

Elementi essenziali del quadro delle relazioni UE-Svizzera



Maggio 2021

La Svizzera e l'UE in cifre

La Svizzera e l'UE sono partner economici privilegiati:

- i loro scambi commerciali ammontano a circa 1 miliardo di EUR per giorno lavorativo;
- la Svizzera è il quarto partner commerciale dell'UE per importanza, dopo la Cina, gli Stati Uniti e il Regno Unito. La Svizzera rappresenta il 6,9 % delle esportazioni dell'UE e il 5,7 % delle sue importazioni;
- l'UE è di gran lunga il principale partner commerciale della Svizzera. L'UE rappresenta circa il 42 % delle esportazioni di merci della Svizzera e il 50 % delle sue importazioni (cifre del 2020).

Una relazione di lunga data con la Svizzera

1972

Accordo di libero scambio

Le fondamenta delle relazioni UE-Svizzera possono essere ricondotte all'accordo di libero scambio del 1972 tuttora in vigore.

1999

Accordi bilaterali I

La Svizzera e l'UE hanno concordato un pacchetto di sette accordi settoriali firmati nel 1999 (noti in Svizzera come "accordi bilaterali I")

Tali accordi riguardano in particolare i seguenti aspetti:



Libera
circolazione
delle persone



Riconoscimento
dei certificati tecnici



Appalti
pubblici



Commercio dei
prodotti agricoli



Trasporto
aereo



Trasporti
terrestri



Ricerca

I sette accordi sono connessi giuridicamente tra di loro a mezzo di una cosiddetta "clausola-ghigliottina", in base alla quale se si pone termine ad un accordo, dopo sei mesi anche i rimanenti cessano di essere applicati.

2004

Accordi bilaterali II

È stata firmata un'altra serie di accordi settoriali riguardanti i seguenti aspetti



Partecipazione della Svizzera agli accordi di Schengen e di Dublino



Fiscalità del risparmio



Prodotti agricoli trasformati



Cooperazione nel settore della statistica



Lotta contro la frode



Istruzione



Partecipazione al programma dell'UE Europa creativa (MEDIA) e all'Agencia europea dell'ambiente



Pensioni

Oltre ai pacchetti "bilaterali I e II", diversi altri accordi sono stati conclusi dal 2004, tra cui:

- 2004 Europol
- 2008 Eurojust
- 2012 Collaborazione con l'Agencia europea per la difesa (EDA)
- 2013 Cooperazione tra autorità garanti della concorrenza (2013), navigazione satellitare
- 2014 Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)
- 2019 Cooperazione di polizia - decisione Prüm (2019)

Contributo alla politica di coesione

Nel febbraio del 2006 l'UE ha firmato un memorandum d'intesa con la Svizzera relativo a un contributo finanziario di 1 miliardo di CHF su un periodo di cinque anni a favore della coesione all'interno dell'UE in contropartita della partecipazione della Svizzera al più grande mercato del mondo, ovvero al mercato unico dell'UE. L'attuazione del contributo avrebbe dovuto iniziare nel 2006. Tuttavia, a causa della lunghezza del processo di approvazione, è iniziata appena nel giugno 2007. Il contributo (termine per gli impegni) è scaduto nel giugno 2012. La proroga del contributo finanziario alla Bulgaria e alla Romania è stata concordata tramite un addendum al memorandum del 2008. Nel caso di questi due Stati membri, il contributo è scaduto nel dicembre del 2014. Nel dicembre del 2014, il Parlamento ha approvato il contributo di 45 milioni di CHF alla Croazia, che è l'unico paese in cui i progetti proseguiranno fino al 2024.

Una prima volta nel 2013 e poi nuovamente nel 2019, la Svizzera ha subordinato un suo futuro contributo alla politica di coesione allo sviluppo di relazioni globali con l'UE. Ciò non è accettabile per l'UE, dal momento che il contributo finanziario svizzero rappresenta la contropartita all'accesso della Svizzera al mercato unico, che prosegue dall'ultimo contributo generale nel 2012.



© Unsplash



© Unsplash

Primo piano su alcuni importanti accordi

Governance & Giustizia

Negli ultimi anni l'UE e la Svizzera hanno collaborato alla messa in atto di **norme internazionali in materia di trasparenza fiscale e di concorrenza fiscale leale**.

Nel maggio 2015 hanno firmato un [accordo](#) sullo scambio automatico di informazioni, volto a migliorare sensibilmente la lotta contro l'evasione fiscale.

Libera circolazione delle persone

Nell'ambito degli accordi bilaterali I, la Svizzera e l'UE hanno concluso un accordo sulla [libera circolazione delle persone](#). Ciò conferisce ai cittadini di entrambe le parti il diritto di vivere e lavorare nell'UE o in Svizzera, a condizione che abbiano un lavoro o un'altra fonte di reddito.

