



# La politica europea della Svizzera

Luglio 2019

Dal punto di vista geografico, la Svizzera è situata al centro del continente europeo ed è quasi esclusivamente circondata da Stati membri dell'Unione europea (UE). Per questa prossimità geografica e culturale, ma soprattutto per la loro importanza politica ed economica, l'UE e i suoi 28 Stati membri sono di gran lunga i principali partner della Svizzera. Dal canto suo, la Svizzera è anch'essa un partner di primaria importanza per l'UE, pertanto la conduzione concertata e mirata di una politica d'interessi nei confronti dell'UE è fondamentale per la sua prosperità. La Svizzera non è uno Stato membro dell'UE ma persegue la propria politica europea sulla base di accordi bilaterali settoriali. Dall'Accordo di libero scambio del 1972 è stata progressivamente creata una rete di accordi sempre più fitta. Grazie all'approccio bilaterale la Svizzera può condurre una politica ad hoc con i suoi vicini europei. Il popolo svizzero ha avallato e suffragato la via bilaterale in occasione di varie votazioni. Il consolidamento e l'ampliamento della via bilaterale, che comprende anche l'eventuale conclusione con l'UE di nuovi accordi di accesso al mercato, sono essenziali per la Svizzera ma presuppongono un chiarimento dei rapporti istituzionali con l'UE. Fino a novembre del 2018, la Svizzera e l'UE hanno tenuto dei negoziati su un accordo istituzionale. Il Consiglio federale ha deciso in seguito di consultare le cerchie interessate sulla bozza d'accordo durante la prima metà del 2019. Nella sua seduta del 7 giugno 2019 l'Esecutivo ha approvato il rapporto sulle consultazioni e ha deciso di richiedere il chiarimento di alcuni punti.

## Cronologia

- 2019 firma dell'Accordo sulla collaborazione di polizia (decisioni di Prüm)
- 2017 firma dell'Accordo sul collegamento dei sistemi per lo scambio di quote di emissioni Svizzera-Unione europea
- 2017 piena associazione della Svizzera a «Orizzonte 2020»
- 2016 decisione sull'attuazione dell'articolo 121a Cost. da parte del Parlamento
- 2016 firma del Protocollo III concernente l'estensione della libera circolazione delle persone alla Croazia
- 2015 firma dell'Accordo sullo scambio automatico di informazioni a fini fiscali
- 2014 firma dell'Accordo di cooperazione EASO (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo)
- 2014 accettazione dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»
- 2013 adozione da parte del Consiglio federale del mandato negoziale concernente un Accordo sulle questioni istituzionali
- 2013 firma dell'Accordo di cooperazione sulla navigazione satellitare
- 2013 firma dell'Accordo di cooperazione in materia di concorrenza
- 2012 firma dell'Accordo di cooperazione in materia di armamenti con l'EDA (Agenzia europea per la difesa)
- 2010 firma dell'Accordo sull'istruzione, la formazione professionale e la gioventù
- 2009 rinnovo della libera circolazione delle persone ed estensione alla Bulgaria e alla Romania
- 2008 firma dell'Accordo con Eurojust
- 2006 accettazione da parte del popolo della legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est
- 2005 estensione della libera circolazione delle persone all'UE-10
- 2004 firma dell'Accordo con Europol
- 2004 firma dei Bilaterali II (Schengen/Dubliino, fiscalità del risparmio, lotta contro la frode, prodotti agricoli trasformati, ambiente, statistica, MEDIA, pensioni)
- 1999 firma degli Accordi bilaterali I (libera circolazione delle persone, ostacoli tecnici al commercio, appalti pubblici, agricoltura, trasporti terrestri, trasporto aereo, ricerca)
- 1992 rifiuto dell'adesione al SEE da parte del Popolo svizzero
- 1990 firma dell'Accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganali
- 1989 firma dell'Accordo sulle assicurazioni
- 1972 firma dell'Accordo di libero scambio Svizzera-UE

## Contesto

Data la molteplicità e la solidità dei legami con l'UE, la Svizzera persegue una politica di difesa dei propri interessi che si basa su una serie di accordi bilaterali in ambiti chiaramente definiti, la cosiddetta via bilaterale. Questo approccio pragmatico e graduale consente di trovare soluzioni contrattuali su misura per una vasta gamma di questioni economiche e politiche. Gli accordi così stipulati non solo permettono un ampio accesso reciproco al mercato ma costituiscono anche la base per una stretta collaborazione in importanti ambiti politici. Grazie alla via bilaterale la Svizzera può condurre una politica di apertura e di stretta cooperazione con i suoi vicini europei.

