterà all'autista Stefanie di circolare in Italia a bordo di un treno svizzero e i viaggiatori che si recano a Venezia dalla Svizzera, ad esempio, non dovranno cambiare treno a Chiasso per salire su un treno italiano con un conducente italiano. Grazie all'accordo sui trasporti terrestri, la licenza professionale di autista di camion vale anche in Germania. Il tachigrafo utilizzato è

sempre lo stesso. Egli può dunque recarsi a Stoccarda per fornire i laser di Heiditech e non deve consegnare il suo carico ad un collega tedesco alla frontiera. Il valore dell'accordo sui trasporti terrestri è stimato in circa 500 milioni di franchi all'anno [8].

In caso di adozione dell'accordo istituzionale, la Svizzera sarebbe posizionata meglio o peggio?

Nella sua analisi economie suisse giunge alla conclusione che con un accordo istituzionale la Svizzera sarebbe meglio posizionata.

Quali aspetti delle relazioni con l'UE peggiorerebbero senza accordo istituzionale?

Senza accordo istituzionale, bisogna attendersi che l'UE non concluda più alcun accordo d'accesso al mercato con la Svizzera e che quelli esistenti non possano più essere modernizzati o adeguati. Già oggi, i colloqui o i negoziati in corso con la Svizzera sono stati sospesi o ritardati a causa di una direttiva interna della Commissione europea fino a quando non sarà stato trovato un risultato soddisfacente per l'accordo quadro. Esempi delle conseguenze dirette:

- nessun prolungamento del riconoscimento dell'equivalenza borsistica oltre il 30 giugno 2019;
- nessun adattamento dell'accordo sul riconoscimento reciproco in materia di valutazione della conformità (ARM); ciò potrebbe comportare, a breve scadenza, un deterioramento delle condizioni d'accesso al mercato dell'UE di numerosi prodotti svizzeri;
- l'impossibilità di ottenere in tempo la partecipazione della Svizzera al programma quadro di ricerca europeo Horizon Europa;
- il rifiuto di ogni eccezione alle misure di salvaguardia dell'UE nel contesto del conflitto commerciale internazionale;
- un rischio maggiore di mancato riconoscimento dell'equivalenza della regolamentazione relativa alla protezione dei dati.

Per le imprese svizzere ci si potrebbero quindi attendere seri problemi di accesso al mercato entro i prossimi due anni.

Nuovi negoziati sarebbero poco probabili

Il 17 dicembre 2018, la Commissione europea ha chiaramente indicato che la proposta di accordo istituzionale, che è il risultato di quattro anni di trattative, non può essere rinegoziata. È però possibile chiarire alcuni punti. L'UE ha adottato la stessa posizione nei confronti del Regno Unito per quanto concerne il previsto accordo di uscita dall'unione.

È possibile sospendere i negoziati o la conclusione dell'accordo?

Sospendere i negoziati per riprenderli nel 2020, dopo le elezioni federali, non è un'opzione. Vi sono delle elezioni anche nell'UE: il Parlamento e una nuova Commissione saranno eletti rispettivamente in maggio ed entro la fine dell'anno. Per negoziare con la Svizzera, la nuova Commissione europea dovrebbe ottenere un nuovo mandato. E i negoziati dovrebbero riprendere tutto da capo. Inoltre, non è certo che una nuova Commissione sia ancora disposta a proseguire sulla strada

bilaterale con la Svizzera dopo che la Commissione Juncker non è riuscita a raggiungere un accordo con la Svizzera per tutta la sua legislatura. L'UE rischia di abbandonare questa strada e di non più adattare gli accordi bilaterali, anche se questi non vengono denunciati. Questo comporterebbe inevitabilmente un rapido peggioramento dell'accesso al mercato per le imprese svizzere, fino a quando la pressione sulla Svizzera è così forte da dover discutere le alternative disponibili (relazioni basate su un accordo di libero scambio globale, unione doganale, adesione allo SEE o all'UE).

Nulla indica che il clima sia più favorevole tra uno o due anni. Il tono dell'UE si è inasprito in questi ultimi anni ed essa si mostra più impaziente nei confronti della Svizzera.

I temi delicati legati alle relazioni bilaterali saranno attuali anche senza un accordo istituzionale

Le questioni delicate dal punto di vista della politica interna svizzera legate alle relazioni bilaterali con l'UE perdureranno anche senza accordo istituzionale. In caso di rifiuto dell'accordo istituzionale, la questione delle misure di accompagnamento non sarà regolata, tanto meno quella della ripresa, chiesta dall'UE, di elementi della direttiva sulla cittadinanza europea e del regolamento 883/2004 sul riveduto coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. L'UE manterrà le sue esigenze. Con un accordo istituzionale, essa dovrebbe però formularle nel previsto contesto giuridico. In mancanza di soluzioni, le misure di compensazione dell'UE dovrebbero riguardare il settore interessato ed essere proporzionate. Occorre dunque partire dal principio che, su queste questioni, la Svizzera sarebbe meglio posizionata con un accordo istituzionale (cf. i vantaggi).

