

Svizzera-UE: criteri chiari per i cambiamenti istituzionali

dossierpolitica

4 luglio 2011

Numero 6

Accordi bilaterali. Gli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE hanno mostrato la loro efficacia. Oggi tuttavia, alcune divergenze d'opinione oppongono le due parti per quanto concerne le questioni istituzionali. Questi problemi sono stati al centro del dibattito straordinario che si è svolto durante la sessione parlamentare estiva. Le questioni essenziali sono, da una parte, quella di sapere se la Svizzera deve riprendere il diritto comunitario e i suoi sviluppi evolutivi e, se necessario, in quale modo. Ma anche, dall'altra parte, si presentano delle domande circa la sorveglianza e la giurisdizione in caso di applicazione uniforme del diritto comunitario. Secondo le istituzioni europee, queste questioni devono essere chiarite prima dell'apertura dei negoziati in altri settori. Dal canto suo, il Consiglio federale intende proseguire le relazioni in un approccio globale coordinato.

La posizione di economiessuisse

- ▶ In caso di cambiamenti istituzionali per la via bilaterale, la principale esigenza per l'economia, è che la Svizzera non si impegni a riprendere automaticamente il diritto europeo. Occorre inoltre garantire le procedure di democrazia diretta della Svizzera.
- ▶ Secondo l'economia, la forma dei negoziati – individuali o nell'ambito di un ciclo di negoziati – svolge un ruolo secondario rispetto al contenuto degli accordi. La strategia in materia di negoziati deve poggiare su cinque criteri.
- ▶ I risultati per i vari dossier devono rafforzare la competitività della Svizzera, migliorare l'accesso reciproco al mercato e garantire la sovranità in materia di politica economica.

Situazione iniziale

► Gli accordi esistenti regolano le principali questioni economiche

Nel corso degli anni, l'Unione europea e la Svizzera hanno intrecciato una densa rete di accordi bilaterali. Quest'ultima copre i principali bisogni economici e politici delle due parti, rivelandosi efficace nella pratica. Le discussioni non concernono essenzialmente il contenuto, bensì le procedure e le questioni istituzionali legate alle relazioni bilaterali. Su questi punti, gli interessi delle due parti divergono.

► L'UE chiede una dinamizzazione istituzionale degli accordi bilaterali

La posizione dell'UE

Nel 2010 le istituzioni europee hanno continuato a ripetere che il miglioramento delle questioni istituzionali e la dinamizzazione delle relazioni che ne dipendono erano le condizioni per l'apertura di negoziati in altri settori. Concretamente, l'UE attende dalla Svizzera che essa proceda ai seguenti cambiamenti istituzionali per gli accordi che prevedono l'accesso al mercato interno:

- **Dinamizzazione:** La Svizzera deve riprendere la legislazione europea in questione nel campo d'applicazione di un accordo, ivi compresi gli sviluppi evolutivi successivi alla conclusione dell'accordo e l'interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee.
- **Istituzioni:** Allo scopo di sorvegliare che il diritto europeo venga ripreso in conformità con l'UE, deve essere istituita un'autorità di sorveglianza. Un tribunale indipendente deve potersi pronunciare sulle vertenze relative al settore d'applicazione e all'adozione del diritto europeo.
- Si ignora inoltre se un'eventuale soluzione istituzionale concerna solo i nuovi accordi o anche gli accordi esistenti. Inoltre, bisogna chiedersi se un'eventuale soluzione istituzionale sarà integrata nei vari accordi o in un accordo-quadro.

L'UE attende dalla Svizzera che essa sottoponga delle proposte sul modo con cui intende soddisfare questa condizione al proseguimento della via bilaterale.

