



16 gennaio 2019

Rapporto esplicativo sull'Accordo istituzionale Svizzera-UE

A. Compendio	2
A.1. Interessi in causa	2
A.2. Svolgimento dei negoziati	2
A.3. I risultati dei negoziati in breve	3
A.4. Valutazione e passi successivi	4
B. L'Accordo in dettaglio	5
B.1. Preambolo, obiettivo (art. 1) e campo di applicazione (art. 2)	5
B.2. Meccanismi istituzionali	6
B.2.1. Evoluzione del diritto (art. 5 in combinato disposto con gli art. 12-14) e comitato parlamentare misto (art. 16)	6
B.2.2. Interpretazione del diritto (art. 4)	7
B.2.3. Vigilanza (art. 6 e 7)	8
B.2.4. Composizione delle controversie (art. 9 e 10, Protocollo 3)	8
B.3. Eccezioni rispetto all'evoluzione dinamica del diritto (Protocollo 2)	9
B.4. Aiuti di Stato (art. 8A, 8B, 8C; allegato X)	10
B.5. Libera circolazione delle persone	12
B.5.1. Misure di accompagnamento (Protocollo 1)	12
B.5.2. Direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE (direttiva 2004/38/CE)	13
B.5.3. Coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale	14
B.6. Denuncia (art. 22)	15
B.7. Dichiarazione congiunta sugli accordi commerciali e progetto di decisione del comitato misto ALS	15
B.8. Dichiarazione congiunta sulla coesione	16
C. Allegati	18
C.1. Evoluzione dinamica del diritto	18
C.2. Procedura di composizione delle controversie in un caso di applicazione	19
C.3. Differenze tra il diritto dell'UE sul distacco dei lavoratori e le misure di accompagnamento della Svizzera nonché della proposta dell'UE in relazione a tali misure	20
C.3.1. Situazione iniziale per quanto riguarda le misure di accompagnamento, l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) e il diritto dell'UE sul distacco dei lavoratori	20
C.3.2. Confronto tra il diritto dell'UE sul distacco dei lavoratori e le misure di accompagnamento della Svizzera	20
C.3.3. Effetti della proposta dell'UE sulle misure di accompagnamento	23

A. Compendio

A.1. Interessi in causa

L'obiettivo del Consiglio federale è ottenere un ampio accesso al mercato interno dell'Unione europea (UE) e cooperare con l'UE in determinati settori di interesse per la Svizzera mantenendo la massima autonomia politica possibile. In quanto approccio ad hoc, la **via bilaterale** ha dimostrato di essere il modo più efficace, in materia di politica europea, per tutelare gli interessi della Svizzera. Con un Accordo istituzionale il Consiglio federale mira a **consolidare** la via bilaterale e **l'accesso al mercato interno dell'UE**, a garantirne il carattere duraturo e a consentirne l'ulteriore sviluppo.

In virtù degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE il volume degli scambi di merci è pari oggi a un miliardo di franchi svizzeri al giorno. **Un franco su tre** guadagnati dalla Svizzera deriva dalle relazioni con l'UE, per esempio dall'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (*Mutual Recognition Agreement*, MRA)¹ che disciplina l'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio. Nelle 20 categorie di prodotti interessate dall'MRA, nel 2016 le esportazioni verso l'UE hanno superato i 74 miliardi di franchi, importo che corrisponde al 69 per cento delle esportazioni industriali svizzere verso l'Unione europea. L'industria chimico-farmaceutica può, da sola, risparmiare ogni anno dai 150 ai 300 milioni di franchi circa grazie a questo accordo.

L'Accordo istituzionale consolida l'accesso al mercato, tra le altre cose, attraverso l'introduzione, per gli accordi bilaterali che riguardano questo ambito, del principio dell'**aggiornamento dinamico**. Si limitano così le divergenze a livello giuridico e l'insorgere di nuovi ostacoli all'accesso al mercato. L'Accordo introduce inoltre un **meccanismo di composizione delle controversie** con cui entrambe le parti possono far valere i propri diritti e chiarirli in maniera vincolante. In tal modo l'Accordo aumenta la **certezza del diritto e la sicurezza nella pianificazione** per le imprese e i cittadini svizzeri e li protegge dalla discriminazione nei confronti della concorrenza europea. Apre infine la strada a un **ampliamento dell'accesso al mercato**, per esempio nel settore dell'energia elettrica. La Svizzera e l'UE non concludono nuovi accordi di accesso al mercato da oltre dieci anni e l'UE non è disposta a firmare ulteriori accordi di questo tipo con la Svizzera senza che siano regolamentate le questioni istituzionali.

Parallelamente all'introduzione del principio dell'adeguamento dinamico del diritto, l'Accordo istituzionale garantirà il mantenimento dell'**autonomia della legislazione Svizzera** attraverso una serie di misure di cui fanno parte il **diritto di partecipazione** all'elaborazione del diritto UE pertinente (*decision shaping*) nonché la garanzia di **tempi di recepimento sufficientemente lunghi** per assicurare lo svolgimento delle regolari procedure legislative svizzere, inclusa la possibilità del ricorso al referendum. Ciò significa che l'Accordo istituzionale non impone alla Svizzera il recepimento automatico del diritto dell'UE. Qualora la Svizzera decidesse di non recepire un nuovo atto giuridico dell'UE o determinati emendamenti, le misure di compensazione eventualmente prese dall'UE dovrebbero essere **proporzionate**. La loro proporzionalità potrebbe inoltre essere verificata nel quadro di una procedura di composizione delle controversie, una soluzione attualmente non applicabile. Nell'Accordo istituzionale sono poi garantite alla Svizzera alcune **eccezioni** in relazione allo sviluppo dinamico del diritto, in particolare nel settore dei trasporti su strada e per ferrovia, del commercio di prodotti agricoli e del coordinamento dei sistemi di assicurazione sociale. Infine, il campo di applicazione dell'Accordo istituzionale è limitato ai cinque **accordi di accesso al mercato** esistenti (accordo sulla libera circolazione delle persone [ALC]², accordo sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia terrestre³, accordo sul trasporto aereo⁴, accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità/ostacoli tecnici al commercio [MRA] e accordo sul commercio di prodotti agricoli⁵) oltre che ai futuri accordi di accesso al mercato (p. es. nel settore dell'energia elettrica).

L'UE da parte sua persegue l'obiettivo di garantire **pari condizioni** e regole a tutti i partecipanti al mercato interno (*level playing field*). In questo ambito è possibile tenere conto delle specificità nazionali in maniera mirata. Per principio, tuttavia, le eccezioni *generali* non sono per l'UE accettabili.

A.2. Svolgimento dei negoziati

I negoziati per l'Accordo istituzionale si sono basati sul **mandato** adottato il 18 dicembre 2013 dal Consiglio federale previa consultazione delle Commissioni della politica estera e dei Cantoni. Poco dopo, l'accettazione dell'**iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»** (art. 121a Cost.), il 9 febbraio 2014, ha portato a intense consultazioni con l'UE nell'ambito della libera circolazione delle

¹ RS 0.946.526.81

² RS 0.142.112.681

³ RS 0.740.72

⁴ RS 0.748.127.192.68

⁵ RS 0.916.026.81

persone e a una prolungata **sospensione** – da parte dell'UE – delle discussioni rispettivamente dei negoziati bilaterali in una quindicina di dossier aperti. Solo il 6 aprile 2017, a fronte di un'attuazione dell'iniziativa compatibile con l'accordo sulla libera circolazione delle persone, approvata dall'Assemblea federale nel mese di dicembre dell'anno precedente, l'allora presidente della Confederazione Doris Leuthard ha potuto concordare, a Bruxelles, con il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker la riapertura di tutti i dossier in corso. I negoziati istituzionali erano stati avviati nel maggio del 2014 e sono stati portati avanti con intensità variabile durante la fase di sospensione, focalizzandosi soprattutto sui cosiddetti «meccanismi istituzionali» (evoluzione e interpretazione del diritto, vigilanza, composizione delle controversie). Con la **fine del blocco** decisa il 6 aprile 2017 il presidente della Commissione europea ha espresso l'intenzione di stipulare l'Accordo istituzionale **entro la fine del 2017**. Il Consiglio federale ha sempre ribadito, tuttavia, che la Svizzera era pronta a giungere a una rapida conclusione purché i suoi interessi fondamentali fossero tenuti in considerazione nei risultati dei negoziati: **la qualità è più importante della rapidità**.

In mancanza di sufficienti passi avanti nei negoziati dal punto di vista dell'UE, quest'ultima ha deciso, dopo il secondo incontro tra la presidente della Confederazione e il presidente della Commissione europea, il 23 novembre 2017, di far dipendere politicamente il **riconoscimento dell'equivalenza** della regolamentazione borsistica svizzera ai sensi dell'articolo 23 MIFIR (*Markets in Financial Instruments Regulation*) dall'Accordo istituzionale. Alla fine del 2017 l'UE ha riconosciuto l'equivalenza solo per un anno e ha collegato la sua proroga a un soddisfacente andamento dei negoziati.

Il 2 marzo 2018 il Consiglio federale **ha precisato** il mandato negoziale del 18 dicembre 2013. Gli adeguamenti hanno riguardato in particolare un nuovo approccio alla composizione delle controversie sulla base di un **tribunale arbitrale** indipendente nonché la regolamentazione degli aiuti di stato e la garanzia delle misure di accompagnamento. A seguito di questi cambiamenti è stato possibile trovare una soluzione per gli ultimi punti rimasti aperti nei negoziati sui meccanismi istituzionali, che avevano fino a quel punto dominato la trattativa. Durante i lavori l'attenzione si è spostata sugli **aiuti di Stato** e sulle eccezioni chieste dalla Svizzera nel campo della **libera circolazione delle persone**, le cosiddette «linee rosse», che riguardano la garanzia delle misure di accompagnamento nonché l'esclusione del recepimento della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE (direttiva 2004/38/CE) e della revisione del regolamento n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (revisione del regolamento 883/2004/CE).

Il 23 novembre 2018, in occasione dell'incontro a Zurigo, tra il consigliere federale Ignazio Cassis e il commissario UE Johannes Hahn, l'UE ha dichiarato definitiva la presente bozza di Accordo e **conclusi i negoziati**. Il 7 dicembre 2018 il Consiglio federale ha preso conoscenza della **bozza di Accordo** e della decisione dell'UE di non prolungare ulteriormente la fase negoziale.

A.3. I risultati dei negoziati in breve

Come chiesto dalla Svizzera, il **campo di applicazione** è stato limitato ai cinque accordi di accesso al mercato già esistenti e a quelli che verranno conclusi in futuro. L'Accordo istituzionale non si applica all'accordo di libero scambio (ALS) del 1972 e all'accordo sugli appalti pubblici. Le due parti hanno tuttavia già chiarito in una dichiarazione politica che la procedura di composizione delle controversie dell'Accordo istituzionale, una volta che quest'ultimo sarà entrato in vigore, potrà essere utilizzata in casi concreti nel quadro dell'ALS previo accordo delle parti. Le parti hanno inoltre confermato la loro intenzione di procedere a un **ammodernamento** di questi due accordi, che – nella misura in cui, a seguito di questo processo, assumessero il carattere di accordi di accesso al mercato ai sensi dell'Accordo istituzionale – dovrebbero poi essere assoggettati a quest'ultimo (cfr. B.7). La dichiarazione ha natura politica, quindi non è vincolante dal punto di vista giuridico e non implica a priori un futuro assoggettamento all'Accordo istituzionale.

Anche nel caso dei **meccanismi istituzionali** (evoluzione e interpretazione del diritto, vigilanza, composizione delle controversie), che costituiscono il cuore dell'Accordo, gli obiettivi sono stati raggiunti: la Svizzera, per esempio, potrà decidere in merito a ogni sviluppo del diritto UE (recepimento di un atto giuridico dell'UE in un accordo bilaterale) in base alle proprie procedure di approvazione sancite dalla Costituzione e dalla legislazione vigente e ricorrendo eventualmente all'istituto del referendum (nessun recepimento automatico). Nell'Accordo istituzionale sono previsti tempi sufficientemente ampi affinché la Svizzera possa applicare la propria procedura interna di approvazione. Il rispetto degli accordi in Svizzera è controllato da autorità svizzere, nello specifico dal Tribunale federale. In caso di controversie decide un tribunale arbitrale in cui siedono arbitri nominati su base paritaria dalla Svizzera e dall'UE. Alla Corte di giustizia dell'Unione europea compete soltanto l'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'UE incluse negli accordi. Le misure di compensazione eventualmente prese a seguito del mancato rispetto di una decisione arbitrale devono essere proporzionate e la loro proporzionalità può essere a sua volta verificata con il ricorso al tribunale arbitrale.

Determinate **eccezioni** all'evoluzione del diritto già applicate agli accordi settoriali negli ambiti dei trasporti terrestri (p. es. divieto di circolazione di notte e di domenica per gli autocarri, limite di 40 tonnellate), dell'agricoltura (p. es. divieto di trasporto internazionale su strada di animali da macello) e del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (non esportabilità di determinate prestazioni) sono confermate e garantite dall'Accordo istituzionale.

Per quanto concerne gli **aiuti di Stato**, le disposizioni materiali dell'Accordo istituzionale sono limitate a principi non direttamente applicabili (fatta eccezione per il settore del trasporto aereo, dove la vigilanza sugli eventuali aiuti è già prevista). Per la vigilanza si segue il modello a due pilastri richiesto dalla Svizzera: ogni parte contraente vigila in maniera autonoma sul proprio territorio affinché gli aiuti di Stato concessi siano conformi alle norme previste; il sistema svizzero deve però essere equivalente a quello dell'UE. L'Accordo contiene a questo proposito alcuni principi giuridici di base dell'UE e tiene conto in linea generale dell'ordine costituzionale delle competenze delle parti contraenti.

