



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Il Consiglio federale

Berna, 26 maggio 2021

Rapporto riguardante i negoziati per un accordo quadro istituzionale tra la Svizzera e l'UE¹

¹ Accordo che facilita le relazioni bilaterali tra l'Unione europea e la Confederazione Svizzera nelle parti del mercato interno alle quali la Svizzera partecipa («Accordo istituzionale»).

Compendio

Desideroso di consolidare la via bilaterale con l'UE, nel 2006 il Consiglio federale menziona ufficialmente l'opzione di un «accordo quadro». Nel 2007 decide di valutare se un tale accordo sia opportuno, rispondendo alle richieste formulate a più riprese dal Parlamento, dal 2002, di analizzare l'opportunità e la fattibilità di un tale accordo. Anche l'UE segnala il proprio interesse per un «accordo quadro», come confermano le conclusioni dell'8 dicembre 2008 del Consiglio che sanciscono l'obiettivo dell'UE di mettere a punto un meccanismo istituzionale per gli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE. Tuttavia, è soltanto a partire dal 2010 che la Svizzera e l'UE esplorano sotto il profilo tecnico l'opzione di un «accordo quadro» ed istituiscono a tal fine un gruppo di lavoro comune. I risultati del gruppo di lavoro, giudicati incoraggianti malgrado le notevoli divergenze, permettono alla Svizzera di modellare la propria strategia e di sancire i propri principi per una soluzione istituzionale. Alla luce di una crescente pressione da parte della Commissione europea, che vuole vedere disciplinata la questione istituzionale prima di avanzare su qualsiasi altro dossier in sospeso, nel 2012 la Svizzera elabora proposte per una soluzione istituzionale e le presenta all'UE. Questi scambi rilanciano i dibattiti a livello tecnico consentendo alla Svizzera e all'UE di definire, nel 2013, un «non-paper» comune contenente tre possibili opzioni negoziali. La Svizzera e l'UE prediligono la terza opzione. Questa è imperniata su un modello a due pilastri, nel quale le questioni interpretative e di vigilanza competerebbero indipendentemente alla Svizzera e all'UE ognuna sul proprio territorio, contemplando un ruolo per la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) nella composizione delle controversie.

È su questa base che nel 2014, una volta adottati i rispettivi mandati negoziali, la Svizzera e l'UE avviano i negoziati. Tra il 2014 e il 2018 (con una pausa tra il novembre 2014 e il novembre 2015), le delegazioni della Svizzera e dell'UE si incontrano regolarmente nel quadro di tornate negoziali formali. Pur riuscendo ad abbozzare diversi compromessi riguardanti in particolare i meccanismi istituzionali, si rivela impossibile trovare una soluzione negoziale su questioni materiali legate all'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC), ovvero alla direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE e alle misure di accompagnamento.

Il 23 novembre 2018 l'UE comunica alla Svizzera di ritenere conclusi i negoziati sull'Accordo istituzionale esercita una pressione crescente sulla Svizzera per una rapida conclusione dell'Accordo rifiutandosi di aggiornare gli accordi bilaterali esistenti. Alla luce dei punti ancora in sospeso, il Consiglio federale decide di non parafare la bozza di accordo e di sottoporla invece a un'ampia consultazione nazionale. I tre punti che, in base ai risultati della consultazione, necessitano di ulteriore chiarimento (direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, misure di accompagnamento, aiuti di Stato) sono comunicati all'UE il 7 giugno 2019.

Con il coinvolgimento dei Cantoni e delle parti sociali, l'11 novembre 2020 il Consiglio federale definisce la propria posizione riguardo ai punti ancora in sospeso dell'Accordo istituzionale. Le rinegoziazioni condotte dal gennaio 2021 sui chiarimenti richiesti dalla Svizzera portano a una migliore comprensione reciproca e, su alcuni punti, anche a un avvicinamento delle posizioni, ma confermano le fondamentali divergenze nel settore della libera circolazione delle persone, emerse già all'inizio dei negoziati. Queste divergenze materiali sono ulteriormente acuite dai diversi interessi in gioco per le due parti. La Svizzera, che in relazione ai meccanismi istituzionali ha già fatto concessioni in termini di sovranità politica, ha bisogno di proteggere i propri interessi essenziali quantomeno nel delicato ambito della libera circolazione delle persone attraverso limitazioni mirate al recepimento dinamico del diritto europeo. Per l'UE, invece, è proprio l'approccio dinamico nel settore della libera circolazione delle persone il valore aggiunto dell'Accordo istituzionale.

Alla luce di queste sostanziali divergenze materiali e di interessi politici, a breve termine non è ipotizzabile una soluzione dei punti in sospeso nel senso auspicato dalla Svizzera. Pertanto, il Consiglio federale ritiene che le condizioni per la conclusione dell'Accordo istituzionale non siano soddisfatte. Le conseguenze della mancata conclusione dell'Accordo e della graduale

limitazione dell'accesso al mercato europeo da parte dell'UE non sono facilmente prevedibili o quantificabili poiché dipendono sia dalla reazione dell'UE sia da eventuali misure adottate dalla Svizzera. È pertanto decisivo che la mancata conclusione dell'Accordo istituzionale sia accompagnata sia dalla pianificazione, attualmente in corso, di misure unilaterali di attenuazione (contenimento dei danni) sia da sforzi finalizzati a trovare un'intesa con l'UE, con l'obiettivo di ridurre al minimo la possibilità che si inneschino dinamiche negative e di stabilizzare le relazioni con l'Unione (mantenimento dello status quo).

Indice

1	Mandato e obiettivi del rapporto	5
2	Cronistoria dei negoziati istituzionali tra la Svizzera e l'UE.....	5
2.1	Contesto delle relazioni Svizzera-UE precedente ai negoziati istituzionali	5
2.2	Svolgimento dei negoziati	6
2.2.1	Fase esplorativa.....	6
2.2.2	Mandati negoziali iniziali	10
2.2.3	Svolgimento dei negoziati tra il 2014 e il 2018	11
2.2.4	Fase di interruzione dei negoziati tra il 2019 e il 2020.....	16
2.2.5	Fase finale dei negoziati nel 2021	17
2.3	Risultati del negoziato	18
2.3.1	Campo di applicazione.....	18
2.3.2	Meccanismi istituzionali e funzionamento dell'Accordo	18
2.3.3	Aiuti di Stato.....	21
2.3.4	Libera circolazione delle persone.....	22
2.3.5	Dichiarazioni congiunte e decisione del comitato misto dell'ALS 1972.....	23
3	Valutazione del risultato dei negoziati	23
3.1	Situazione iniziale. Interessi in causa	23
3.2	Mandato negoziale del 2013	24
3.2.1	Questioni istituzionali	24
3.2.2	Aspetti materiali	24
3.3	Valutazione della bozza di accordo del 23 novembre 2018	25
3.4	Valutazione dei risultati delle rinegoziazioni sui tre punti ancora in sospenso nella primavera del 2021	26
3.5	Conseguenze di una mancata conclusione	27
3.6	Risultati delle consultazioni di politica interna.....	29
3.7	Bilancio e conclusioni	30

1 Mandato e obiettivi del rapporto

Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) di presentargli, entro il 26 maggio 2021, un rapporto in cui siano descritti i preparativi, lo svolgimento e i risultati dei negoziati su un accordo istituzionale tra la Svizzera e l'UE. Questi tre aspetti sono illustrati nel capitolo 2. Una valutazione dei risultati dei negoziati è presentata nel capitolo 3.

2 Cronistoria dei negoziati istituzionali tra la Svizzera e l'UE

2.1 Contesto delle relazioni Svizzera-UE precedente ai negoziati istituzionali

Nel 2006 il Consiglio federale fa il punto della situazione sul **futuro della sua politica europea**. Dopo i successi conseguiti nel 2005 con le votazioni sugli Accordi di associazione a Schengen/Dublino e l'estensione della libera circolazione delle persone ai dieci nuovi Stati membri dell'UE, il suo obiettivo è determinare il seguito della via bilaterale. Desideroso di consolidarla, nel rapporto Europa menziona l'opzione di un **miglioramento del quadro istituzionale**, che potrebbe concretizzarsi con la conclusione di un «accordo quadro»². L'obiettivo di un tale accordo sarebbe garantire una migliore «coordinazione d'insieme» garantendo la «riorganizzazione istituzionale» degli accordi più importanti tra la Svizzera e l'UE. L'idea di un «accordo quadro» non è nuova in Svizzera. Inizialmente, i contorni di un tale accordo, a volte denominato anche accordo «d'associazione», restano vaghi. L'idea alla base dell'accordo, ovvero rendere le relazioni bilaterali il più possibile strette ed equilibrate dotandole di «procedure e istituzioni comuni», emerge ufficialmente in Parlamento, dove, da marzo 2002, è tematizzata dalla Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati e diviene altresì oggetto di interventi parlamentari³. Più in generale, questa idea riporta in primo piano anche una questione (partecipazione di uno Stato terzo al mercato interno dell'UE attraverso il recepimento dell'*acquis* dell'UE) che era già un punto centrale dei negoziati dello Spazio economico europeo (SEE). Per il Consiglio federale, un «accordo quadro» diventa un'opzione soltanto una volta conclusi i Bilaterali II.

Le riflessioni sul futuro della via bilaterale, avviate nel 2006, si concretizzano l'anno successivo. Nel marzo 2007 il Consiglio federale fissa **tre obiettivi** in materia di politica europea per garantire: 1) la **messa in atto** rapida ed efficace dell'insieme degli accordi bilaterali conclusi con l'UE, 2) lo **sviluppo** delle relazioni con l'UE attraverso la conclusione di accordi in nuovi ambiti di interesse comune, 3) il **consolidamento** delle relazioni con l'UE, anche sondando la possibilità di un eventuale «accordo quadro». Decide altresì di valutare l'opportunità e la fattibilità di un tale accordo, la cui forma a questo stadio non è ancora precisata, rispondendo così alle varie richieste formulate dal Parlamento⁴. Parallelamente, il Collegio governativo definisce una serie di dossier considerati prioritari in vista di negoziati con l'UE (in particolare, nei settori dell'elettricità, dell'agroalimentare, della sanità pubblica e della sicurezza dei prodotti nonché il dossier REACH riguardante la registrazione, la valutazione e l'autorizzazione delle sostanze chimiche).

L'UE, dal canto suo, manifesta a più riprese sia a livello tecnico che politico l'interesse per la conclusione di un «accordo quadro». Nelle sue **conclusioni dell'8 dicembre 2008**, il Consiglio dell'UE, pur ricordando la sua «cooperazione ampia e fruttuosa» con la Svizzera, sottolinea per la prima volta che il buon funzionamento del mercato interno implica di interpretare e

² FF 2006 6244

³ FF 2002 5639; Postulato Polla (02.3374); Postulato Stähelin (05.3564); Comunicato della CPE-S del 1° settembre 2006 in cui la Commissione riferisce di salutare con favore il rapporto Europa del Consiglio federale e di ritenere particolarmente interessante l'idea di esaminare l'opzione di un accordo quadro.

⁴ FF 2002 5639; Postulato Polla (02.3374); Postulato Stähelin (05.3564).

applicare in modo omogeneo l'*acquis* comunitario, in costante evoluzione. L'UE constata, inoltre, l'esistenza di divergenze tra gli accordi bilaterali con la Svizzera e l'evoluzione del pertinente *acquis*. Il suo obiettivo è rimediare, nello specifico, attraverso la messa a punto di un meccanismo istituzionale in grado di assicurare che gli accordi bilaterali siano adeguati più efficacemente all'evoluzione dell'*acquis*. In questo contesto, la Commissione europea ribadisce il proprio interesse a **sondare la possibilità di un «accordo quadro»** in occasione dell'incontro del 15 dicembre 2008 tra il presidente della Confederazione Pascal Couchepin e il presidente della Commissione José Manuel Barroso.

Nel 2009 la Svizzera e l'UE non conducono alcun colloquio esplorativo sulla possibilità di un «accordo quadro». L'anno è segnato dalle elezioni europee e dalla votazione del 17 maggio 2009 in Svizzera sul rinnovo della libera circolazione delle persone con l'UE (come previsto dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone [ALC] dopo una durata iniziale di 7 anni). Questa pausa consente al Consiglio federale di definire nel proprio rapporto sulla politica estera 2009 i **principi applicabili al recepimento dell'*acquis***, che avranno un ruolo importante nella definizione della propria posizione sulla questione istituzionale⁵. I principi in questione scaturiscono da un'insoddisfazione comune riguardante lo sviluppo degli accordi bilaterali. La Svizzera, per esempio, lamenta l'aggiornamento lento e a volte esitante di alcuni capitoli dell'Accordo sul reciproco riconoscimento (qui di seguito MRA), mentre l'UE rimprovera già alla Svizzera, con accresciuta veemenza, il suo rifiuto di recepire nell'ALC la direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'UE di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione (qui di seguito «direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE»). I principi si ispirano al recente Accordo tra la Svizzera e la Comunità europea riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza, concluso il 25 giugno 2009 (qui di seguito «Accordo di agevolazione»). Anch'esso prevede il recepimento dinamico dell'*acquis* e, nel caso di mancato recepimento, la possibilità per la parte lesa di adottare misure di riequilibrio proporzionate (fino alla sospensione di una parte dall'accordo). In questo contesto, la Svizzera è pronta ad accettare che i negoziati per futuri accordi di accesso al mercato con l'UE si basino sul diritto pertinente dell'Unione. Ciononostante, per il Consiglio federale è essenziale che 1) gli accordi rispettino la sovranità della Svizzera (è dunque escluso il recepimento automatico dell'*acquis* richiesto dall'UE), 2) il recepimento dell'*acquis* sia compensato da una partecipazione adeguata alla sua elaborazione in seno all'UE (*decision shaping*), 3) le procedure interne svizzere (e i termini) siano rispettate, 4) tutti gli adeguamenti degli accordi siano subordinati al consenso di entrambe le parti e 5) in caso di mancato recepimento di uno sviluppo dell'*acquis* europeo da parte della Svizzera, l'UE possa adottare unicamente misure di compensazione proporzionate (nessun automatismo).

2.2 Svolgimento dei negoziati

2.2.1 Fase esplorativa

Il 19 luglio 2010, in occasione dell'incontro tra la presidente della Confederazione Doris Leuthard e il presidente della Commissione europea José Manuel Barroso, la Svizzera e l'UE decidono di **avviare colloqui esplorativi su un possibile «accordo quadro»**. I colloqui sono affidati a un **gruppo di lavoro tecnico Svizzera-UE** (a livello di direttori). Per preparare questa nuova fase, nell'agosto 2010 il Consiglio federale sancisce i principi che i rappresentanti svizzeri del gruppo di lavoro devono difendere. Tali principi, figuranti in parte nel suo rapporto sulla valutazione della politica europea svizzera⁶, pubblicato nel settembre 2010 in risposta al postulato Markwalder 09.3560, si basano sui quattro elementi di una soluzione istituzionale: l'evoluzione del diritto, l'interpretazione, la vigilanza e la composizione delle controversie. Per quanto attiene all'**evoluzione del diritto**, il Consiglio federale rammenta i principi illustrati nel

⁵ FF 2009 5463, in particolare 5503.

⁶ FF 2010 6395

suo rapporto sulla politica estera 2009, che si rifanno all'Accordo di agevolazione. Riguardo all'**interpretazione** non esclude la possibilità di nuovi meccanismi se idonei ad assicurare una migliore coerenza nell'interpretazione degli accordi bilaterali (p. es. principio di omogeneità, organo giudiziario comune). In materia di **vigilanza**, precisa che se un'autorità indipendente verrà creata, dovrà essere nazionale o multilaterale. Infine, per la **composizione delle controversie** favorisce l'istituzione di un tribunale arbitrale o di un organo congiunto analogo.