- Circa 1,4 milioni di cittadini dell'UE vivevano in Svizzera e circa 400 000 cittadini svizzeri vivevano nell'UE nel 2020.
- Altri 343 809 cittadini dell'UE attraversano quotidianamente la frontiera per lavorare in Svizzera. La libera circolazione delle persone è un elemento centrale delle relazioni UE-Svizzera.
- Su una popolazione attiva totale di 5,1 milioni di persone, circa il 25 %, ovvero oltre 1,28 milioni, sono cittadini dell'UE (tra cui 343 809 lavoratori transfrontalieri). (cifre del 2020)



© iStock

Ricerca e innovazione (R&I)

La Svizzera e l'UE hanno una lunga tradizione di fruttuosa cooperazione nel settore della ricerca e dell'innovazione. La Svizzera è stata pienamente associata al 7° programma quadro di ricerca e sviluppo dell'UE. Attualmente è associata ai seguenti programmi dell'UE:

- programma di ricerca [Orizzonte 2020](#), e
- programmi Fusione ed Euratom.



Istruzione

Dal 1992 oltre 45 000 studenti svizzeri hanno partecipato al programma di mobilità Erasmus. Quasi altrettanti giovani europei hanno completato parte dei loro studi presso un'università svizzera. In misura minore, anche apprendisti e insegnanti beneficiano di questi programmi di scambio.

I negoziati su un accordo quadro istituzionale

Situazione attuale

Nonostante una profonda integrazione economica e sociale, non vi sono norme generali che disciplinano la partecipazione svizzera al mercato interno dell'UE.

Attualmente vi sono più di 120 accordi tra la Svizzera e l'Unione europea.

Tuttavia, questa relazione straordinariamente profonda non è accompagnata da disposizioni comuni che garantiscano condizioni di parità e un'appropriata risoluzione delle controversie. Tutto ciò porta gradualmente a una mancanza di omogeneità e di certezza giuridica e, in ultima analisi, a una disparità di trattamento degli operatori economici.

Garantire condizioni di parità tra l'UE e la Svizzera, con norme comuni e il ricorso all'arbitrato, è il solo modo per proteggere e sviluppare questa relazione UE-Svizzera reciprocamente vantaggiosa.

Obiettivi dell'accordo quadro istituzionale

- **Garantire condizioni di parità in cui la Svizzera ha accesso al mercato unico, al fine di garantire l'integrità e il funzionamento del mercato interno e di altre attività dell'UE.**
- Migliorare la **certezza del diritto** e creare **condizioni di parità** per le parti, i loro cittadini e gli operatori economici nei settori del mercato interno in cui la Svizzera partecipa, mediante:
 - **condizioni di parità, anche in materia di aiuti di Stato**
 - un efficace **meccanismo di risoluzione delle controversie**.



Ambito di applicazione dell'accordo

Cinque accordi esistenti che prevedono la partecipazione della Svizzera al mercato interno dell'UE:

- libera circolazione delle persone
- accordo in materia di reciproco riconoscimento
- trasporto aereo
- trasporto stradale e ferroviario
- prodotti agricoli

e futuri accordi di accesso al mercato.



© Unsplash

© Unsplash

Lunghi negoziati

- I negoziati per un accordo quadro istituzionale sono iniziati nel 2014.
- I successivi presidenti della Commissione hanno parlato più di 20 volte con quattro presidenti della Confederazione svizzera.
- Nel novembre del 2018 si è trovato un accordo a livello politico su una prima bozza completa.
- Ciononostante, il 7 giugno 2019, il Consiglio federale ha comunicato alla Commissione di non poter convenire in merito a tale bozza e di avere bisogno di ulteriori “chiarimenti” su tre questioni: aiuti di Stato, protezione delle retribuzioni svizzere - le cosiddette “misure di accompagnamento” -, e libera circolazione delle persone.
- L'UE si è prontamente offerta di prendere in considerazione i **necessari chiarimenti**.
- Dopo due anni senza alcun progresso, le discussioni sono riprese nel gennaio del 2021.

Nella misura in cui entrambe le parti diano prova di flessibilità, l'UE resta convinta di poter giungere a dei compromessi, aprendo la strada alla conclusione dell'accordo quadro istituzionale a beneficio dei cittadini nell'UE e in Svizzera.

La porta dell'UE rimane aperta per ulteriori discussioni volte a individuare soluzioni ai tre punti controversi. Sono stati formulati dei compromessi che possono ridurre in larga misura le preoccupazioni svizzere.