Non sono invece state riprese nell'Accordo, o lo sono state solo in parte, diverse eccezioni richieste dalla Svizzera nell'ambito della **libera circolazione delle persone** (direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, misure di accompagnamento, coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale). L'UE riconosce tuttavia le specificità della Svizzera per quanto concerne i prestatori di servizi transfrontalieri (p. es. limitazione a 90 giorni) e pertanto anche la necessità di ulteriori misure per garantire la salvaguardia del livello di protezione salariale che vadano oltre il diritto dell'UE nel settore del distacco dei lavoratori. Pertanto l'UE ha già mostrato di essere disposta a garantire almeno parzialmente, nell'ambito dell'Accordo, alcune specifiche misure di accompagnamento fondamentali (notifica preliminare, garanzia finanziaria o cauzione, obbligo di presentare i documenti necessari allo svolgimento dei controlli per gli indipendenti).

A.4. Valutazione e passi successivi

Il Governo reputa l'attuale frutto dei negoziati in ampia misura corrispondente agli **interessi della Svizzera**. Non è stato tuttavia possibile raggiungere tutti i risultati attesi in base al mandato negoziale. Soprattutto alla luce dei **punti in sospeso** in materia di misure di accompagnamento e della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, il Consiglio federale ha rinunciato dunque per il momento alla parafatura dell'Accordo. Il 7 dicembre 2018 l'Esecutivo ha deciso, in vista di un'eventuale firma dell'Accordo istituzionale, di avviare una **consultazione** mirata degli ambienti interessati; si confronterà con l'esito di queste consultazioni nella primavera del 2019.

Scopo della consultazione è avviare un dibattito sulla bozza di Accordo e sulle eventuali misure interne che si potrebbero prendere per ammortizzare determinati effetti, e soprattutto arrivare a una posizione condivisa in merito ai punti ancora aperti. Sulla base dei risultati della consultazione sarà effettuata una attenta **analisi degli interessi politici della Svizzera** al fine di decidere sui prossimi passi. Una ponderazione coerente di tali interessi dovrà inoltre tenere conto dei punti elencati qui di seguito.

- La sospensione o il rinvio dei negoziati **non sono opzioni percorribili** per l'UE. In una presa di posizione del 7 dicembre 2018 l'UE ha mostrato comprensione e rispetto per le procedure interne della Svizzera. Contemporaneamente ha però ribadito di aspettarsi una consultazione rapida, che conduca a una decisione chiara. Altri negoziati istituzionali in futuro non sono esclusi, ma per l'UE richiederebbero un nuovo mandato e sarebbero praticamente impossibili prima della metà del 2020. In altri termini, non è garantito che, in caso di futuri negoziati, l'UE sia disposta a basarsi sui risultati raggiunti con la presente bozza di Accordo.
- Un rifiuto dei risultati ottenuti avrebbe **conseguenze negative**. Comporterebbe per esempio l'interruzione dei negoziati in corso in settori come l'energia elettrica, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (che l'UE collega alle questioni istituzionali) nonché la non disponibilità al rinnovo del riconoscimento dell'equivalenza della regolamentazione svizzera in materia di mercati borsistici ai sensi dell'articolo 23 MiFIR. Nel dicembre del 2018 l'UE ha prorogato temporaneamente questa equivalenza solo per sei mesi (fine giugno 2019). Durante l'incontro con i media del 17 dicembre 2018 il commissario UE Johannes Hahn ha annunciato che, se non sarà individuata una soluzione a livello istituzionale, l'UE in futuro non sarà più disposta non solo a concludere nuovi accordi di accesso al mercato ma neppure ad adeguare quelli esistenti. Senza un regolare aggiornamento degli attuali accordi di accesso al mercato (p. es. l'Accordo MRA sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio) la certezza del diritto non potrebbe più essere garantita e potrebbero sorgere nuovi ostacoli che, di fatto, ridurrebbero la possibilità di accedere al mercato interno. Si rischierebbe inoltre di non giungere a un accordo sulla partecipazione della Svizzera come Stato associato al prossimo programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione, che sarà avviato nel 2021. Potrebbero infine essere pregiudicate le possibilità di negoziati nei seguenti settori: diritti di cabotaggio nel trasporto aereo, partecipazione della Svizzera all'agenzia dell'Unione europea per

le ferrovie (*EU Agency for Railways*, ERA), al servizio pubblico regolamentato (*Public Regulated Service*, PRS) e all'Agenzia del sistema globale di navigazione satellitare europeo GNSS (*Global Satellite Navigation System Agency*, GSA, Galileo) oltre che a MEDIA e Cultura (sottoprogrammi di Europa creativa).

B. L'Accordo in dettaglio

L'Accordo istituzionale si compone dei seguenti elementi:

- testo dell'Accordo composto da 22 articoli;
- allegato X (riferito all'art. 8B par. 6; aiuti di Stato nell'ambito del trasporto aereo);
- protocollo 1: sulle regole applicabili al fine di tenere conto delle specificità del mercato del lavoro svizzero;
- protocollo 2: eccezioni rispetto all'evoluzione dinamica del diritto;
- protocollo 3: funzionamento del tribunale arbitrale.

Del pacchetto negoziale fanno parte anche le bozze seguenti:

- tre dichiarazioni congiunte su accordi commerciali, coesione e allegato X;
- progetto di decisione del Comitato misto dell'Accordo di libero scambio del 1972.

B.1. Preambolo, obiettivo (art. 1) e campo di applicazione (art. 2)

Il preambolo contiene la motivazione delle parti a concludere un Accordo istituzionale e le loro intenzioni e sottolinea le **relazioni privilegiate** tra la Svizzera e l'UE, basate su numerosi accordi bilaterali, vicinanza geografica, valori condivisi e una comune identità europea, che secondo l'Unione europea distinguono la Svizzera da altri Stati terzi. A fronte di tali considerazioni, viene menzionato anche il contributo autonomo della Svizzera alla riduzione delle disparità economiche e sociali in Europa (cfr. anche B.8).

L'Accordo istituzionale si applica ai **cinque accordi esistenti di accesso al mercato** (libera circolazione delle persone [ALC], trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia, trasporto aereo, reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità/ostacoli tecnici al commercio [MRA] e commercio di prodotti agricoli). A esso dovranno inoltre sottostare i **futuri accordi di accesso al mercato** (p. es. l'accordo sull'energia elettrica attualmente in fase di negoziazione) nella misura in cui rinviano specificamente all'Accordo istituzionale e l'UE e la Svizzera non decidano altrimenti. Gli accordi di accesso al mercato ai quali è applicabile l'Accordo istituzionale sono definiti «accordi interessati». **L'Accordo sugli appalti pubblici e l'Accordo di libero scambio (ALS) del 1972 non rientrano nel campo di applicazione dell'Accordo istituzionale.** Le parti hanno tuttavia concordato un rimando all'ALS nel preambolo dell'Accordo istituzionale e una dichiarazione congiunta in base alla quale si dicono intenzionate ad avviare negoziati per un **ammodernamento dell'ALS in particolare e di altri accordi pertinenti dal punto di vista commerciale** (cfr. B.7). A seconda dell'estensione della futura partecipazione della Svizzera al mercato interno dell'UE l'Accordo istituzionale dovrà essere applicabile anche a questi accordi. L'Accordo istituzionale non comprende i servizi finanziari generali né la procedura di equivalenza della regolamentazione borsistica, importante per la piazza finanziaria svizzera.

L'obiettivo generale dell'Accordo istituzionale (art. 1 par. 1) è garantire la **certezza del diritto** e il **pari trattamento** alle parti contraenti, agli operatori economici e ai singoli. Ciò vale tuttavia solo nei settori in cui la Svizzera partecipa al mercato interno dell'UE, sulla base di accordi settoriali, un aspetto che il tenore della disposizione sottolinea esplicitamente e corrisponde a un obiettivo diverso da quello dello Spazio economico europeo (SEE), che punta a creare uno spazio economico omogeneo. L'Accordo istituzionale disciplina il recepimento degli sviluppi del diritto nell'ambito della partecipazione settoriale; non è prevista invece alcuna estensione alla Svizzera dell'*acquis* comunitario, ossia non è richiesto il riconoscimento delle libertà fondamentali del mercato interno o del principio di non discriminazione. Il principio guida dell'Accordo istituzionale è la **garanzia di condizioni omogenee**. Omogeneità significa, in questo caso, l'applicazione e l'interpretazione il più possibile unitarie degli accordi di accesso al mercato interessati e degli atti giuridici dell'UE a cui tali accordi fanno riferimento, per la Svizzera, gli Stati membri dell'UE e tutti i partecipanti al mercato interno. Applicazioni e interpretazioni divergenti degli accordi interessati ad opera delle parti contraenti dovrebbero essere evitate nell'interesse della certezza del diritto e delle pari condizioni di accesso summenzionate. Questo obiettivo è raggiunto attraverso i meccanismi istituzionali previsti dall'Accordo (cfr. B.2). Il preambolo sottolinea l'importanza

di mantenere il **necessario equilibrio** tra omogeneità – applicazione di norme comuni – e **indipendenza**, che per la Svizzera significa in particolare il rispetto dei principi costituzionali e delle regole della democrazia diretta e del federalismo.

B.2. Meccanismi istituzionali

I meccanismi istituzionali relativi all'evoluzione e all'interpretazione del diritto, alla vigilanza e alla composizione delle controversie costituiscono il vero nucleo dell'Accordo.

B.2.1. Evoluzione del diritto (art. 5 in combinato disposto con gli art. 12-14) e comitato parlamentare misto (art. 16)

Affinché alla Svizzera sia garantito un accesso al mercato a lungo termine gli accordi di accesso al mercato Svizzera-UE devono essere periodicamente adeguati ai pertinenti sviluppi del diritto europeo. Il mancato adeguamento provoca divergenze che possono trasformarsi in ostacoli al commercio e rendere difficile l'accesso reciproco al mercato danneggiando soprattutto gli operatori svizzeri. L'obbligo di adeguare gli accordi riguarda sia la Svizzera che l'UE. Nel caso di futuri ritardi da parte dell'UE (come nel caso dell'adeguamento dell'MRA 2016/2017) anche la Svizzera potrebbe far valere meglio i propri diritti (cfr. di seguito composizione delle controversie).

Secondo la bozza, l'Accordo istituzionale impegna la Svizzera e l'UE a **integrare negli accordi interessati tutti gli atti giuridici UE pertinenti il più rapidamente possibile**. Pertinenti sono solo gli atti giuridici che riguardano il campo di applicazione degli accordi di accesso al mercato. L'Accordo istituzionale **non prevede che il diritto UE** entri a far parte direttamente dell'ordinamento giuridico svizzero. Gli sviluppi del diritto pertinente devono essere integrati solo negli accordi di accesso al mercato, secondo le disposizioni del singolo accordo interessato e **tenendo conto delle procedure nazionali**. Diversamente da quanto previsto dagli accordi di associazione a Schengen e a Dublino, ogni singolo adeguamento dovrà essere concordato all'interno del comitato misto competente o attraverso negoziati diretti. Nel quadro di queste discussioni potranno anche essere definite specifiche modalità di recepimento, come importanti periodi transitori, modifiche istituzionali o disposizioni speciali. L'assenso definitivo della Svizzera a ogni singolo adeguamento potrà essere dato solo una volta conclusa la procedura di approvazione nazionale. In particolare, tutte le decisioni di approvazione, qualora previsto agli articoli 140 o 141 della Costituzione federale, potranno sottostare a referendum obbligatorio o facoltativo. Ogni recepimento del diritto UE in un accordo bilaterale richiederà perciò una decisione autonoma della Svizzera (e naturalmente anche della UE). Questo si intende anche con la formula **recepimento dinamico**. Un **recepimento automatico**, tramite il quale il diritto UE diventerebbe parte integrante di un accordo bilaterale senza l'intervento della Svizzera, **è escluso**.

Le modalità di **applicazione** del diritto UE recepito all'interno di un accordo bilaterale saranno definite esclusivamente dal diritto svizzero. La Svizzera potrà per esempio trasporre nella propria legislazione, nella misura in cui fosse necessario farlo, i regolamenti UE che gli Stati membri devono invece applicare direttamente. Gli accordi basati sull'**equivalenza** dell'ordinamento svizzero e dell'ordinamento UE mantengono questa caratteristica. Nel caso dell'integrazione di uno sviluppo del diritto in un accordo si dovrà verificare se il corrispondente diritto svizzero continua a essere equivalente a quello dell'UE e se eventualmente occorre adeguarlo. In altri termini continuerà a essere possibile concludere accordi che presuppongono l'**equivalenza** degli atti giuridici dell'UE e della Svizzera (come in particolare avviene nell'MRA ed è parzialmente previsto nell'accordo sul commercio di prodotti agricoli e in quello sul trasporto su strada e per ferrovia). Questa richiesta corrisponde a un fondamentale interesse della Svizzera.

All'interno dell'UE i progetti di nuovi atti giuridici sono elaborati dalla Commissione europea. Già al momento dell'elaborazione del progetto la Commissione europea dovrebbe informare la Svizzera. Così come chiede il parere di esperti degli Stati membri sarebbe tenuta a consultare anche esperti svizzeri. In questo modo l'UE assicurerebbe alla Svizzera la **partecipazione più ampia possibile (decision shaping)**. In tutte le procedure in cui la Commissione è responsabile dell'emanazione di atti giuridici, la Svizzera e gli Stati membri avrebbero gli stessi diritti di partecipazione. Non è al contrario previsto alcun diritto di voto (**decision making**).

