



La Svizzera e l'Accordo Quadro Istituzionale alla luce dell'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra UE e Regno Unito

Ivan Vaccarello

Le opinioni dall'autore sono ad egli solo riconducibili e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza.

Gli accordi bilaterali UE-Svizzera, una breve panoramica

L'Unione Europea e la Svizzera hanno sviluppato relazioni articolate che si fondano su circa 120 accordi bilaterali sottoscritti negli anni, in *primis* il fondamentale Accordo di Libero Scambio del 1972, in particolare nelle aree del Mercato interno (Libera circolazione delle persone, Trasporto aereo e terrestre, Mutuo riconoscimento, Commercio dei prodotti agricoli), Giustizia (Accordi Schengen e Dublino, Europol, Eurojust, Eurodac, Prum) e altri (Statistica, Ricerca, Istruzione, Coesione, Tassazione, ecc.). Al di là di tali settori, è stata instaurata una collaborazione informale, in particolare nel campo della Politica estera, di Sicurezza e Difesa (dialogo politico, partecipazione alle missioni e alle operazioni ecc.) tra Bruxelles e Berna.

Tale quadro giuridico si è sviluppato in modo fluido, adattandosi agli interessi e alle necessità delle parti, in particolare negli ultimi 20 anni. Parallelamente al successo dell'"approccio bilaterale" seguito, l'interesse svizzero a promuovere la propria adesione alla UE si è gradualmente indebolito e nel 2016 la richiesta di adesione all'UE formulata nel 1992 è stata formalmente ritirata da Berna. Allo stesso tempo, è divenuto evidente che lo sviluppo di relazioni in specifici settori rendeva necessaria la creazione di un accordo che disciplinasse in maniera strutturata e organica aspetti quali la risoluzione delle controversie e l'aggiornamento dinamico da parte svizzera all'*acquis* comunitario per garantire in particolare il "*level playing field*" nel Mercato interno.

A partire dal 2008, attraverso l'approvazione di Conclusioni, il Consiglio dell'UE ha indicato che il sistema di accordi bilaterali aveva raggiunto i propri limiti a causa della sua complessità, incompletezza e della mancanza di condizioni omogenee. Nel 2014 e nuovamente nel 2017, il Consiglio ha indicato che non sarebbero stati conclusi nuovi accordi per la partecipazione della Svizzera al mercato interno senza la conclusione di un Accordo Quadro Istituzionale (IFA), che avrebbe migliorato la certezza giuridica e creato condizioni eque per le parti e i propri operatori economici. I negoziati sull'IFA, cominciati nel 2014,



La Svizzera e l'Accordo Quadro Istituzionale alla luce dell'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra UE e Regno Unito

Ivan Vaccarello

sono terminati a fine 2018.

La sottoscrizione di accordi bilaterali per la collaborazione in settori specifici con la UE ha permesso alla Confederazione elvetica di conservare una piena autonomia in quanto la gestione e il controllo di tali accordi avviene, salvo alcune eccezioni, attraverso il modello della cooperazione intergovernativa che si realizza in seno ai Comitati misti istituiti dagli accordi stessi. Questi ultimi hanno il merito di aver consentito negli anni un'intensificazione dei rapporti economici e commerciali tra le parti, grazie a un adeguamento dell'ordinamento giuridico svizzero per i suoi aspetti fondamentali all'*acquis* comunitario vigente al momento della sottoscrizione delle intese. La natura statica di tali accordi non consente tuttavia un adeguamento dinamico all'evoluzione del diritto dell'UE, sebbene tali accordi vengano periodicamente aggiornati. Non sono inoltre previsti meccanismi di controllo sulla loro effettiva applicazione, né meccanismi efficaci di risoluzione delle controversie e questi sono i nodi problematici che si aggiungono a quello della disorganicità della disciplina dei rapporti bilaterali, formante una rete complessa e talvolta addirittura incoerente di obblighi, che l'IFA si propone di risolvere.

L'Accordo Quadro Istituzionale, in sintesi

L'Ambito di applicazione dell'Accordo Quadro Istituzionale è stato limitato dalle parti ai cinque accordi di accesso al mercato attualmente esistenti (libera circolazione delle persone, trasporti terrestri, trasporto aereo, reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità e agricoltura) e agli accordi di accesso al mercato che saranno conclusi in futuro (ad esempio nel campo dell'energia elettrica). Sono dunque esclusi dall'ambito di applicazione dell'Accordo istituzionale l'Accordo sugli Appalti pubblici e l'Accordo di libero scambio del 1972.