In materia di politica europea, la Svizzera mira a creare le migliori condizioni quadro possibili al fine di agevolare le sue relazioni con l'Unione europea. A questo scopo i legami contrattuali bilaterali della Svizzera con l'UE (e con le precedenti forme di organizzazione da cui è poi nata l'UE) si sono continuamente sviluppati e intensificati nel corso dei decenni. Negli anni sono stati conclusi in totale circa 20 accordi principali e un gran numero di altri accordi. Questo approccio bilaterale è stato regolarmente avallato dal Popolo svizzero in occasione di una serie di votazioni popolari.

### **Origine della via bilaterale**

L'Accordo di libero scambio risalente al 1972, approvato dal popolo (72,5% di voti favorevoli) e dai Cantoni, ha gettato le basi per le relazioni economiche. Nel 1989 è seguito l'Accordo in materia di assicurazione e nel 1990 quello sul trasporto di merci che, nel 2009, è stato sostituito formalmente dall'Accordo ampliato sulla facilitazione e la sicurezza doganali.

Insieme agli altri Stati membri dell'AELS, la Svizzera aveva negoziato con l'allora Comunità europea (CE) la creazione di uno Spazio economico europeo (SEE) che si basava sulle quattro libertà fondamentali (libera circolazione delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi). Nel maggio 1992 la Svizzera ha siglato l'Accordo sul SEE e depositato a Bruxelles una domanda per l'apertura delle trattative per l'adesione alla CE. Tuttavia questa procedura è stata congelata in seguito alla bocciatura dell'entrata nel SEE da parte di Popolo e Cantoni, il 6 dicembre 1992. Nel gennaio del 1993 il Consiglio federale ha dichiarato che rinunciava fino a nuova disposizione all'avvio di negoziati di adesione, esprimendo l'auspicio di potenziare le relazioni con la Comunità europea seguendo la via bilaterale. Questa politica è sfociata nella negoziazione e rispettiva conclusione dei pacchetti di Accordi bilaterali I e II e di ulteriori accordi.

#### **Accordi bilaterali fino al 1999**

- Accordo di libero scambio (ALS), 1972
- Accordo in materia di assicurazione, 1989
- Accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganali, 1990

### **Accordi bilaterali I**

Se avesse aderito al SEE, la Svizzera avrebbe beneficiato dell'integrazione completa a livello economico e, di conseguenza, di un accesso al mercato interno europeo con pari diritti. Al fine di evitare alle imprese svizzere di essere discriminate su questo mercato, il Consiglio federale ha deciso, in seguito al rifiuto del SEE da parte di Popolo e Cantoni, di intavolare con l'Unione europea trattative settoriali. Alla fine del 1993 l'UE si è dichiarata pronta ad avviare negoziati in sette comparti, ponendo tuttavia la condizione che tutti gli accordi fossero negoziati parallelamente e quindi firmati e attuati contemporaneamente (esigenza di parallelismo tra tutti i dossier): questo perché i vari dossier avrebbero garantito vantaggi a entrambe le parti soltanto se considerati nel loro complesso. Gli accordi sono dunque stati connessi giuridicamente tra di loro a mezzo di una cosiddetta «clausola-ghigliottina» per evitare che fossero posti in vigore separatamente. Qualora uno degli accordi non fosse prolungato o venisse denunciato, anche i rimanenti sarebbero abrogati.

Berna e Bruxelles hanno firmato i sette Accordi bilaterali (settoriali) il 21 giugno 1999. I cosiddetti «Accordi bilaterali I» sono stati approvati dal Popolo svizzero il 21 maggio 2000 con il 67,2% di voti favorevoli. In vigore dal 1° giugno 2002, essi consentono all'economia svizzera (a complemento dell'Accordo di libero scambio) un ampio accesso al mercato interno dell'Unione europea, forte di più di 507 mio. di potenziali consumatori.