Per i progetti di atti giuridici che nel corso della procedura legislativa arrivano alla fase successiva di dibattito presso il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo, l'Accordo istituzionale prevede uno scambio regolare di opinioni tra la Svizzera e l'UE all'interno dei competenti **comitati misti** settoriali (p. es. nel comitato misto dell'accordo sul trasporto aereo). Ciò permetterebbe alla Svizzera, attraverso contatti diretti con singoli Stati membri o con il Parlamento europeo, di influire anche sui dibattiti in corso all'interno dell'Unione.

Qualora gli adeguamenti dell'accordo interessato (incluso l'eventuale, necessario, adeguamento della legislazione nazionale) richiedessero un'approvazione da parte dell'Assemblea federale, la Svizzera disporrebbe, per lo svolgimento della procedura, di **un termine di due anni al massimo. Se la decisione di approvazione dovesse sottostare a referendum il termine verrebbe prorogato di un anno.** I tempi di applicazione previsti dagli atti giuridici UE in questione sarebbero quindi validi per la Svizzera solo se superassero i due (o tre) anni. Se l'atto giuridico in questione dovesse essere applicato nell'UE prima dello scadere di due (o tre) anni la Svizzera dovrebbe esaminare la possibilità di un'attuazione a titolo provvisorio della relativa decisione del comitato misto o dell'adeguamento concordato dell'accordo a partire da quel momento. Nel caso non fosse possibile un'applicazione provvisoria ne viene data comunicazione all'UE.

L'Accordo istituzionale non prevede alcuna procedura particolare nel caso in cui una parte non fosse in grado di aggiornare entro i tempi stabili un accordo: ossia se, trascorsi i due anni, non si fosse riusciti a ratificare l'adeguamento concordato. L'assenza di una procedura di questo tipo può essere interpretata come la volontà di entrambe le parti di non prevedere alcuna particolare conseguenza giuridica. Il rifiuto di una parte di adeguare un accordo causerebbe l'insorgere di una controversia a cui sarebbero applicabili le disposizioni dell'articolo 10 dell'Accordo istituzionale (cfr. qui sotto Composizione delle controversie) previste *«in caso di difficoltà di interpretazione o di applicazione [...] degli accordi interessati, oppure di un atto giuridico menzionato in tali accordi [...]»*. Sarebbe questo il caso se un decreto federale di approvazione dell'adeguamento di un accordo dovesse essere respinto in fase di referendum e si rinunciasse definitivamente a elaborare un nuovo progetto. La procedura di cui all'articolo 10 si applicherebbe anche qualora l'UE si rifiutasse di adeguare un accordo, per esempio l'Accordo MRA.

L'Accordo istituzionale prevede infine anche l'istituzione di un **comitato parlamentare misto** (art. 16) all'interno del quale potrebbero essere discusse, al di là degli sviluppi del diritto, tutte le questioni relative agli ambiti specialistici degli accordi a cui è applicabile l'Accordo istituzionale. Il comitato sarebbe composto da membri dell'Assemblea federale e del Parlamento europeo e potrebbe esprimere il suo punto di vista sotto forma di rapporti o di risoluzioni. Il coinvolgimento istituzionalizzato dei rappresentanti democraticamente eletti contribuirebbe a migliorare l'intesa reciproca tra Svizzera e UE.

B.2.2. Interpretazione del diritto (art. 4)

Con l'Accordo istituzionale sarà possibile assicurare, in tutti gli ambiti che ricadono nel suo campo di applicazione, **una maggiore certezza del diritto** e garantire un pari trattamento (**level playing field**) a tutti i partecipanti al mercato, ossia le parti contraenti, gli operatori economici e i singoli individui. Un elemento fondamentale ai fini del raggiungimento di questi obiettivi è **l'interpretazione uniforme delle regole nel mercato comune** istituito grazie agli accordi.

Questo principio dell'interpretazione uniforme è sancito dall'articolo 4 dell'Accordo istituzionale. In primo luogo questa disposizione è indirizzata a tribunali e autorità. La Svizzera e l'UE sono tenute – ognuna autonomamente sul proprio territorio – a interpretare e applicare gli accordi interessati di accesso al mercato **in modo uniforme e nel rispetto dei principi del diritto internazionale pubblico** (par. 1). Qualora ciò **riguardi nozioni di diritto dell'UE**, le parti dovranno interpretarle e applicarle conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (par. 2). Questo caso si presenta regolarmente quando si tratta delle norme materiali dei cinque accordi interessati, che si basano ampiamente sul diritto dell'UE.

Il principio enunciato non è del resto nuovo e si trova già formulato in esistenti accordi di accesso al mercato tra la Svizzera e l'UE, in particolare nell'ALC (art. 16 par. 2) e nell'Accordo sul trasporto aereo (art. 1 par. 2). In tali disposizioni è tuttavia previsto unicamente un obbligo di tenere conto della giurisprudenza della CGUE *anteriore alla firma* degli accordi in questione. Tuttavia, in linea con lo spirito e lo scopo degli accordi (creazione di una situazione giuridica analoga), in genere il Tribunale federale tiene già conto – soprattutto nel campo della libera circolazione delle persone – della giurisprudenza della CGUE *posteriore alla firma*; fa eccezione solo quando sussistono validi motivi per discostarsene. Dopo la firma dell'Accordo istituzionale le autorità e i tribunali svizzeri saranno tuttavia **tenuti**, conformemente all'articolo 4, **a prendere obbligatoriamente in considerazione**, nell'applicazione e nell'interpretazione degli accordi interessati, la **giurisprudenza successiva** della CGUE nei settori pertinenti.

L'obbligo di un'interpretazione uniforme degli accordi di accesso al mercato è complessivamente relativizzata dalla cosiddetta giurisprudenza della sentenza **«Polydor» della CGUE**. Conformemente a questa giurisprudenza (inizialmente elaborata dalla CGUE in riferimento all'accordo di libero scambio⁶, ma dal 2009 applicata anche all'ALC e dal 2013 all'accordo sul trasporto aereo tra la Svizzera e l'UE),

⁶ Sentenza della CGUE del 9.2.1982, *Polydor vs. Harlequin Records*, Rs. C-270/80 (ECLI:EU:C:1982:43).

nell'interpretazione delle disposizioni dell'UE recepite negli accordi bilaterali Svizzera-UE si deve tenere conto un particolare scopo dell'accordo in questione. La giurisprudenza della CGUE relativa al diritto dell'UE **non può pertanto essere applicata automaticamente agli accordi bilaterali**. Ciò è dovuto al fatto che questi accordi non prevedono una piena integrazione nel mercato interno bensì hanno un obiettivo più limitato. Anche il Tribunale federale nella sua giurisprudenza si comporta in maniera analoga. L'Accordo istituzionale non modifica sostanzialmente il carattere degli accordi di accesso al mercato a cui si applica (cfr. art. 17 par. 1), perciò questa prassi continuerebbe a essere valida anche in futuro.

B.2.3. Vigilanza (art. 6 e 7)

La Svizzera e l'UE non istituiscono attraverso l'Accordo istituzionale alcun organismo sovranazionale di vigilanza (come avviene nel caso dell'accordo sullo Spazio economico europeo [SEE] con l'Autorità di vigilanza dell'AELS), sono le loro stesse autorità a essere autonomamente responsabili della corretta applicazione degli accordi nel rispettivo territorio (**modello a due pilastri**). Tali autorità possono scambiarsi informazioni, uno scambio che nel caso degli aiuti di Stato è anche espressamente previsto. Non sussiste tuttavia alcun obbligo ai sensi del diritto internazionale. Eventuali problemi vengono discussi nei comitati misti responsabili della gestione degli accordi settoriali.

B.2.4. Composizione delle controversie (art. 9 e 10, Protocollo 3)

L'articolo 9 stabilisce in primo luogo che le parti contraenti, in caso di controversie relative all'interpretazione o all'applicazione degli accordi interessati, devono fare ricorso **esclusivamente alla procedura di composizione delle controversie dell'Accordo istituzionale**. In questo modo le parti riconoscono il sistema concordato nell'Accordo. Si tratta dell'enunciazione di un obbligo usuale per evitare il cosiddetto *jurisdiction-shopping* ed è anche nell'interesse della Svizzera perché esclude la possibilità che gli Stati membri, attraverso la Commissione UE o in maniera autonoma, possano rivolgersi direttamente alla CGUE.

La procedura di risoluzione delle controversie è disciplinata nel successivo articolo 10. In linea di massima si tratta di una **classica procedura di ricorso a un tribunale arbitrale**, presente in numerosi trattati internazionali – con la particolarità che il tribunale arbitrale, in caso di necessità, può coinvolgere la CGUE nell'interpretazione del diritto UE contenuto negli accordi, poiché è alla CGUE che spetta l'interpretazione della legislazione europea. Per la composizione della controversia, prima di avviare la procedura arbitrale **è previsto il tradizionale ricorso ai rispettivi comitati misti delle parti contraenti**.

In caso di difficoltà di interpretazione o di applicazione di uno degli accordi di accesso al mercato interessati o dello stesso Accordo istituzionale (cfr. lo schema nell'allegato II) o di divergenze relative al recepimento del diritto (cfr. lo schema nell'allegato I) le parti si consultano innanzitutto, come d'abitudine, all'interno del competente **comitato misto** e cercano di trovare una soluzione concordata (art. 10 par. 1). Se il comitato non riesce a trovare una soluzione entro tre mesi dalla data in cui la controversia è stata inserita nel suo ordine del giorno, ciascuna delle parti può chiedere la costituzione di un **tribunale arbitrale paritetico** (art. 10 par. 2).

In un protocollo apposito (**Protocollo 3**) è disciplinata nei **dettagli** la composizione del tribunale arbitrale e precisato lo svolgimento del procedimento arbitrale. Le regole corrispondono in linea di massima alla prassi del diritto internazionale pubblico in questo ambito. La Svizzera e l'UE nominano **ciascuna lo stesso numero di arbitri**, ossia uno (nella consueta composizione a tre membri) o due (nella composizione a cinque membri, se richiesta da una delle parti). Gli arbitri nominati dalle parti nominano a loro volta il presidente del tribunale arbitrale. A tale scopo si basano su un elenco di persone qualificate precedentemente stilato, di comune accordo, dalla Svizzera e dall'UE nel comitato misto dell'Accordo istituzionale (art. II.2 Prot. 3). Il tribunale arbitrale deve fare il possibile per prendere le sue decisioni per consenso e, nel caso ciò non fosse possibile, rende una decisione a maggioranza (art. IV.1 Prot. 3). Le udienze che si svolgono davanti al tribunale arbitrale sono pubbliche, salvo quando esistono gravi motivi che giustificano una decisione diversa (art. III.12 par. 2 Prot. 3). Le decisioni del tribunale arbitrale sono in ogni caso pubblicamente accessibili (art. IV.2 par. 4 Prot. 3).

Se la controversia solleva **una questione di interpretazione o di applicazione del diritto dell'UE** il cui chiarimento è necessario per comporre la controversia stessa, il tribunale arbitrale si rivolge alla **CGUE** (art. 10 par. 3). Le parti contraenti non possono rivolgersi direttamente alla CGUE, ma devono chiedere il suo coinvolgimento al tribunale arbitrale. La decisione in merito al deferimento alla CGUE spetta unicamente a quest'ultimo. Se respinge la richiesta, il tribunale arbitrale deve motivare la propria decisione (art. III.9 par. 3 Prot. 3).

Per **dirimere la controversia** il tribunale arbitrale si basa sulle disposizioni dell'Accordo istituzionale, sulle norme contenute nei pertinenti accordi di accesso al mercato nonché su ogni altra norma pertinente del diritto internazionale pubblico e, dunque, anche sui principi generali del diritto internazionale pubblico come il principio di responsabilità dello Stato (art. IV.3 par. 1 Prot. 3). Qualora sottoponga una questione di interpretazione del diritto dell'UE alla CGUE, il tribunale arbitrale è in seguito obbligato a tenere conto della decisione della Corte nella composizione della controversia (art. 10 par. 3). La **decisione arbitrale è sostanzialmente vincolante per le parti contraenti**. La parte soccombente comunica all'altra parte e al comitato misto competente quali misure ha preso per conformarsi alla decisione arbitrale (art. 10 par. 5).

Se una delle parti contraenti decide di non attuare la decisione o se, secondo l'altra parte, le misure di attuazione adottate non rispettano l'arbitrato, quest'ultima può adottare **misure di compensazione** che possono arrivare fino alla sospensione totale o parziale dell'accordo o degli accordi interessati, ma devono essere **proporzionate** (art. 10 par. 6). Se le parti contraenti hanno opinioni diverse sulla proporzionalità delle misure, la parte interessata può rivolgersi nuovamente, in un primo momento, al comitato misto competente e, qualora quest'ultimo non arrivi a una decisione entro sei mesi, essa può sottoporre la questione a un **tribunale arbitrale** (art. 10 par. 7). Il tribunale arbitrale si pronuncia anche in questo caso servendosi delle basi giuridiche di cui sopra.