Modelli relazionali alternativi Svizzera-UE: esiste un piano B?

Per iniziare, bisogna ricordare che la via bilaterale è il piano B elaborato dopo il rifiuto della Svizzera di aderire nel 1992 allo SEE.

I modelli relazionali alternativi tra la Svizzera e l'UE devono essere comparati alla via bilaterale sulla base di criteri omogenei. I criteri decisivi per le imprese svizzere sono i seguenti:

- un accesso ottimale al mercato interno dell'UE (**accesso al mercato**);
- il mantenimento della **competitività** internazionale;
- la **sovranità** della Svizzera in materia di elaborazione di condizioni quadro economiche;
- la **certezza del diritto**, vale a dire un quadro giuridico chiaro, stabile e prevedibile a lungo termine.

Questi criteri si contraddicono parzialmente, ragione per la quale occorre trovare un equilibrio ottimale. Ecco quanto risulta se si applicano questi quattro criteri a tutti i modelli relazionali possibili e se si paragonano questi modelli alla via bilaterale con un accordo istituzionale:

Un'**adesione all'UE** permetterebbe di accedere a tutti i settori del mercato interno

senza discriminazioni. Bisognerebbe però attendersi una forte spinta normativa e un indebolimento della competitività internazionale. La Svizzera potrebbe partecipare all'elaborazione delle regolamentazioni, ma dovrebbe cedere delle competenze all'UE in vari settori, quali l'economia, le relazioni esterne, le dogane, la cooperazione giudiziaria, ecc., ciò che si tradurrebbe in una perdita di sovranità. La certezza del diritto, d'altro canto, verrebbe rafforzata perché verrebbe creata la stessa base giuridica del principale partner commerciale in settori importanti. Attualmente questa opzione non ha alcuna possibilità dal punto di vista della politica interna.

Un'**adesione allo SEE** permetterebbe di accedere a tutti i settori del mercato interno senza discriminazioni. Questa scelta comporterebbe un'ondata di liberalizzazioni nei settori delle infrastrutture (trasporti pubblici, approvvigionamento energetico, comunicazione elettronica, ecc.) che aumenterebbe la competitività. Tuttavia, la ripresa dell'insieme dell'acquis comunitario susciterebbe una spinta normativa, che sarebbe piuttosto dannosa per la competitività internazionale. Anche la ripresa dell'acquis comunitario senza competenze di codecisione comporterebbe una perdita di sovranità. Un'adesione allo SEE darebbe la certezza del diritto alle imprese creando basi legali identiche per le questioni relative al mercato interno. Detto questo, essa non avrebbe alcun impatto sull'accesso ai mercati internazionali. Questa opzione ha poche possibilità di essere accettata in Svizzera.

Un'**unione doganale** non migliorerebbe l'accesso al mercato per i prodotti svizzeri. Dal momento che i prodotti industriali originari dei due paesi sono già esentati dai dazi doganali in virtù dell'accordo di libero scambio del 1972, un'unione doganale potrebbe tutt'al più ridurre quelli sui prodotti agricoli, ciò che sarebbe molto difficile da far accettare in Svizzera. Grazie all'accordo bilaterale sulla facilitazione e la sicurezza doganali, gli oneri amministrativi hanno potuto essere ridotti al minimo. Senza le regole armonizzate per i prodotti industriali e di consumo secondo l'accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, l'accesso al mercato per le imprese svizzere peggiorerebbe sensibilmente. Rispetto alla via bilaterale, questa opzione non migliorerebbe la competitività internazionale, poiché l'UE non detiene un accordo di libero scambio con la Cina e poiché non è certo che dei partner commerciali dell'UE accordino alla Svizzera le stesse agevolazioni commerciali. La Svizzera dovrebbe rinunciare alla sua sovranità nelle sue relazioni con gli Stati terzi. Essa dovrebbe accettare che accordi di libero scambio conclusi dall'UE con Stati terzi le vengano applicati, e questo senza garanzia di reciprocità. Affinché dei partner commerciali dell'UE possano trattare la Svizzera alla pari, quest'ultima dovrebbe liberalizzare la sua agricoltura come nel caso dell'UE. Gli interessi di politica estera dell'economia svizzera non sarebbero più presi in considerazione dall'UE. E la certezza del diritto non risulterebbe rafforzata.