2.2.1.1 Gruppo di lavoro Svizzera-UE

Il gruppo di lavoro Svizzera-UE si compone, per la Svizzera, di rappresentanti del DFAE, del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ed è sostenuto, sul piano nazionale, da un gruppo di lavoro che riunisce rappresentanti di tutti i dipartimenti federali. Il gruppo di lavoro Svizzera-UE si riunisce tra settembre e novembre del 2010 e impernia il proprio lavoro su un «non-paper» proposto dalla Svizzera. Nel documento figurano **tre ipotesi di modello istituzionale**: 1) il modello dell'Accordo di agevolazione del 2009 (favorito dalla Svizzera, ma respinto dall'UE); 2) il modello a due pilastri (anche questo favorito dalla Svizzera); 3) il modello basato sul SEE (favorito dall'UE). L'UE propone alla Svizzera di aggiungere due ulteriori modelli che, in entrambi i casi, accordano competenze alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE): il primo si basa sul funzionamento dell'Accordo di associazione a Schengen e prevede in particolare il rinvio di questioni pregiudiziali alla CGUE; il secondo si ispira al SEE, ma accorda un ruolo alla CGUE per la composizione delle controversie. La Svizzera boccia queste due ipotesi che sono quindi scartate dai lavori.

Nell'insieme, i risultati del gruppo di lavoro sono giudicati incoraggianti. Su numerosi aspetti vi sono **alcuni orientamenti comuni**, tra cui, in particolare, il recepimento dinamico del diritto dell'UE a condizione che la Svizzera possa partecipare all'elaborazione dell'*acquis*, la volontà comune di assicurare un'interpretazione omogenea degli accordi bilaterali interessati nonché la vigilanza indipendente sulla loro applicazione. D'altro canto, però, persistono **divergenze importanti**, riguardanti in particolare la natura delle misure di compensazione nel caso di mancato recepimento dell'*acquis* europeo da parte della Svizzera (automatismo per l'UE; nessun automatismo e proporzionalità delle misure per la Svizzera) e l'autorità di vigilanza (sovrana nazionale per l'UE; nazionale o multilaterale per la Svizzera). In questo contesto, mentre la Svizzera segnala che il proseguimento delle discussioni su una soluzione istituzionale necessita lo sblocco dei negoziati bilaterali in corso (nello specifico sul dossier elettricità), la Commissione europea sottolinea che la via bilaterale non ha futuro se non è rinnovata innanzitutto attraverso l'aggiunta di un quadro istituzionale. In questa situazione di incertezza, il Consiglio dell'UE conferma nelle sue **conclusioni del 14 dicembre 2010**, da cui traspare un tono più deciso, la necessità di una soluzione istituzionale che comprenda in particolare l'adeguamento dinamico degli accordi bilaterali all'*acquis* comunitario, l'interpretazione omogenea degli accordi, un meccanismo indipendente di vigilanza e un sistema di composizione delle controversie.

2.2.1.2 Definizione delle strategie in Svizzera e nell'UE

Il 26 gennaio 2011 il Consiglio federale adotta la sua strategia sulle relazioni bilaterali con l'UE. Essa consiste nel difendere il **principio di una negoziazione globale e coordinata** di tutti i dossier in corso (incluso quello istituzionale). La Svizzera è fiduciosa del fatto che, malgrado le divergenze di carattere istituzionale (segnatamente sulla natura delle possibili misure in caso di mancato recepimento dell'*acquis* e sulla natura dell'autorità di vigilanza), l'UE si orienterà all'approccio svizzero alla luce degli interessi risultanti da una negoziazione globale e coordinata (p. es. soluzione istituzionale, contributo svizzero alla coesione). Sul piano istituzionale, il Consiglio federale privilegia definitivamente, a livello formale, lo sviluppo di un **«accordo quadro» orizzontale** (e non più un modello generale da negoziare e mettere in atto in

ogni accordo), pur essendo consapevole dei rischi di un tale approccio (un tale «accordo quadro» potrebbe imporre, per esempio, un nuovo funzionamento istituzionale agli accordi bilaterali esistenti). Il successivo incontro tra la presidente della Confederazione Micheline Calmy-Rey e il presidente della Commissione europea José Manuel Barroso, l'8 febbraio 2011, non consente alla Svizzera di imporre il suo principio di una negoziazione globale e coordinata e dunque di vincere le reticenze del presidente della Commissione nei confronti della volontà svizzera di concludere un pacchetto negoziale. Dopo questo incontro, la Commissione europea segnala con sempre maggiore chiarezza che occorre **innanzitutto risolvere la questione istituzionale** per poter avanzare sugli altri dossier in sospeso.

Per consentire l'approfondimento dei colloqui esplorativi sulle questioni istituzionali tra la Svizzera e l'UE, il 4 maggio 2011 il Consiglio federale **completa i suoi principi**, aggiungendone un sesto ai cinque già definiti. Il nuovo principio assegna la competenza di comporre le controversie al comitato misto e, in caso di disaccordo, prevede la possibilità di adottare misure di compensazione proporzionate, che un tribunale arbitrale potrà controllare. Le questioni riguardanti l'interpretazione e la vigilanza sono provvisoriamente sospese, nell'attesa di una presa di posizione del Tribunale federale e di un parere giuridico del professor Daniel Thürer su tali questioni. Consegnati alcuni mesi più tardi, i due pareri confermano la pertinenza del modello a due pilastri per garantire l'interpretazione e l'applicazione degli accordi bilaterali e consentono al Consiglio federale, nell'autunno 2011, di **finalizzare i suoi principi** dopo aver associato i Cantoni, le Commissioni della politica estera e le parti sociali.

I colloqui esplorativi tra la Svizzera e l'UE continuano ma non avanzano. Le divergenze sul modello da definire restano sostanziali. Parallelamente, la Commissione europea segnala alla Svizzera, con sempre maggiore frequenza, nuovi problemi legati all'applicazione degli accordi esistenti, mostrandosi nel contempo poco incline a far avanzare i dossier in corso. Per sbloccare la situazione, la Svizzera annuncia all'UE, in occasione di un incontro tra la presidente della Confederazione Eveline Widmer-Schlumpf e il presidente della Commissione europea José Manuel Barroso, che sottoporrà all'Unione **proposte per una soluzione istituzionale**. Propone altresì un **approccio dal basso verso l'alto** (cosiddetto «*bottom-up*») affinché sia possibile concludere rapidamente l'accordo sull'elettricità. Tale accordo potrà fungere da precedente per una soluzione istituzionale, a condizione che la soluzione definita sia accettabile per entrambe le parti. In un primo tempo, l'UE non si oppone a questo approccio, a condizione di ottenere garanzie sufficienti in merito al seguito delle operazioni.

2.2.1.3 Proposte concrete della Svizzera e reazioni dell'UE

Il 15 giugno 2012 il Consiglio federale definisce le sue **proposte per una soluzione istituzionale** dopo aver sentito i Cantoni, le Commissioni della politica estera e le parti sociali. Le sue proposte si fondano sul **modello a due pilastri**. Esso prevede, nello specifico, un'autorità indipendente di vigilanza svizzera e il riconoscimento del principio dell'omogeneità dell'interpretazione e dell'applicazione degli accordi bilaterali, con la possibilità di adottare misure di compensazione proporzionate nel caso di divergenze d'interpretazione/applicazione fra i tribunali svizzeri e la CGUE; questo, sebbene sul piano tecnico sussistano importanti divergenze con la Commissione europea circa la natura della vigilanza e delle misure di compensazione. Il Consiglio federale conferma altresì l'**approccio «bottom up»**. Lo stesso giorno, la presidente della Confederazione Eveline Widmer-Schlumpf comunica per iscritto e in dettaglio le proposte svizzere al presidente della Commissione europea José Manuel Barroso.

La reazione dell'UE, occupata a definire la propria posizione sulle questioni istituzionali, si fa attendere. Se la Commissione europea vuole respingere in blocco le proposte della Svizzera, il Consiglio dell'UE si mostra più conciliante. Ad avviso di quest'ultimo, le proposte svizzere costituiscono una base di discussione anche se non corrispondono a tutte le aspettative dell'UE. Le **conclusioni del Consiglio dell'UE del 20 dicembre 2012**, seguite da una lettera del presidente della Commissione, confermano la volontà dell'UE di trovare una **soluzione che sia «equivalente» al quadro istituzionale del SEE**. L'UE è tuttavia disposta a discutere altri modelli. Chiede che la Svizzera si impegni a recepire in modo dinamico l'*acquis* pertinente,

adottando una definizione ampia di quest'ultimo. Chiede altresì la messa a punto di una vigilanza indipendente e «internazionale» e di un meccanismo capace di prevenire l'emergere di divergenze nell'interpretazione dell'*acquis* pertinente. Infine, ai fini della composizione delle controversie, l'UE chiede che la Svizzera si conformi a una giurisdizione internazionale compatibile con l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'UE. La Commissione segnala, da ultimo, che un **accordo quadro orizzontale è una condizione necessaria e preliminare** per risolvere le questioni ancora in sospeso, bocciando così definitivamente la proposta svizzera di un approccio «bottom-up».

2.2.1.4 Elaborazione di un «non-paper» di opzioni negoziali da parte della Svizzera e dell'UE

La risposta dell'UE rilancia le **discussioni sul piano tecnico**, consentendo a un nuovo gruppo di lavoro Svizzera-UE di riunirsi. Questo gruppo è composto per la Svizzera da rappresentanti del DFAE, del DEFR, del DFGP e del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). In questo quadro, a partire dal gennaio 2013, il segretario di Stato Yves Rossier e il direttore generale amministrativo del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) David O'Sullivan cercano di determinare in che misura, sulla base degli elementi disponibili, sia possibile trovare una soluzione accettabile e, dunque, avviare un negoziato. **Tre opzioni sono definite** in un «non-paper» che offre alle parti un certo margine di manovra per la formulazione dei rispettivi mandati negoziali. La prima opzione, giudicata difficilmente accettabile dalla Svizzera, prevede il ripensamento del pilastro istituzionale dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) per consentire alla sua autorità di vigilanza e alla sua Corte di pronunciarsi sull'interpretazione e sull'applicazione degli accordi bilaterali. La seconda opzione, giudicata difficilmente accettabile dall'UE, prevede la creazione di nuove istituzioni comuni sovranazionali che assumerebbero tale ruolo; dato che tali istituzioni sarebbero anche istituzioni dell'UE, le loro attività dovrebbero essere sottoposte alla supervisione ultima della Commissione europea e della CGUE, cosa che rende questo modello altrettanto delicato da accettare per la Svizzera. La terza opzione si basa su un modello a due pilastri per cui l'interpretazione e la vigilanza sarebbero assicurate indipendentemente dalla Svizzera e dall'UE sui rispettivi territori, contemplando dunque la competenza delle autorità svizzere nel territorio nazionale. Questa opzione prevede altresì che la Commissione europea possa rivolgersi alla CGUE e che, a seconda delle esigenze dei settori, sia abilitata a condurre indagini o a prendere decisioni. Propone inoltre che le parti valutino la possibilità per i tribunali svizzeri di ultima istanza di rivolgersi alla CGUE mediante un ricorso pregiudiziale senza precisare quale questione giuridica potrebbe fare l'oggetto di un tale ricorso. Il sistema della composizione delle controversie sarebbe rafforzato dalla possibilità, prevista per ciascuna parte, di rivolgersi alla CGUE al fine di ottenere un parere vincolante il cui mancato rispetto comporterebbe la sospensione o la disdetta dell'accordo o degli accordi interessati, salvo decisione contraria del comitato misto. L'ipotesi di accordare una competenza interpretativa alla CGUE nel quadro della composizione delle controversie **cambia la dinamica delle discussioni**. Per l'UE, rimuove un ostacolo importante derivante dalla richiesta svizzera di garantire la vigilanza nazionale sugli accordi bilaterali, rafforzando la composizione delle controversie. Questo approccio permette di **superare la situazione di stallo** venutasi a creare nei colloqui esplorativi sulle questioni istituzionali. Il «non-paper» introduce inoltre una novità: la soluzione istituzionale potrebbe coprire gli **accordi di accesso al mercato esistenti e futuri**, evoluzione questa che avrà un forte impatto sui negoziati successivi.

2.2.1.5 Valutazione del «non-paper» e definizione delle tappe successive

Nel giugno 2013 il Consiglio federale decide che è giunto il momento di **rinnovare la struttura istituzionale** delle relazioni Svizzera-UE nel settore dell'accesso al mercato. Si tratta di un rinnovo ritenuto necessario. Nel settore menzionato, infatti, i negoziati con l'UE su vari dossier (in particolare quello dell'elettricità) non avanzano o non possono essere conclusi in quanto l'UE auspica che si risolvano prima le questioni istituzionali. Alla luce di queste considerazioni, il Consiglio federale avvia i lavori per l'adozione di un mandato negoziale sulla base della **terza**

opzione contemplata dal «non-paper». Questa opzione è privilegiata perché ritenuta la più promettente. Prevede infatti un modello di vigilanza a due pilastri, ed è pertanto l'opzione più interessante dal punto di vista della sovranità. Il Consiglio federale accetta altresì il principio di un ampliamento della portata della soluzione istituzionale sia ai cinque accordi di accesso al mercato esistenti (incluso l'ALC) sia a quelli futuri. Di questo nuovo elemento si tiene conto nelle linee guida adottate dal Consiglio federale in vista della definizione del mandato negoziale. Esse fanno riferimento all'ALC, stabilendo il quadro per un recepimento dell'*acquis* in questo accordo. Accettare che la soluzione istituzionale si applichi a tutti gli accordi di accesso al mercato esistenti e futuri rappresenta un **ammorbidimento della posizione svizzera**. Si argomenta che, oltre a rappresentare un'opportunità per ottenere delle concessioni da parte dell'UE sui meccanismi istituzionali, senza di esso un'intesa con l'UE sarebbe piuttosto improbabile e che i rischi materiali insiti nel nuovo orientamento sarebbero di lieve entità.

Per quanto concerne l'ALC, da anni vi sono divergenze tra la Svizzera e l'UE in seno al comitato misto riguardo alla sua applicazione e interpretazione. Tali divergenze riguardano, in particolare, il recepimento della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE e alcune misure di accompagnamento (p. es. la regola degli otto giorni), che l'UE ritiene non conforme all'ALC. La Svizzera reputa che la direttiva in questione esuli dal campo d'applicazione dell'ALC e pertanto non faccia parte dell'*acquis* pertinente. Il «non-paper» precisa del resto esplicitamente che ogni nuovo *acquis* pertinente debba essere recepito «tenuto conto dell'obiettivo e del campo d'applicazione» dell'accordo interessato. Riguardo alle misure di accompagnamento, questo cambiamento è visto addirittura come un'opportunità (p. es. per ottenere il loro riconoscimento da parte dell'UE).

Fiducioso circa l'esito dei negoziati, il Consiglio federale delibera di portare avanti una **strategia a tre fasi** che prevede 1) la decisione dell'Esecutivo riguardo al rinnovo della via bilaterale e alla preparazione del mandato per i negoziati istituzionali, 2) l'adozione del mandato negoziale sulle questioni istituzionali e su altri dossier in sospeso (p. es. accordo sulla salute), nell'attesa di trovare un'intesa sui dossier in corso di negoziazione (tra cui l'accordo sull'elettricità), e 3) la conclusione dei negoziati sui dossier in sospeso (compreso il dossier istituzionale) in occasione del vertice Svizzera-UE del giugno 2014.

2.2.2 Mandati negoziali iniziali

La Svizzera adotta definitivamente il suo mandato negoziale sulle questioni istituzionali il **18 dicembre 2013** al termine delle consultazioni con i Cantoni, le Commissioni della politica estera, le parti sociali e le organizzazioni mantello dell'economia. Nell'UE il processo richiede più tempo ed è messo a rischio dal fatto che il 9 febbraio 2014 il Popolo svizzero e i Cantoni accettano in votazione popolare l'**iniziativa «Contro l'immigrazione di massa»**. L'iniziativa popolare, che esige la rinegoziazione dell'ALC, non consente alla Svizzera di sottoscrivere il Protocollo III con il quale l'ALC verrebbe esteso alla Croazia. Il 30 aprile 2014 il Consiglio federale decide unilateralmente, al fine di rilanciare i negoziati, l'ammissione contingentata di persone di cittadinanza croata nel mercato del lavoro svizzero nonché altre misure unilaterali per evitare che la Croazia risulti penalizzata rispetto alla situazione che la firma del Protocollo III avrebbe prodotto. Dal canto suo, il **30 aprile 2014** l'UE adotta il mandato negoziale sulle questioni istituzionali.