B.3. Eccezioni rispetto all'evoluzione dinamica del diritto (Protocollo 2)

L'Accordo istituzionale prevede per la Svizzera una serie di eccezioni esplicite rispetto al principio dell'aggiornamento dinamico del diritto. Queste disposizioni, negoziate bilateralmente dalla Svizzera con l'UE nell'ambito dei vari accordi di accesso al mercato, tengono conto delle specificità del nostro Paese. In caso di controversia su una di esse, nella sua composizione non verrebbe coinvolta nessuna norma di diritto dell'UE e non sarebbe pertanto necessaria l'interpretazione della CGUE.

Conformemente al mandato negoziale del Consiglio federale del 18 dicembre 2013, anche nell'Accordo istituzionale sono state garantite le seguenti eccezioni previste dall'accordo sul trasporto di merci e passeggeri su strada e per ferrovia al fine di **salvaguardare alcune conquiste svizzere nel trasporto su gomma e su rotaia**:

- 40 tonnellate come limite massimo autorizzato di peso complessivo per autocarri;
- divieto del cabotaggio stradale (trasporto tra due località sul territorio della Svizzera con un veicolo immatricolato nell'UE e viceversa);
- divieto di circolare la notte e la domenica;
- esclusione dell'aumento delle capacità di trasporto su strada (in particolare attraverso la seconda galleria stradale del San Gottardo);
- tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP);
- possibilità di obbligare le imprese di trasporto di persone a partecipare all'integrazione tariffaria nel trasporto diretto;
- possibilità di dare la priorità al traffico viaggiatori secondo l'orario cadenzato applicato alle linee ferroviarie e alle autolinee postali.

D'intesa con l'Ufficio federale dei trasporti si è rinunciato a insistere su un'eccezione per la vignetta autostradale, che non rientra nell'ambito di applicazione dell'accordo sui trasporti terrestri e occorre evitare che la Svizzera debba trovarsi a introdurre una variante, da essa non desiderata, con un più breve periodo di validità (principio della proporzionalità, art. 32 accordo sul trasporto di merci e passeggeri su strada e per ferrovia).

Conformemente al mandato negoziale del Consiglio federale precisato il 2 marzo 2018, nel settore del **coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale** (allegato II ALC) è stato escluso dal recepimento dinamico del diritto UE quanto segue:

- esclusione delle legislazioni cantonali riguardanti gli anticipi sugli assegni alimentari dal campo di applicazione dei dispositivi di coordinamento;
- non esportazione delle prestazioni complementari di cui alla legge federale del 6 ottobre 2006 sulle prestazioni complementari e delle prestazioni analoghe previste dalle legislazioni cantonali;
- non esportazione delle prestazioni non contributive di tipo misto in caso di disoccupazione previste dalle legislazioni cantonali;

- norme sull'adesione all'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e all'assicurazione invalidità facoltative e continuazione volontaria dell'adesione all'AVS/AI;
- non esportazione degli assegni per grandi invalidi.

Queste norme specifiche per la Svizzera erano già state concordate in occasione dei negoziati sul testo originale dell'ALC e sono state poi mantenute quando il regolamento (CEE) n. 1408/71 sul coordinamento, allora vigente per l'allegato II ALC, è stato sostituito il 1° aprile 2012 dal regolamento (CE) n. 883/2004 attualmente in vigore. Con le eccezioni esplicite previste dall'Accordo istituzionale si garantisce che queste importanti regole del sistema di sicurezza sociale svizzero siano tenute al riparo, anche in futuro, da eventuali modifiche normative all'interno dell'UE e, in particolare, che non debba essere accettato nessun ampliamento dell'obbligo di esportazione.

L'unica eccezione non ottenuta in questo ambito è stata il non recepimento delle nuove norme di competenza giurisdizionale per il versamento delle assicurazioni contro la disoccupazione ai frontalieri, attualmente in discussione nell'UE nell'ambito della revisione del *regolamento 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale* (cfr. B.5.3).

Esulando dal perimetro del mandato negoziale del Consiglio federale è stato infine possibile escludere dal recepimento dinamico anche le eccezioni previste nell'**accordo sul commercio di prodotti agricoli**, che riguardano il divieto di importazione in Svizzera di piante ospiti del fuoco batterico – *Cotoneaster Ehrh.* e *Photinia davidiana (Dcne.)* –, il divieto di trasporto internazionale su strada di animali da macello e la possibilità per la Svizzera di importare carni bovine ottenute da bovini potenzialmente trattati con promotori di crescita. La Svizzera voleva inoltre ottenere un'eccezione per la riserva, attualmente prevista dall'accordo sul commercio agricolo, sulle sementi geneticamente modificate. Dal momento che nell'ambito dell'accordo sul commercio agricolo sono in corso negoziati tra la Svizzera e l'UE nel settore della sicurezza alimentare, l'UE ha respinto un'eccezione esplicita, preferendo piuttosto precisare in una nota a piè di pagina nel Protocollo che sulla questione sono in atto trattative tra le parti. In mancanza di una menzione esplicita dell'apposita riserva nell'Accordo istituzionale, il settore degli OGM non viene espressamente escluso – come desiderato dalla Svizzera – dal recepimento dinamico ai sensi dell'Accordo istituzionale. La nota a piè di pagina chiarisce però che, per modificare la riserva sugli OGM nel accordo sul commercio agricolo, sarebbe necessaria una nuova regolamentazione concordata tra la Svizzera e l'UE.

B.4. Aiuti di Stato (art. 8A, 8B, 8C; allegato X)

Come importante elemento per garantire pari condizioni a tutti gli attori coinvolti («*level playing field*») nel mercato interno dell'UE, la Svizzera e l'UE hanno concordato principi di base comuni riguardanti gli aiuti di Stato che rispecchiano il diritto UE in materia.

La disciplina degli aiuti di Stato è parte del **diritto dell'UE in materia di concorrenza**. Nell'Unione europea sono aiuti di Stato le sovvenzioni o gli altri vantaggi concessi mediante risorse statali (p. es. privilegi fiscali) a talune imprese o a talune produzioni, che non sono qualificabili come compensi in linea con il mercato per una prestazione ricevuta. In linea di massima sono vietati se pregiudicano il **commercio transfrontaliero** e se falsano o minacciano di falsare la concorrenza.

La concessione di aiuti di Stato non è però soggetta a un divieto assoluto. L'UE prevede numerosi regimi di deroga che autorizzano determinati aiuti di Stato e che varrebbero, a seconda dei relativi accordi settoriali, anche per la Svizzera. I principi dell'Accordo istituzionale non sono (ad eccezione dell'accordo sul trasporto aereo) immediatamente applicabili e sono limitati a specifici accordi settoriali tra la Svizzera e l'UE (cfr. sotto).

Con la stipulazione dell'Accordo istituzionale, i principi ivi sanciti in materia di aiuti statali sarebbero in un primo momento direttamente applicabili solo all'accordo sul trasporto aereo (art. 8A par. 1 e art. 8B par. 6). L'accordo sul trasporto aereo è l'unico accordo di accesso al mercato vigente che contiene regole sugli aiuti di Stato. Negli accordi di accesso al mercato da concludere in futuro, come l'accordo sull'energia elettrica, i principi dovrebbero essere ripresi e, dove necessario, completati. L'UE ha sempre sottolineato che non stipulerà ulteriori accordi di accesso al mercato, se questi non contengono regole in materia di aiuti statali equivalenti a quelle sancite dal diritto UE e non dispongono di un sistema di vigilanza sugli aiuti equiparabile a quello UE.

- Nell'Accordo istituzionale le disposizioni *materiali (relative al contenuto)* riguardanti gli aiuti di Stato sono, salvo che per il settore del trasporto aereo, **principi non direttamente applicabili** che fissano il quadro entro il quale elaborare una regolamentazione concreta in materia di aiuti di Stato nei vari accordi settoriali (art. 8A). I principi determinano quali sussidi e privilegi concessi dallo Stato sono da considerarsi aiuti e quali sono gli aiuti ammessi. Nel concetto di aiuto rientrerebbero tutte le

sovvenzioni statali o gli altri vantaggi concessi mediante risorse statali, che siano aiuti individuali (disposizioni di un'autorità) o regimi di aiuti (atti che prevedono l'erogazione di aiuti). Qualora non fossero ripresi nei relativi accordi settoriali, i principi materiali dell'Accordo istituzionale non potrebbero essere oggetto di pronuncia giurisdizionale.

L'**accordo sul trasporto aereo** sancisce già regole sugli aiuti di Stato (cfr. art. 13 e 14') che sono in linea con i principi comuni dell'Accordo istituzionale. L'Accordo istituzionale prevede inoltre che l'accordo sul trasporto aereo sia integrato dal quadro regolamentare dell'UE, pertinente per il traffico aereo, in materia di aiuti (art. 8B par. 6 e allegato X).

Per quanto riguarda i **futuri accordi di accesso al mercato**, le disposizioni materiali vincolanti dovranno essere negoziate nel quadro di ogni singolo accordo.

Secondo il progetto di decisione del comitato misto che la Svizzera e l'UE intendono adottare nel quadro dell'ALS dopo l'entrata in vigore dell'Accordo istituzionale, in definitiva anche le disposizioni in materia di aiuti statali (molto vagamente formulate) dell'**ALS** sarebbero da interpretare conformemente alle corrispondenti disposizioni dell'Accordo istituzionale qualora, nel caso di una controversia concreta in materia di aiuti di Stato relativamente al libero scambio, le parti contraenti decidessero di rivolgersi al tribunale arbitrale di cui all'Accordo istituzionale.

- Sul fronte delle disposizioni di carattere *procedurale* in materia di aiuti statali, l'Accordo istituzionale dispone che ogni parte contraente garantisca in maniera autonoma la vigilanza sugli aiuti di Stato nella propria giurisdizione attraverso le proprie autorità competenti (**modello a due pilastri**). Per la Svizzera questo implica che gli aiuti di Stato concessi dalla Confederazione, dai Cantoni ed eventualmente dai Comuni dovrebbero essere soggetti alla vigilanza di un'autorità svizzera, con la debita osservanza dell'articolo 190 della Costituzione federale. Le disposizioni troverebbero attuazione concreta nel diritto interno e la loro applicazione dipenderebbe dal settore economico interessato. L'articolo 8B dell'Accordo istituzionale stabilisce modalità specifiche a tale scopo, sancendo che il sistema svizzero deve essere equivalente a quello mediante cui la Commissione europea vigila sugli aiuti di Stato nell'UE. Gli aiuti previsti che non siano soggetti a un regime di deroga (p. es. aiuti che superano un determinato importo minimo) devono essere sottoposti a un'autorità indipendente per una valutazione preliminare. L'autorità di vigilanza può anche verificare d'ufficio la compatibilità di misure vigenti con il diritto bilaterale in materia di aiuti statali e deve disporre della competenza per ingiungere la restituzione di aiuti concessi in violazione delle regole. Ai fini dell'equivalenza di una futura vigilanza settoriale svizzera sugli aiuti di Stato, saranno applicate tutte le disposizioni dell'UE vigenti nel settore in questione (cfr. art. 8B par. 6, secondo trattino).

Per quanto riguarda l'**accordo sul trasporto aereo**, queste disposizioni saranno stabilite mediante una decisione del comitato misto settoriale (cfr. «Dichiarazione congiunta UE-Svizzera sull'integrazione nell'Accordo del 21 giugno 1999 sul trasporto aereo dell'allegato X sulle disposizioni considerate necessarie per tale accordo ai sensi dell'articolo 8B paragrafo 6 primo trattino»). Al momento è la Commissione della concorrenza (COMCO) a vigilare sulle disposizioni in materia di aiuti nel quadro dell'accordo sul trasporto aereo. La sua competenza e le sue mansioni dovranno essere riesaminati alla luce dell'Accordo istituzionale e della succitata decisione del comitato misto.

Per quanto riguarda i **futuri accordi di accesso al mercato**, la concreta procedura di attuazione della vigilanza sugli aiuti dovrà essere definita nel quadro di ogni singolo accordo.

L'Accordo istituzionale riconosce che, nell'attuazione della vigilanza sugli aiuti di Stato, la Svizzera osserverà i principi costituzionali della divisione dei poteri e del federalismo. L'Accordo prevede, in linea di massima, l'istituzione di un'autorità preposta alla vigilanza. La Svizzera farà in modo che questa autorità disponga di competenze settoriali specifiche e che possa essere messa in piedi nell'ambito dell'ordine costituzionale delle competenze (ripartizione delle competenze Confederazione/Cantoni), quindi senza modifiche della Costituzione.

- Le disposizioni dell'Accordo istituzionale sulla *trasparenza* (art. 8C) prevedono che gli aiuti di Stato concessi e le decisioni delle autorità di vigilanza e dei tribunali delle parti contraenti siano resi pubblici. Su questo fronte, il livello di trasparenza in Svizzera deve essere equivalente a quello dell'UE. È inoltre previsto uno scambio regolare di informazioni le cui modalità specifiche saranno definite dai comitati misti dei relativi accordi.
- Se tra le parti contraenti dovesse insorgere una controversia sulla concessione di aiuti di Stato, si applica la *procedura per la composizione delle controversie* prevista dall'Accordo istituzionale.

B.5. Libera circolazione delle persone

L'accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) sottostà, in quanto accordo di accesso al mercato, alle disposizioni dell'Accordo istituzionale e di conseguenza all'aggiornamento dinamico (cfr. evoluzione del diritto). Il Consiglio federale ha chiesto tuttavia di prevedere, in tre ambiti, alcune **eccezioni** al recepimento del diritto dell'UE («linee rosse»): nei casi delle misure di accompagnamento, della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE (direttiva 2004/38/CE) e della revisione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. L'UE sostiene al contrario che a tutti i partecipanti al mercato interno debbano essere garantite **le medesime condizioni** («*level playing field*») e che, in linea di massima, le eccezioni generali non siano accettabili. Secondo l'UE, le eventuali divergenze di opinione in merito al recepimento di una disposizione potrebbero essere affrontate e risolte, caso per caso, nell'ambito della procedura per il recepimento del diritto e, se necessario, nel quadro del meccanismo previsto dall'Accordo istituzionale per la risoluzione delle controversie.