Il cuore dell'Accordo istituzionale è rappresentato dai meccanismi relativi all'evoluzione del diritto, alla vigilanza, all'interpretazione e alla composizione delle controversie. L'Accordo istituzionale cerca di fornire risposte certe in tali ambiti in modo da garantire un quadro giuridico certo alle aziende che operano nei due mercati.



La Svizzera e l'Accordo Quadro Istituzionale alla luce dell'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra UE e Regno Unito

Ivan Vaccarello

Con riferimento all'evoluzione del diritto, si prevede un adeguamento dinamico del diritto svizzero al diritto europeo. Si tratta di una novità significativa rispetto a quanto previsto negli accordi bilaterali UE-Svizzera, in cui è normalmente previsto che l'adeguamento del diritto svizzero consegua a una delibera del Comitato misto previsto in seno al singolo accordo (un meccanismo lento, che genera frequentemente divergenze giuridiche e ostacoli al commercio per le imprese). Si tratta di un adeguamento dinamico, ma non automatico, essendo previsto che in merito a ogni adeguamento la Svizzera possa decidere autonomamente e nel rispetto delle proprie procedure costituzionali (viene ad esempio garantito il diritto di ricorrere al referendum).

Con riferimento all'interpretazione del diritto, l'Accordo Quadro prevede che UE e Svizzera interpretano gli Accordi bilaterali autonomamente e in modo uniforme, secondo i principi del diritto internazionale. Gli atti giuridici dell'Unione europea integrati in tali Accordi sono interpretati conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE.

In merito alla vigilanza, UE e Svizzera sono responsabili, ciascuna autonomamente, della corretta applicazione degli Accordi sul rispettivo territorio.

Quanto alla composizione delle controversie, l'IFA prevede che UE e Svizzera possano sottoporre una controversia al Comitato misto competente. Nel caso in cui quest'ultimo non riesca a trovare una soluzione entro tre mesi, ciascuna parte può chiedere l'istituzione di un tribunale arbitrale paritario, composto da un numero uguale di arbitri per ciascuna parte. Se la controversia solleva una questione di interpretazione o di applicazione del diritto UE, il tribunale arbitrale adisce la Corte di Giustizia UE e compone la controversia sulla base dell'interpretazione fornita da quest'ultima. La sentenza arbitrale è vincolante; se una delle parti decide di non attuarla o se, secondo l'altra parte, le misure di attuazione adottate non rispettano la sentenza arbitrale, l'altra parte contraente può adottare misure di compensazione purché siano proporzionali.

Nonostante il fruttuoso termine del negoziato sull'IFA, non è ancora stato possibile raggiungere l'effettiva conclusione dell'Accordo. Si sono difatti progressivamente rafforzate nella Confederazione le posizioni dei partiti contrari o che chiedono modifiche (tra quelli di



La Svizzera e l'Accordo Quadro Istituzionale alla luce dell'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra UE e Regno Unito

Ivan Vaccarello

Governo, l'Unione Democratica di Centro, il Partito Socialista e il Partito Popolare Democratico), oltre a una fetta della comunità imprenditoriale del Paese, che in precedenza era favorevole alla conclusione dell'Accordo. In tale contesto, si sono registrati frequenti riferimenti presso gli analisti, l'opinione pubblica e alcuni partiti politici svizzeri alle migliori condizioni che il Regno Unito avrebbe asseritamente ottenuto dall'Unione europea con l'Accordo TCA rispetto a quelle che la Svizzera avrebbe ottenuto con l'Accordo Quadro. Da parte della Confederazione sono stati a più riprese richiesti all'UE "chiarimenti" in merito a tre aspetti dell'Accordo Quadro, considerati particolarmente sensibili sul piano politico interno: la libera circolazione delle persone, gli aiuti di Stato e le misure di accompagnamento. Su tali aspetti, nel corso di alcuni incontri bilaterali svoltisi dall'inizio del 2021 sia a livello tecnico sia a livello politico (la Presidente von der Leyen ha incontrato il Presidente della Confederazione elvetica Parmelin il 23 aprile scorso a Bruxelles), le divergenze tra le parti sono risultate confermate, sebbene sia stato ribadito l'impegno di entrambe a proseguire i contatti in vista della conclusione dell'Accordo.

Merita segnalare che, a causa del protrarsi dello stallo sulla conclusione dell'Accordo Quadro, rimangono da definire aspetti rilevanti delle relazioni bilaterali, quali il rinnovo dell'Accordo sul Mutuo Riconoscimento (MRA), il cui capitolo 4 sui dispositivi medici è prossimo alla scadenza. Si tratta di un settore particolarmente rilevante e sensibile, tanto più nel contesto dell'attuale situazione sanitaria, considerato che l'MRA consente il reciproco riconoscimento delle certificazioni di conformità dei prodotti e dunque la loro rapida commercializzazione.