2.2.2.1 Mandato della Svizzera

Il mandato svizzero ribadisce, innanzitutto, i **principi generali**. La delegazione svizzera deve adoperarsi affinché la soluzione istituzionale preservi il funzionamento delle istituzioni svizzere, rispettando in particolare i principi della democrazia diretta e del federalismo. La soluzione adottata dovrà altresì garantire l'equilibrio dei diritti e degli obblighi tenuto conto del fatto che la Svizzera non è membro dell'UE e garantire l'omogeneità giuridica nonché un'applicazione e un'interpretazione uniformi degli accordi interessati. Il mandato precisa, infine, che la soluzione istituzionale si applica agli accordi di accesso al mercato esistenti e a quelli futuri.

Il mandato approfondisce poi i **parametri della soluzione istituzionale**. Riguardo all'**evoluzione del diritto**, il mandato precisa che la ripresa automatica dell'*acquis* dell'Unione deve essere esclusa e che ogni recepimento deve essere oggetto di una decisione della Svizzera e rispettare le sue disposizioni costituzionali e normative. Il recepimento deve inoltre riguardare unicamente l'*acquis* pertinente definito conformemente agli obiettivi e al campo d'applicazione di ogni accordo interessato, e deve essere garantita una partecipazione adeguata all'elaborazione di tale *acquis* in seno all'UE. Il mancato recepimento di uno sviluppo dell'*acquis* pertinente può comportare unicamente misure di compensazione proporzionate che contemplino al massimo la sospensione parziale o integrale dell'accordo interessato. In materia di **interpretazione** dell'*acquis* recepito, il mandato riconosce che la Svizzera può accettare la competenza interpretativa della CGUE, prevedendo altresì la possibilità di richieste di parere pregiudiziale da parte dei tribunali svizzeri alla CGUE e/o di un dialogo istituzionalizzato tra il Tribunale federale e la CGUE. Riguardo alla **vigilanza**, il mandato conferma il modello a due pilastri escludendo qualsiasi competenza diretta della Commissione europea. Il mandato prevede infine che la **composizione delle controversie** sia assicurata dal comitato misto, con la possibilità per ogni parte, in caso di divergenze sull'*acquis*, di chiedere un parere interpretativo alla CGUE. Quest'ultima, tuttavia, non può dirimere la controversia in questione tra la Svizzera e l'UE; spetta unicamente al comitato misto determinare le conseguenze di un'interpretazione della CGUE riguardante l'*acquis* controverso nel caso concreto.

Per concludere, vista la portata della soluzione istituzionale, il mandato disciplina alcune **questioni materiali legate agli accordi di accesso al mercato esistenti**, tra cui l'ALC e l'Accordo sui trasporti terrestri (l'Accordo di libero scambio del 1972 – ALS 1972 – ne è escluso). Il mandato conferma, tra l'altro, che la soluzione istituzionale non potrà modificare in alcun modo il campo d'applicazione, gli obiettivi e il contenuto materiale di tali accordi. Prevede inoltre che la Svizzera non si impegnerà, in modo generale, a recepire l'*acquis* anteriore all'entrata in vigore dell'Accordo istituzionale. **Per quanto riguarda l'ALC**, il mandato sottolinea in particolare che la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE e i suoi sviluppi non saranno recepiti dalla Svizzera e che le misure di accompagnamento svizzere potranno essere mantenute integralmente, anche rispetto alla giurisprudenza della CGUE.

2.2.2.2 Mandato dell'UE

Il mandato dell'UE sancisce alcuni **principi generali** il cui obiettivo comune è assicurare l'omogeneità e la certezza giuridica del mercato interno. L'accordo istituzionale deve prevedere: il **recepimento dinamico** dell'*acquis* dell'Unione con una partecipazione adeguata della Svizzera al suo sviluppo; **l'obbligo di un'applicazione e un'interpretazione omogenee** dell'*acquis*; un **meccanismo indipendente di vigilanza**, nell'ambito del quale la Commissione avrebbe il compito di vigilare sull'applicazione da parte della Svizzera degli accordi interessati; come pure un **controllo giudiziario indipendente** nell'ambito del quale ogni parte avrebbe la possibilità di rivolgersi alla CGUE e i tribunali svizzeri potrebbero chiederle pareri interpretativi. Le divergenze irrisolte (p. es. il mancato rispetto da parte della Svizzera di una giurisprudenza della CGUE) metterebbero fine agli accordi interessati (sanzione automatica).

Il mandato precisa, inoltre, che la soluzione istituzionale si applica agli **accordi di accesso al mercato esistenti e futuri**. Il campo d'applicazione dell'Accordo istituzionale si estenderebbe ad almeno nove accordi: l'ALS 1972, l'ALC, l'Accordo sul trasporto aereo, l'Accordo sui trasporti terrestri, l'Accordo agricolo, l'MRA, l'Accordo sugli appalti pubblici, l'Accordo di agevolazione e l'Accordo di cooperazione statistica. Il mandato prevede infine che l'Accordo istituzionale debba contemplare un meccanismo finanziario a lungo termine sul contributo svizzero alla coesione all'interno dell'UE.

2.2.3 Svolgimento dei negoziati tra il 2014 e il 2018

La negoziazione dell'Accordo istituzionale tra il 2014 e il 2018 si svolge in **tre fasi**. Nel corso di queste tre fasi, la delegazione svizzera si compone di rappresentanti del DFAE, del DEFR,

del DFGP e dei Cantoni ed è sostenuta da un gruppo di coordinamento che conta rappresentanti dei tre Dipartimenti menzionati, oltre che del DATEC, del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e del Dipartimento federale dell'interno (DFI). **Prima fase:** nel maggio 2014 i negoziati sono avviati e durano fino al novembre dello stesso anno, prima di andare in pausa per dodici mesi. **Seconda fase:** i negoziati riprendono nel novembre 2015 e durano fino al dicembre 2017. **Terza fase:** la Svizzera cambia approccio precisando il suo mandato a inizio del 2018. Questa terza fase negoziale si conclude nel novembre del 2018 a seguito di un incontro tra il consigliere federale Ignazio Cassis e il commissario europeo Johannes Hahn il 23 novembre 2018 a Zurigo.

2.2.3.1 Prima fase: 2014-2015

I negoziati cominciano il **22 maggio 2014** con una presentazione delle rispettive bozze di accordo delle parti e proseguono sulla base della bozza di accordo elaborata dall'UE, integrata da alcuni elementi di quella messa a punto dalla Svizzera. La Svizzera e l'UE trovano rapidamente un accordo sulle grandi linee del principio del recepimento dinamico dell'*acquis* comunitario, abbinato a una partecipazione della Svizzera all'elaborazione degli sviluppi di tale *acquis*, anche se alcuni punti rimangono aperti (p. es. le misure di compensazione in caso di non recepimento). L'interpretazione e la vigilanza sull'applicazione degli accordi interessati sono oggetto di modelli diversi, motivo per cui sono necessarie discussioni approfondite. A seguito di alcuni incontri tra il segretario di Stato Yves Rossier e il direttore generale David O'Sullivan nel 2014, **si constatano alcuni progressi**, con l'UE che si avvicina alla posizione svizzera sulla vigilanza (nessun ruolo per la Commissione europea) e sulla composizione delle controversie (comitato misto come meccanismo principale), anche se, in questo contesto, il potere di cognizione della CGUE è oggetto di divergenze sostanziali così come le misure di compensazione eventualmente adottabili se le sentenze di quest'ultima non venissero attuate. Su questi ultimi due punti la Commissione europea **mostra poca flessibilità**. La **composizione delle controversie** emerge man mano come l'ostacolo principale ai progressi nei negoziati istituzionali.

Per quanto riguarda le **questioni materiali**, già nel giugno del 2014 la Svizzera illustra le sue richieste riguardo all'ALC (direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, misure di accompagnamento) e all'accordo sui trasporti terrestri. D'accordo con l'UE, si stabilisce di affrontare queste questioni parallelamente ai negoziati sull'Accordo istituzionale. Riguardo alla direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, la Commissione europea riconosce che tra l'*acquis* sulla libera circolazione dell'ALC e la direttiva (p. es. il concetto di aiuto sociale) vi sono talune discrepanze, che occorre chiarire. Sottolinea tuttavia che il suo margine di manovra è limitato. Propende per la soluzione che prevale in seno al SEE, dove tale direttiva è oggetto di un recepimento integrale accompagnato da una dichiarazione politica che esclude nello specifico la questione dei diritti politici. Quanto alle misure di accompagnamento, la Commissione europea precisa che anche in questo caso il suo margine di manovra è limitato, tanto più che, a suo parere, almeno sette (su 11) di queste misure sono incompatibili con l'ALC (tra cui la regola degli otto giorni e il deposito di una garanzia). A questo stadio, il suo approccio mira a proporre colloqui in vista della definizione di misure che avrebbero gli stessi effetti senza essere così restrittive. Fa notare peraltro che la direttiva di applicazione 2014/67, in corso di attuazione da parte degli Stati membri, sarebbe in grado di dare risposte appropriate a questa problematica.

I negoziati entrano in **pausa a novembre 2014** in seguito alle elezioni europee, che portano all'insediamento di una nuova Commissione europea presieduta da Jean-Claude Juncker. Questo cambiamento coincide con un irrigidimento delle posizioni sulle questioni istituzionali, dal momento che, in occasione di contatti informali, la nuova Commissione mostra una certa inflessibilità sui punti in sospeso. A fronte di un'applicazione cauta dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», il Consiglio dell'UE dichiara nelle sue **conclusioni del dicembre 2014** che si riserva il diritto di mettere fine ai negoziati istituzionali e ad altri negoziati in corso in caso di violazione dell'ALC da parte della Svizzera. In questo contesto la Commissione europea condiziona la conclusione dei negoziati istituzionali a una soluzione relativa

all'ALC nell'ambito delle consultazioni su questo tema tra la Svizzera e l'UE. Queste consultazioni, avviate a seguito di un incontro tra la presidente della Confederazione Simonetta Sommaruga e il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, mirano a garantire l'attuazione dell'**iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»**. Nell'aprile 2015 la Commissione europea adotta varie misure, tra cui la sospensione dei colloqui esplorativi in vista di un accordo sui servizi finanziari e dei negoziati per un accordo sull'energia elettrica. Per far fronte a questi sviluppi, nell'agosto 2015 la Svizzera si dota di una nuova **struttura negoziale con l'UE** ponendola sotto la guida del segretario di Stato Jacques de Watteville, nominato appositamente per prendere in mano il coordinamento dei negoziati con l'UE. Nel settembre 2015, parallelamente alle consultazioni sull'ALC tra la Svizzera e l'UE e alla luce dello slancio considerato positivo in questo dossier, d'intesa con l'UE si decide di **riprendere i negoziati sull'Accordo istituzionale**.

2.2.3.2 Seconda fase: 2015-2017

I negoziati riprendono il **24 novembre 2015**; l'UE ha un nuovo capodelegazione, l'ambasciatore Claude Maerten. Questo primo incontro ufficiale tra le delegazioni, a distanza di un anno, offre ad ambo le parti l'opportunità di presentare gli obiettivi del negoziato in corso nonché le rispettive posizioni. A questo stadio le discussioni vertono principalmente sui **meccanismi istituzionali**, in particolare il ruolo e il potere di cognizione della CGUE nella composizione delle controversie e la natura delle misure eventualmente adottabili qualora le controversie non venissero risolte (misure di compensazione proporzionate per la Svizzera anziché sanzioni automatiche fino alla disdetta automatica dell'accordo o degli accordi interessati per l'UE), come pure su alcuni temi connessi (p. es. la vigilanza sugli aiuti di Stato). Si constatano alcuni progressi: la Svizzera riesce a ottenere formulazioni a suo vantaggio riguardo allo sviluppo del diritto (mantenimento del principio di equivalenza o termine adeguato per il recepimento dell'*acquis* comunitario) e all'interpretazione degli accordi (rinvio al diritto internazionale pubblico). Le **questioni materiali intorno all'ALC** (direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, misure di accompagnamento) sono provvisoriamente escluse dalle discussioni in seno alle delegazioni per via del loro stretto legame con l'attuazione del nuovo articolo 121a della Costituzione federale (Regolazione dell'immigrazione) e delle consultazioni in corso su questo tema tra la Svizzera e l'UE. Malgrado questo processo in corso, nel 2016 le misure di accompagnamento sono al centro di alcuni incontri tecnici esplorativi tra i servizi competenti.

A inizio 2016 il crescente nervosismo all'interno dell'UE causato dal **referendum sulla Brexit nel Regno Unito** complica il raggiungimento di una soluzione reciprocamente accettabile sulla libera circolazione delle persone (attuazione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa»), il che non è di aiuto per far avanzare i negoziati istituzionali, considerato il nesso stabilito dalla Commissione europea tra questi due dossier. Quest'ultima considera, infatti, che i problemi individuati in materia di libera circolazione delle persone sono la prova della necessità di un accordo istituzionale. L'accettazione del referendum nel Regno Unito il 23 giugno 2016 **inasprisce la posizione della Commissione europea**; un inasprimento evidente in occasione dell'ultima tornata negoziale sull'Accordo istituzionale dello stesso anno, tenutasi il 27 e il 28 luglio. Le questioni relative alla composizione delle controversie rimangono insolte, senza alcuna intesa imminente in vista. Lo stesso si può dire delle **questioni materiali riguardanti l'ALC**, nuovamente discusse nell'ambito dei negoziati istituzionali malgrado l'auspicio della delegazione svizzera di concentrarsi prioritariamente sui meccanismi istituzionali. Per quanto riguarda la **direttiva sulla libera circolazione dei cittadini**, l'UE ricorda che si tratta di uno sviluppo delle disposizioni sulla libera circolazione delle persone, fondamento dell'ALC; principio che la Svizzera respinge con fermezza. Quanto alle **misure di accompagnamento**, la Svizzera propone di escluderle dal campo di applicazione dell'Accordo istituzionale (*carve-out*), ma incontra la risoluta opposizione dell'UE. L'Unione si oppone anche a un protocollo aggiuntivo all'Accordo che riconosca la conformità di queste misure all'ALC, sottolineando che il recepimento delle direttive UE pertinenti dovrebbe essere sufficiente a garantire l'attuale livello di protezione dei salari in Svizzera.

L'adozione di una modifica della legge sugli stranieri nel dicembre 2016 volta a promuovere il potenziale di forza lavoro indigeno permette di attuare il nuovo articolo 121a della Costituzione federale introdotto dall'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa». **L'attenzione torna sui negoziati in corso**, tra cui il dossier istituzionale, con un nuovo cambio al timone sul fronte svizzero: il 1° aprile 2017 la segretaria di Stato Pascale Baeriswyl subentra al segretario di Stato Jacques de Watteville nel coordinamento dei negoziati con l'UE. L'incontro del 6 aprile 2017 tra la presidente della Confederazione Doris Leuthard e il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker conferma la **dinamica positiva** impressa nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE a seguito della risoluzione della problematica posta dall'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», mentre la Commissione europea sottolinea che tutti i dossier congelati sono ormai sbloccati (p. es. elettricità, sanità pubblica, associazione completa a Orizzonte 2020). Inoltre auspica una soluzione rapida sul fronte del dossier istituzionale. Per garantire la conclusione di un accordo istituzionale restano da risolvere quattro punti importanti: la composizione delle controversie, il regime applicabile agli aiuti di Stato (in particolare la vigilanza su di essi), le questioni materiali (conseguenze del recepimento dinamico su alcuni accordi esistenti, tra cui l'ALC) e la clausola di denuncia. **Si constatano alcuni progressi**. La Commissione europea accetta in particolare, nell'aprile 2017, di entrare in materia sul ruolo di un tribunale arbitrale per valutare la proporzionalità delle misure di compensazione e di pronunciarsi sulle disposizioni «sui generis» degli accordi interessati (ossia le disposizioni che non corrispondono all'*acquis* dell'UE). Tuttavia le **divergenze persistono**. Riguardo alle questioni materiali legate all'ALC (direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE e misure di accompagnamento), la Commissione europea sostiene che l'UE non ammette eccezioni quanto alla dinamizzazione in questi due ambiti, ma non esclude di poter prendere in considerazione e discutere soluzioni mirate.