In particolare, l'UE ha proposto:

In materia di aiuti di Stato: La Commissione ha proposto di eliminare il controverso riferimento che stabilisce che le norme in materia di aiuti di Stato stabilite dall'accordo quadro istituzionale sarebbero pertinenti per interpretare le disposizioni in materia di aiuti di Stato sancite nell'accordo di libero scambio. Ciò ovviamente non pregiudica la sua analisi giuridica basata sull'articolo 31 della Convenzione di Vienna che permette di utilizzare un accordo successivo per interpretare un accordo esistente.

Sulle “misure di accompagnamento” svizzere: Il protocollo 1 allegato al progetto di accordo quadro istituzionale permette esplicitamente di tenere conto delle peculiarità del mercato del lavoro svizzero, e in particolare **permette di mantenere in vigore le misure di accompagnamento svizzere**, fintantoché sono applicate in **maniera proporzionata e non discriminatoria**.

In particolare, il progetto di protocollo:

- limita la prestazione di servizi a 90 giorni (in linea con l'attuale accordo sulla libera circolazione delle persone) - una norma che non esiste nell'UE;
- stabilisce un regime di notifica preventiva di 4 giorni, che non esiste nell'UE;
- stabilisce un sistema di garanzie finanziarie (in caso di violazione precedente), anch'esso inesistente nell'UE.

Oltre a ciò la Commissione ha proposto di:

- adeguare ulteriormente il **progetto di protocollo ai più recenti sviluppi dell'acquis dell'UE nel settore del distacco dei lavoratori**, con l'inclusione, tra l'altro, del principio della **“parità di retribuzione a parità di lavoro svolto nello stesso luogo”** quale elemento essenziale dell'accordo quadro istituzionale;

- **chiarire la possibilità per la Svizzera di stabilire ulteriori misure amministrative e di controllo** a condizione che queste siano giustificate e proporzionate, e la libertà per la Svizzera di determinare la frequenza e l'organizzazione di controlli, sempre nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità;
- **riconoscere esplicitamente il ruolo fondamentale delle parti sociali** nella determinazione della retribuzione dei lavoratori;
- affermare chiaramente che la Svizzera **parteciperebbe pienamente alle attività dell'Autorità europea del lavoro**.

Sono state proposte anche altre modifiche. Ciò che non si può tuttavia prendere in considerazione è una completa **"immunizzazione"** dell'attuale – e futuro – sistema svizzero rispetto ai futuri sviluppi del diritto dell'UE e alla competenza della Corte di giustizia europea. Ciò sarebbe incompatibile con lo scopo stesso dell'accordo quadro istituzionale - ossia stabilire quadri giuridici omogenei e non discriminatori.

Sulla libera circolazione delle persone, sembra che vi sia pure una serie di fraintendimenti. L'accordo quadro istituzionale non prevede che la Svizzera debba farsi carico del concetto di "cittadinanza dell'UE".

Dal momento che la Svizzera non è uno Stato membro dell'Unione, la Commissione:

- ha proposto **di chiarire che il concetto di cittadinanza dell'UE non deve essere adottato dalla Svizzera,** poiché la cittadinanza dell'UE va al di là della libera circolazione delle persone;
- ha chiarito che l'accordo sulla libera circolazione delle persone riguarda infatti le **"persone"** in generale e non soltanto la libera circolazione dei **"lavoratori e delle loro famiglie"**. Non si tratta di nulla di nuovo, dal momento che ciò già accade nell'attuale accordo tra l'UE e la Svizzera sulla libera circolazione delle persone;
- ha proposto **di esaminare il testo riga per riga e di basarsi sulla natura sui generis dell'esistente accordo sulla libera circolazione** delle persone per esaminare se si possa tenere conto di alcune peculiarità nell'accordo quadro istituzionale.

| Allegato

Contenuto dell'accordo quadro istituzionale

Disposizioni dell'accordo

ARTICOLO/TITOLO	DESCRIZIONE
1. Obiettivi	Certezza del diritto e condizioni uniformi nei settori del mercato interno a cui la Svizzera partecipa
2. Ambito di applicazione	Cinque accordi bilaterali: libera circolazione delle persone, trasporto aereo e terrestre, mutuo riconoscimento, commercio di prodotti agricoli
3. Definizioni	
4. Principio di interpretazione uniforme	Gli accordi bilaterali e il diritto dell'UE a cui si fa riferimento in tali accordi sono interpretati e applicati conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea anteriore o posteriore alla firma dell'accordo interessato
5. Integrazione degli atti giuridici	Aggiornamento dinamico degli accordi che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo quadro istituzionale
6. Cooperazione	Tra le istituzioni dell'UE e le autorità svizzere
7. Applicazione efficace degli accordi	Entrambe le parti adottano misure per applicare gli accordi nel loro territorio; la vigilanza è esercitata congiuntamente dalle due parti nell'ambito dei comitati settoriali competenti
8. Aiuti di Stato	Quadro delle norme in materia di aiuti di Stato da applicare all'accordo esistente sul trasporto aereo e agli accordi futuri
9. Principio dell'esclusività	Modalità unica di risoluzione delle controversie (articolo 10)