L'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra l'UE e il Regno Unito

L'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra l'UE e il Regno Unito è un accordo di libero scambio che comprende tutti i settori economici rilevanti e prevede inoltre una stretta collaborazione a livello politico e tecnico tra le parti. Queste ultime rinunciano reciprocamente a dazi e quote per tutte le merci purché soddisfino i requisiti di origine previsti dall'Accordo. Sulla base del TCA, il Regno Unito non recepisce il diritto europeo, ma vengono formati due mercati separati - due spazi normativi distinti - e il Regno Unito ha



La Svizzera e l'Accordo Quadro Istituzionale alla luce dell'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra UE e Regno Unito

Ivan Vaccarello

perso l'accesso equo e senza ostacoli al mercato interno europeo. Le merci britanniche importate nell'UE sottostanno - seppur in franchigia doganale - alle procedure doganali europee e a tutti gli altri requisiti europei applicabili alle importazioni al fine di garantire il rispetto delle prescrizioni europee.

Nello specifico, il TCA si basa su tre "pilastri":

- il "libero scambio", che comprende il commercio di beni e servizi, gli investimenti, la concorrenza, gli aiuti di Stato, la sostenibilità, il trasporto aereo e terrestre, l'energia, la partecipazione a programmi europei come *Horizon*, la sanità, il commercio digitale, la protezione dei dati e la cyber sicurezza, il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale;
- la cooperazione delle Autorità di contrasto e giudiziarie in materia civile e penale;
- la *governance*, che disciplina questioni istituzionali, come la creazione di un "consiglio di partenariato" e di comitati e gruppi di lavoro per la corretta applicazione dell'Accordo. Vi rientrano anche meccanismi vincolanti di esecuzione e composizione delle controversie, come l'istituzione di un collegio arbitrale e misure correttive e compensative.

Nel settore dei servizi finanziari, con il TCA il Regno Unito perde i diritti di *passporting* transfrontalieri riservati agli Stati membri UE. Pur contemplando i servizi finanziari, l'Accordo contiene impegni solo molto generici, confermando la piena segmentazione dei due mercati.

In un Protocollo allegato al TCA sono indicate le condizioni per la partecipazione del Regno Unito ai programmi europei, quali *Horizon Europe*, Euratom per la ricerca e la formazione, il reattore sperimentale a fusione ITER, il programma di osservazione della Terra Copernicus e il sistema di sorveglianza e tracciamento satellitare dell'UE (SST).

Con il TCA il Regno Unito si impegna a rispettare la parità di condizioni di concorrenza (*level playing field*), senza recepire il diritto europeo. A tal fine sono garantiti standard elevati, che si orientano al diritto UE, nei settori aiuti di Stato, tutela ambientale, diritti



La Svizzera e l'Accordo Quadro Istituzionale alla luce dell'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra UE e Regno Unito

Ivan Vaccarello

sociali e dei lavoratori, trasparenza fiscale. Sono previsti anche meccanismi vincolanti di esecuzione e risoluzione delle controversie; e sono possibili anche misure compensative (per esempio la reintroduzione dei dazi doganali) in caso l'UE dovesse inasprire sensibilmente determinati requisiti e il Regno Unito no (meccanismo di ribilanciamento).

È infine prevista una procedura di fronte al collegio arbitrale per la composizione delle controversie, senza alcun ruolo per la Corte di Giustizia europea: un aspetto che, nel dibattito interno svizzero, viene frequentemente indicato come una conferma delle migliori condizioni che il Regno Unito avrebbe saputo negoziare con l'UE rispetto a quanto previsto nell'IFA. L'assenza di un ruolo specifico per la Corte di Giustizia UE nell'ambito del TCA è in realtà una conseguenza logica dell'approccio basato sul libero scambio scelto dai contraenti, che non prevede una armonizzazione del diritto: poiché nell'ambito del TCA il Regno Unito non recepisce il diritto europeo, un ruolo della Corte di Giustizia nell'interpretazione del diritto europeo risulterebbe superfluo. La Corte di Giustizia si riserva solo alcune competenze nell'ambito della partecipazione UK a programmi europei.

Nelle relazioni UE-Regno Unito non vige più la libera circolazione delle persone: è così esclusa la partecipazione del Regno Unito alla collaborazione Schengen in materia di sicurezza e nell'ambito del Sistema di informazione Schengen SIS, anche se il TCA prevede un ampio ventaglio di strumenti di cooperazione, che va oltre quanto concesso ad altri Stati terzi nella stessa situazione.