Sul piano tecnico, i negoziati acquisiscono **nuovo slancio a fine 2017**. In occasione dell'incontro del 23 novembre 2017 tra la presidente della Confederazione Doris Leuthard e il presidente della Commissione Jean Claude Juncker – poi oggetto di una lettura diversa da parte della Svizzera e dell'UE – il presidente Juncker sottopone alla Svizzera una nuova proposta sulla composizione delle controversie. Inoltre, indica alla Svizzera di avere per la prima volta affidato il dossier anche a un commissario (Johannes Hahn), cosicché il consigliere federale Ignazio Cassis può contare su un omologo diretto nel dossier istituzionale. La proposta dell'UE prevede un tribunale arbitrale con la competenza di dirimere le controversie. Per garantire il principio di omogeneità è previsto che tale tribunale si rivolga alla CGUE qualora la controversia verta su disposizioni riguardanti il «funzionamento delle parti del mercato interno» o «il gioco della concorrenza in detto mercato» oppure una delle parti lo richieda. Per il tribunale arbitrale il parere della CGUE sarebbe vincolante.

Con una decisione di esecuzione, il 21 dicembre 2017 la Commissione europea riconosce alla Svizzera l'**equivalenza borsistica**. Tuttavia, contrariamente alle equivalenze concesse in questo campo ad altri Stati terzi (p. es. l'Australia e Stati Uniti), la Commissione europea riconosce alla Svizzera solo un'equivalenza temporanea fino al 31 dicembre 2018. La Commissione si fonda sulle **conclusioni del Consiglio del 28 febbraio 2017**, che ricordano la politica avviata nel 2014 e il fatto che l'istituzione di un quadro istituzionale comune resta un presupposto per l'ulteriore sviluppo dell'approccio settoriale con la Svizzera.

2.2.3.3 Terza fase: 2018

A fronte di questi sviluppi, il 31 gennaio 2018 il Consiglio federale conduce una **discussione approfondita sulla politica europea della Svizzera**. A tal fine esamina nuovi approcci relativi alla composizione delle controversie. Inoltre, nomina il segretario di Stato Roberto Balzaretto coordinatore capo dei diversi negoziati con l'UE. Successivamente il Consiglio federale incarica il DFAE di sondare presso l'UE alcuni punti specifici nell'ottica di un'eventuale modifica del mandato negoziale svizzero. Per quanto riguarda la composizione delle controversie si tratta di sondare 1) un **modello alternativo che escluda la CGUE** ma coinvolga il Tribunale federale (competente per la composizione delle controversie sul territorio svizzero, mentre la CGUE lo è all'interno dell'UE), con un tribunale arbitrale responsabile unicamente di valutare

la proporzionalità di eventuali misure di compensazione e 2) alcune **modifiche alla proposta dell'UE** presentata il 23 novembre 2017 (nello specifico il carattere facoltativo del deferimento alla CGUE da parte del tribunale arbitrale). Parallelamente il Consiglio federale intende determinare in che misura potrebbe allentare la sua posizione sulla direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE. A tal fine incarica il DFGP di valutare quali elementi potrebbero essere oggetto di concessioni.

A inizio febbraio 2018 il segretario di Stato Roberto Balzaretto discute i punti richiesti con il segretario generale aggiunto del SEAE Christian Leffler. **L'UE respinge nettamente queste proposte** ricordando che la CGUE debba obbligatoriamente essere l'unica istanza autorizzata a interpretare il diritto dell'UE. Informato di questi sviluppi, il 2 marzo 2018 il Consiglio federale decide di apportare alcune **modifiche al mandato negoziale**. Quest'ultimo prevede ora che la delegazione svizzera possa accettare una composizione delle controversie sulla base di una soluzione presentata da un **tribunale arbitrale paritetico** se il comitato misto non riuscisse a dirimere la controversia entro il termine stabilito. Questo tribunale può anche rivolgersi alla CGUE se emergono questioni relative all'interpretazione del diritto dell'UE. Il mandato è stato inoltre integrato da una disposizione sugli **aiuti di Stato** che non era contenuta nel mandato iniziale del 18 dicembre 2013; stando a questa disposizione, un'eventuale regolamentazione degli aiuti di Stato nell'Accordo istituzionale deve essere limitata ai principi e il sistema di vigilanza su detti aiuti deve basarsi su due pilastri e rispettare l'ordinamento giuridico svizzero. Quanto alle **misure di accompagnamento** (elenco di 11 misure in allegato al mandato), il mandato ricorda che devono essere interamente mantenute, precisando che il tribunale arbitrale non deve poter sottoporre alla CGUE una questione interpretativa che le riguardi. La direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE – per la quale nel febbraio 2018 il DFGP aveva sottoposto al Consiglio federale una sintesi, indicando lievissime possibilità di flessibilizzazione (p. es. facilitazione del ricongiungimento familiare) pur ricordando che qualsiasi altra concessione sarebbe stata fuori discussione considerata la situazione politica interna – non è in definitiva menzionata in queste precisazioni: il mandato negoziale del 2013, secondo il quale la Svizzera non avrebbe recepito tale direttiva e i suoi sviluppi, mantiene la sua validità senza alcuna variazione. Le modifiche del mandato negoziale precisano altresì quali eccezioni debbano essere ottenute nel campo della sicurezza sociale.

È in questo nuovo contesto che **nel marzo 2018** riprendono i **negoziati**. Se è possibile giungere ad alcuni compromessi, soprattutto in relazione alla composizione delle controversie (l'UE accetta che la CGUE possa essere coinvolta solo in caso di questioni riguardanti l'interpretazione o l'applicazione del diritto dell'UE e che sia il tribunale stesso a decidere della pertinenza e della necessità di coinvolgerla in un caso concreto) e agli aiuti di Stato, è impossibile trovare una soluzione negoziata sulle questioni materiali legate all'ALC (direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, misure di accompagnamento). Per quanto riguarda la **direttiva sulla libera circolazione dei cittadini**, l'UE insiste perché venga recepita interamente nell'ALC e si limita a ricordare la sua proposta di soluzione basata sul modello SEE. L'UE respinge la richiesta svizzera di escludere esplicitamente nell'Accordo istituzionale il recepimento della direttiva. Peraltro, nell'ambito di colloqui esplorativi informali condotti il 16 ottobre 2018 dal segretario di Stato Roberto Balzaretto e dal segretario di Stato della migrazione Mario Gattiker, l'UE si rifiuta anche di entrare in materia su eccezioni parziali riguardanti la direttiva. Su questo punto si constata una **radicale divergenza di approccio**. La direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE non viene dunque menzionata nella bozza di accordo istituzionale. Quanto alle **misure di accompagnamento**, la delegazione svizzera cerca nuovamente di escluderle dal recepimento dinamico (*carve-out*) indicando che, senza una tale esclusione, il Consiglio federale non potrà concludere l'Accordo istituzionale. L'UE conferma che non è ipotizzabile escludere tutte le misure di accompagnamento dal recepimento dinamico. Propone tuttavia il Protocollo 1 al fine di garantire alcune eccezioni specifiche. La delegazione svizzera segnala che il mandato esistente non le permette di entrare in materia su un simile testo. Per quanto riguarda la **clausola di denuncia**, la Svizzera e l'UE non riescono a finalizzare la procedura applicabile agli accordi esistenti, interessati dall'Accordo istituzionale in caso di denuncia di quest'ultimo.

Il **23 novembre 2018** il consigliere federale Ignazio Cassis incontra il commissario Johannes Hahn per fare il punto sui negoziati istituzionali. L'UE manifesta la sua impazienza, ritenendo al contempo che i negoziati siano giunti al termine. In queste condizioni, se l'incontro consente di giungere a un compromesso in relazione alla clausola di denuncia, non chiarisce i punti ancora in sospeso per la Svizzera, in particolare la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE (che la bozza di accordo istituzionale non menziona) e le misure di accompagnamento (il Protocollo 1, non accettato dalla Svizzera, rimane una proposta dell'UE).

2.2.4 Fase di interruzione dei negoziati tra il 2019 e il 2020

Nel dicembre 2018 il **Consiglio federale valuta la bozza di accordo istituzionale** nella versione del novembre 2018. Il mandato negoziale svizzero del 2013 prevedeva che le misure di accompagnamento dovessero essere mantenute integralmente e che un obbligo di recepire nell'ALC la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini dell'UE dovesse essere esplicitamente escluso. Poiché nella bozza di accordo istituzionale non è stato possibile disciplinare questi punti, il Consiglio federale **rinuncia ad accettarla** come risultato congiunto del negoziato tra la Svizzera e l'UE e a parafarla, pur ritenendo che corrisponda in larga misura agli interessi della Svizzera. Nello spirito di un processo di maturazione, all'inizio del 2019 decide di avviare ampie consultazioni con il mondo economico, la comunità scientifica, i partiti politici, le parti sociali, i Cantoni e il Parlamento, nonché altre parti interessate.

Le estese consultazioni *ad hoc* condotte nella prima metà del 2019 permettono di individuare e precisare gli **interessi e le esigenze degli attori** in Svizzera. Esse favoriscono anche un'approfondita discussione sui vantaggi e gli svantaggi della bozza di accordo istituzionale in Svizzera. Nell'ambito delle consultazioni sono espresse diverse critiche nei confronti della bozza di accordo. **Tre aspetti di questa bozza** – la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, le misure di accompagnamento, gli aiuti di Stato – richiedono concreti chiarimenti. Il Consiglio federale, nella sua lettera del 7 giugno 2019, comunica tale esigenza alla Commissione europea, sottolineando che il risultato dei negoziati sull'Accordo istituzionale corrisponde in larga misura agli interessi della Svizzera e che l'ottenimento di questi tre chiarimenti gli permetterebbe di trasmettere l'Accordo istituzionale al Parlamento svizzero. Dall'estate 2019 la delegazione di politica estera del Consiglio federale è incaricata, con i Cantoni e le parti sociali, di trovare soluzioni concrete che raccolgano un ampio sostegno politico interno per questi tre punti in sospeso. È immediatamente avviato un processo a due diversi livelli – politico e tecnico – che viene portato avanti fino al settembre 2020. La pandemia di COVID-19 e la votazione sull'iniziativa popolare «Per un'immigrazione moderata», detta anche Iniziativa per la limitazione, influenzano e ritardano il calendario di questo processo.

Parallelamente al processo di consultazione e chiarimento in Svizzera, la Commissione europea accresce la sua politica di pressione in vista di una conclusione dell'Accordo istituzionale. Alla fine del 2018 il commissario Hahn segnala che senza una soluzione istituzionale la Commissione europea rifiuterà di aggiornare gli accordi esistenti. Dal gennaio 2019 il gabinetto del presidente della Commissione europea istruisce formalmente i servizi della Commissione di **sospendere o ritardare le discussioni in corso** con la Svizzera riguardo all'accesso al mercato nell'attesa di un risultato nel dossier istituzionale. Eccezioni sono possibili soltanto nei casi in cui l'interesse dell'UE è predominante e previa autorizzazione del segretario generale della Commissione europea e del capo di gabinetto della presidenza. Queste misure si aggiungono ai negoziati già bloccati (p. es. l'accordo sulla sanità pubblica bloccato da maggio 2018, l'accordo sull'elettricità da luglio 2018, l'accordo sulla sicurezza alimentare da dicembre 2018) così come ai segnali negativi già ricevuti nell'ambito dei lavori di aggiornamento del capitolo 4 dell'MRA sui dispositivi medici. Il Consiglio dell'UE conferma questo approccio fermo nelle sue **conclusioni del 19 febbraio 2019** in cui ribadisce che la conclusione dell'Accordo istituzionale è una condizione preliminare per nuovi accordi di accesso al mercato, aggiungendo che si tratta anche di un «criterio essenziale per decidere su ulteriori progressi verso

un'apertura del mercato reciprocamente vantaggiosa». Alcune settimane dopo la pubblicazione del **rapporto sulle consultazioni in Svizzera il 7 giugno 2019** e il **segnale positivo inviato dal Consiglio federale** in tale occasione al presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, in luglio l'UE decide di **non prorogare l'equivalenza borsistica** rinnovata temporaneamente per la Svizzera nel dicembre 2018, constatando progressi insufficienti sul dossier istituzionale. In risposta, pur approvando un **secondo contributo della Svizzera** a favore di alcuni Stati membri dell'UE, il Parlamento svizzero decide che nessun impegno vincolante dev'essere assunto in questo dossier finché l'UE adotta misure discriminatorie contro la Svizzera, come il mancato rinnovo dell'equivalenza borsistica.

In questo contesto di **crescenti pressioni**, in parte mitigate dalla cooperazione tra la Svizzera e l'UE durante la pandemia di COVID-19, il 14 ottobre 2020 il Consiglio federale nomina – dopo che l'Iniziativa per la limitazione è stata respinta il 27 settembre 2020 – la sua nuova caponegoziatrice per i negoziati istituzionali, la segretaria di Stato Livia Leu. L'11 novembre 2020, senza modificare il mandato negoziale del 2013 precisato nel 2018, il Consiglio federale definisce la sua posizione stabilendo orientamenti precisi sui tre punti dell'Accordo istituzionale che richiedono un chiarimento. Per quanto riguarda la **direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE**, chiede che il recepimento integrale di questa direttiva nell'ALC sia esplicitamente escluso e che un eventuale recepimento della direttiva sia limitato agli aspetti che si basano sulla libera circolazione dei lavoratori e delle loro famiglie e, in misura più limitata, delle persone che non esercitano un'attività lucrativa, purché dispongano di sufficienti risorse finanziarie. In concreto, la Svizzera chiede una garanzia che escluda dal recepimento sette ambiti della direttiva. Per quanto riguarda le **misure di accompagnamento**, esige che l'azione di tutela delle misure attuali, compreso il sistema d'esecuzione duale, sia garantito a prescindere dagli sviluppi del diritto dell'UE e della giurisprudenza della CGUE. Infine, per quanto riguarda gli **aiuti di Stato**, deve essere garantito che le relative disposizioni della bozza di accordo istituzionale non abbiano effetti orizzontali al di fuori dei settori coperti da questo Accordo, in particolare sull'ALS 1972. Il 13 novembre 2020, in occasione di un colloquio telefonico con la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, la presidente della Confederazione Simonetta Sommaruga presenta l'offerta della Svizzera all'UE in relazione a questi tre punti, rilanciando così i negoziati a livello tecnico.

2.2.5 Fase finale dei negoziati nel 2021

Con un **primo incontro il 21 gennaio 2021** tra Stéphanie Riso, vicecapo di gabinetto della nuova presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, e la segretaria di Stato Livia Leu a Bruxelles, riprendono i negoziati con l'UE. Tra la Svizzera e l'UE hanno luogo **sei tornate negoziali**. Questi negoziati – intensi, sostanziali e concreti – riguardano i tre punti da chiarire. A seconda dei punti da trattare, la segretaria di Stato Livia Leu è alternativamente accompagnata dalla segretaria di Stato Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch (misure di accompagnamento, aiuti di Stato) o dal segretario di Stato Mario Gattiker (direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE). La Svizzera comunica all'UE le sue richieste di chiarimento sostanzialmente per iscritto e le spiega oralmente; risponde sistematicamente alle proposte e controproposte dell'UE. Nonostante l'impegno reciproco delle due delegazioni, i negoziati non permettono di trovare un'intesa. Il 23 aprile 2021 un incontro tra il presidente della Confederazione Guy Parmelin e la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen offre l'occasione per tracciare un **bilancio politico dei negoziati tecnici** e, per la Svizzera, per ribadire la propria offerta all'UE.