Gli **Accordi bilaterali I (1999)**, ad eccezione dell'Accordo di ricerca, sono trattati di apertura dei mercati nell'accezione classica del termine.

- Libera circolazione delle persone
- Ostacoli tecnici al commercio (denominato anche MRA – «Mutual Recognition Agreement»)
- Appalti pubblici
- Agricoltura
- Trasporti terrestri
- Trasporto aereo
- Ricerca

### **Accordi bilaterali II**

La seconda serie di accordi, ossia gli Accordi bilaterali II, prende in considerazione altri interessi economici (industria alimentare, turismo, piazza finanziaria) ed estende ulteriormente la cooperazione tra la Svizzera e l'UE a settori di primo piano sul fronte politico che vanno ben oltre il mero ambito economico, quali la sicurezza, l'asilo, l'ambiente e la cultura.

Nonostante le dichiarazioni d'intenti formulate da ambo le parti negli atti finali degli Accordi bilaterali I del 1999, sulle prime la Commissione europea era dubbiosa circa la necessità di avviare un nuovo ciclo di trattative. Due nuove importanti richieste rivolte alla Svizzera hanno spinto Bruxelles a intavolare, nonostante tutto, una nuova tornata di negoziati. L'UE auspicava, da un lato, di includere la Svizzera nel proprio progetto volto a disciplinare la questione relativa alla tassazione transfrontaliera dei redditi da risparmio e, dall'altro, di intensificare la cooperazione con la Svizzera nella lotta contro la frode in materia di fiscalità indiretta (in particolar modo contro il contrabbando di sigarette).

La Svizzera ha accettato di prendere parte ai negoziati sulle questioni menzionate a condizione che le nuove trattative includessero non solo i due dossier prioritari per l'UE, ma anche alcuni dossier importanti per il nostro Paese, tra cui la partecipazione al sistema di cooperazione in materia di sicurezza interna (Schengen) e di asilo (Dublino), vale a dire la cooperazione nei settori della polizia e della giustizia, dell'asilo e della migrazione, nonché i temi lasciati in sospeso nella dichiarazione d'intenti comune degli Accordi bilaterali I, ossia i prodotti agricoli trasformati, la statistica, l'ambiente, MEDIA, l'istruzione, le pensioni e i servizi.

I negoziati per i cosiddetti Accordi bilaterali II tra la Svizzera e l'Unione europea sono stati avviati nel giugno 2002 e condotti su dieci dossier. Le trattative concernenti il dossier relativo alla liberalizzazione delle prestazioni di servizi sono state interrotte di comune accordo nel marzo del 2003 a causa delle numerose questioni ancora in sospeso. Nel giugno del 2003 è stato compiuto un passo decisivo con la conclusione di un accordo politico nell'ambito della fiscalità del risparmio. Il 19 maggio 2004, in occasione di un vertice tra la Svizzera e l'UE, è stato infine raggiunto un accordo politico sugli altri temi politicamente sensibili, in particolare sulla questione dello scambio di informazioni nell'ambito dell'assistenza giudiziaria e amministrativa concesso per reati fiscali:

- per quanto attiene all'Accordo di associazione a Schengen e a Dublino, la Svizzera gode di una deroga di durata indeterminata («opt out») qualora l'ulteriore sviluppo dell'acquis – vale a dire della normativa – di Schengen dovesse condurre all'obbligo di assistenza giudiziaria anche per reati di sottrazione d'imposta;
- in materia di lotta contro la frode, nel settore della fiscalità indiretta, la Svizzera estende la sua cooperazione a fattispecie di sottrazione d'imposta (trattamento nazionale).

Durante i negoziati, la Svizzera ha rispettato scrupolosamente il principio del parallelismo tra tutti i dossier: gli accordi dovevano essere conclusi solo insieme e contem-

poraneamente. Grazie in particolar modo a questa strategia di negoziazione, il Consiglio federale è riuscito a ottenere un risultato globalmente equilibrato che tenesse conto sia dei principali interessi della Svizzera che di quelli dell'UE. Come auspicava la Svizzera, tutti gli accordi, inclusi quelli di Schengen e Dublino, sono stati conclusi contemporaneamente. La Svizzera, dal canto suo, coopera con l'Unione europea per quanto concerne la tassazione transnazionale dei redditi da risparmio e amplia la propria cooperazione in materia di lotta contro la frode nel settore della fiscalità indiretta.