Per i tre ambiti citati della libera circolazione delle persone la questione di un'eventuale recepimento si porrà solo dopo l'entrata in vigore dell'Accordo istituzionale e nel quadro dei meccanismi previsti dall'Accordo stesso (in altri termini: nessun obbligo di recepimento, ma eventuale adozione di misure di compensazione da parte dell'UE se la Svizzera si rifiutasse di recepire disposizioni).

B.5.1. Misure di accompagnamento (Protocollo 1)

Il Consiglio federale ha sempre sottolineato che la **protezione dei salari** in Svizzera deve essere garantita e che, per questo, deve essere garantita l'applicazione del dispositivo svizzero di protezione previsto a tale scopo (misure di accompagnamento). L'imperativo è mantenere l'odierno livello di protezione. Al contrario l'UE considera alcune di queste misure non compatibili con l'esercizio della libera prestazione di servizi sancito dall'accordo sulla libera circolazione delle persone del 1999 e chiede pertanto adeguamenti specifici. La critica dell'UE – che non riguarda in linea di massima le singole misure in sé, bensì unicamente la loro **proporzionalità** – è alla base della sua esigenza di negoziare un accordo istituzionale con la Svizzera. Pertanto, un Accordo che non affronti questo punto non avrebbe alcun senso dal punto di vista dell'Unione.

Nel presente progetto di Accordo l'UE ha avanzato la **seguinte proposta** (Protocollo 1): per garantire pari condizioni a tutti i partecipanti al mercato («*level playing field*») la Svizzera dovrà recepire la legislazione UE pertinente nell'ambito dei lavoratori distaccati entro tre anni dall'entrata in vigore dell'Accordo istituzionale. L'UE ha inasprito due volte la propria normativa in materia di distacco dal 2013 (anno della definizione del mandato negoziale svizzero): con la **direttiva di applicazione** (2014/67/UE), adottata nel 2014, viene garantita l'esecuzione nei suoi Stati membri e con la **direttiva che modifica le disposizioni relative al distacco dei lavoratori** (2018/957/UE) viene sancito il principio «*uguale salario per stesse mansioni nello stesso luogo*». Il recepimento del diritto UE in materia di distacco riguarderebbe entrambi gli atti giuridici citati: la direttiva di applicazione e la direttiva rivista sul distacco dei lavoratori.

Il recepimento della **direttiva recante modifica delle disposizioni relative al distacco dei lavoratori** confermerebbe l'orientamento del diritto svizzero pertinente e non presenterebbe alcuna differenza materiale rispetto a quest'ultimo. In linea di principio, come avviene già oggi, ai lavoratori distaccati sarebbero applicabili solo disposizioni sancite da leggi, decisioni arbitrali e contratti collettivi di lavoro (CCL) dichiarati di obbligatorietà generale. Per il mercato svizzero questo implicherebbe che, come avvenuto finora, sarebbero applicabili le condizioni di lavoro e di salario fissate nei CCL di obbligatorietà generale, in leggi e ordinanze e nei contratti normali di lavoro con salari minimi obbligatori (art. 360b Codice delle obbligazioni).

La **direttiva di applicazione** offre in parte una base per alcune misure di accompagnamento definite dalla Svizzera. Su alcuni aspetti il sistema svizzero presenta dunque **regole** e soluzioni **simili**, soprattutto per quanto riguarda l'obbligo di notifica, le piattaforme di informazione, i controlli, le sanzioni amministrative e la responsabilità di subcontratto. Il recepimento di queste disposizioni non inciderebbe in modo sostanziale sulle misure di accompagnamento. Nella direttiva di applicazione sono però previste **misure** di controllo che **il dispositivo svizzero di misure di accompagnamento non contempla**. Gli Stati membri dell'UE possono per esempio obbligare il datore di lavoro, durante il periodo di distacco nello Stato membro ospitante, a mettere o mantenere a disposizione determinati documenti (p. es. contratti di lavoro, conteggi dei salari, cartellini orari). Inoltre, il prestatore di servizi può essere obbligato a designare una persona nello Stato membro ospitante, che all'occorrenza invii e riceva documenti e/o avvisi. Su altri aspetti, invece **non esistono misure equiparabili nel diritto UE**, in particolare per quanto riguarda un termine di notifica preliminare, l'obbligo di versare una cauzione e l'obbligo di presentare i documenti sul posto per i prestatori di servizi indipendenti, che rende possibile

una verifica preliminare del loro status di indipendenti.⁷ La direttiva di applicazione stabilisce inoltre che gli Stati possono imporre anche altre misure di controllo oltre a quelle in essa esplicitamente menzionate, che però possono essere adottate solo qualora le misure esistenti siano insufficienti e quelle aggiuntive siano **giustificate e proporzionate**.

L'UE riconosce che il recepimento e l'attuazione del diritto europeo non bastano, da soli, a coprire tutte le esigenze di tutela in Svizzera. In considerazione delle specificità del mercato del lavoro svizzero e delle misure funzionali a mantenere l'attuale livello di protezione, l'UE si è pertanto offerta di accettare una serie di strumenti di più ampio respiro rispetto a quelli previsti dal diritto comunitario in materia di distacco dei lavoratori. In concreto la proposta dell'UE comprende la **definizione nell'Accordo delle seguenti misure fondamentali**:

- la possibilità di fissare, per specifici settori, un **termine di notifica preliminare** di quattro giorni lavorativi sulla base dell'analisi dei rischi (oggi: otto giorni civili per tutti i prestatori di servizi, inclusi quindi fine settimana e festivi);
- **l'obbligo di versare una garanzia finanziaria (cauzione)** per gli attori che non hanno rispettato i propri obblighi finanziari (oggi vige un obbligo generale di versare una cauzione nei settori coperti da un contratto collettivo di lavoro dichiarato di obbligatorietà generale che preveda il versamento di una cauzione); e
- un **obbligo di presentare i documenti per i lavoratori indipendenti**.

L'accettazione dell'offerta dell'UE significherebbe che le **misure pattuite mediante l'Accordo** sarebbero escluse dall'evoluzione del diritto e non potrebbero essere messe in discussione, nel loro tenore, dal tribunale arbitrale né da altri tribunali. In altre parole le citate misure fondamentali e il sistema di esecuzione duale non sarebbero messi a repentaglio. Contestualmente alla necessaria revisione legislativa (revisione della legge sui lavoratori distaccati) occorrerebbe quindi assicurarsi che gli strumenti ritoccati (in particolare la cauzione e il termine di notifica preliminare) possano continuare a esercitare la medesima azione di tutela (cfr. al riguardo l'allegato: «Spiegazione delle differenze tra il diritto dell'UE sul distacco dei lavoratori e le misure di accompagnamento della Svizzera nonché della proposta dell'UE in relazione a tali misure», n. 3).

Le altre misure di accompagnamento sono in ampia misura comparabili alle disposizioni del diritto oggi in vigore nell'UE (direttiva di applicazione e direttiva modificata sul distacco dei lavoratori). Questo vuol dire che non sarebbero sancite nell'Accordo e sarebbero soggette all'evoluzione del diritto e all'esame del tribunale arbitrale. Va al contempo constatato che, nel tenore, esse sono nella maggior parte dei casi molto simili alle misure dell'UE e pertanto non sono a rischio nella sostanza; anzi, nella forma possono essere modificate unilateralmente in modo tale da mantenere l'effetto di tutela espletato finora.

B.5.2. Direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE (direttiva 2004/38/CE)

La direttiva relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, resa possibile dal Trattato di Maastricht del 1992, ha prodotto all'interno dell'UE un cambiamento sistemico: abbandonando l'idea di una semplice libertà di circolazione dei lavoratori, ha aperto la porta al concetto di una vera e propria cittadinanza europea. La direttiva comprende da un lato la giurisprudenza elaborata fino alla sua emanazione nell'ambito della libera circolazione delle persone e sostituisce atti giuridici precedenti sull'ingresso, sull'uscita e sul soggiorno. In questo campo rappresenta quindi uno sviluppo del diritto alla libera circolazione, basato in origine sul Trattato di Maastricht (1992). La direttiva sancisce però anche nuovi diritti e doveri che si spingono chiaramente più in là di quelli derivanti dalla mera libera circolazione di lavoratori e si basano sul nuovo concetto di cittadinanza dell'Unione. Nell'opinione della Svizzera questi diritti e doveri non possono valere per l'accordo sulla libera circolazione delle persone, che si fonda sulla libera circolazione dei lavoratori, e non possono pertanto essere nemmeno integrati nel presente Accordo istituzionale.

Dal punto di vista materiale, per la Svizzera risultano problematici diversi aspetti della direttiva 2004/38/CE, e in particolare:

- **un ampliamento dei diritti alle prestazioni dell'assistenza sociale delle persone inoccupate e delle persone il cui rapporto di lavoro è stato disdetto contro la loro volontà.** Le prime devono disporre di mezzi di sostentamento sufficienti per il proprio soggiorno. Secondo la prassi della CGUE⁸ sulla direttiva, possono comunque esigere prestazioni dell'assistenza sociale dopo

⁷ La differenza sta nel fatto che l'obbligo di mantenere a disposizione documenti ai sensi della direttiva di applicazione riguarda il datore di lavoro, mentre l'obbligo di presentare i documenti secondo la legge sui lavoratori distaccati incombe sugli indipendenti.

⁸ Cfr. Sentenza della CGUE, Rs. C-140/12 (Brey)

tre mesi di soggiorno senza che ciò comporti automaticamente l'espulsione. In questo caso il sistema di assistenza sociale dello Stato ospitante non può essere gravato da un onere «eccessivo». La situazione va analizzata caso per caso. I secondi possono avvalersi di prestazioni dell'assistenza sociale per sei mesi dalla perdita del posto di lavoro se ciò avviene entro i primi dodici mesi di soggiorno. Le persone che si trovano in condizione di disoccupazione dopo i primi dodici mesi hanno un diritto di soggiorno a tempo indeterminato, che prevede anche la possibilità di ricorrere a prestazioni dell'assistenza sociale purché siano registrate presso un ufficio di collocamento, si diano da fare per trovare un altro lavoro e possano dimostrare di avere buone possibilità di trovarlo entro un arco di tempo ragionevole. Conformemente alla legislazione vigente, invece, le persone inoccupate e coloro che perdono il posto di lavoro entro i primi dodici mesi di soggiorno non hanno diritto all'aiuto sociale. In caso di disoccupazione involontaria dopo un rapporto di lavoro di più di un anno si ha diritto a prestazioni di aiuto sociale per un periodo massimo di sei mesi dopo la perdita del lavoro o fino a sei mesi dopo il termine del versamento dell'indennità di disoccupazione. Queste norme, basate sull'ALC, sono state approvate dal Parlamento il 16 dicembre 2016 e sono entrate in vigore il 1° luglio 2018;

- **condizioni più restrittive per l'espulsione penale dal territorio svizzero, l'espulsione e la revoca di un permesso di dimora o di domicilio allo scopo di salvaguardare la sicurezza e l'ordine pubblici (riserva dell'ordine pubblico); e**
- **il diritto di soggiorno permanente** concesso, conformemente alla direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, dopo cinque anni di soggiorno regolare e ininterrotto. In linea di principio neanche una protratta dipendenza dall'aiuto sociale consente di negare l'acquisizione del diritto al soggiorno permanente. Il diritto al soggiorno permanente corrisponde in ampia misura al permesso di domicilio C UE/AELS in Svizzera, che ai sensi della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl)⁹ è rilasciato in linea di principio dopo dieci anni, in caso di integrazione riuscita¹⁰. I requisiti che possono motivare un diritto di soggiorno illimitato e il mantenimento del medesimo ai sensi della LStrl sono formulati in modo più restrittivo (adempimento di criteri di integrazione quali indipendenza economica, requisiti linguistici) di quelli stabiliti dalla direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE¹¹.

Per la Svizzera questi aspetti sono attinenti alla cittadinanza europea e non devono pertanto essere da essa recepiti. L'UE, al contrario, è del parere che la direttiva rappresenti, nella sua integralità, un'evoluzione della libera circolazione delle persone.

Nella presente bozza di Accordo la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE non viene citata. La Svizzera non è riuscita a ottenere una deroga esplicita nell'Accordo istituzionale in virtù della quale non sia obbligata a recepire la direttiva. Contrariamente a quanto fatto nel campo del diritto concernente i lavoratori distaccati, l'UE ha da parte sua rinunciato a esigere esplicitamente nell'Accordo l'impegno da parte della Svizzera a recepire la direttiva entro una determinata scadenza. In caso di divergenze di opinione sulla questione del recepimento della direttiva 2004/38 verrebbe applicato il meccanismo di composizione delle controversie previsto dall'Accordo stesso. Come esposto in precedenza, gli aspetti della direttiva particolarmente problematici per la Svizzera non attengono alla libera circolazione dei lavoratori, ma al concetto di cittadinanza europea (p. es. il soggiorno permanente), pertanto in caso di controversia la Svizzera userebbe questa argomentazione al cospetto di un tribunale arbitrale paritetico. Qualora il tribunale arbitrale prendesse una decisione sfavorevole alla Svizzera, dovrebbero essere negoziate le modalità di recepimento, eventualmente parziale, della direttiva. Come spiegato nel capitolo relativo all'evoluzione del diritto (**B.2.1**), anche l'Accordo istituzionale prevede in definitiva la possibilità di un non recepimento. Se la Svizzera si rifiutasse di recepire la direttiva, l'UE potrebbe adottare misure di compensazione, ma in tal caso, diversamente da quanto avverrebbe oggi, la Svizzera potrebbe far verificare al tribunale arbitrale la proporzionalità di tali misure (cfr. allegato I).