Dopo questo incontro le **divergenze tra la Svizzera e l'UE rimangono sostanziali**. Mentre il punto relativo agli aiuti di Stato potrebbe essere risolto in modo soddisfacente se si raggiungesse un'intesa sugli altri due punti, le **questioni materiali relative all'ALC** (direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, misure di accompagnamento) rimangono irrisolte. L'UE fa capire chiaramente che non è in grado di accettare le richieste svizzere nella loro integralità. Per quanto riguarda la **direttiva sulla libera circolazione dei cittadini**, l'UE non mostra alcuna disponibilità a entrare in materia sull'esclusione – nel caso di un eventuale recepimento

della direttiva nell'ALC – dei sette ambiti che si fondano sul concetto di cittadinanza europea e che, secondo la Svizzera, esulano dalla sfera della libera circolazione delle persone come convenuta nel quadro dell'ALC. Per quanto riguarda le **misure di accompagnamento**, pur essendo disposta a riaprire il Protocollo 1, l'UE fa controproposte concrete unicamente su una parte delle richieste della Svizzera (nello specifico: clausola di non regressione rispetto al livello di protezione garantito dal diritto dell'UE e dalla giurisprudenza della CGUE, riconoscimento di misure nazionali aggiuntive, del ruolo delle parti sociali e della determinazione della densità dei controlli nel quadro rigoroso stabilito dal diritto dell'UE pertinente da recepire) e non presenta nessuna proposta su altri punti importanti per la Svizzera (p. es. la richiesta di estendere le eccezioni contenute nel Protocollo 1). Queste controproposte non sono sufficienti a garantire l'azione di tutela delle misure di accompagnamento attualmente in vigore. In cambio della riapertura del testo del Protocollo 1 (inizialmente una proposta dell'Unione che non è stata formalmente negoziata tra la Svizzera e l'UE), l'UE si aspetta dalla Svizzera ulteriori concessioni, in particolare uno sviluppo e un rafforzamento degli elementi della bozza di accordo istituzionale relativi alla coesione.

In questo contesto, l'UE comunica che, conformemente alla sua politica abituale, è pronta a **proseguire i negoziati in corso**, aspettandosi ulteriori concessioni da parte della Svizzera. Come convenuto nell'incontro presidenziale del 23 aprile 2021, le due negoziatrici della Svizzera e dell'UE rimangono in contatto in questa fase in evoluzione. Nel corso di questi contatti, nel ribadire la sua offerta, la Svizzera informa la Commissione europea delle consultazioni condotte dal Consiglio federale in Svizzera. La Commissione europea ribadisce la posizione già espressa in occasione dell'incontro presidenziale del 23 aprile 2021.

2.3 Risultati del negoziato

2.3.1 Campo di applicazione

La bozza di accordo istituzionale riguarda i cinque accordi di accesso al mercato esistenti, ossia l'ALC, l'Accordo sui trasporti terrestri, l'Accordo sul trasporto aereo, l'MRA e l'Accordo sul commercio di prodotti agricoli. Salvo che la Svizzera e l'UE non decidano diversamente, ogni nuovo accordo di accesso al mercato (p. es. l'Accordo sull'energia elettrica) rientrerà anch'esso nel campo di applicazione dell'Accordo istituzionale, a condizione che vi faccia esplicito riferimento. L'ALS 1972, l'Accordo sugli appalti pubblici, l'Accordo di agevolazione e l'Accordo di cooperazione statistica non sottostanno all'Accordo istituzionale nonostante le richieste avanzate dal mandato dell'UE su questo punto.

2.3.2 Meccanismi istituzionali e funzionamento dell'Accordo

I meccanismi istituzionali (evoluzione del diritto, interpretazione, vigilanza e composizione delle controversie) rappresentano il vero punto centrale della bozza di accordo istituzionale. Oltre a questi meccanismi, anche la clausola di denuncia, che fa parte del funzionamento dell'Accordo, svolge un ruolo importante nella valutazione del risultato del negoziato.

2.3.2.1. Evoluzione del diritto

La bozza di accordo istituzionale prevede il **recepimento dinamico del diritto** (art. 5 in combinato disposto con gli art. 12-14), ossia il principio secondo il quale la Svizzera e l'UE si impegnano a integrare nei corrispondenti accordi di accesso al mercato il diritto dell'UE pertinente nel più breve tempo possibile. Sono pertinenti soltanto gli atti giuridici dell'UE adottati negli ambiti coperti dagli accordi di accesso al mercato. Alcune eccezioni al recepimento dinamico sono previste nel Protocollo 2 della bozza di accordo istituzionale. A partire dalla fase di elaborazione di un atto giuridico dell'UE, la Commissione europea deve informare la Svizzera e, così come chiede il parere di esperti degli Stati membri dell'UE, è tenuta a consultare anche

esperti svizzeri. In questo modo l'UE assicura alla Svizzera la partecipazione più ampia possibile al processo decisionale in seno all'UE (**decision shaping**). Non è invece previsto alcun diritto di voto.

Gli sviluppi del diritto dell'UE pertinente devono essere integrati negli accordi di accesso al mercato, conformemente alle norme dell'accordo interessato e nel **rispetto delle procedure interne svizzere**. Ogni adeguamento degli accordi interessati in vista dell'integrazione di uno sviluppo dell'*acquis* comunitario deve essere concordato, sia all'interno del comitato misto competente sia nell'ambito di negoziati diretti. Nel quadro di queste discussioni possono essere definite anche eventuali modalità di recepimento, come periodi transitori particolari, modifiche istituzionali o disposizioni specifiche. Per ogni adeguamento degli accordi interessati, l'accettazione definitiva dell'adeguamento da parte della Svizzera può avvenire soltanto dopo l'adempimento delle rispettive procedure interne (compreso il referendum). Ogni recepimento di un atto giuridico dell'UE in un accordo di accesso al mercato richiede quindi una **decisione autonoma della Svizzera**. Un recepimento automatico del diritto dell'UE, che implicherebbe l'integrazione di tale diritto negli accordi bilaterali interessati senza alcun intervento della Svizzera, è escluso. Qualora la modifica di un accordo (che comporta un eventuale adeguamento della legislazione nazionale) richiedesse l'approvazione dell'Assemblea federale, la Svizzera dispone di un termine di due anni al massimo per l'adempimento delle procedure interne. Se il decreto di approvazione dovesse sottostare a referendum, il termine è prorogato di un anno. Ciò significa che i termini di attuazione previsti dagli atti giuridici dell'UE da recepire si applicano alla Svizzera unicamente se superano il termine di due, ovvero tre anni. Se un atto giuridico dell'UE deve essere attuato entro un termine inferiore a due, ovvero tre anni, la Svizzera esamina la possibilità – secondo i requisiti del diritto interno svizzero – di applicare a titolo provvisorio la relativa decisione del comitato misto o la revisione dell'accordo concordata a partire dalla data di attuazione in seno all'UE.

La bozza di accordo istituzionale non prevede **alcuna procedura nel caso in cui una parte non sia in grado di adeguare un accordo entro il termine impartito**, per esempio se il termine di due anni previsto per il recepimento di un atto giuridico dell'UE nell'accordo interessato scade prima che l'adeguamento concordato dell'accordo sia stato ratificato. Questa lacuna può essere interpretata come la volontà delle parti di non prevedere al riguardo alcuna specifica conseguenza giuridica. Il rifiuto di una parte di adeguare un accordo in vista dell'integrazione di uno sviluppo dell'*acquis* causerebbe l'insorgere di una controversia. Questa eventualità è prevista all'articolo 10 della bozza di accordo istituzionale (cfr. di seguito il punto riguardante la composizione delle controversie). La procedura di cui all'articolo 10 della bozza di accordo istituzionale si applicherebbe quindi anche qualora l'UE si rifiutasse di adeguare un accordo, per esempio l'MRA.

2.3.2.2. Interpretazione

Il **principio dell'interpretazione uniforme** è definito all'articolo 4 della bozza di accordo istituzionale. I destinatari di questa disposizione sono principalmente i tribunali e le autorità responsabili dell'attuazione degli accordi in Svizzera e nell'UE. Conformemente all'articolo 4 paragrafo 1 della bozza di accordo istituzionale, la Svizzera e l'UE sono tenute a interpretare e ad applicare, ciascuna sul rispettivo territorio, gli accordi di accesso al mercato interessati in maniera uniforme e nel rispetto dei principi del diritto internazionale pubblico. Se entrano in gioco nozioni di diritto dell'UE, queste devono essere interpretate e applicate da entrambe le parti in conformità della giurisprudenza della CGUE (par. 2). Ciò avverrà normalmente quando si tratterà di applicare norme materiali contenute nei cinque accordi coperti dall'Accordo istituzionale, che si fondano ampiamente sul diritto dell'UE. Questo principio non è di per sé nuovo ed è già presente negli accordi di accesso al mercato esistenti tra la Svizzera e l'UE, in parti-

colare nell'ALC (art. 16 par. 2) e nell'Accordo sul trasporto aereo (art. 1 par. 2). Tuttavia, mentre queste disposizioni prevedono unicamente l'obbligo di tenere conto della giurisprudenza pertinente della CGUE *anteriore* alla data della firma dei suddetti accordi, l'articolo 4 della bozza di accordo istituzionale prevede che le autorità e i tribunali svizzeri devono anche tenere conto della giurisprudenza pertinente della CGUE *posteriore* alla firma dell'Accordo istituzionale.

2.3.2.3. Vigilanza

La bozza di accordo istituzionale prevede un **modello a due pilastri** (art. 6 e 7). La Svizzera e l'UE sono entrambe responsabili dell'applicazione corretta degli accordi sui loro rispettivi territori. La soluzione concordata non implica quindi l'istituzione di un organo di vigilanza di carattere sovranazionale e non prevede neppure alcuna competenza della Commissione europea nei riguardi della Svizzera com'era richiesto nel mandato negoziale dell'UE.

2.3.2.4 Composizione delle controversie

La procedura di **composizione delle controversie** è definita all'articolo 10 della bozza di accordo istituzionale. Si tratta sostanzialmente di una **procedura arbitrale classica**, analoga a quella prevista da molti trattati internazionali, con una particolarità: il tribunale arbitrale è tenuto, se necessario e pertinente, a rivolgersi alla CGUE per l'interpretazione del diritto UE contenuto negli accordi. Il ruolo assegnato alla CGUE nella bozza di accordo istituzionale deriva dalla competenza in materia di interpretazione del diritto dell'UE che spetta in ultima istanza a questo organismo.

Prima di ricorrere al tribunale arbitrale, le parti contraenti tentano di trovare una soluzione alla **controversia all'interno dei comitati misti settoriali competenti**, come già previsto negli accordi esistenti. Dunque, in caso di controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dell'Accordo istituzionale o di uno degli accordi interessati così come in caso di controversia relativa al recepimento di uno sviluppo del diritto dell'UE in uno degli accordi interessati, le parti si consultano in primo luogo all'interno del comitato misto per trovare una soluzione concordata (art. 10 par. 1). Se il comitato misto non riesce a trovare una soluzione entro un periodo di tempo stabilito, l'una o l'altra parte può chiedere che la questione sia sottoposta a un tribunale arbitrale paritetico (art. 10 par. 2). Il Protocollo 3 della bozza di accordo istituzionale disciplina nel dettaglio la composizione del tribunale arbitrale e lo svolgimento del procedimento arbitrale. Le regole corrispondono in primariamente a quanto stabilito dal diritto internazionale in questo settore. Se la controversia solleva una **questione riguardante l'interpretazione o l'applicazione di una nozione di diritto dell'UE**, e se la sua interpretazione è necessaria e pertinente per la risoluzione della controversia, il tribunale arbitrale si rivolge alla CGUE (art. 10 par. 3). Le parti contraenti non sono autorizzate a rivolgersi direttamente alla CGUE, ma devono inoltrare una richiesta in merito al tribunale arbitrale. La decisione di deferire il caso alla CGUE spetta esclusivamente a quest'ultimo. Se il tribunale arbitrale rifiuta di rivolgersi alla CGUE deve motivare la propria decisione (Protocollo 3 art. III.9 par. 3). Per risolvere la controversia, il tribunale arbitrale si basa sull'Accordo istituzionale, sulle disposizioni degli accordi di accesso al mercato interessati e sulle pertinenti norme di diritto internazionale, compresi i suoi principi generali, per esempio quello della responsabilità degli Stati (Protocollo 3 art. IV.3 par. 1). Quando il tribunale arbitrale sottopone alla CGUE una questione relativa all'interpretazione di una disposizione del diritto dell'UE, deve tenere conto della sentenza della CGUE nella risoluzione della controversia (art. 10 par. 3). La controversia concreta è comunque sempre regolata dal tribunale arbitrale.

Le decisioni del tribunale arbitrale sono in linea di principio vincolanti per le parti contraenti. La parte soccombente deve informare l'altra parte e il comitato misto competente delle misure adottate per conformarsi alla decisione del tribunale arbitrale (art. 10 par. 5). Se una parte contraente decide di non conformarsi alla decisione del tribunale arbitrale o se l'altra parte ritiene che le misure adottate non siano conformi alla decisione del tribunale arbitrale,

quest'ultima può adottare misure di compensazione, che possono arrivare fino alla sospensione dell'accordo o degli accordi interessati. Le misure devono tuttavia essere proporzionate e ovviare a un'eventuale situazione di squilibrio (art. 10 par. 6). Se le opinioni delle parti sulla proporzionalità delle misure divergono, la parte interessata dalle misure può innanzitutto rivolgersi al comitato misto competente. Se il comitato misto non riesce a prendere una decisione entro un determinato periodo di tempo, la parte interessata dalle misure può sottoporre la questione al tribunale arbitrale che si pronuncerà in merito.

2.3.2.5 Clausola di denuncia

L'articolo 22 della bozza di accordo istituzionale contiene la **clausola di denuncia** che permette a ciascuna delle parti di denunciare l'Accordo. La clausola disciplina anche le conseguenze di tale denuncia. Qualsiasi accordo di accesso al mercato concluso dopo la firma dell'Accordo istituzionale e che fa esplicito riferimento a quest'ultimo decade contemporaneamente all'Accordo istituzionale, cioè sei mesi dopo la sua denuncia. La logica cui si conforma questa procedura è che, da un lato, l'UE non concluderebbe nessun nuovo accordo di accesso al mercato in mancanza di un accordo istituzionale in vigore e, dall'altro, che tali accordi farebbero riferimento ai meccanismi istituzionali stabiliti dall'Accordo e non sarebbero più operativi a quel livello se l'Accordo fosse soppresso. I cinque accordi di accesso al mercato preesistenti e coperti dall'Accordo istituzionale invece **non** cesserebbero **automaticamente di essere applicabili** se quest'ultimo venisse denunciato. La bozza di accordo istituzionale prevede un processo di consultazione di tre mesi che permetterebbe alle parti di discutere delle ripercussioni della fine dell'Accordo istituzionale sugli accordi esistenti e di definire congiuntamente i passi successivi. Se le parti riescono a trovare una soluzione, gli accordi rimangono in vigore. In caso contrario, cessano anch'essi di essere applicabili allo scadere del periodo di denuncia previsto per ogni singolo accordo (6 mesi come per l'Accordo istituzionale). Tuttavia, la clausola ghigliottina inclusa negli accordi esistenti – in quanto facenti parte del pacchetto Bilaterali I – non si applicherebbe; vale a dire che l'accordo sugli appalti pubblici, a sua volta parte di questo pacchetto, rimarrebbe in vigore.