Sulla base del TCA, non è previsto infine alcun impegno britannico al versamento di contributi per la riduzione delle disparità sociali ed economiche all'interno della UE, che l'UE normalmente richiede ai Paesi terzi che hanno accesso al mercato interno (e che è richiesto anche alla Svizzera di versare).

L'Accordo Quadro Istituzionale UE-Svizzera e l'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra UE e Regno Unito, una comparazione

Si esamineranno di seguito tre aspetti particolarmente rilevanti relativi al TCA e all'IFA con riferimento ai quali risulta significativo svolgere una comparazione, per verificare la



La Svizzera e l'Accordo Quadro Istituzionale alla luce dell'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra UE e Regno Unito

Ivan Vaccarello

fondatezza o meno dello scetticismo di parte dell'opinione pubblica e dei partiti politici in Svizzera in merito alla conclusione dell'IFA per la presenza di condizioni asseritamente sfavorevoli rispetto al TCA.

I) Due diversi modelli: libero scambio o partecipazione settoriale al mercato interno UE

Il modello basato sul "libero scambio" del TCA si distingue nettamente da quello dell'IFA, basato sull'approccio "bilaterale". Quest'ultimo va oltre la rinuncia ai dazi e alle quote (previsto già nell'Accordo di libero scambio UE-Svizzera del '72) e garantisce alla Svizzera, nell'ambito dei cinque settori considerati, un accesso equo e senza ostacoli al mercato UE. In tali settori, gli operatori economici, i lavoratori e gli studenti svizzeri sono trattati sostanzialmente come quelli europei. Tale parità di trattamento è basata sull'armonizzazione del diritto attraverso il recepimento da parte svizzera del diritto europeo.

Tra i vantaggi specifici dell'Accordo Svizzera-UE sull'accesso al mercato figurano in particolare:

-ostacoli tecnici al commercio: a differenza di quanto previsto nell'IFA, il Regno Unito non dispone più di un accordo con l'UE sul riconoscimento reciproco della conformità o dell'equivalenza delle prescrizioni dei prodotti (*Mutual Recognition Agreement, MRA*), salve poche agevolazioni settoriali specifiche. I prodotti britannici devono dunque soddisfare i requisiti dell'UE come tutti i prodotti provenienti da Stati terzi e possono essere soggetti a esami della conformità UE e a controlli supplementari (dunque, nuovi ostacoli tecnici al commercio), mentre i prodotti svizzeri certificati potranno essere esportati nell'UE senza altre condizioni;

-agricoltura: il commercio tra UE e Regno Unito di prodotti alimentari, piante, animali e prodotti di origine animale è soggetto a verifiche del rispetto delle prescrizioni sanitarie e fito-sanitarie (tali prodotti possono essere importati solo se accompagnati dai relativi certificati). Con l'IFA, la Svizzera e l'UE formeranno invece uno spazio veterinario unico, al cui interno le prescrizioni armonizzate sul commercio di animali e prodotti di origine



La Svizzera e l'Accordo Quadro Istituzionale alla luce dell'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra UE e Regno Unito

Ivan Vaccarello

animale permetteranno di rinunciare a controlli al confine. Grazie alle basi legali equivalenti, la Svizzera avrà un accesso al mercato europeo nettamente più ampio e con minori barriere rispetto al Regno Unito;

-un aspetto su cui il TCA prevede condizioni più favorevoli rispetto all'IFA è il trattamento doganale dei prodotti agricoli, con riferimento ai quali non sono previsti tra UE e Regno Unito dazi doganali e contingenti, mentre l'IFA prevede concessioni doganali per beni agricoli di base e prodotti agricoli trasformati;

-trasporto aereo: a differenza del Regno Unito (che ha concluso un accordo tradizionale sul traffico aereo, che consente la connettività di base tra UE e Regno Unito), con l'IFA la Svizzera parteciperà al mercato dell'aviazione europea in modo sostanzialmente equo. Le compagnie aeree svizzere potranno dunque, al contrario di quelle britanniche, effettuare voli tra due Stati membri dell'UE e voli in coincidenza da e verso Stati terzi;

-trasporti terrestri: a differenza del TCA, l'IFA consentirà alla Svizzera di partecipare in modo sostanzialmente equo al mercato liberalizzato dei trasporti stradali dell'UE. I trasportatori svizzeri di merci saranno in possesso di una licenza di trasporto riconosciuta nell'UE che, a differenza dell'Accordo UE-Regno Unito, consentirà anche prestazioni di trasporto tra gli Stati membri dell'UE. Un altro elemento significativo è il traffico ferroviario internazionale, che non è incluso nel TCA;

-libera circolazione delle persone: nelle relazioni tra UE e Regno Unito la libera circolazione delle persone è abolita ed è abolito il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali. La mobilità professionale e l'accesso al mercato europeo del lavoro sono dunque ostacolati per i cittadini e l'economia britannici. L'IFA garantirà invece ai lavoratori svizzeri la mobilità professionale e l'accesso equo al mercato dell'UE.