B.5.3. Coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale

Sulla base del mandato del Consiglio federale precisato il 2 marzo 2018, nel settore del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (allegato II ALC) è stato possibile escludere le eccezioni esistenti dal recepimento dinamico del diritto (cfr. B.3).

⁹ RS 142.20

¹⁰ Se è stato concluso un accordo di domicilio, questo periodo di tempo ammonta a cinque anni. Accordi di questo tipo sono stati conclusi con i seguenti Stati: Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna. Nella prassi anche i cittadini di Finlandia, Irlanda, Lussemburgo, Svezia e Regno Unito ottengono un permesso di domicilio dopo cinque anni, se i criteri di integrazione sono soddisfatti.

¹¹ Nel 2017 sono stati concessi circa 66 600 permessi di domicilio C a cittadini UE/AELS. Con l'introduzione di un diritto al soggiorno permanente, al 31 dicembre 2017 in linea di massima altre 9700 persone circa avrebbero potuto avanzare questo diritto. Fonte: analisi speciale SIMIC (istantanea al 31.12.2017).

Attualmente è in corso, a livello UE, un'ulteriore revisione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Un punto fondamentale è rappresentato dal cambiamento della competenza, dal Paese di residenza a quello di lavoro, per quanto riguarda il versamento di prestazioni di disoccupazione ai lavoratori frontalieri. Diversamente dal progetto della Commissione europea e dal testo adottato dal Consiglio dell'UE, la proposta del Parlamento europeo prevede che i frontalieri disoccupati possano scegliere tra l'ultimo Paese di lavoro e lo Stato di residenza (cosiddetto *choice-model*). Queste modifiche comporterebbero ingenti costi supplementari per l'assicurazione svizzera contro la disoccupazione e una conseguente revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (aumento dei contributi). L'UE non ha dato seguito alla richiesta della Svizzera di escludere esplicitamente dal recepimento dinamico, nell'Accordo istituzionale, questo futuro cambiamento di giurisdizione. Il processo di revisione non è ancora giunto a termine nell'UE, dove sono in corso gli appositi negoziati del dialogo a tre (Parlamento UE, Consiglio UE, Commissione UE). Di conseguenza si è rinunciato a menzionare nell'Accordo istituzionale la revisione del regolamento (CE) n. 883/2004.

Le eventuali modalità di recepimento dovrebbero essere negoziate in seguito all'interno del comitato misto dell'ALC. Un eventuale conflitto rispetto al futuro recepimento del regolamento (CE) n. 883/2004 rivisto dovrebbe essere risolto nel quadro del meccanismo di composizione delle controversie. Indipendentemente dall'esistenza di un Accordo istituzionale si deve comunque presupporre che l'UE e i suoi Stati membri chiedano alla Svizzera il recepimento di questa evoluzione del diritto. Finora la Svizzera ha sempre accettato di recepire le precedenti modifiche del regolamento (CE) n. 883/2004 nell'allegato dell'ALC. In presenza di un Accordo istituzionale le divergenze potrebbero essere affrontate in modo regolamentato nel quadro del meccanismo di composizione delle controversie (cfr. sopra). Eventuali misure di compensazione dell'UE sarebbero vagliate dal tribunale arbitrale per verificarne la proporzionalità. Anche senza un Accordo istituzionale, non è escluso che l'UE decida di prendere misure di ritorsione, ma in questo caso non esisterebbe un chiaro meccanismo di verifica di queste misure come quello previsto dall'Accordo.

B.6. Denuncia (art. 22)

L'Accordo istituzionale decade sei mesi dopo la sua denuncia, che comunque non innesca immediatamente la cosiddetta «clausola ghigliottina» sancita in tutti gli Accordi bilaterali I, pertanto i cinque accordi di accesso al mercato esistenti e coperti dall'Accordo istituzionale non diventerebbero automaticamente nulli. Nel testo dell'Accordo è previsto un **processo di consultazione di tre mesi** durante il quale le parti possono discutere in merito agli effetti sugli accordi interessati e agli eventuali passi successivi. Nel caso in cui arrivassero a una soluzione questi accordi continuerebbero a essere validi. In caso contrario, dopo altri sei mesi anche questi accordi non sarebbero più applicabili.

Gli accordi settoriali conclusi dopo la firma dell'Accordo istituzionale e collegati esplicitamente al medesimo decadrebbero, al pari dell'Accordo stesso, una volta trascorsi sei mesi dalla sua denuncia. Questo principio è conseguenza della logica per cui, da un lato, senza un Accordo istituzionale valido l'UE non stipulerebbe ulteriori accordi di accesso al mercato e, dall'altro, i nuovi accordi farebbero riferimento ai meccanismi istituzionali dell'Accordo quadro: venuti meno questi meccanismi, gli accordi non potrebbero più funzionare.

B.7. Dichiarazione congiunta sugli accordi commerciali e progetto di decisione del comitato misto ALS

Oltre agli accordi di accesso al mercato bilaterali nei settori della libera circolazione delle persone, dei trasporti terrestri, del traffico aereo, degli ostacoli tecnici al commercio e del commercio di prodotti agricoli, l'UE voleva assoggettare all'Accordo istituzionale anche altri accordi vigenti con la Svizzera, in particolare l'**accordo di libero scambio del 1972** (ALC; RS 0.632.401) e l'**accordo sugli appalti pubblici** (RS 0.172.052.68), motivando la sua intenzione con il fatto che anche questi accordi agevolano l'accesso reciproco al mercato e contengono alcune disposizioni basate sul diritto UE. La Svizzera ha però respinto sin dall'inizio questa richiesta, argomentando che si può parlare di accordo di accesso al mercato ai sensi dell'Accordo istituzionale solo se tale accordo è basato su un'armonizzazione del diritto tra la Svizzera e l'UE, ovvero se l'accordo nel settore in questione si fonda sul pertinente diritto comunitario e, in contropartita, la Svizzera ottiene una partecipazione completa al mercato interno dell'UE nel comparto interessato. Diversamente dagli altri accordi bilaterali assoggettati all'Accordo istituzionale, non è questo il caso dei due accordi commerciali summenzionati. L'UE si è detta disponibile a **escludere dal campo di applicazione dell'Accordo istituzionale** (cfr. art. 2 par. 2 Accordo istituzionale) l'ALS e l'accordo sugli appalti pubblici.

Le parti hanno tuttavia concordato un rinvio all'ALS nel preambolo dell'Accordo istituzionale e una dichiarazione congiunta (di seguito «la dichiarazione») in base alla quale la Svizzera e l'UE si dicono

intenzionate ad avviare negoziati per un **ammodernamento dell'ALS, in particolare, e di altri accordi pertinenti dal punto di vista commerciale** (cfr. n. 5 e 11 della dichiarazione). L'obiettivo di questo ammodernamento è approfondire l'accesso reciproco al mercato e facilitare il commercio bilaterale. L'accordo dovrà basarsi sugli standard dell'OMC (cfr. n. 3 della dichiarazione).

La dichiarazione non è giuridicamente vincolante e contiene un elenco di temi non esaustivo, sostanzialmente basato sui più recenti accordi globali di libero scambio, che dovrà essere ulteriormente precisato dalle parti negoziali (cfr. n. 6 e 7 della dichiarazione):

- accesso al mercato e scambio di beni più approfondito in tutti i settori;
- applicazione di eventuali misure di difesa commerciale nei confronti dell'altra parte contrattuale;
- agevolazioni commerciali e cooperazione doganale;
- semplificazione delle norme di origine;
- liberalizzazione dello scambio di servizi e degli investimenti, pur mantenendo le eccezioni pertinenti in vigore (p. es. per i servizi finanziari);
- tutela della proprietà intellettuale;
- sviluppo sostenibile (norme di diritto ambientale e sociale);
- miglioramento nel settore degli appalti pubblici;
- miglioramento nell'ambito del reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità;
- regole sugli aiuti di Stato.

A seconda dell'estensione della partecipazione della Svizzera al mercato unico europeo in virtù dell'ALS aggiornato, quest'ultimo verrebbe assoggettato all'Accordo istituzionale e al meccanismo ivi previsto per la risoluzione delle controversie (cfr. n. 9 della dichiarazione). Per il periodo di transizione compreso tra l'entrata in vigore dell'Accordo istituzionale e quella di un eventuale ALS aggiornato, la dichiarazione prevede la **possibilità** di ricorrere al **meccanismo per la composizione delle controversie di cui all'Accordo istituzionale anche nel settore dell'ALS** e dell'accordo sugli appalti pubblici (cfr. n. 8 della dichiarazione). Il presupposto è che entrambe le parti siano d'accordo nell'ambito della specifica controversia. In linea di principio, nell'ambito dell'attuale ALS il ricorso al meccanismo di composizione delle controversie previsto dall'Accordo istituzionale sarebbe in linea con gli interessi della Svizzera. Infatti allo stato attuale le parti contraenti possono discutere le controversie nel quadro dell'ALS solo nel comitato misto e se in questa sede non è possibile trovare una soluzione, la lite resta irrisolta. Le eventuali contromisure non possono essere sottoposte a un tribunale arbitrale affinché ne verifichi la proporzionalità. Dal momento che, in caso di controversia relativa all'ALS, le parti devono dare il proprio consenso esplicito all'eventuale ricorso al tribunale arbitrale istituito ai sensi dell'Accordo istituzionale, alla Svizzera resta comunque aperta la possibilità di rinunciare a questa nuova opzione.

Per rendere giuridicamente possibile, nel quadro dell'attuale ALS, il ricorso al meccanismo di composizione delle controversie di cui all'Accordo istituzionale, è necessaria una decisione formale del comitato misto dell'ALS. In allegato all'Accordo istituzionale è inserito anche un **progetto di decisione del comitato misto ALS in questo senso**. Il comitato misto prenderà questa decisione solo una volta che l'Accordo istituzionale sarà entrato in vigore. Relativamente a eventuali controversie sulle disposizioni dell'ALS in materia di aiuti di Stato, in un considerando del progetto di decisione si stabilisce che l'Accordo istituzionale costituisce, rispetto all'ALS, un accordo ulteriore intervenuto tra le parti ai sensi dell'articolo 31 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati. Questo significa che, a partire dall'entrata in vigore dell'Accordo istituzionale, le disposizioni dell'ALS in materia di aiuti di Stato sono da interpretare in conformità delle corrispondenti disposizioni dell'Accordo istituzionale. Tuttavia, come già accennato, per ogni singolo caso è possibile ricorrere al tribunale arbitrale dell'Accordo istituzionale solo se entrambe le parti contraenti acconsentono.

B.8. Dichiarazione congiunta sulla coesione

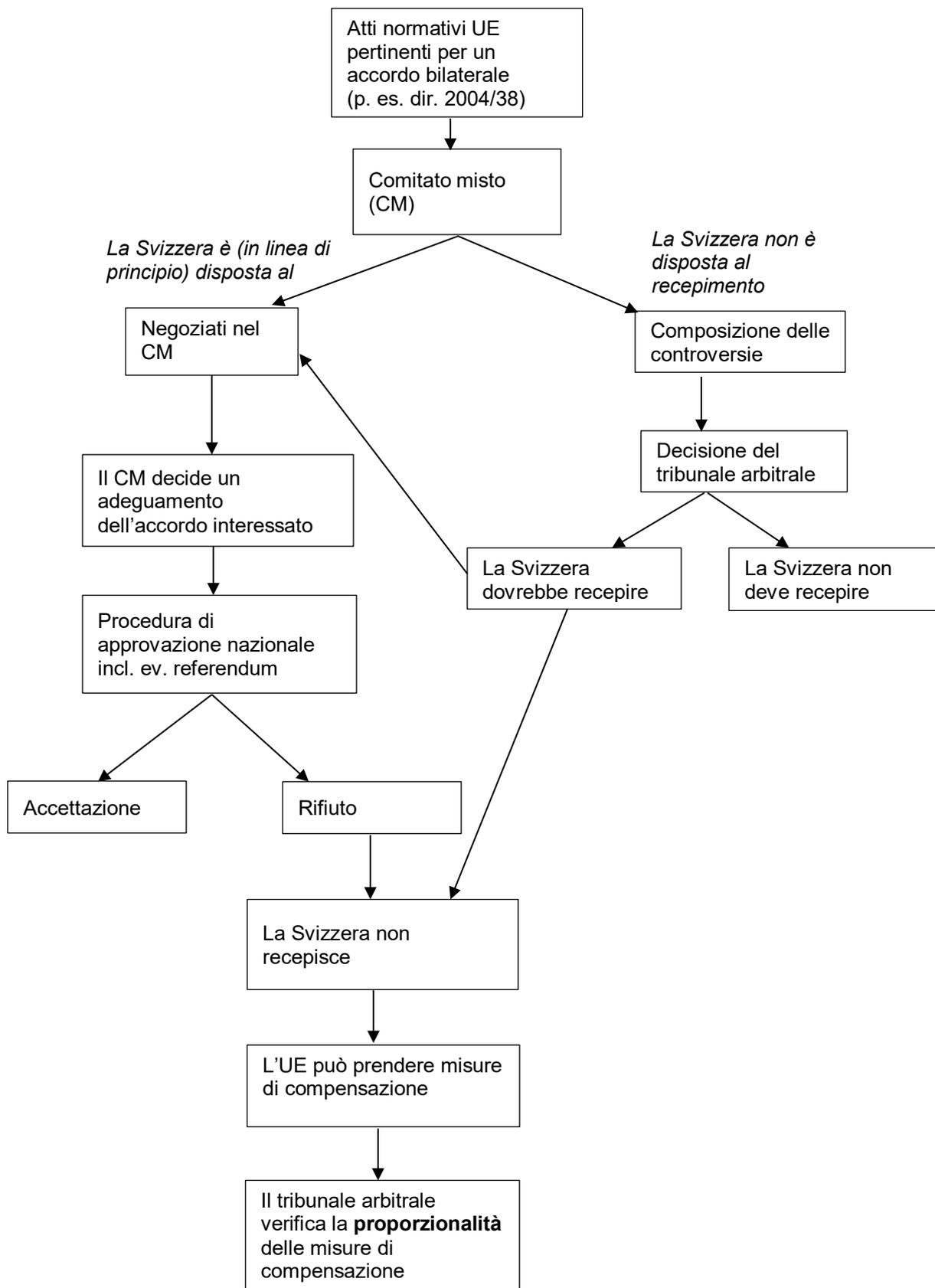
Sia nel preambolo dell'Accordo istituzionale sia nella bozza di dichiarazione politica congiunta della Svizzera e dell'UE – da rilasciare contestualmente alla firma dell'Accordo istituzionale –, vengono citati **i contributi della Svizzera ad alcuni Stati membri per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE** (cosiddetto contributo svizzero).