► Il Consiglio federale sostiene un approccio globale coordinato

La posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale, da parte sua, ha dichiarato all'inizio del 2011 che un «approccio globale coordinato dell'insieme dei dossier bilaterali in corso» era molto promettente. Esso persegue i seguenti obiettivi:

- La via bilaterale deve essere garantita a lungo termine. Questo presuppone tuttavia di chiarire preliminarmente le questioni istituzionali, come richiesto dall'UE.
- Gli attuali problemi di accesso al mercato dell'economia svizzera devono, se possibile, essere eliminati.
- Occorre tuttavia mantenere la sovranità, vale a dire che la Svizzera non concluda nuovi accordi con l'UE a qualsiasi prezzo.

Nell'ambito del dibattito sulle questioni istituzionali, il Consiglio federale difende i principi seguenti, già messi in atto negli accordi conclusi dalla Svizzera e dall'UE sulla sicurezza e le facilitazioni doganali:

- I negoziati si basano sul diritto europeo. La sua ripresa automatica non viene considerata. Nel campo d'applicazione dell'accordo, la Svizzera può partecipare in maniera appropriata alla presa di decisioni nell'ambito dell'UE.
- Un meccanismo di dinamizzazione deve permettere un adeguamento degli accordi all'acquis comunitario, i termini devono tuttavia tener conto della du-

rata delle procedure giudiziarie elvetiche.

- ▶ L'adeguamento degli accordi deve sempre avvenire di comune accordo.
- ▶ Le potenziali misure di compensazione dell'UE in caso di mancata ripresa di un atto giuridico da parte della Svizzera devono essere proporzionali. La proporzionalità deve essere esaminata da un tribunale arbitrale.

▶ I cantoni desiderano partecipare maggiormente alle discussioni concernenti la politica europea

La posizione dei cantoni

Oggi i cantoni partecipano già attivamente ai negoziati. Essi sostengono i cambiamenti istituzionali proposti dal Consiglio federale nel rapporto 2009 sulla politica estera per le relazioni bilaterali con l'UE. Essi chiedono tuttavia anche un rafforzamento del diritto di partecipare alle discussioni durante i negoziati. Per poterlo fare, si tratta di modificare la legge federale sulla partecipazione dei cantoni alla politica estera (LFPC). I cantoni temono che, senza questo, le loro competenze vengano progressivamente smantellate, ciò che avrebbe conseguenze negative sul federalismo.

Valutazione del punto di vista dell'economia

L'economia svizzera valuta i vantaggi e gli inconvenienti della formula scelta per i negoziati (questione procedurale) e le sue modalità (questione istituzionale) sulla base di criteri chiari.

▶ Il contenuto dei negoziati è più importante della forma

Un approccio globale coordinato

Nella situazione attuale, non sarebbe corretto parlare di un pacchetto di negoziati, o di « bilaterali III ». Si tratta piuttosto di negoziati condotti parallelamente: lo scopo è quello di coordinare i negoziati sui dossier in corso (elettricità, libero scambio agricolo, negoziazione dei certificati d'emissione), in maniera tale che i partner possano trovare un risultato finale soddisfacente in tutti i settori di negoziazione. Il termine che meglio descrive questo approccio è quello di « Single Undertaking » utilizzato nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC): « nothing is agreed until everything is agreed ».

Un «approccio globale coordinato» non implica particolari modalità d'adozione degli accordi: le questioni tattiche sul raggruppamento di dossier, l'allestimento di una relazione o l'organizzazione di un voto comune per diversi accordi potranno essere decisi in seguito. A questo proposito, occorre precisare anche che questo approccio non crea dei precedenti per quanto concerne la forma di un'intesa sui vari dossier. Per valutare i vantaggi e gli inconvenienti dell'approccio globale coordinato, sono decisivi quattro fattori:

▶ Ogni dossier deve essere in sé equilibrato

1. Qualità dell'accordo

Si suppone che con un approccio globale coordinato sia possibile fare maggiori concessioni incrociate di modo che le due parti possano negoziare risultati globalmente migliori. Tuttavia, le concessioni incrociate non devono sfociare nella negoziazione di condizioni meno positive in un sottosettore rispetto all'eventualità di un processo separato per i vari dossier. Quando si conducono parallelamente dei negoziati in diversi settori, è importante che ogni dossier sia in sé equilibrato. Anche in mancanza di un legame esplicito, le due parti valuteranno il risultato globale. Per principio, vi è sempre un legame implicito tra i vari dossier.