Gli **Accordi bilaterali II (2004)** tra la Svizzera e l'Unione europea estendono la cooperazione a nuovi ambiti politici rilevanti.

- Schengen/Dublino
- Scambio automatico di informazioni (SAI)
- Lotta contro la frode
- Prodotti agricoli trasformati
- Ambiente
- Statistica
- MEDIA (Europa creativa)
- Pensioni
- Istruzione

Gli Accordi bilaterali II sono stati firmati il 26 ottobre 2004 e ratificati dal Parlamento svizzero il 17 dicembre 2004 sotto forma di decreti federali distinti. Sette degli accordi sono stati rimessi all'esito di un referendum facoltativo che, tuttavia, è stato indetto soltanto contro l'Accordo di associazione a Schengen/Dublino. Il 5 giugno 2005 il Popolo svizzero ha accolto gli accordi con il 54,6% di voti a favore. A differenza degli Accordi bilaterali I, gli Accordi bilaterali II non sono vincolati giuridicamente tra di loro, bensì possono entrare in vigore sulla base delle rispettive disposizioni e indipendentemente gli uni dagli altri. Tutti gli Accordi bilaterali sono entrati in vigore, tranne quello relativo alla lotta contro la frode. Gli Accordi Schengen/Dublino sono entrati in vigore formalmente il 1° marzo 2008 e la partecipazione operativa è effettiva dal 12 dicembre 2008, in seguito a una procedura di valutazione da parte di un gruppo di esperti Schengen tesa ad appurare se la Svizzera rispettasse gli standard di Schengen in vari settori (controlli alle frontiere esterne; sistema d'informazione Schengen, SIS; protezione dei dati; visti; cooperazione dell'ambito della polizia). L'entrata in vigore è stata completata il 29 marzo 2009 e gli aeroporti hanno adottato il regime Schengen con l'introduzione dei nuovi orari di volo.

#### Accordi bilaterali dal 2004

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

### **Importanza economica**

Gli Accordi bilaterali I del 1999 completano l'Accordo di libero scambio del 1972 con un'apertura reciproca, progressiva e controllata dei mercati, consolidando così le relazioni economico-commerciali esistenti tra la Svizzera e l'Unione europea. Entrambe le parti traggono beneficio dall'abolizione degli ostacoli al commercio. Quest'ultima, infatti, snellisce le condizioni commerciali e favorisce la concorrenza, stimolando di conseguenza la crescita economica, che a sua volta promuove la creazione di posti di lavoro.

Le ripercussioni economiche positive degli accordi settoriali sono oggi indiscusse. Vari studi sugli Accordi bilaterali I (tra cui il rapporto della SECO sull'impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I del 2015) hanno mostrato che la disdetta di simili accordi provocherebbe un netto rallentamento della crescita economica svizzera. Ulteriori danni sarebbero legati alla perdita della certezza del diritto e alla diminuzione dell'attrattività della piazza svizzera. Sul piano economico sono particolarmente rilevanti l'Accordo sulla libera circolazione delle persone, quello sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio e infine quello sugli appalti pubblici.

Grazie alla loro estensione ai mercati in forte crescita dei nuovi Stati membri dell'UE, inoltre, gli Accordi bilaterali hanno acquisito nel tempo un'importanza ancora maggiore.

Gli Accordi bilaterali comportano i seguenti vantaggi economici:

- nuove opportunità commerciali per le imprese svizzere in mercati prima chiusi, in particolare per determinati prodotti agricoli, per i trasporti terrestri e aerei nonché per gli appalti pubblici; le imprese svizzere attive in questi settori possono accedere più facilmente al mercato europeo e sfruttare in tal modo potenziali economie di scala: possono per esempio usufruire delle medesime condizioni di accesso garantite ai loro concorrenti europei nelle gare pubbliche di appalto nel comparto delle infrastrutture comunali (acqua, energia, smaltimento dei rifiuti, trasporti urbani ecc.), un segmento tuttora caratterizzato dalla pressante necessità di recuperare il ritardo tecnico, in particolare nell'Europa centro-orientale. Per colmare questo divario, l'UE stanzierà, nel corso dei prossimi anni, un cospicuo aiuto finanziario.
- le imprese estere hanno, dal canto loro, libero accesso al mercato svizzero, andando così a incrementare la pressione concorrenziale nei settori interessati e, di riflesso, incentivando la produttività.
- nel settore, ad oggi già liberalizzato, del traffico delle merci è possibile ottenere risparmi immediati attraverso lo snellimento delle norme di valutazione della