A questo proposito si stabilisce che la Svizzera versa questi contributi **in maniera autonoma** e alla luce del suo **accesso al mercato interno dell'UE**. Nella dichiarazione, la Svizzera si dice inoltre disponibile a finanziare progetti e programmi propri in coerenza con i corrispondenti programmi dell'Unione. Non è previsto alcun obbligo giuridico di versare tali contributi su base regolare. La dichiarazione congiunta ha **carattere politico** ed è scevra di qualsivoglia vincolo giuridico.

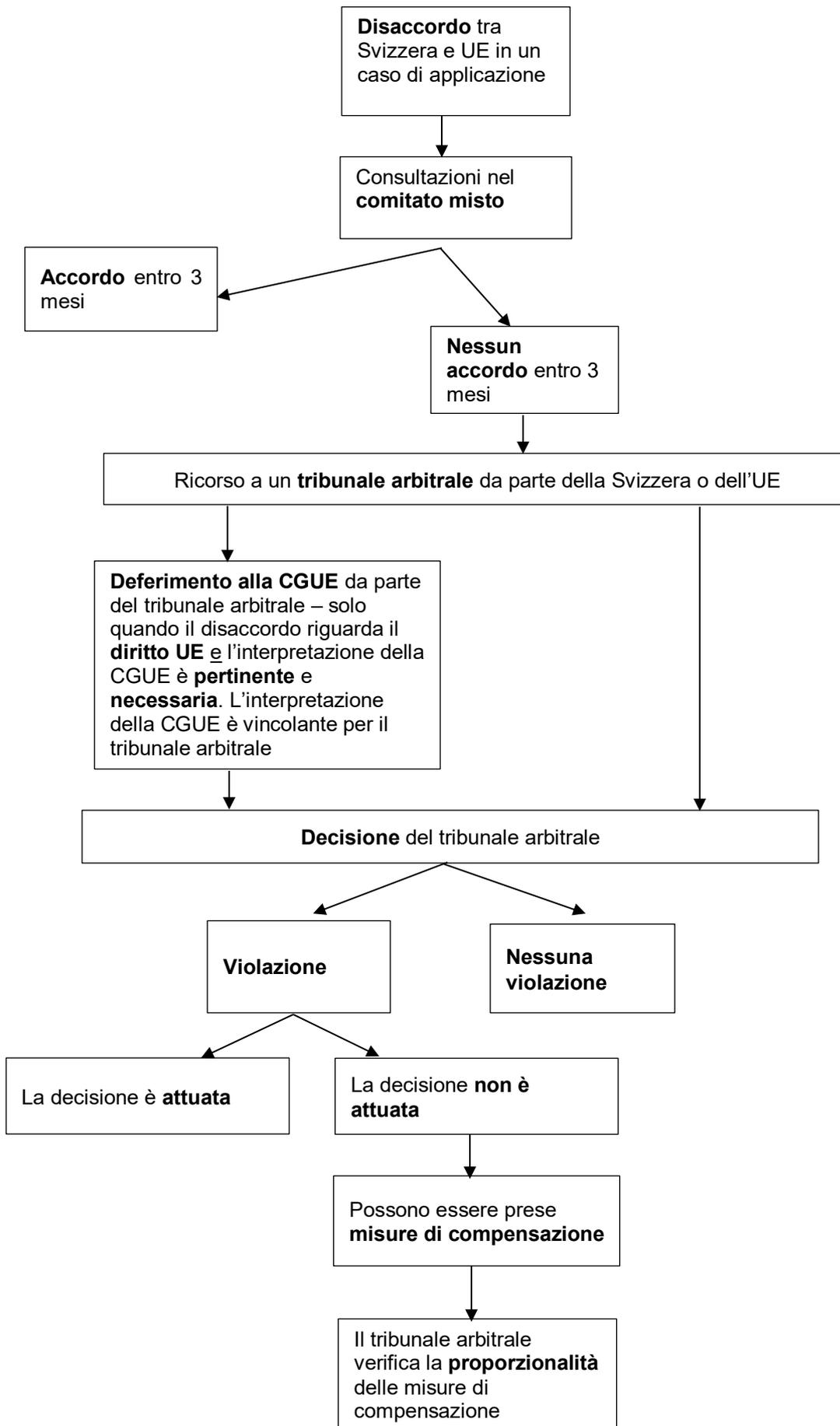
Nella dichiarazione congiunta si stabilisce infine che le modalità di attuazione del contributo autonomo della Svizzera dovranno essere disciplinate in un **Memorandum of Understanding (MoU)** separato **tra la Svizzera e l'UE**, giuridicamente non vincolante e ancora non negoziato. Un MoU di questo tipo è già stato stipulato per l'erogazione del primo contributo all'allargamento ed è in linea con la procedura prevista nel messaggio concernente il secondo contributo della Svizzera a favore di alcuni Stati membri dell'UE.

C. Allegati

C.1. Evoluzione dinamica del diritto



C.2. Procedura di composizione delle controversie in un caso di applicazione



C.3. Differenze tra il diritto dell'UE sul distacco dei lavoratori e le misure di accompagnamento della Svizzera nonché della proposta dell'UE in relazione a tali misure

C.3.1. Situazione iniziale per quanto riguarda le misure di accompagnamento, l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) e il diritto dell'UE sul distacco dei lavoratori

Con le restrizioni alla libera prestazione di servizi sancite dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone¹² (ALC), la Svizzera ha recepito la direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (di seguito: direttiva sul distacco dei lavoratori) nella legge sui lavoratori distaccati¹³ (LDist). I datori di lavoro che, nel quadro della libera prestazione di servizi, distaccano lavoratori in Svizzera devono rispettare le condizioni lavorative e salariali minime previste (art. 2 LDist). Per proteggere i salari sono inoltre state introdotte ulteriori misure di accompagnamento definite in base alla realtà svizzera, per esempio tenendo conto del suo sistema di esecuzione duale. Visto che tali misure sono integrate nell'ALC, in caso di controversia anche il Tribunale federale verifica la compatibilità delle disposizioni della LDist con l'ALC.

Dalla sua introduzione – 15 anni fa – a oggi, il sistema delle misure di accompagnamento è stato costantemente adeguato agli sviluppi della situazione (p. es. aumento dei prestatori di servizi e dei frontalieri provenienti dall'UE, evoluzione della struttura occupazionale) e, al contempo, ne sono stati migliorati l'approccio basato sui rischi e l'efficienza. È necessario continuare a controllare che i processi, l'organizzazione dell'esecuzione e gli strumenti tecnici di lavoro siano orientati agli obiettivi e a impostare in modo efficiente ed efficace il sistema di esecuzione duale e federale.

L'UE concorda con gli obiettivi di base delle misure di accompagnamento della Svizzera. Dall'adozione del mandato negoziale svizzero nel 2013, l'UE ha inasprito notevolmente il proprio diritto sul distacco dei lavoratori: con il principio «a lavoro uguale, salario uguale» per le stesse mansioni nello stesso luogo, oggi alla protezione dei lavoratori viene data più importanza che al principio della libera prestazione transfrontaliera di servizi. L'UE è quindi più vicina all'approccio adottato dalla Svizzera nelle misure di accompagnamento, anche se rimangono alcune differenze relative agli strumenti e alla loro attuazione. Gli aspetti fondamentali per l'UE in quest'ambito sono in particolare la proporzionalità e la non discriminazione.

C.3.2. Confronto tra il diritto dell'UE sul distacco dei lavoratori e le misure di accompagnamento della Svizzera

C.3.2.1. Direttiva di applicazione dell'UE

Il 15 maggio 2014 l'UE ha adottato la direttiva concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (di seguito: direttiva di applicazione). Tale direttiva di applicazione è stata emanata in seguito a una valutazione della Commissione europea in merito all'attuazione e all'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori. La Commissione aveva infatti riscontrato problemi e carenze a livello di attuazione e di applicazione in alcuni Stati membri. Il termine ultimo per il recepimento della direttiva di applicazione da parte degli Stati membri nel loro diritto nazionale era il 18 giugno 2016.

Strumenti della direttiva di applicazione

Per migliorare l'attuazione degli obblighi derivanti dalla direttiva sul distacco dei lavoratori, la direttiva di applicazione consente agli Stati membri di imporre «gli obblighi amministrativi e le misure di controllo necessari per assicurare l'effettiva vigilanza sul rispetto degli obblighi [...], a condizione che essi siano [...] proporzionati». Tra gli strumenti che gli Stati membri possono adottare, nella direttiva di applicazione sono indicati, a titolo di esempio, quelli elencati qui di seguito:

- Individuazione dell'autenticità del distacco per prevenire gli abusi (capo I della direttiva di applicazione): vengono definiti i criteri per garantire un'interpretazione uniforme del concetto di «distacco» secondo la direttiva sul distacco dei lavoratori (l'art. 4 par. 1 della direttiva di applicazione parla di elementi che «sono intesi ad assistere le autorità competenti nell'effettuare le verifiche e i controlli»). L'obiettivo è consentire agli organi di controllo di individuare meglio il

¹² Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione delle persone, ALC); RS 0.142.112.681.

¹³ Legge federale concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro (Legge sui lavoratori distaccati, LDist); RS 823.20.

fenomeno della pseudo-indipendenza o l'esistenza di società di comodo volte ad aggirare la direttiva sul distacco dei lavoratori;

- Accesso all'informazione da parte dei prestatori di servizi (capo II): per facilitare alle imprese che distaccano lavoratori l'accesso alle informazioni sulle condizioni lavorative e salariali minime nello Stato ospitante, è opportuno istituire un'unica fonte di informazioni negli Stati membri ed è auspicabile che ogni Stato membro metta a disposizione dei prestatori di servizi un unico sito web nazionale ufficiale con le pertinenti informazioni in diverse lingue;
- Cooperazione amministrativa (mutua assistenza per lo scambio di informazioni attraverso il sistema di informazione del mercato interno [IMI]) (capo III);
- Obblighi amministrativi per i prestatori di servizi (obbligo di notifica e modalità) e attuazione di misure di controllo (capo IV);
- Possibilità per i lavoratori distaccati e per le loro organizzazioni sindacali di far valere i propri diritti mediante azioni giudiziarie nello Stato ospitante; responsabilità dell'appaltatore primario in caso di subappalto (subcontratto) (capo V);
- Esecuzione transfrontaliera delle sanzioni; riconoscimento, notificazione ed esecuzione di decisioni (capo VI);
- Disciplinamento della cooperazione amministrativa, in particolare attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI), che rende possibile uno scambio di informazioni standardizzato tra le autorità (capo VII).

Differenze tra la direttiva di applicazione e il dispositivo di misure di accompagnamento

In alcuni punti il sistema svizzero prevede disciplinamenti e soluzioni simili a quelli europei, per esempio per quanto riguarda l'obbligo di notifica (capo IV della direttiva di applicazione), le piattaforme di informazione (capo II), i controlli (capo IV), le sanzioni amministrative (capo VI) e la responsabilità in caso di subappalto (capo V). Le relative parti potrebbero pertanto essere recepite senza ripercussioni di rilievo sulle misure di accompagnamento.

Nella direttiva di applicazione vengono elencate misure di controllo che il dispositivo svizzero di misure di accompagnamento non contempla. Gli Stati membri dell'UE possono per esempio obbligare il prestatore di servizi, durante il periodo di distacco, a mettere o mantenere a disposizione determinati documenti nello Stato ospitante. Inoltre, il prestatore di servizi può essere obbligato a designare, nello Stato ospitante, una persona che all'occorrenza invii e riceva documenti e/o avvisi.