2. Rapidità delle trattative

L'argomento principale a favore di un approccio coordinato è che esso permetterebbe di sbloccare i negoziati attualmente in sospeso. Occorrerebbe tuttavia assicurarsi anche che degli aspetti individuali di un ciclo di negoziati non ostacolino o, in casi estremi, blocchino ulteriormente il processo di negoziazione. Un potenziale inconveniente di questo approccio è che esso permette difficilmente di portare a termine alcuni dossier più rapidamente («early harvest»).

► Rimanere flessibili

Prevedere la possibilità di trattare separatamente dei dossier sarebbe un buon mezzo per evitare dei ritardi. Così, nel caso dei Bilaterali II, i negoziati relativi ad un accordo esaustivo sui servizi sono stati conclusi senza risultati, poiché il dossier è stato separato dagli altri.

3. Relazione con gli altri accordi

Un prossimo ciclo di negoziati deve completare o sviluppare gli accordi conclusi, ma non deve avere effetti negativi su questi ultimi. La via bilaterale è per principio un modello di cooperazione aperto. Questa flessibilità deve essere mantenuta. I negoziati futuri non devono compromettere accordi futuri.

► E' essenziale che un accordo raccolga una maggioranza dei voti

4. Accettazione politica

Il risultato delle negoziazioni deve essere in grado di raccogliere una maggioranza di voti. Nell'ottica di una campagna di votazione, un ciclo di negoziati può offrire il vantaggio di un cumulo di aspetti positivi. Al contrario, esiste il rischio che un dossier, giudicato negativamente, trascini nella sua caduta l'insieme di un ciclo di negoziati. In questo senso, bisogna vegliare affinché un approccio globale coordinato non crei necessariamente una relazione giuridica tra i dossier («clausola ghigliottina») o che questi ultimi non siano sottoposti al voto in maniera raggruppata. Apparentemente, il Consiglio federale non auspica un simile legame giuridico.

► Diversi accordi conclusi con l'UE prevedono un adeguamento dinamico del diritto

La posizione dell'economia sugli adeguamenti istituzionali

Occorre ricordare che la Svizzera e l'UE hanno già concluso diversi accordi che prevedono un adeguamento dinamico del diritto. I comitati misti competenti funzionano generalmente bene. La tematica di un «accordo quadro» bilaterale ha guadagnato d'importanza sul piano politico, anche se si parla nel frattempo di «dinamizzazione istituzionale». Secondo l'economia, una nuova formula istituzionale dev'essere valutata principalmente secondo i seguenti criteri: l'autonomia, la sicurezza giuridica, l'efficacia e la flessibilità. Dal momento che questi quattro criteri sono rispettati, la via bilaterale può essere sviluppata in maniera che la politica europea della Svizzera sfoci in soluzioni ottimali dal punto di vista della sovranità, della competitività e dell'accesso al mercato.

▶ Nessuna ripresa automatica del diritto europeo

1. Autonomia

Nell'ambito dei negoziati, occorre rifiutare la ripresa automatica dell'acquis comunitario e un parallelismo nel senso di una relazione esplicita fra i diversi settori. Attualmente, si può osservare che l'estensione delle competenze dell'UE si traduce in un rapido sviluppo dell'acquis nei nuovi settori. Riprendere le norme e le interpretazioni della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) per interpretare gli accordi sarebbe giuridicamente problematico dal momento che la via bilaterale, per sua natura, non copre tutti i settori giuridici. Sul piano politico, l'introduzione generale del «diritto giurisprudenziale dell'UE» susciterebbe una vivace resistenza, indebolirebbe la via bilaterale in maniera fondamentale e costituirebbe uno scoglio in una votazione popolare.

A questo si aggiunge che, dal punto di vista della politica economica estera, è essenziale, sul piano strategico, che gli accordi bilaterali con l'UE non limitino il margine di manovra della Svizzera nelle sue relazioni economiche con gli Stati terzi.