conformità dei prodotti (abolizione degli ostacoli tecnici al commercio); attualmente la valutazione della conformità di determinati prodotti destinati all'intero mercato europeo, in altre parole la verifica del rispetto delle normative vigenti, ha luogo presso un solo ente di certificazione in Svizzera o nell'UE.

- il principale impatto dal punto di vista economico è determinato dalla libera circolazione delle persone, che consente di agevolare, da un lato, il distacco di manodopera svizzera negli Stati membri dell'Unione europea e, dall'altro, il reclutamento di forza lavoro per il mercato svizzero. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone estende, di fatto, l'accesso al mercato svizzero del lavoro alla forza lavoro dell'intera UE nonché dello Spazio AELS. La semplificazione delle condizioni della mobilità internazionale dei lavoratori favorisce l'efficienza e pertanto la crescita delle imprese svizzere, che hanno la possibilità di reclutare con maggiore facilità il personale qualificato adatto alle loro esigenze. Il rischio di una carenza di manodopera e di una spirale salariale verso l'alto diventa pertanto meno concreto. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone acquisisce un'importanza tanto maggiore per la Svizzera se si considera che, nel medio periodo, l'offerta di manodopera svizzera potrebbe diminuire drasticamente per effetto dell'andamento demografico. Ne consegue una maggiore

#### **Dati economici Svizzera-Unione europea**

Con l'adesione di Bulgaria, Romania e Croazia, il mercato interno dell'UE si è ampliato ulteriormente, toccando più di 512 milioni di persone, e ha acquisito un'importanza ancora superiore in qualità di partner economico della Svizzera. Due terzi del commercio estero svizzero sono costituiti da scambi con l'UE.

Il 52% delle esportazioni svizzere (pari a circa 121 mia. CHF nel 2018) è destinato all'UE, mentre dall'UE proviene il 70% delle importazioni svizzere (equivalenti a circa 142 mia. CHF nel 2018). Per la Svizzera, quindi, l'UE è di gran lunga il principale partner commerciale, e il nostro Paese figura a sua volta tra i tre principali partner commerciali dell'Unione europea, accanto agli Stati Uniti e alla Cina (2018).

L'UE è anche il primo partner della Svizzera in materia di investimenti diretti: circa il 75% del capitale estero investito in Svizzera proviene infatti dall'UE (complessivamente circa 824 mia. CHF nel 2017), mentre circa il 51% degli investimenti diretti svizzeri all'estero è destinato all'UE (pari a circa 626 mia. CHF nel 2017).

L'interrelazione con l'UE è particolarmente stretta anche quando si osserva il mercato del lavoro: alla fine del 2018 oltre 457'898 cittadini svizzeri vivevano e lavoravano nei Paesi dell'UE, mentre 1,4 mio. di cittadini dell'UE-28/AELS erano domiciliati in Svizzera; a questi si aggiungono 315'000 frontalieri della zona UE/AELS.

(Fonte: Amministrazione federale delle dogane AFD, Ufficio federale di statistica UST e Banca nazionale svizzera BNS)

produttività che stimola la crescita del prodotto interno lordo, a tutto vantaggio del mercato del lavoro svizzero che rimane così attrattivo.

Gli Accordi bilaterali II (2004) estendono la cooperazione a importanti settori politici quali la sicurezza interna, l'asilo, l'ambiente e la cultura. Solo l'Accordo relativo ai prodotti agricoli trasformati, che snellisce le esportazioni di prodotti dell'industria alimentare, costituisce un Accordo di apertura reciproca dei mercati sulla scia degli Accordi bilaterali I. Ciononostante, gli Accordi bilaterali II soddisfano anche altri interessi economici come:

- tutelare gli interessi della piazza finanziaria (SAI, lotta contro la frode);
- incentivare il settore del turismo in Svizzera grazie all'introduzione del visto Schengen;
- facilitare il traffico transfrontaliero rinunciando a controlli sistematici alle frontiere (Schengen);
- avvantaggiare fiscalmente le imprese svizzere attive a livello internazionale, che possono avvalersi di esenzioni fiscali introdotte dall'adozione della cosiddetta «Direttiva madre-figlia» (SAI).