ARTICOLO/TITOLO	DESCRIZIONE
10. Procedure di risoluzione delle controversie	Risoluzione delle controversie attraverso il tribunale arbitrale, che deferisce le cause alla Corte di giustizia dell'Unione europea per una pronuncia pregiudiziale vincolante, laddove esse implicino nozioni di diritto dell'UE. Le parti contraenti possono comunicare al tribunale arbitrale che a loro avviso sarebbe necessario coinvolgere la Corte di giustizia dell'Unione europea; il tribunale arbitrale deve motivare un'eventuale decisione contraria. Se la parte soccombente non attua la decisione del tribunale arbitrale, l'altra parte può imporre misure di compensazione. La proporzionalità di tali misure può essere esaminata dal tribunale arbitrale.
11. Cooperazione tra giurisdizioni	Dialogo tra la Corte di giustizia dell'Unione europea e il Tribunale federale svizzero
12. Elaborazione di un atto giuridico	Modalità di partecipazione degli esperti svizzeri ai lavori preparatori a monte per gli atti giuridici della Commissione (elaborazione delle decisioni)
13. Integrazione di un atto giuridico	Procedura per integrare un atto giuridico in un accordo tra l'UE e la Svizzera da parte del comitato misto settoriale e data di entrata in vigore
14. Rispetto degli obblighi costituzionali della Svizzera	Procedura in caso di obblighi costituzionali (referendum) in Svizzera e rinvio (di un anno) della data di entrata in vigore
15. Comitato misto orizzontale	Obiettivi e mandato del comitato misto orizzontale
16. Comitato parlamentare misto	Obiettivo e istituzione del comitato parlamentare misto
17. Preminenza dell'accordo	L'accordo quadro istituzionale prevale sugli accordi settoriali in caso di conflitto; tuttavia, l'accordo quadro istituzionale non prevede modifiche relative all'ambito di applicazione, all'obiettivo o al contenuto materiale degli accordi settoriali
18. Attuazione dell'accordo	Le parti contraenti assicurano l'attuazione dell'accordo
19. Protocolli	I protocolli sono parte integrante dell'accordo
20. Applicazione territoriale	Il territorio dell'UE e della Svizzera (clausola standard)
21. Revisione	Procedure di revisione (clausola standard)
22. Entrata in vigore e denuncia	Termini e procedure in caso di risoluzione dell'accordo quadro istituzionale
Allegato sugli aiuti di Stato	Orientamenti orizzontali in materia di controllo sugli aiuti di Stato applicabili all'accordo nel settore del trasporto aereo
Protocollo 1	Norme (adattamenti) applicabili per tener conto delle specificità svizzere in materia di misure di accompagnamento
Protocollo 2	Norme (adattamenti) applicabili per tener conto delle specificità svizzere in materia di sicurezza sociale, trasporti e sicurezza alimentare
Protocollo sull'arbitrato	Il protocollo descrive le procedure da seguire in caso di controversia
Dichiarazione congiunta sulla modernizzazione delle relazioni commerciali	Accordo politico per l'avvio di negoziati sulle nuove relazioni commerciali, compresa la definizione dei settori interessati e la relazione del futuro accordo con l'accordo quadro istituzionale
Dichiarazione congiunta sulla coesione	Accordo politico su un contributo svizzero regolare, deciso in maniera autonoma, coerentemente ai programmi dell'UE che hanno un ciclo di programmazione pluriennale; il contributo è versato in relazione all'accesso della Svizzera al mercato interno
Decisione del comitato misto sull'accordo di libero scambio	Decisione del comitato misto sull'accordo di libero scambio concernente una possibile interpretazione delle disposizioni sugli aiuti di Stato contenute nell'accordo di libero scambio alla luce dell'accordo quadro istituzionale, se le due parti concordano in merito, e concernente il ricorso al meccanismo di risoluzione delle controversie previsto dall'accordo quadro istituzionale

Riutilizzo autorizzato a condizione che venga riconosciuta una menzione di paternità adeguata e che vengano indicati gli eventuali cambiamenti (licenza Creative Commons Attribution 4.0 International). Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di elementi che non sono di proprietà dell'UE, potrebbe essere necessario ottenere l'autorizzazione dei rispettivi titolari dei diritti.

Tutte le immagini © Unione europea, © Tingey Injury Law Firm Unsplash, © Maarten van den Heuvel Unsplash, © Tomek Baginski Unsplash, © Behzad Ghaffarian Unsplash, © iStock, icons © Flaticon – tutti i diritti riservati.