2.3.3 Aiuti di Stato

Nella bozza di accordo istituzionale la Svizzera e l'UE hanno concordato **principi di base comuni riguardanti gli aiuti di Stato** che rispecchiano il diritto UE in materia. Questi principi non sono direttamente applicabili, ma fa eccezione l'Accordo sul trasporto aereo poiché è l'unico accordo di accesso al mercato vigente che contiene già disposizioni relative agli aiuti di Stato. La bozza di accordo istituzionale prevede inoltre che l'Accordo sul trasporto aereo sia integrato – tramite decisione del relativo comitato misto settoriale – da alcune nuove disposizioni del quadro regolamentare dell'UE, pertinente per il traffico aereo, in materia di aiuti di Stato (art. 8B par. 6 e allegato X nonché Dichiarazione congiunta UE-Svizzera sull'integrazione nell'Accordo del 21 giugno 1999 sul trasporto aereo dell'allegato X sulle disposizioni considerate necessarie per tale accordo ai sensi dell'articolo 8B paragrafo 6 primo trattino). Negli accordi di accesso al mercato da concludere in futuro, come l'accordo sull'energia elettrica, i principi relativi agli aiuti di Stato contenuti nella bozza di accordo istituzionale devono essere ripresi e, dove necessario, completati nel quadro della negoziazione degli accordi in questione.

La bozza di accordo istituzionale contiene anche **disposizioni di carattere procedurale in materia di aiuti di Stato**. Per esempio, dispone che ogni parte contraente garantisca in maniera autonoma la vigilanza sugli aiuti di Stato nella propria giurisdizione attraverso una propria autorità competente (**modello a due pilastri**). Per la Svizzera questo implica che gli aiuti di Stato concessi dalla Confederazione, dai Cantoni ed eventualmente dai Comuni dovrebbero essere soggetti alla vigilanza di un'autorità svizzera. Tale vigilanza troverebbe attuazione concreta nel diritto interno e la sua applicazione dipenderebbe dal settore economico interessato. L'articolo 8B della bozza di accordo istituzionale stabilisce modalità specifiche a tale scopo, per esempio l'istituzione di una procedura di notifica. In sintesi, il livello di vigilanza svizzero

deve essere equivalente a quello con cui la Commissione europea vigila sugli aiuti di Stato nell'UE. La bozza di accordo istituzionale stabilisce inoltre esplicitamente che, nell'attuazione della vigilanza sugli aiuti di Stato, la Svizzera tiene conto del proprio ordine costituzionale delle competenze, in particolare dei principi della separazione dei poteri e del federalismo.

L'**ALS 1972** non è direttamente interessato dalle disposizioni sugli aiuti di Stato contenute nella bozza di accordo istituzionale. Tuttavia, secondo un progetto di decisione del comitato misto che la Svizzera e l'UE intendono adottare nel quadro dell'ALS dopo l'entrata in vigore dell'Accordo istituzionale, anche le disposizioni dell'ALS 1972 in materia di aiuti di Stato (formulate in modo molto vago) sarebbero da interpretare conformemente alle corrispondenti disposizioni dell'Accordo istituzionale qualora, nel caso di controversia concreta in materia di aiuti di Stato relativamente al libero scambio, le parti contraenti decidessero consensualmente di rivolgersi al tribunale arbitrale di cui all'Accordo istituzionale.

2.3.4 Libera circolazione delle persone

In quanto accordo di accesso al mercato, l'ALC **sottostà alle disposizioni dell'Accordo istituzionale** e di conseguenza al principio del recepimento dinamico da esso sancito. Il Consiglio federale ha chiesto tuttavia di prevedere alcune eccezioni a questo principio in tre ambiti correlati alla libera circolazione delle persone: 1) le **misure di accompagnamento**, 2) la **direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE** e 3) il regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al **coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale**. Mentre in quest'ultimo ambito è stato possibile escludere eccezioni esistenti dal principio del recepimento dinamico del diritto sulla base del mandato conferito alla delegazione svizzera, negli altri due ambiti non è stato possibile garantire un simile risultato.

Per quanto concerne le **misure di accompagnamento**, l'UE ritiene che diverse di queste misure non siano compatibili con l'esercizio della libera prestazione di servizi sancito dall'ALC e chiede pertanto degli adeguamenti. Nella bozza di accordo istituzionale, l'UE ha sottoposto alla Svizzera una *proposta con il Protocollo 1*. Quest'ultimo prevede che la Svizzera recepisca la legislazione UE pertinente nell'ambito dei lavoratori distaccati – in particolare la direttiva di applicazione (2014/67/UE) e la direttiva che modifica le disposizioni relative al distacco dei lavoratori (2018/957/UE) – entro tre anni dall'entrata in vigore dell'Accordo istituzionale. L'UE riconosce tuttavia che il recepimento e l'attuazione del diritto europeo non bastano a coprire tutte le esigenze di tutela in Svizzera. In considerazione delle specificità del mercato del lavoro svizzero e del carattere specifico e ristretto della libera prestazione di servizi, che secondo l'ALC è limitata a 90 giorni, l'UE si è pertanto offerta – sempre nel Protocollo 1 – di accettare una serie di strumenti di più ampio respiro rispetto a quelli previsti dal diritto comunitario in materia di distacco dei lavoratori. In concreto, la proposta dell'UE comprende la definizione nell'Accordo delle seguenti misure fondamentali: 1) la possibilità di fissare un termine di notifica preliminare di quattro giorni lavorativi nei settori definiti sulla base di un'analisi oggettiva dei rischi; 2) l'obbligo di versare una garanzia finanziaria (cauzione) nei settori definiti sulla base di un'analisi oggettiva dei rischi per gli attori che non hanno rispettato i propri obblighi finanziari e 3) un obbligo di presentare i documenti per i lavoratori indipendenti. Secondo l'offerta dell'UE, le misure pattuite nel Protocollo 1 sarebbero escluse dal principio del recepimento dinamico e non potrebbero essere messe in discussione, nel loro tenore, né dal tribunale arbitrale né da altri tribunali. Le altre misure di accompagnamento non sarebbero invece sancite nell'Accordo istituzionale e sarebbero soggette al principio del recepimento dinamico e all'esame del tribunale arbitrale. Tuttavia, nel tenore, esse sono nella maggior parte dei casi simili alle misure dell'UE. Nel quadro dei negoziati volti a chiarire alcuni punti contenuti nella bozza di accordo istituzionale non è stato possibile modificare il Protocollo 1 in modo soddisfacente (cfr. n. 2.2.5).

La **direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE** non viene citata nella bozza di accordo istituzionale. La Svizzera non è riuscita a ottenere un'eccezione esplicita nell'Accordo istituzionale in virtù della quale non sia obbligata a recepire la direttiva nell'ALC. In caso di divergenze di opinione sulla questione del recepimento della direttiva sulla libera circolazione dei

cittadini UE verrebbe pertanto applicato il meccanismo di composizione delle controversie previsto dall'Accordo istituzionale. In questo contesto, si può supporre che il tribunale arbitrale deferisca alla CGUE le questioni relative all'interpretazione delle disposizioni pertinenti della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE. Qualora il tribunale arbitrale prendesse una decisione sfavorevole alla Svizzera, all'interno del comitato misto dell'ALC dovrebbero essere negoziate le modalità di recepimento, eventualmente parziale, della direttiva. Se la Svizzera si rifiutasse di recepire la direttiva, l'UE potrebbe adottare misure di compensazione proporzionate. Si tratta di uno scenario realistico poiché, nell'ambito dei negoziati volti a chiarire alcuni punti della bozza di accordo istituzionale, l'UE non è stata disposta ad accordare alla Svizzera eccezioni esplicite in caso di eventuale recepimento della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE nell'ALC (cfr. n. 2.2.5).

2.3.5 Dichiarazioni congiunte e decisione del comitato misto dell'ALS 1972

L'UE voleva assoggettare all'Accordo istituzionale anche altri accordi esistenti, in particolare **l'ALS 1972**. La Svizzera ha però respinto sin dall'inizio questa richiesta, argomentando che si può parlare di accordo di accesso al mercato ai sensi dell'Accordo istituzionale solo se tale accordo è basato su un'armonizzazione del diritto tra la Svizzera e l'UE (ovvero se l'accordo nel settore in questione si fonda sul pertinente diritto dell'UE) e, in contropartita, la Svizzera ottiene una partecipazione completa al mercato interno dell'UE nel comparto interessato. Non è questo il caso dell'ALS 1972. L'UE si è detta disposta a escludere l'ALS 1972 a condizione che venga menzionato nel preambolo dell'Accordo istituzionale e che sia oggetto di una **dichiarazione congiunta in base alla quale la Svizzera e l'UE si dicono intenzionate ad avviare negoziati per un ammodernamento dell'ALS**. La dichiarazione contiene un elenco di ambiti non esaustivo, sostanzialmente basato sui più recenti accordi globali di libero scambio, che dovrà essere ulteriormente precisato dalle parti negoziali (cfr. n. 6 e 7 della dichiarazione). Per il periodo di transizione compreso tra l'entrata in vigore dell'Accordo istituzionale e quella di un eventuale ALS aggiornato, la dichiarazione prevede la possibilità di ricorrere al meccanismo di composizione delle controversie di cui all'Accordo istituzionale anche nel settore dell'ALS 1972. Il presupposto è che entrambe le parti siano d'accordo nell'ambito della specifica controversia. Per rendere giuridicamente possibile, nel quadro dell'attuale ALS, il ricorso al meccanismo di composizione delle controversie di cui all'Accordo istituzionale, è necessaria l'approvazione formale del comitato misto dell'ALS 1972. Il relativo **progetto di decisione** è inserito in allegato all'Accordo istituzionale. Il comitato misto dell'ALS, che dispone di scarso margine di manovra per modificare il contenuto di tale progetto, prenderà questa decisione una volta che l'Accordo istituzionale sarà entrato in vigore.

Alla bozza di accordo istituzionale è allegata anche una dichiarazione congiunta sulla **coesione**. Nella dichiarazione congiunta si stabilisce che la Svizzera versa i propri contributi in quest'ambito in maniera autonoma e alla luce del suo accesso al mercato interno dell'UE. Nella dichiarazione non è previsto per la Svizzera alcun obbligo giuridico di versare tali contributi su base regolare.

3 Valutazione del risultato dei negoziati

3.1 Situazione iniziale. Interessi in causa

L'obiettivo a lungo termine della Svizzera nell'ambito della politica europea è assicurare la partecipazione più ampia possibile al mercato interno dell'UE e cooperare con quest'ultima in una serie di settori di interesse comune, pur conservando la massima autonomia politica. La **via bilaterale** si è dimostrata l'approccio di politica europea su misura per perseguire questo obiettivo e tutelare gli interessi della Svizzera nei confronti dell'UE, il suo più importante partner economico e politico.

Da parte sua, l'UE chiede da alcuni anni che gli accordi bilaterali siano completati da meccanismi istituzionali che permettano il recepimento dinamico del diritto e comprendano un efficace meccanismo di composizione delle controversie, e ha fatto dell'Accordo istituzionale una **condizione preliminare per la partecipazione al mercato interno** e per la conclusione di nuovi accordi di accesso al mercato. L'obiettivo è garantire pari condizioni a tutti i partecipanti al mercato interno dell'UE (*level playing field*). L'UE ha un interesse particolare ad assicurare l'omogeneità giuridica in relazione alla libera circolazione delle persone, un campo in cui si registrano già da anni divergenze tra Svizzera e UE su questioni relative al recepimento e all'interpretazione del diritto. Le parole chiave qui sono: misure di accompagnamento e direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE.

In questo contesto, l'intenzione del Consiglio federale con l'apertura dei negoziati per un Accordo istituzionale era **consolidare** la via bilaterale nell'ambito dell'accesso al mercato interno dell'UE e **svilupparla ulteriormente** con la conclusione di nuovi accordi.

3.2 Mandato negoziale del 2013

3.2.1 Questioni istituzionali

Fin dall'inizio la Svizzera è stata consapevole che, oltre ai citati interessi per il nostro Paese, l'Accordo istituzionale presentava anche aspetti problematici riguardanti, in particolare, determinate **conseguenze sul piano della sovranità politica**. Nel suo mandato di negoziazione del 18 dicembre 2013 (cfr. capitolo 2.2.2 sopra) il Consiglio federale riconosceva **in ambito istituzionale**, che per l'UE il principio del recepimento dinamico del diritto e la competenza della CGUE in materia di interpretazione del diritto dell'Unione sono parte integrante e imprescindibile di un quadro istituzionale per la partecipazione al mercato interno. Come contropartita la Svizzera chiedeva pertanto, sul fronte dell'evoluzione del diritto, un'adeguata partecipazione all'elaborazione del diritto pertinente dell'UE. In caso di mancato recepimento di uno sviluppo giuridico pertinente dovevano inoltre essere ammesse solo misure di compensazione proporzionate, che sarebbero potute arrivare fino alla sospensione parziale o totale dell'accordo o degli accordi interessati. Infine, le autorità svizzere sarebbero dovute restare responsabili della vigilanza sulla corretta applicazione degli accordi e l'Accordo istituzionale avrebbe dovuto applicarsi solo agli accordi di accesso al mercato esistenti, escluso l'ALS 1972.

3.2.2 Aspetti materiali

Dal punto di vista degli **aspetti materiali** (cfr. 2.2.2 sopra), il mandato negoziale del dicembre 2013 individuava anche una serie di **interessi essenziali** per la Svizzera, per esempio nell'ambito dei trasporti terrestri e, soprattutto, della libera circolazione delle persone. Per proteggere questi interessi fissava nel mandato negoziale una serie di eccezioni all'applicazione dell'Accordo istituzionale (riserve materiali sul recepimento dinamico e sulla giurisprudenza della CGUE). Queste «linee rosse» includevano, in particolare, la salvaguardia di tutte le **misure di accompagnamento** così come l'**esclusione esplicita del recepimento della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini dell'UE** nell'ALC – due aree in cui l'UE, da parte sua, sperava con l'Accordo istituzionale di chiarire in senso opposto le sue divergenze con la Svizzera (cfr. sopra). Il conflitto di interessi tra la Svizzera e l'UE nel campo della libera circolazione delle persone era quindi già tracciato.

3.3 Valutazione della bozza di accordo del 23 novembre 2018

Alla luce del mandato negoziale del 2013 (compresa la sua precisazione del 2 marzo 2018 contenente un elenco dettagliato delle misure di accompagnamento da difendere e un'aggiunta relativa agli aiuti di Stato, cfr. capitolo 2.2.3.3 sopra), nella sua valutazione della bozza di accordo del 23 novembre 2018 il Consiglio federale ha potuto constatare il raggiungimento dei risultati illustrati di seguito.

Come richiesto dalla Svizzera, il **campo di applicazione** dell'Accordo istituzionale è stato limitato ai cinque accordi di accesso al mercato già esistenti e a quelli che verranno conclusi in futuro. L'Accordo istituzionale non si applica all'ALS 1972 e all'accordo sugli appalti pubblici. Nel quadro dell'Accordo istituzionale le parti dichiarano tuttavia di voler avviare negoziati intesi a modernizzare entrambi gli accordi.

Anche per quanto riguarda le conseguenze dei **meccanismi istituzionali** sulla sovranità politica, è stato possibile ottenere alcuni aggiustamenti nell'interesse della Svizzera. Escludendo il **recepimento automatico degli sviluppi del diritto dell'UE** è stato possibile garantire l'autonomia del legislatore svizzero. In altre parole, grazie a scadenze sufficientemente lunghe, la Svizzera continua a decidere autonomamente in merito al recepimento di ogni sviluppo giuridico dell'UE secondo le consuete procedure interne di approvazione (incluso l'eventuale ricorso al referendum). In caso di non recepimento l'UE è autorizzata ad adottare misure di compensazione proporzionate. Inoltre, alla Svizzera è stato concesso il diritto di partecipare all'elaborazione di atti giuridici pertinenti dell'UE (*decision shaping*).