### **Quadro giuridico e istituzionale**

Tutti questi accordi si basano sulla cooperazione internazionale di tipo classico, pertanto, sottoscrivendoli, le parti non hanno trasferito competenze legislative e decisionali a favore di un'istanza sovranazionale. Ogni parte contraente è responsabile della corretta attuazione degli accordi sul proprio territorio. Rappresenta un'eccezione il rispetto delle norme sulla concorrenza nel settore del trasporto aereo: il controllo e l'attuazione di queste ultime competono infatti alla Commissione europea e alla Corte di giustizia dell'UE, tranne per quanto concerne gli aiuti statali.

Gli Accordi bilaterali si fondano o sull'equivalenza delle legislazioni (come nel caso dell'Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio o dell'Accordo relativo agli appalti pubblici) o sull'adozione (alla lettera) dell'acquis UE (per esempio gli accordi sul traffico aereo e Schengen/Dublino). Gli Accordi di cooperazione disciplinano la collaborazione nell'ambito dei programmi e delle agenzie dell'UE.

I Comitati misti, al cui interno sono rappresentate entrambe le parti con i medesimi diritti, sono incaricati di gestire e sviluppare ulteriormente gli accordi. Verificano inoltre il buon funzionamento degli accordi e fungono da piattaforma per lo scambio di informazioni e per le consultazioni o il dialogo tra le parti, che vi si possono rivolgere in caso di divergenze. All'interno dei Comitati misti, le decisioni sono prese all'unanimità. I Comitati misti, tuttavia, godono di poteri decisionali limitati ai casi contemplati dagli accordi. Per quanto riguarda

la Svizzera, è di norma il Consiglio federale che prende le decisioni, sulla base di una delega di competenze approvata dalle Camere federali. I Comitati misti possono, ad esempio, decidere di modificare gli allegati degli accordi i cui contenuti sono di natura tecnica (come nel caso di liste di legislazioni, di autorità o di prodotti). Eventuali modifiche delle disposizioni degli accordi, e in particolare l'introduzione di nuovi obblighi in capo alle parti contraenti, devono essere approvate seguendo le rispettive procedure interne in vigore presso le parti.

I Comitati misti competenti per gli Accordi di associazione a Schengen e a Dublino presentano un carattere

#### **Contributo svizzero**

Dal 2007, la Svizzera partecipa a numerosi progetti per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata con un contributo all'allargamento pari a 1,302 mia. CHF in totale. Gli Stati partner del contributo all'allargamento sono i tredici Stati che hanno aderito all'UE dal 2004. A fine 2017 i progetti attuati nel quadro del contributo all'allargamento nei Paesi entrati a far parte dell'UE nel 2004 (UE-10) sono stati conclusi con successo dopo la fase di pianificazione e di attuazione durata dieci anni. In Romania e Bulgaria la fase di attuazione durerà ancora fino a dicembre 2019, in Croazia fino alla fine del 2024.

L'impegno della Svizzera non rientra nella politica di coesione dell'UE. L'attuazione avviene in modo bilaterale tra la Svizzera e il relativo Paese partner. L'impegno della Confederazione è un investimento per potenziare la sicurezza, la stabilità e la prosperità in Europa ed è pertanto in linea con gli interessi della Svizzera. Inoltre con le due priorità tematiche, ovvero formazione professionale e migrazione, la Svizzera può contribuire a trovare una soluzione alle sfide che l'Europa si trova oggi ad affrontare e che riguardano direttamente anche il nostro Paese.