▶ Le imprese hanno bisogno di regole prevedibili

2. Certezza giuridica

In caso di ripresa automatica del diritto europeo, bisogna attendersi, a seguito della sua rapida evoluzione, una moltiplicazione delle regole contenute negli accordi bilaterali. Inoltre, con il trattato di Lisbona i futuri testi legislativi dell'UE non distingueranno più chiaramente le regole da applicare al mercato interno, l'apparato giuridico e gli affari interni. Questo complica già ora la ripresa di testi legislativi in seno allo SEE, interessato unicamente dal diritto relativo al mercato interno. Questa evoluzione porrà altri problemi per la ripresa del diritto europeo in relazione agli accordi settoriali della Svizzera.

▶ Da accogliere favorevolmente un'applicazione più efficace della via bilaterale

3. Efficienza

L'economia saluta principalmente gli sforzi profusi per trovare un'applicazione e un'adozione più efficace degli accordi conclusi. Essa pone tuttavia una condizione, ossia che la Commissione europea accetti di mettere a disposizione le risorse necessarie per il ricorso ad un meccanismo istituzionale esteso.

4. Flessibilità

Gli adeguamenti istituzionali potrebbero legare politicamente tutti gli accordi sul piano politico, ciò che non è nell'interesse di una via bilaterale flessibile.

▶ I comitati misti si sono rivelati efficaci

Affidare la sorveglianza dell'applicazione degli accordi ad un'istanza indipendente comprometterebbe in gran parte l'attuale meccanismo dei comitati misti, che hanno operato bene. Dal momento che l'applicazione degli accordi è essenzialmente molto soddisfacente, l'utilità di un simile cambiamento sarebbe minima.

Le principali esigenze dell'economia

Sulla base degli elementi menzionati (autonomia, sicurezza giuridica, efficacia, flessibilità), è possibile formulare le esigenze specifiche seguenti per quanto concerne gli adeguamenti istituzionali:

Sicurezza giuridica: Gli adeguamenti istituzionali devono essere applicati solo ai futuri accordi. L'interpretazione del diritto deve basarsi sugli accordi bilaterali.

Partecipazione reciproca: Più la Svizzera si impegna a riprendere l'acquis comunitario in un numero importante di settori, più essa potrà partecipare all'elaborazione della futura legislazione comunitaria.

Salvaguardia della democrazia diretta: occorre rispettare le procedure di democrazia diretta, in particolare i termini.

Regolamento paritario delle controversie: Il regolamento delle controversie dovrebbe essere affidato ad istanze composte in modo paritario (non a giudici stranieri). Sul piano giuridico, soltanto gli accordi bilaterali sono interessati e sono interpretati sulla base dei principi del diritto internazionale (Convenzione di Vienna).

Pacta sunt servanda: Sia a livello di sorveglianza, dell'applicazione o del regolamento delle controversie, le due parti devono avere le stesse possibilità di esaminare gli impegni assunti e di vegliare alla loro applicazione.

Equilibrio: Le misure compensatorie in caso di mancato rispetto degli impegni, le esigenze relative all'adozione degli impegni o le sanzioni in relazione alle decisioni arbitrali devono essere appropriate ed equilibrate.

► Creazione di un gruppo di lavoro bilaterale

Allo scopo di trovare una soluzione alle questioni istituzionali è stato istituito un gruppo di lavoro bilaterale. Secondo le informazioni disponibili, l'UE e la Svizzera sono d'accordo sul fatto che una ripresa più rapida dell'acquis comunitario, la sorveglianza, l'applicazione e il regolamento delle controversie costituiscono dei temi importanti, ma esse non hanno finora trovato una soluzione. Vari punti restano senza risposta, in particolare in relazione al meccanismo di sorveglianza, al tribunale arbitrale e a una partecipazione della Svizzera al processo decisionale dell'UE:

- Un meccanismo di sorveglianza sul modello dello SEE (European Surveillance Authority, ESA) sarebbe auspicabile, ma il suo campo d'intervento sarebbe limitato alla qualità della messa in atto degli accordi bilaterali da parte della Svizzera. L'UE fa valere che l'applicazione di un simile meccanismo di sorveglianza agli Stati membri non è possibile per questioni giuridiche. La Svizzera deve tuttavia esigere, quale contropartita, la possibilità di richiedere la sorveglianza dell'applicazione degli accordi. Per la Svizzera, il solo vantaggio che l'applicazione di un meccanismo di sorveglianza analogo a quello dell'ESA comporta, sarebbe di vedere confermato il mantenimento degli impegni bilaterali da parte di un terzo. Ma per poter sfruttare realmente questo vantaggio, bisognerebbe che l'indipendenza di una «SESA» (Swiss-European Surveillance Authority) sia garantita.

- ▶ La Svizzera ha sempre accordato grande importanza ai meccanismi internazionali di regolamento delle controversie (OMC, CIRDI in caso di espropriazione di investitori privati, ad esempio) ed è la sede di numerose organizzazioni internazionali d'arbitraggio. Dal punto di vista dell'UE, l'istituzione di un organismo internazionale di regolamento delle controversie non presenta solo delle opportunità. E' probabile che la CGCE non riconosca di primo acchito un organismo di regolamento delle controversie competente per valutare l'applicazione del diritto europeo e al quale essa sarebbe subordinata.
- ▶ Il Trattato di Lisbona distingue due nuovi tipi di atti giuridici: gli atti delegati e gli atti esecutivi. I primi sono disposizioni d'esecuzione che contengono gli elementi non essenziali e che la Commissione ha il potere di adottare senza fare ricorso a comitati composti da rappresentanti degli Stati membri. Gli Stati non membri non hanno finora avuto la possibilità di influenzare i testi e il ricorso ad esperti è lasciato alla sola valutazione della Commissione. Gli atti esecutivi, per contro, servono all'applicazione uniforme del diritto comunitario. I comitati d'esperti istituiti dagli Stati membri sono incaricati di consigliare la Commissione in materia di messa in atto. Anche se soltanto la pratica darà una risposta chiara, il Parlamento e la Commissione hanno piuttosto interesse che gli atti delegati diventino la norma mentre gli atti d'esecuzione siano piuttosto un'eccezione. Sul principio, si può affermare che le innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona a favore di un'applicazione del diritto democraticamente legittimato ridurranno nettamente l'influenza dei comitati di esperti tecnici sul processo di presa decisionale. Questa evoluzione potrebbe anche ridurre nettamente le possibilità di partecipazione degli Stati membri dello SEE e della Svizzera all'elaborazione delle norme tecniche europee.

Gli interessi dell'economia

- ▶ L'economia svizzera ha tutto l'interesse a che gli accordi bilaterali I e II siano prorogati

E' nell'interesse dell'economia svizzera che gli accordi bilaterali I e II siano prorogati (in particolare la libera circolazione delle persone). Gli accordi bilaterali attuali coprono in effetti i principali bisogni dell'economia. Ma quando è nell'interesse reciproco, le due parti possono intensificare le loro relazioni. Se necessario, occorre garantire alle imprese un accesso reciproco al mercato e se possibile privo di ogni discriminazione e ridurre i loro oneri amministrativi. Nel rapporto 2010 di *economiesuisse* sull'Europa, si precisa che nella misura in cui vengono rispettati alcuni criteri, l'economia sostiene degli accordi bilaterali sul libero scambio agricolo, il diritto dei prodotti chimici e il commercio dell'elettricità. Nel settore fiscale, occorre garantire la sovranità della Svizzera e attenersi alle riforme necessarie in maniera autonoma, nel nostro stesso interesse. Il settore dei servizi riveste grande importanza economica in Svizzera e nell'UE, ma importanti barriere continuano ad ostacolare l'accesso reciproco al mercato. Un accordo esaustivo sui servizi suppone tuttavia un grande spiegamento amministrativo, ragione per la quale esso è al momento rifiutato. Varrebbe per contro la pena di esaminare il miglioramento dell'accesso reciproco al mercato per le prestazioni finanziarie.