Per quanto concerne la **vigilanza** sugli accordi di accesso al mercato interessati dall'Accordo istituzionale, in linea di principio in Svizzera sono le autorità e i tribunali svizzeri a essere responsabili della loro corretta applicazione e interpretazione. Devono tuttavia tenere conto della giurisprudenza pertinente della CGUE quando si tratta di concetti giuridici dell'UE.

Come è consuetudine nel campo del diritto internazionale, per la **composizione delle controversie** è stata prevista l'istituzione di un tribunale arbitrale con un numero uguale di arbitri nominati dalla Svizzera e dall'UE. Per l'interpretazione del diritto dell'UE contenuto negli accordi è stato necessario accettare il deferimento alla CGUE. Se una parte non rispetta una decisione del tribunale arbitrale, l'altra parte può prendere misure di compensazione, che devono essere proporzionate e che possono a loro volta essere soggette a un controllo arbitrale.

Relativamente alla difesa degli interessi essenziali della Svizzera (aspetti materiali), e sulla base di quanto già previsto negli accordi esistenti di accesso al mercato, è stato possibile ottenere alcune **eccezioni** al principio del recepimento dinamico del diritto, esplicitamente confermate e garantite nel testo dell'Accordo istituzionale. Per esempio: nel settore dei trasporti terrestri, il divieto di guidare di notte e di domenica e il limite di 40 tonnellate; in campo agricolo, il divieto di trasporto internazionale di animali su strada; e per quanto concerne il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nell'ambito della libera circolazione delle persone, la non esportabilità di alcune prestazioni.

Nel caso degli **aiuti di Stato**, la regolamentazione materiale contenuta nell'Accordo istituzionale si limita alla definizione di un quadro giuridico che dovrà essere ripreso ed eventualmente completato nei futuri accordi di accesso al mercato perché possa essere applicabile. Per quanto riguarda gli accordi di accesso al mercato esistenti, le disposizioni dell'Accordo istituzionale in merito agli aiuti di Stato si applicano solo all'Accordo sul trasporto aereo, che contiene già disposizioni praticamente identiche. Sul piano della vigilanza si segue il modello a due pilastri richiesto dalla Svizzera: sul territorio svizzero è un'autorità svizzera a vigilare sugli aiuti di Stato, non la Commissione europea.

D'altra parte, il mandato svizzero non è stato rispettato nell'ambito della **libera circolazione delle persone**; in concreto, non è stato possibile escludere, in modo esplicito e vincolante nel

testo dell'Accordo, il recepimento della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE e garantire le misure di accompagnamento. A causa delle caratteristiche specifiche del mercato del lavoro svizzero, l'UE riconosce la necessità di misure di più ampia portata, che vadano oltre il diritto dell'UE sul distacco dei lavoratori, per assicurare il livello di protezione salariale. Nel protocollo 1 ha pertanto proposto di assicurare nell'Accordo, almeno in modo parziale, tre specifiche misure di accompagnamento (termine di notifica preliminare, obbligo di cauzione, obbligo di presentare i documenti per i lavoratori indipendenti). Ciò tuttavia non soddisfa le richieste svizzere rispetto al mantenimento delle misure attualmente in vigore. La direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE non è affatto menzionata nella bozza di accordo, cosicché la questione del suo recepimento rimane irrisolta e continua a essere controversa.

Anche la **clausola di denuncia** è problematica, poiché collega la disdetta dell'Accordo istituzionale a quella degli accordi che rientrano nel suo campo di applicazione: un rischio considerevole per i Bilaterali I e, indirettamente, anche per l'Accordo di associazione a Schengen/Dubliino. Il rischio c'è anche se i cinque accordi di accesso al mercato attualmente esistenti – a differenza degli accordi futuri – non cessano automaticamente di essere applicabili una volta denunciato l'Accordo istituzionale, ma decadono solo se non si riesce a trovare una soluzione alternativa nel corso di un processo di consultazione della durata di tre mesi. Questa situazione limiterebbe pesantemente il margine di manovra effettivo in relazione a una disdetta dell'Accordo istituzionale, ma anche a una sua revisione.

Nella sua valutazione del 7 dicembre 2018, il Consiglio federale ha ritenuto che il risultato dei negoziati rispondeva in ampia misura agli interessi della Svizzera. Tuttavia, poiché i parametri del mandato negoziale **non erano stati rispettati in ambiti importanti**, in particolare per quanto riguarda le misure di accompagnamento e la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, l'Esecutivo ha deciso in quell'occasione di non poter accettare la bozza di accordo come risultato comune dei negoziati e ha rinunciato a parafarla.

3.4 Valutazione dei risultati delle rinegoziazioni sui tre punti ancora in sospeso nella primavera del 2021

Le ampie consultazioni dei principali attori politici ed economici svolte in Svizzera hanno confermato il bisogno più urgente di chiarimenti nei settori della protezione dei salari, della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE e degli aiuti di Stato. Per ottenere, nella politica interna, un consenso quanto più ampio possibile per la posizione della Svizzera su questi tre punti, il Consiglio federale ha coinvolto i Cantoni e le parti sociali nell'elaborazione di proposte di soluzione e, l'11 novembre 2020, ha adottato la seguente linea:

- invece di escludere integralmente la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE dal recepimento nell'ALC, la Svizzera chiede solo l'**esenzione da sette disposizioni della direttiva**;
- invece di avere garantite a livello giuridico tutte le misure di accompagnamento, la Svizzera chiede solo la certezza del diritto in relazione al **mantenimento dell'azione di tutela** delle misure di accompagnamento attualmente in vigore, per cui vengono definite chiare disposizioni;
- nel caso degli aiuti di Stato si deve solo garantire che **non abbiano effetti anticipati orizzontali** al di fuori dei settori coperti dall'Accordo istituzionale, in particolare sull'ALS 1972.

Le **rinegoziazioni** con l'UE dal gennaio 2021 sui chiarimenti richiesti dalla Svizzera hanno portato a una migliore comprensione reciproca e, su alcuni punti, a un avvicinamento delle posizioni, ma hanno anche confermato soprattutto le **divergenze sostanziali** nel campo della libera circolazione delle persone, emerse già all'inizio dei negoziati.

- Per quanto riguarda la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, tra la Svizzera e l'UE c'è un disaccordo di base sull'**interpretazione della libera circolazione delle persone** come stabilita dall'ALC. Secondo la Svizzera la libera circolazione è limitata in linea di principio ai lavoratori e ai loro familiari; le persone che non esercitano un'attività lucrativa possono beneficiarne solo se dispongono di sufficienti risorse finanziarie. Un'eventuale recepimento della direttiva nell'ALC deve pertanto essere limitata agli aspetti che riguardano la libera circolazione dei lavoratori e dei loro familiari. Per l'UE, invece, con l'adozione della direttiva 2004/38/CE la libera circolazione è stata ampliata e associata al principio della cittadinanza dell'Unione europea. Di conseguenza, l'UE non è disposta a entrare nel merito della soluzione proposta dalla Svizzera e a concederle le eccezioni necessarie in caso di recepimento della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE nell'ALC.
- Per quanto riguarda la protezione dei salari e dei lavoratori, la Svizzera e l'UE applicano entrambe il principio «**a lavoro uguale, salario uguale**». Di conseguenza, i cardini delle regole relative al distacco disponibili nei singoli Stati membri dell'UE e in Svizzera sono oggi in ampia misura paragonabili. Le differenze emergono in particolare in relazione ad alcuni strumenti e all'esecuzione (p. es. termine di notifica preliminare, disciplinamento della cauzione e obbligo di sostenere le spese) e sono dovute, da un lato, a una diversa organizzazione dell'esecuzione – la Svizzera ha un sistema di esecuzione duale di lunga tradizione, che risale a ben prima dell'introduzione dell'ALC. Anche nell'UE è possibile coinvolgere le parti sociali, ma l'organizzazione del sistema di esecuzione rimane prevalentemente un compito statale. Dall'altro lato, a causa della particolare situazione di partenza con la libera prestazione di servizi limitata a 90 giorni – che porta a numerosi incarichi di servizio di breve durata – e dell'elevata esposizione ai rischi – che è principalmente riconducibile all'ancora considerevole divario salariale – la Svizzera ha in parte bisogno di altri strumenti non previsti dal diritto dell'UE. Alcuni di questi strumenti sono già garantiti nel Protocollo 1, ma in forma attenuata rispetto alle attuali misure di accompagnamento. L'UE ha risposto ad alcune richieste della Svizzera con controproposte concrete, ma finora non è stata disposta ad accettare l'obiettivo reale della Svizzera in questo ambito, ossia garantire meglio l'attuale protezione dei salari a prescindere da eventuali sviluppi negativi del diritto dell'UE e della giurisprudenza della CGUE. Senza correzioni appropriate, l'azione di tutela delle misure di accompagnamento attualmente in vigore **non è completamente garantita**.
- Per quanto riguarda le disposizioni in materia di aiuti di Stato sancite dall'Accordo istituzionale, l'UE era disposta a entrare nel merito del chiarimento desiderato dalla Svizzera, ma solo a condizione che gli altri due punti fossero prima risolti. Questa condizione, come illustrato sopra, **non è soddisfatta**.

L'**incontro di alto livello** tra il presidente della Confederazione e la presidente della Commissione europea, svoltosi il 23 aprile a Bruxelles, ha confermato le divergenze e non ha portato ad alcun avvicinamento. La Svizzera ha ripetuto la sua offerta di soluzione e ha ribadito che, senza concessioni sostanziali da parte dell'UE sui tre punti ancora in sospeso, non sono soddisfatte le condizioni per portare avanti i negoziati o firmare l'Accordo istituzionale. Dopo l'incontro presidenziale, neanche al livello delle negoziatrici ci sono stati segnali a indicare che l'UE fosse disposta a venire sufficientemente incontro alla Svizzera.

3.5 Conseguenze di una mancata conclusione

La decisione sulla procedura da seguire riguardo all'Accordo istituzionale deve essere presa sulla base di una **ponderazione degli interessi**. Le conseguenze e i rischi di una conclusione sulla base della bozza disponibile – fin qui illustrati – devono essere messi in relazione agli

svantaggi di una mancata stipulazione dell'Accordo. Ma, come le conseguenze di una conclusione dell'Accordo, anche quelle di una mancata conclusione sono difficili da elencare o quantificare, poiché dipendono da una serie di variabili.

Le conseguenze economiche concrete di una **graduale limitazione dell'accesso al mercato** da parte dell'UE a seguito di una mancata conclusione possono difficilmente essere stimate a priori. Dipenderebbero in particolare dalle misure concrete dell'UE nell'ambito della sua **politica di pressione** nei confronti della Svizzera e, viceversa, anche dall'efficacia delle misure adottate dalla Svizzera per contenere i danni (cfr. sotto). Inoltre, la Svizzera farà il possibile per prevenire o mitigare una dinamica negativa nel quadro di un'intesa con l'UE sulla futura cooperazione.

Le seguenti conseguenze sono già sopraggiunte o sono prevedibili.

- La posizione dell'UE è che, senza Accordo istituzionale, **non intende più concludere nuovi accordi di accesso al mercato** con la Svizzera. Nessun nuovo accordo di accesso al mercato è stato pertanto concluso dal 2008. Attualmente sono bloccati, in particolare, gli accordi previsti nei settori dell'elettricità, della **sicurezza alimentare** e del **commercio di legname**. Le cifre seguenti illustrano le ripercussioni in termini di costi per il solo settore dell'**elettricità**: mentre il settore elettrico stima che le opportunità commerciali perse raggiungeranno un importo di centinaia di milioni di franchi, uno studio del Politecnico federale di Losanna (dicembre 2019) ipotizza un deficit commerciale a lungo termine (2030) di un valore aggiuntivo che può arrivare fino a un miliardo di franchi all'anno. Inoltre, anche le misure di attenuazione per stabilizzare la rete elettrica svizzera causeranno ulteriori costi nell'ordine dei milioni di franchi a causa dell'esclusione della Svizzera dalle piattaforme dell'UE per il commercio dell'elettricità. Questi costi supplementari saranno sostenuti complessivamente dai consumatori finali svizzeri. A seconda della disponibilità di cooperazione dell'UE e dei suoi Stati membri, potrebbero sorgere problemi con la stabilità della rete e, a medio termine, anche l'approvvigionamento elettrico potrebbe essere a rischio.
- Nel dicembre 2018 la Commissione europea ha dichiarato di non essere neanche più disposta ad aggiornare gli **accordi di accesso al mercato esistenti**, a meno che non abbia essa stessa un interesse preponderante al riguardo. Di conseguenza, è bloccato in particolare l'aggiornamento del **capitolo dell'MRA relativo ai dispositivi medici**. Il settore medtech stima complessivamente costi iniziali supplementari di 115 milioni di franchi e costi annui ricorrenti di 70 milioni di franchi per soddisfare i «requisiti di Stato terzo» dell'UE. Questo porta a svantaggi competitivi e alla perdita di attrattiva della Svizzera, difficili da quantificare. È bloccato anche l'aggiornamento di diversi allegati dell'Accordo agricolo, compreso il cosiddetto **Allegato veterinario**, che a medio termine potrebbe portare a ostacoli tecnici al commercio (p. es. reintroduzione di certificati e controlli doganali). Gli accordi bilaterali sul trasporto aereo e sui trasporti terrestri, invece, continueranno per ora a essere aggiornati, con alcune poche ma importanti eccezioni (partecipazione della Svizzera all'agenzia ferroviaria europea, cabotaggio nel trasporto aereo). Vengono portati avanti anche i lavori preliminari per l'aggiornamento dell'allegato III ALC (reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali).
- infine, l'UE **collega a livello puramente politico** l'Accordo istituzionale ad altri dossier: in particolare per quanto riguarda i negoziati in materia di **sanità pubblica**, l'**equivalenza bor-sistica** e la partecipazione della Svizzera ai programmi quadro dell'UE nei settori della **ricerca**, dell'istruzione e della cultura. Inoltre, la partecipazione svizzera al programma quadro di ricerca è stata di recente associata anche all'attuazione del secondo contributo svizzero.

La conseguenza più immediata di una mancata conclusione dell'Accordo istituzionale è l'**incertezza** sulle condizioni future di una partecipazione svizzera al mercato interno dell'UE e

della collaborazione tra la Svizzera e l'UE in importanti ambiti di cooperazione. L'accesso al mercato interno non potrà più svilupparsi venendo a cadere la possibilità di concludere nuovi accordi di accesso al mercato o verrà compromesso a causa dell'impossibilità di aggiornare gli accordi esistenti. Nel peggiore dei casi, la relazione tra la Svizzera e l'UE rischia di ritornare, a medio e lungo termine, a essere una relazione di libero scambio. C'è il rischio che, in virtù dell'evoluzione del diritto del mercato interno, la **competitività** e i vantaggi concorrenziali degli attori svizzeri sul mercato interno dell'UE diminuiscano – sia nei confronti dei concorrenti nell'UE sia nei confronti di offerenti di Stati terzi con cui l'UE conclude nuovi accordi. Insieme all'incertezza giuridica riguardo alle relazioni con il principale partner economico della Svizzera, questa situazione potrebbe far assottigliare l'**attrattiva** della Svizzera e frenare le **attività di investimento** nel Paese.

Per prepararsi a tutte le eventualità, il Consiglio federale ha iniziato da tempo a pianificare e – dove necessario e possibile – anche già ad attuare **misure di attenuazione** per mitigare le conseguenze negative di una mancata conclusione dell'Accordo istituzionale.