Dopo una consultazione dalla quale sono scaturiti pareri ampiamente positivi, il Consiglio federale ha adottato il 28 settembre 2018 il messaggio concernente il secondo contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'Unione europea. Il Collegio intende sfruttare le competenze della Svizzera per ridurre le disparità economiche e sociali e per migliorare la gestione dei flussi migratori in determinati Stati membri dell'UE. Il Consiglio federale aveva già definito le due priorità tematiche – formazione professionale e migrazione – nel 2017. Analogamente al contributo all'allargamento, il secondo contributo svizzero sarà secondo il Consiglio federale pari a 1,302 mia. CHF su dieci anni. 1,102 mia. CHF sono destinati ai Paesi dell'UE-13 per sostenerne il rafforzamento e la coesione, con particolare attenzione al nuovo ambito prioritario della formazione professionale. 200 mio. CHF saranno invece stanziati per provvedimenti nel settore della migrazione anche in Paesi UE che non fanno parte dell'UE 13 ma sono particolarmente interessati dai flussi migratori. La decisione definitiva sui relativi crediti quadro spetta ora al Parlamento.

La base giuridica su cui si fonda il contributo svizzero nell'ambito della coesione è la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est rinnovata dal Parlamento il 30 settembre 2016 e in vigore dal 1° giugno 2017. Le basi giuridiche per l'ambito prioritario della migrazione del secondo contributo della Svizzera sono costituite dalla legge sull'asilo.

specifico in quanto svolgono una doppia funzione: da un lato sorvegliano la corretta attuazione degli accordi e, dall'altro, provvedono all'ulteriore sviluppo della normativa Schengen/Dubliino. Per l'espletamento di questa seconda funzione, i Comitati misti si riuniscono a vari livelli (esperti, alti funzionari e ministri).

Gli Accordi bilaterali possono essere emendati unicamente con il consenso delle parti: pertanto il loro contenuto non può essere modificato automaticamente. Per quanto concerne gli Accordi che si fondano sull'equivalenza delle legislazioni, spesso entrambe le parti hanno l'interesse a mantenere la parità legislativa anche in caso di evoluzione delle rispettive normative. Per garantire pari condizioni di concorrenza è generalmente necessario recepire gli sviluppi del diritto comunitario nell'ambito di applicazione di un accordo specifico (p. es. tramite l'eliminazione di ostacoli tecnici al commercio). Inoltre, le parti hanno interesse a mantenere i medesimi standard nei settori della sicurezza, della sanità e dell'ambiente. Sono state dunque previste procedure finalizzate allo scambio d'informazioni e all'avvio di consultazioni qualora una delle parti progetti di modificare talune disposizioni giuridiche relative al campo di applicazione di un particolare accordo.

Gli Accordi bilaterali si applicano anche ai nuovi Stati membri, vale a dire ai dieci Paesi entrati a far parte dell'UE il 1° maggio 2004, alla Bulgaria e alla Romania, la cui adesione risale al 1° gennaio 2007, e alla Croazia, entrata il 1° luglio 2013. Nel recepire la legislazione comunitaria vigente, questi Stati hanno accettato di vincolarsi anche agli accordi internazionali conclusi dall'UE con Stati terzi quali la Svizzera. L'estensione degli Accordi bilaterali ai nuovi Stati membri avviene senza nuove trattative, ad eccezione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Infatti, le parti contraenti di questo accordo sono, oltre all'UE, anche i singoli Stati membri (non a caso si parla di «accordo misto»), pertanto il testo deve essere rinegoziato ad ogni allargamento dell'Unione europea.

Con la conclusione di un accordo istituzionale l'Esecutivo mira a consolidare la via bilaterale e l'accesso al mercato interno dell'UE, a garantirne il carattere duraturo e a consentirne lo sviluppo. Nell'ambito dei negoziati sulle questioni istituzionali, in corso dal 2014, Svizzera e UE analizzano meccanismi atti a garantire un'applicazione più efficace e uniforme degli accordi esistenti e futuri che regolano l'accesso al mercato. Il Consiglio federale ha adottato il mandato per la negoziazione delle questioni istituzionali il 18 dicembre 2013, il Consiglio dell'UE il

6 maggio 2014. Dal 22 maggio 2014 al 7 dicembre 2018 le Parti hanno portato avanti i negoziati.