II) Meccanismi istituzionali

Conformemente all'approccio basato sul libero scambio, che non prevede un'armonizzazione con il diritto europeo, per le relazioni tra UE e il Regno Unito il TCA prevede meccanismi



La Svizzera e l'Accordo Quadro Istituzionale alla luce dell'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra UE e Regno Unito

Ivan Vaccarello

istituzionali diversi da quelli dell'IFA: nelle relazioni tra UE e il Regno Unito, in particolare, non è previsto il recepimento dinamico del diritto europeo ed è dunque superfluo il ruolo della Corte di Giustizia nell'interpretazione del diritto europeo nell'ambito delle controversie, come previsto nell'IFA.

III) Aiuti di Stato e *level playing field*

In materie di aiuti di Stato risultano nettamente più estesi gli impegni previsti dal TCA rispetto a quanto previsto dall'IFA.

Oltre agli aiuti di Stato, a differenza di quanto indicato nell'IFA, il Regno Unito si è impegnato a garantire parità di condizioni di concorrenza e a non regredire dagli standard comuni vigenti a fine 2020 anche in numerosi altri settori orizzontali, quali la protezione dell'ambiente e del clima, i diritti sociali e dei lavoratori e la trasparenza fiscale.

Gli impegni orizzontali del Regno Unito si applicano inoltre, salvo poche eccezioni (ad esempio il commercio agricolo), a tutte le relazioni commerciali tra UE e Regno Unito. Le disposizioni sugli aiuti di Stato dell'IFA si applicano invece esclusivamente all'accordo sul trasporto aereo e fungono da cornice per eventuali futuri accordi di accesso al mercato: si applicano dunque soltanto ai settori in cui la Svizzera ottiene l'accesso al mercato interno dell'UE.

Conclusioni

Alla luce di quanto sopra e tenuto conto complessivamente del contenuto dell'Accordo Quadro Istituzionale e dell'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra UE e Regno Unito, le critiche rivolte all'IFA sulla base dei minori vantaggi che sarebbero previsti per la Svizzera rispetto al Regno Unito dalle rispettive intese appaiono sovradimensionate. La comparazione disingoli aspetti dei due Accordi, prescindendo dal loro contenuto complessivo, può facilmente prestarsi a un uso strumentale per dimostrare la maggiore convenienza dell'uno o dell'altro accordo per i rispettivi contraenti. Non vi è tuttavia dubbio che l'IFA preveda per la Svizzera un accesso al mercato europeo più ampio e con meno



La Svizzera e l'Accordo Quadro Istituzionale alla luce dell'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra UE e Regno Unito

Ivan Vaccarello

barriere rispetto a quanto previsto dal TCA per il Regno Unito e non vi sono dubbi sul fatto che - attraverso l'aggiornamento dinamico all'*acquis* comunitario - l'autonomia normativa svizzera, nei campi interessati dall'IFA, risulti minore rispetto a quella del Regno Unito nei settori coperti dal TCA. Si tratta tuttavia di due aspetti che non possono essere separati: nel caso dell'IFA, l'armonizzazione dinamica del diritto migliora l'accesso al mercato a scapito dell'autonomia normativa di Berna; al contrario, nel caso delle relazioni UE-Regno Unito, maggiore autonomia normativa penalizza l'accesso britannico al mercato europeo. Lo stesso può dirsi per il ruolo della Corte di Giustizia previsto nell'ambito dell'IFA, un aspetto che nel dibattito interno svizzero è spesso utilizzato in funzione comparativa rispetto al TCA. Tale ruolo risponde all'esigenza di sviluppare ulteriormente l'accesso svizzero al mercato unico, grazie all'armonizzazione dinamica del diritto, e appare pertanto pretestuosa una comparazione con il ruolo della Corte di Giustizia UE previsto nell'ambito dell'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra UE e Regno Unito, trattandosi di un'intesa di natura diversa, che consente un minore accesso al mercato rispetto all'IFA.