► Gli interessi dell'UE e della Svizzera si equilibrano

Se si crede alle dichiarazioni di alcuni membri della Commissione, si ha l'impressione che in certi settori, l'interesse dell'UE per degli accordi con la Svizzera si è rafforzato. Gli interessi dell'UE e della Svizzera coincidono in ogni caso nella maggior parte dei dossier. La seguente tabella mostra per ogni soggetto quale parte manifesti il maggior interesse per un determinato tema:

Settore	Interesse
Questioni istituzionali	
Chiarificazione delle questioni istituzionali , in particolare della ripresa delle regole UE, applicazione uniforme, sorveglianza indipendente, istanza giudiziaria	UE
Accesso al mercato	
Partecipazione della Svizzera a REACH	CH
Accordo sui servizi finanziari	Entrambi
Applicazione del principio del Cassis di Digione alle merci svizzere vendute nell'ambito dell'UE	CH
Conclusione dell' ALSA	Entrambi
Partecipazione della Svizzera al sistema europeo relativo alla sicurezza degli alimenti e dei prodotti e alla salute pubblica	Entrambi
Accordo sull'elettricità	Entrambi
Miglioramento della coordinazione nel settore farmaceutico	Entrambi
Apertura integrale del traffico aereo (traffico interno)	Entrambi
Questioni di cooperazione	
Partecipazione della Svizzera al sistema ETS	UE
Partecipazione della Svizzera al pacchetto europeo sull'infrastruttura energetica	
Partecipazione della Svizzera all' 8. Programma quadro di ricerca	Entrambi
Coordinazione e scambio di informazioni rafforzati nel settore della concorrenza	Entrambi
Partecipazione della Svizzera ad uno spazio comune di procedure doganali (e-customs)	Entrambi
Questioni fiscali	
Conformità con l'UE dei regimi fiscali cantionali	UE
Ripresa da parte della Svizzera dell' EU-code of Conduct in materia di fiscalità delle imprese	UE
Estensione dell'accordo sulla fiscalità del risparmio	UE
Assistenza amministrativa in materia fiscale - standard OCSE	UE

Conclusioni

► All'inizio dei negoziati, vi sono ancora grandi divergenze tra la Svizzera e l'UE

Questa tabella mostra chiaramente l'ampiezza delle divergenze tra la Svizzera e l'UE quando si tratta di modifiche istituzionali della rete degli accordi bilaterali. E' certamente normale avere delle divergenze prima dei negoziati, è una questione di tattica. Ma queste ultime sono attualmente così marcate che il successo dei negoziati è lungi dall'essere garantito. La posta in gioco è tale per le due parti che bisogna stare attenti a non avviare negoziati in maniera affrettata.

La Svizzera non deve in nessun caso cedere ai tentativi di pressione dell'UE a proposito delle questioni istituzionali allo scopo di ottenere dei successi in altri dossier. Dal momento che la Svizzera mantiene la propria sovranità, una ripresa automatica del diritto europeo è fuori discussione negli accordi.

E' sorprendente constatare l'importanza accordata agli argomenti giuridici da parte della Commissione europea in questi ultimi anni. Si tratta di risolvere problemi economici concreti nell'interesse reciproco, nonché di garantire capacità di trasporto sufficienti in Svizzera, essendo il nostro paese un anello importante del mercato europeo dell'elettricità. Nel contesto della concorrenza mondiale che conosciamo, si tratta inoltre di rafforzare strategicamente la piazza industriale europea includendo le imprese svizzere nel diritto relativo ai prodotti chimici. Per queste questioni, il dogmatismo giuridico non deve ostacolare le soluzioni pragmatiche. Dal punto di vista dell'economia, le priorità in questo settore devono essere stabilite dai responsabili della politica economica.

Informazioni:

jan.atteslander@economiesuisse.ch
peter.flueckiger@economiesuisse.ch
francois.baur@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo
www.economiesuisse.ch