Nelle conclusioni sulle relazioni tra l'UE e la Svizzera del febbraio 2017, il Consiglio dell'UE ha ribadito la necessità di un Accordo sulle questioni istituzionali al fine di perfezionare la via bilaterale. Già nelle conclusioni del 2012 e del 2014 il Consiglio dell'UE aveva sottolineato come l'elaborazione di un quadro istituzionale fosse un presupposto indispensabile per continuare a garantire l'accesso reciproco ai rispettivi mercati settoriali. Se la Svizzera e l'UE non trovassero un terreno d'intesa sulla regolamentazione degli Accordi bilaterali e le questioni istituzionali per il consolidamento e l'ampliamento dell'accesso reciproco ai rispettivi mercati, la conclusione di nuovi accordi di accesso al mercato non potrebbe essere presa in considerazione.

### **Stato del dossier**

Il Consiglio federale ha sottolineato in varie occasioni l'importanza sociale ed economica della via bilaterale, che salvaguarda non solo l'indipendenza ma anche il benessere del nostro Paese. Il governo intende conservare e ampliare queste relazioni, soprattutto nel settore dell'accesso al mercato. La Svizzera e l'UE hanno negoziato dal 2014 un Accordo sulle questioni istituzionali volto a garantire un'applicazione più efficace e uniforme degli accordi esistenti e futuri che disciplinano l'accesso al mercato. Nella seduta del 7 dicembre 2018 il Consiglio federale ha preso atto della conclusione dei negoziati e ha deciso di consultare le Commissioni della politica estera del Parlamento, i Cantoni, i partiti politici, le parti sociali e altre cerchie interessate in merito al testo negoziato. Durante la seduta del 7 giugno 2019, l'Esecutivo ha approvato il rapporto sulle consultazioni con-

Come Stato europeo, la Svizzera si assume la corresponsabilità per la sicurezza e la prosperità del continente europeo con un **impegno che va ben oltre le mere relazioni contrattuali con l'UE.**

- La Svizzera è membro del Consiglio d'Europa, dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) nonché dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).
- La Svizzera è impegnata, nell'ambito dell'ONU, dell'UE e dell'OSCE, nel promuovere la pace nei Balcani sia sul piano militare sia su quello civile.
- Dal 1990, la Svizzera appoggia con mezzi cospicui (5,6 mia. CHF in totale) il cosiddetto processo di transizione, in altri termini le riforme negli ex Paesi comunisti dell'Europa centrale e orientale.
- Infine, quale Paese di transito, la Svizzera fornisce un importante contributo al buon funzionamento del mercato interno dell'UE con il completamento della Nuova ferrovia transalpina (NFTA), volta ad agevolare il trasporto di persone e di merci tra il Nord e il Sud dell'Europa in modo efficace e, al tempo stesso, nel rispetto dell'ambiente

cernenti l'Accordo istituzionale tra la Svizzera e l'UE e ha ribadito la propria valutazione globalmente positiva nei confronti del progetto di Accordo istituzionale. Il Consiglio federale chiede chiarimenti.

### **Relazioni tra la Svizzera e il Regno Unito dopo la Brexit**

Il Regno Unito (UK) è un importante partner economico, politico e migratorio della Svizzera. Oggi le relazioni tra la Svizzera e il Regno Unito si basano principalmente sugli accordi bilaterali con l'Unione europea (UE), che non saranno più applicabili al Regno Unito dopo la sua uscita dall'UE (o dopo un periodo transitorio eventualmente concordato). La Svizzera intende garantire per quanto possibile la continuità delle strette relazioni con il Regno Unito – eventualmente ampliandole – sulla base degli esi-

stenti e reciproci diritti e doveri anche oltre la data dell'uscita dall'UE del Regno Unito (strategia «Mind the Gap»).

Con questo obiettivo la Svizzera ha concluso con il Regno Unito diversi nuovi accordi nei settori del commercio, della migrazione, dei trasporti terrestri e aerei e delle assicurazioni.

#### **Link alla versione PDF**

[www.dfae.admin.ch/europa/politica-europea](http://www.dfae.admin.ch/europa/politica-europea)

#### **Maggiori informazioni**

Direzione degli affari europei DAE

Tel. +41 58 462 22 22, [europa@eda.admin.ch](mailto:europa@eda.admin.ch)

[www.dfae.admin.ch/europa\\_it](http://www.dfae.admin.ch/europa_it)