Un **ampio accordo di libero scambio** suppone facilitazioni dell'accesso al mercato realizzabili senza ripresa del diritto europeo né equivalenza sorvegliata delle prescrizioni fissate contrattualmente. Questo comporterebbe una massiccia diminuzione dell'accesso al mercato rispetto alla via bilaterale, attraverso la quale viene concesso alle imprese svizzere l'accesso illimitato al mercato interno e la parità di trattamento con i concorrenti dell'UE nei settori convenuti. Nell'ambito delle

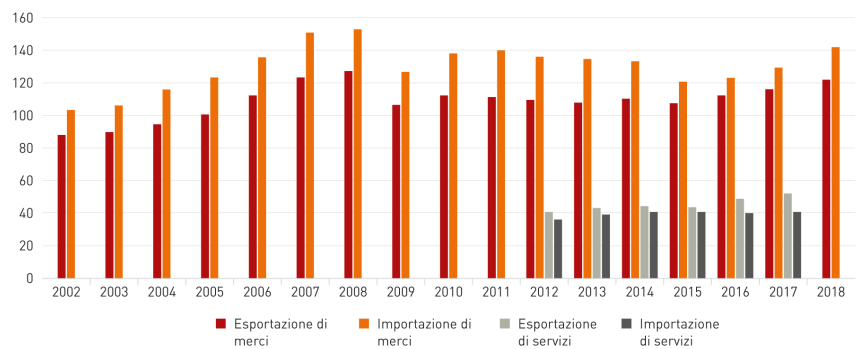
esportazioni, la Svizzera dovrebbe adattare i suoi prodotti per soddisfare le normative dei principali mercati in cui esporta. Questa «ripresa autonoma» non darebbe ai produttori svizzeri il diritto ad una parità di trattamento da parte dell'UE, come è il caso con gli accordi bilaterali di accesso al mercato. La perdita dell'accesso privilegiato al mercato interno dovrebbe essere compensata da un numero maggiore di accordi di libero scambio con Stati terzi. Questo richiederebbe la liberalizzazione di settori quali l'agricoltura o le infrastrutture. Anche l'UE esigerebbe probabilmente dalla Svizzera delle misure di liberalizzazione più spinte per un accordo di libero scambio. Rispetto alla via bilaterale, un ampio accordo di libero scambio non presenta vantaggi in termini di sovranità e di certezza del diritto.

Conclusioni: Nessuno dei modelli relazionali alternativi equivale alla via bilaterale con un accordo istituzionale. Quest'ultimo è, lo rammentiamo, il piano B elaborato dopo il rifiuto di aderire allo SEE nel 1992.

Grafico 1

L'UE è sempre il principale partner commerciale della Svizzera

► In miliardi di franchi



Fonte: Amministrazione federale delle dogane (AFD), Banca nazionale svizzera (BNS)
www.economiesuisse.ch

Accordo istituzionale: un buon deal per la Svizzera, ma occorrono dei chiarimenti

L'accordo istituzionale è positivo per la Svizzera: esso preserva gli interessi degli ambienti economici svizzeri, dota le relazioni tra Svizzera e UE di basi stabili e rende nuovamente possibile la conclusione di altri accordi di accesso al mercato nonché la collaborazione in altri settori.

Tuttavia, non sarà possibile ottenere il sostegno politico necessario all'accettazione dell'accordo istituzionale in Svizzera senza i chiarimenti menzionati né risposte soddisfacenti per quanto riguarda la portata della ripresa dinamica, le conseguenze delle regole relative agli aiuti di Stato e quelle relative al distacco di lavoratori.

-
1. Fonte: TOBLER/BEGLINGER-Brevier sur l'accord institutionnel Suisse-UE, edizione 2019-01.1, 14 gennaio 2019, p. 31 ss.
 2. Quattordicesimo rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE, del 3 luglio 2018
 3. PETER GRÜNENFELDER, PATRICK DÜMMLER, MARCO SALVI, L'accord institutionnel et le marché du travail, Analyse économique des questions bilatérales actuelles avec l'UE concernant le marché du travail, Avenir Suisse, 18 gennaio 2019
 4. Cf. degli esempi nel dossierpolitica 01/19, p. 10.
 5. Sentenza del TF del 1o novembre 2018 (6B 235/2018) e del 23 novembre 2018 (6B_209/2018)
 6. Rapporto del Consiglio federale in risposta al postulato di Karin Keller-Sutter [13.4022] «Un accord de libre-échange avec l'UE à la place des accords bilatéraux», p. 32
 7. Dossierpolitica 04/19 Il valore dell'accordo istituzionale, p. 5
 8. Dossierpolitica 04/19 Il valore dell'accordo istituzionale, p. 6