- Nel giugno 2019 il Consiglio federale ha, per esempio, attivato la misura di protezione dell'infrastruttura delle borse svizzere in risposta al mancato riconoscimento da parte dell'UE dell'**equivalenza borsistica** svizzera. Questa misura garantisce a oggi alle imprese d'investimento dell'UE la possibilità di negoziare azioni svizzere sulla borsa svizzera.
- In vista di un mancato aggiornamento dell'MRA nel settore dei **dispositivi medici**, il Consiglio federale ha deciso adeguamenti a breve e a medio termine del diritto svizzero per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e la sorveglianza del mercato in Svizzera.
- Nel settore dell'**elettricità** vengono prese diverse misure per garantire la stabilità della rete, come, per esempio, accordi tecnici (di diritto privato) tra Swissgrid e i gestori di rete europei.
- Per quanto riguarda **Orizzonte Europa**, sono in preparazione diversi scenari: il messaggio sul finanziamento già approvato consente di utilizzare in modo flessibile i fondi per un'associazione piena o parziale oppure anche per uno statuto di Paese terzo con una partecipazione *ad hoc* per progetto.
- Nel caso del programma **Erasmus**, una soluzione svizzera garantisce attività di mobilità europea in tutti i settori dell'istruzione, a prescindere da un'associazione.

È tuttavia indubbio che tali misure unilaterali di attenuazione – sempre che siano possibili – possono **tutt'al più compensare solo in parte** le conseguenze negative del mancato aggiornamento degli accordi e della mancata conclusione di nuovi accordi con l'UE. Un'eccezione, che però non è facilmente replicabile, è la misura di protezione dell'infrastruttura delle borse, che ha addirittura consentito alla borsa svizzera di aumentare il proprio fatturato.

Una tale svalutazione degli accordi di accesso al mercato da parte dell'UE può essere compensata, con le sole misure unilaterali della Svizzera, unicamente in modo limitato. Per questo motivo è naturale che occorre continuare a curare e ad approfondire il **partenariato e il dialogo con l'UE**. Visto che la diminuzione dell'efficacia degli accordi di accesso al mercato ha ripercussioni negative anche per l'UE, un tale sviluppo non dovrebbe essere nemmeno nel suo interesse a lungo termine.

3.6 Risultati delle consultazioni di politica interna

Il 26 aprile 2021, a seguito dell'incontro di alto livello del 23 aprile a Bruxelles, il Consiglio federale ha consultato le Commissioni della politica estera (CPE) dell'Assemblea federale in merito alla sua valutazione secondo cui, senza concessioni sostanziali da parte dell'UE sui tre punti ancora in sospeso, per la Svizzera non sono soddisfatte le condizioni per portare avanti

i negoziati o firmare l'Accordo istituzionale. Ha inoltre condotto una procedura di consultazione con i Cantoni.

Nel loro parere del 10 maggio i **Governi cantionali** hanno condiviso la valutazione del Consiglio federale secondo cui la Svizzera ha fatto grandi concessioni all'UE in una serie di settori critici, ma che le posizioni restano ancora molto distanti. Come l'Esecutivo, sono del parere che il chiarimento dei tre punti in sospeso conformemente alle istanze della Svizzera sia imprescindibile per poter sottoscrivere l'Accordo istituzionale. Allo stesso tempo i Cantoni sottolineano che il Consiglio federale deve fare tutto il possibile per definire un quadro stabile per le relazioni bilaterali con l'UE e a tal fine devono essere sfruttate, nella loro globalità, tutte le opzioni politiche. I Cantoni sono ancora persuasi che è nell'interesse di entrambe le parti trovare soluzioni pragmatiche per le questioni in sospeso. In particolare, se nuovi sviluppi o aggiustamenti appropriati nella posizione dell'UE rendessero possibile la firma dell'Accordo, i Governi cantionali sosterrrebbero il Consiglio federale in questo proposito.

Nel suo parere, la **CPE-S** non si è espressa sulla valutazione del Consiglio federale poiché ritiene che sia dovere di quest'ultimo decidere, nel rispetto della ripartizione costituzionale delle competenze, se i negoziati debbano essere interrotti, sospesi o portati avanti. La maggioranza dei membri della **CPE-N**, invece, ha invitato il Consiglio federale a portare avanti con il massimo slancio i negoziati a livello sia tecnico sia politico, a cercare di ottenere il migliore risultato possibile per la Svizzera, a concludere quanto prima le trattative sull'Accordo e ad adottare in tempi brevi il messaggio al Parlamento.

3.7 Bilancio e conclusioni

I negoziati per un accordo istituzionale devono essere inseriti nel più ampio contesto delle relazioni Svizzera-UE. L'Unione europea ha concluso con la Svizzera più accordi che con qualsiasi altro Stato terzo. La Svizzera è tra i quattro principali partner economici dell'UE nei settori del commercio di beni, dei servizi e degli investimenti: ogni giorno vengono scambiate merci per un valore di circa un miliardo di franchi. La Svizzera dà un contributo determinante alla libera circolazione delle persone in Europa, infatti vi è domiciliato il 7,2 per cento delle cittadine e dei cittadini dell'UE-28/AELS non residenti nel proprio Paese di origine: in Svizzera abitano 1,4 milioni di cittadini e cittadine UE/AELS, cui si aggiungono circa 340 000 frontalieri UE/AELS e, di solito, ben più di 200 000 persone all'anno soggette a notifica provenienti da Stati UE/AELS. L'ampio partenariato si basa su un complesso di più di 100 accordi e, oltre all'economia e al mercato del lavoro, copre altri ambiti politici rilevanti, come la ricerca e l'istruzione, la sicurezza, la giustizia e l'asilo, l'ambiente, e l'impegno internazionale congiunto a favore dei diritti umani, della democrazia e della pace. La cooperazione funziona bene e proseguirà a prescindere dalla sottoscrizione di un accordo istituzionale.

L'interesse di base della Svizzera nelle proprie relazioni con l'UE era – ed è – assicurare la sua partecipazione al mercato interno dell'Unione e creare le condizioni perché possa essere ampliata. Già all'avvio dei negoziati sui **meccanismi istituzionali** richiesti dall'UE la Svizzera aveva fatto delle **concessioni** accettando, in linea di principio, il recepimento dinamico del diritto e la competenza della CGUE sull'interpretazione del diritto dell'UE come elementi costitutivi dell'Accordo istituzionale.

Questo passo rappresenta un cambiamento radicale nella relazione Svizzera-UE e, in ragione della sua **rilevanza in materia di sovranità politica**, è stato sin dall'inizio controverso sul fronte della politica interna. Questa problematica è stata ulteriormente esacerbata dalla clausola di denuncia dell'Accordo istituzionale che, collegandone la disdetta alla cessazione degli accordi di accesso al mercato esistenti, fa salire il costo di un abbandono dell'Accordo istituzionale e lo renderebbe di fatto non denunciabile.

Ancora prima dell'inizio dei negoziati erano problematici determinati aspetti della libera circolazione delle persone, in particolare la **protezione dei salari** e la **direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE**. Per questo motivo, già nel mandato negoziale del 2013 la tutela delle attuali misure di accompagnamento e l'esplicita esclusione di un recepimento della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE nell'ALC erano state definite «**linee rosse**». Poiché nella bozza di accordo istituzionale del novembre 2018 non erano stati regolati affatto o – nel caso della protezione dei salari – adeguatamente proprio questi due punti, il Consiglio federale ha rinunciato a parafarla. Non sorprende che nelle ampie consultazioni politiche interne della prima metà del 2019 sia stato ribadito che gli stessi due punti – insieme all'ambito degli aiuti di Stato – sono **interessi essenziali** della Svizzera.

Dopo aver coinvolto i Cantoni e le parti sociali, l'11 novembre 2020 il Consiglio federale ha concretizzato la sua **proposta di soluzione** sui tre punti dell'Accordo istituzionale ancora in sospeso. La Svizzera non chiedeva un'eccezione generale alla direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE né un'eccezione nell'ambito della normativa relativa al distacco dei lavoratori, ma piuttosto una serie di deroghe specifiche su questioni centrali, largamente sostenute sul piano della politica interna e decisive per raccogliere una maggioranza intorno all'Accordo. Per questo motivo il Consiglio federale ha stabilito che queste richieste rappresentavano anche il **minimo assoluto**. Infatti, senza le correzioni richieste in materia di protezione dei salari, l'azione di tutela delle misure di accompagnamento attualmente in vigore non è garantita in via definitiva. E senza un'esplicita assicurazione che saranno ammesse eccezioni nel caso di un recepimento nell'ALC della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, si prefigura il rischio di un vero e proprio cambio di paradigma nella politica di immigrazione. Sono rischi che il Consiglio federale non vuole correre.

Malgrado l'impegno reciproco, in sede di **rinegoziazione** il margine di avvicinamento era minimo. Le divergenze tra le due parti sono restatesi in larga misura immutate.

Sul fronte della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini l'UE **non era disposta a entrare nel merito delle eccezioni richieste dalla Svizzera**. Nello specifico la Svizzera voleva, per esempio, escludere da un recepimento i seguenti aspetti:

- il diritto al soggiorno permanente;
- la maggiore protezione contro l'espulsione (*ordre public*); e
- l'estensione dei diritti al soggiorno e all'aiuto sociale per chi non esercita un'attività lucrativa e per le persone il cui rapporto di lavoro è stato disdetto contro la loro volontà.

Per la Svizzera queste eccezioni esplicite sono irrinunciabili. Il collaudato sistema duale di ammissione della Svizzera prevede che, anche nella sfera della libera circolazione, le persone di cittadinanza straniera possano stabilirsi nel Paese solo se il motivo originario dell'immigrazione è il lavoro o se sono familiari di persone che immigrano per lavoro. Anche nel quadro dell'accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE, il soggiorno è concesso a persone che non esercitano un'attività lucrativa solo se dispongono di sufficienti risorse finanziarie. Al contrario, la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE concede, in diverse circostanze, alle persone immigrate il diritto di soggiorno anche in mancanza di sufficienti risorse finanziarie. L'obiettivo delle eccezioni richieste dalla Svizzera nell'ambito della direttiva 2004/38/CE è salvaguardare questi collaudati principi della sua politica migratoria, che non sarebbero altrimenti garantiti se la direttiva fosse interamente recepita. Il recepimento integrale equivarrebbe a un **cambio di paradigma** nella politica migratoria, che gode di ampia accettazione tra la popolazione e i Cantoni. Il cambiamento sarebbe però anche in contraddizione con la politica finora condotta dalla Svizzera e sostenuta dal Consiglio federale di fronte al Popolo e ai Cantoni in tutte le votazioni tenute a oggi sulla libera circolazione delle persone.

Il Consiglio federale vuole portare avanti, anche nell'ambito della libera circolazione delle persone, questa politica migratoria che si caratterizza per un tasso di occupazione superiore alla media, una bassa quota di ricorso all'aiuto sociale e un'integrazione complessivamente riuscita della popolazione straniera immigrata. L'abbandono di una politica di questo tipo avrebbe invece ripercussioni anche sui costi sostenuti dai Cantoni per l'**assistenza sociale**. La categoria delle persone il cui rapporto di lavoro è stato disdetto contro la loro volontà e che non riescono più a trovare un impiego è quella che pesa di più. Oggi queste persone devono lasciare la Svizzera dopo un preciso lasso di tempo, ma con il recepimento della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE potrebbero, in linea di principio, restare nel Paese a tempo indeterminato e beneficiare anche dell'aiuto sociale, purché continuino a darsi da fare per reintegrarsi nel mercato del lavoro. Altrettanto problematica è la **protezione rafforzata contro l'espulsione** prevista dalla direttiva 2004/38/CE, che sarebbe in conflitto con le disposizioni dell'articolo 121 capoversi 3-6 Cost., inserito nella Costituzione federale a seguito dell'accettazione dell'Iniziativa espulsione.

Per garantire l'**azione di tutela delle misure di accompagnamento** a prescindere dagli sviluppi del diritto dell'UE e dalla giurisprudenza della CGUE, la Svizzera aveva chiesto anche i seguenti aggiustamenti specifici:

- un'immunizzazione del principio «a lavoro uguale, salario uguale», così come garantito in Svizzera, da eventuali sviluppi del diritto dell'UE e della giurisprudenza della CGUE che potrebbero minare l'attuale protezione dei salari assicurata dalle misure di accompagnamento vigenti («clausola di *standstill*»);
- una garanzia dell'attuale normativa svizzera in materia di rimborso delle spese;
- un termine di notifica preliminare di quattro giorni lavorativi per tutti i settori (non solo per quelli ad alto rischio);
- un obbligo generale – non solo in caso di recidiva – di versare una garanzia finanziaria in tutti i settori (non solo in quelli ad alto rischio).

L'UE non è venuta incontro alla Svizzera nemmeno su questi punti.

Nel corso delle rinegoziazioni è invece diventata sempre più evidente la sostanzialità delle **divergenze materiali**, in particolare per quanto riguarda l'interpretazione della libera circolazione delle persone nel quadro dell'ALC e la comprensione nei confronti della richiesta di definire eccezioni per le misure di accompagnamento svizzere. Queste divergenze materiali sono ulteriormente esacerbate dai **diversi interessi in gioco** per entrambe le parti: dopo aver fatto concessioni in termini di sovranità politica già per quanto riguarda i meccanismi istituzionali, per tutelare i propri interessi essenziali la Svizzera ha bisogno di una limitazione del recepimento dinamico del diritto, almeno nel delicato settore della libera circolazione delle persone. Alla luce di quanto esposto, il Consiglio federale non ha quasi più margine di manovra per quanto riguarda i tre punti ancora da chiarire. L'UE invece vede nel carattere dinamico del recepimento del diritto nel settore della libera circolazione delle persone il vero valore aggiunto dell'Accordo istituzionale e, di conseguenza, fatica a capire le eccezioni richieste dalla Svizzera.

Alla luce di queste sostanziali divergenze materiali e di interessi politici, **a breve termine non è ipotizzabile una soluzione** dei punti in sospeso nel senso auspicato dalla Svizzera. Non sorprende che le divergenze risultino incolmabili proprio in relazione alla direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE e alle misure di accompagnamento, dal momento che sono stati questi i temi a motivare, in primo luogo, la richiesta dell'UE di stipulare un accordo istituzionale. Il Consiglio federale ha sempre affermato che non avrebbe sottoscritto l'Accordo istituzionale se non fosse stato possibile individuare soluzioni soddisfacenti per i citati aspetti da chiarire.

Solo un **risultato negoziale complessivamente equilibrato** nell'interesse della Svizzera potrebbe assicurare all'Accordo un sufficiente sostegno politico interno, necessario per l'approvazione del Parlamento e per l'accettazione nel caso – molto probabile – di referendum. Secondo il Consiglio federale, un no del Popolo sarebbe la soluzione peggiore e limiterebbe pesantemente, per anni, il margine di manovra della Svizzera nell'ambito della politica europea.

Secondo la Costituzione federale, la decisione in merito alla conclusione o firma di un accordo internazionale – così come la sua mancata conclusione – rientra nelle competenze e responsabilità del Consiglio federale. Per i motivi esposti, il Consiglio federale non ritiene soddisfatte le condizioni per la conclusione dell'Accordo istituzionale. Questa valutazione è la logica conseguenza del fatto che in definitiva gli obiettivi adottati come standard minimi l'11 novembre 2020 non sono – chiaramente – stati raggiunti. Essa tiene conto dei risultati delle consultazioni delle Commissioni della politica estera e dei Cantoni ed è il frutto di una **ponderazione degli interessi** che tiene conto anche degli svantaggi di una mancata conclusione dell'Accordo istituzionale. Tuttavia, non è possibile a priori elencare né quantificare con precisione le conseguenze di una mancata conclusione dell'Accordo istituzionale e della minacciata limitazione dell'accesso al mercato da parte dell'UE in questo caso, poiché dipendono da un lato dalla reazione dell'UE e, dall'altro, da eventuali misure adottate dalla Svizzera. Per questo motivo, il Consiglio federale si adopera affinché, oltre che dalla pianificazione attualmente in corso di **misure unilaterali di attenuazione** (contenimento dei danni), la mancata conclusione dell'Accordo istituzionale sia accompagnata anche da un'intesa con l'UE, con l'obiettivo di ridurre al minimo la possibilità che si inneschino dinamiche negative, **stabilizzare** le relazioni con l'Unione (mantenimento dello status quo) e portare avanti la via bilaterale nell'interesse comune.