In altri punti, invece, le misure di accompagnamento prevedono disposizioni concrete che il diritto dell'UE non contempla. In alcuni casi si tratta di provvedimenti – contenuti nella legislazione svizzera in materia di misure di accompagnamento – che, nella loro impostazione attuale, finora sono stati considerati dall'UE un impedimento alla libera prestazione di servizi. L'UE ha in particolare criticato il termine di notifica preliminare di 8 giorni, l'obbligo di depositare una garanzia finanziaria (o cauzione) e l'obbligo di presentare i documenti per i prestatori di servizi indipendenti. Come indicato in precedenza, la direttiva di applicazione stabilisce che gli Stati possono prevedere anche altre misure di controllo oltre a quelle in essa esplicitamente menzionate, ma solo se tali misure sono giustificate e proporzionate. La partecipazione delle parti sociali all'esecuzione della direttiva è esplicitamente consentita. Pertanto, l'UE non mette fondamentalmente in discussione l'orientamento delle misure, bensì il modo in cui sono impostate. In caso di recepimento della direttiva di applicazione, alcune misure che risultano necessarie a causa delle particolari esigenze del mercato del lavoro svizzero e dell'organizzazione federale e duale dell'esecuzione dovrebbero essere garantite mediante un accordo con l'UE, per esempio sotto forma di protocollo all'Accordo istituzionale. Inoltre, l'adozione della direttiva di applicazione sarebbe vantaggiosa per la Svizzera soprattutto ai fini di una migliore cooperazione amministrativa con gli Stati membri dell'UE (notificazione di documenti ufficiali, tra cui anche le sanzioni amministrative).

C.3.2.2. Direttiva UE modificata sul distacco dei lavoratori

Il 28 giugno 2018 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una modifica della direttiva sul distacco dei lavoratori. Con tale modifica è stato integrato nella direttiva il principio «a lavoro uguale, salario uguale» per le stesse mansioni nello stesso luogo, riconosciuto dall'UE. La nuova direttiva sul distacco dei lavoratori prevede un'estensione delle prescrizioni dello Stato ospitante applicabili ai lavoratori distaccati. In particolare, sono previste le misure elencate qui di seguito.

- Il periodo massimo del distacco è limitato a 12 mesi, con possibilità di proroga a 18 mesi. Dopo tale periodo lo Stato ospitante è considerato lo Stato in cui il dipendente normalmente lavora e vanno pertanto osservati tutti gli aspetti del diritto del lavoro (escluse le disposizioni relative alla conclusione e alla cessazione del rapporto di lavoro).

- Il suddetto disciplinamento lascia tuttavia impregiudicato, per quanto riguarda il diritto del lavoro, il principio dell'assoggettamento alla legislazione in materia di sicurezza sociale dello Stato di provenienza durante il distacco.
- Il concetto di «salario minimo» viene ampliato e trasformato in «retribuzione», con la conseguenza che, in linea di principio, tutti i diritti concernenti il salario sono considerati elementi costitutivi della retribuzione: per esempio le indennità per il lavoro straordinario e per le intemperie, ma anche l'intera struttura salariale con categorie basate sull'età, sugli anni di servizio, sulle qualifiche ecc.
- Le norme sulla protezione dei lavoratori possono essere applicate alla fornitura di personale a prestito.
- I contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale possono essere applicati a tutti i settori, non solo a quello dell'edilizia, in particolare per quanto riguarda la retribuzione.
- Viene utilizzata la piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato al fine di individuare eventuali abusi nell'ambito dei distacchi.
- Per quanto riguarda il trasporto su strada, vista l'elevata mobilità di questo settore è necessario adottare norme specifiche, il che significa che l'industria del trasporto su strada non è interessata dalla modifica della direttiva UE sul distacco dei lavoratori.
- Il datore di lavoro ha l'obbligo di farsi carico delle spese sostenute a causa del distacco conformemente alle disposizioni legali applicabili al rapporto di lavoro (spese di viaggio, vitto e alloggio).

Attualmente la Svizzera non è obbligata a recepire gli sviluppi del diritto dell'UE sul distacco dei lavoratori. L'articolo 17 ALC (Evoluzione del diritto) prevede che le parti contraenti si comunichino reciprocamente, attraverso il Comitato misto, qualsiasi modifica delle rispettive normative interne. Il Comitato misto procede a uno scambio di opinioni sulle implicazioni di una siffatta modifica per il corretto funzionamento dell'Accordo. Sono in linea di principio possibili misure di ritorsione. Un'integrazione nell'ALC avviene tuttavia soltanto se entrambe le parti contraenti sono d'accordo.

Confronto con le misure di accompagnamento

Le misure di accompagnamento hanno caratteristiche particolari dovute alle peculiarità svizzere. Il nucleo del disciplinamento (condizioni lavorative e salariali) è in genere paragonabile. Per il confronto devono essere considerati in particolare gli aspetti menzionati qui di seguito.

- La libera prestazione di servizi secondo l'ALC è limitata a 90 giorni lavorativi per anno civile. Le prestazioni che si protraggono per oltre 90 giorni non rientrano nel campo di applicazione dell'ALC e, pertanto, sono soggette ad autorizzazione conformemente alle disposizioni del diritto degli stranieri. L'autorizzazione viene concessa a condizione che siano rispettate le condizioni lavorative e salariali svizzere, nella misura in cui esse sono applicabili alle situazioni di distacco. La limitazione della durata dei distacchi a un periodo di 12 o 18 mesi, a cui mira l'UE, non avrebbe pertanto, in linea di massima, alcuna ripercussione sulle condizioni vigenti in Svizzera. In virtù delle deroghe previste dalla direttiva UE modificata sul distacco dei lavoratori, in caso di distacco di un lavoratore dalla Svizzera a uno Stato membro dell'UE continuano a essere applicabili le disposizioni svizzere in materia di disdetta del rapporto di lavoro, indipendentemente dalla durata del distacco.
- La legge svizzera sui lavoratori distaccati stabilisce già ora che i contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale esistenti devono essere rispettati dalle aziende che distaccano lavoratori in tutti i settori, non solo in quello dell'edilizia. Pertanto, l'applicazione generale proposta non avrebbe alcuna ripercussione sulla LDist.
- Nella legislazione sui lavoratori distaccati in vigore in Svizzera si parla già ora di «retribuzione» e non solo di «salario minimo», pertanto la modifica terminologica apportata nella direttiva UE sul distacco dei lavoratori non avrebbe effetti sulla normativa svizzera.

La fornitura di personale a prestito dall'estero non rientra nel campo di applicazione dell'ALC e non è quindi oggetto della libera prestazione di servizi contemplata da tale accordo. Il diritto svizzero non permette la fornitura di personale a prestito dall'estero. Il miglioramento della posizione del personale a prestito nella direttiva UE sul distacco dei lavoratori non riguarderebbe quindi la Svizzera e, pertanto, non produrrebbe alcun effetto sulle misure di accompagnamento.

Le differenze fondamentali tra il sistema di esecuzione svizzero e quello dell'UE continuano a sussistere anche dopo la modifica della direttiva sul distacco dei lavoratori. La Svizzera applica un sistema di esecuzione che prevede contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale ed è fortemente incentrato

sulle parti sociali, anche nel settore dei distacchi, mentre la direttiva UE sul distacco dei lavoratori si basa sul concetto dell'applicazione da parte dello Stato del diritto sul distacco dei lavoratori. In Svizzera vengono per esempio conferite alle parti sociali ampie competenze in materia di esecuzione (in particolare per quanto riguarda le sanzioni) che l'UE non contempla in questa forma.

Confronto tra il diritto dell'UE sul distacco dei lavoratori e le misure di accompagnamento: consultazione dell'estate 2018

Nell'estate del 2018 in Svizzera si è tenuta una consultazione sui punti ancora in sospeso in materia di misure di accompagnamento, a cui hanno partecipato le organizzazioni dei datori di lavoro, la Conferenza dei Governi cantonali (CdC) e la Conferenza dei direttori dell'economia pubblica (CDEP). I sindacati non hanno partecipato. La consultazione verteva anche sull'analisi del diritto UE sul distacco dei lavoratori e delle misure di accompagnamento attuali. La conclusione a cui sono giunti i partecipanti è che il recepimento del diritto dell'UE presenta pochi aspetti imponderabili, a condizione che gli elementi fondamentali del sistema svizzero possano essere garantiti. I partecipanti hanno inoltre concluso che anche un termine di notifica preliminare più breve può produrre lo stesso effetto se si riescono a creare i necessari presupposti tecnici e organizzativi.

C.3.3. Effetti della proposta dell'UE sulle misure di accompagnamento

Nella sua proposta l'Unione europea chiede che tutto il diritto dell'UE sul distacco dei lavoratori venga integrato nell'ALC. Ciò comporterebbe un adeguamento dell'ALC e, di conseguenza, una revisione della legge sui lavoratori distaccati nonché di altre basi legali nazionali in materia di scambio di informazioni e dati e di assistenza amministrativa e all'esecuzione, oltre che della pertinente ordinanza. L'UE riconosce tuttavia che il recepimento del diritto europeo non basta, da solo, a coprire tutte le esigenze di tutela in Svizzera. Per questo si è offerta di accettare una serie di strumenti supplementari oltre a quelli già previsti nel diritto UE sul distacco dei lavoratori. In concreto la proposta dell'UE comprende la definizione nell'Accordo delle seguenti misure fondamentali:

1. la possibilità di fissare, per specifici settori, un termine di notifica preliminare di quattro giorni lavorativi sulla base dell'analisi dei rischi (oggi otto giorni)¹⁴;
2. l'obbligo di depositare una cauzione per gli attori che non hanno rispettato i propri obblighi finanziari (oggi vige un obbligo generale di depositare una cauzione nei settori coperti da un contratto collettivo di lavoro dichiarato di obbligatorietà generale che preveda il deposito di una simile garanzia finanziaria);
3. l'obbligo di presentare i documenti per i lavoratori indipendenti.

In merito al punto 1: l'abbreviazione del termine di notifica preliminare dovrebbe essere accompagnata da adeguamenti dell'attuale procedura di notifica online e dei relativi processi. In concreto, al fine di accelerare la procedura di notifica online sarebbe necessario valutare in che modo è possibile accelerare in maniera significativa soprattutto la trasmissione dei dati di notifica agli organi preposti all'esecuzione. Con una banca dati nazionale dei prestatori di servizi provenienti dall'UE si potrebbero migliorare gli scambi tra la Confederazione, i Cantoni e gli organi di controllo delle commissioni paritetiche (CP), semplificando così i controlli basati sui rischi. Si potrebbe inoltre valutare se, grazie all'impiego dell'intelligenza artificiale, sia più facile identificare e controllare le imprese straniere che si registrano modificando leggermente il nome o che falliscono e si ricostituiscono nell'arco di poco tempo. Per gli altri settori potrebbe essere richiesta una notifica al più tardi a partire dal momento dell'inizio dei lavori.

In merito al punto 2: le cauzioni sono state introdotte al fine di tutelare le pretese delle commissioni paritetiche per quanto riguarda i contributi alle spese di esecuzione, l'addebito delle spese di controllo alle aziende inadempienti e le pene convenzionali. Affinché l'obbligo di depositare una cauzione continui a produrre gli stessi effetti anche dopo il suo adeguamento, bisognerebbe garantire che anche le aziende straniere adempiano effettivamente ai loro obblighi. Ciò sarebbe possibile solo ottimizzando la procedura di notifica online in modo che le aziende inadempienti non possano registrarsi con un nuovo nome nonché prevedendo la possibilità di sanzioni in caso di mancato deposito della cauzione (p. es. introduzione del blocco delle prestazioni se non viene depositata la cauzione).

In merito al punto 3: per quanto concerne i prestatori di servizi indipendenti, l'offerta dell'UE è in linea con la normativa svizzera attuale, pertanto non sarebbe necessaria alcuna modifica legislativa.

Con un disciplinamento vincolante dal punto di vista del diritto internazionale pubblico nel Protocollo 1 all'Accordo istituzionale, le relative misure sarebbero garantite in modo più efficace e duraturo rispetto

¹⁴ Per i settori a rischio di cui all'articolo 6 dell'ordinanza sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist) il termine di notifica preliminare di 8 giorni si applica a partire dal primo giorno, mentre per tutti gli altri lavori è obbligatorio soltanto se la loro durata è superiore a 8 giorni per anno civile.

a oggi. A tale proposito va osservato che l'UE propone di garantire in una forma che ritiene proporzionata proprio quelle misure che in precedenza aveva maggiormente criticato.

Le altre misure di accompagnamento sono in ampia misura comparabili alle disposizioni del diritto oggi in vigore nell'UE (direttiva di applicazione e direttiva modificata sul distacco dei lavoratori). Questo vuol dire che non sarebbero sancite nell'Accordo e sarebbero soggette all'evoluzione del diritto e all'esame del tribunale arbitrale. Va al contempo constatato che, nel tenore, esse sono nella maggior parte dei casi molto simili alle misure dell'UE e pertanto non sono a rischio nella sostanza; anzi, nella forma possono essere modificate unilateralmente in modo tale da mantenere l'effetto di tutela espletato finora.

Oltre al termine di notifica preliminare, al disciplinamento delle cauzioni e all'obbligo generale di presentare i documenti per i prestatori di servizi indipendenti, l'UE ha messo in discussione in particolare la proporzionalità delle doppie sanzioni (amministrative e di diritto civile). Secondo il diritto svizzero la doppia sanzione (amministrativa e di diritto civile) è ammessa e rappresenta una misura proporzionata. Tuttavia, qualora il tribunale arbitrale la considerasse sproporzionata, sarebbe possibile adottare misure sostitutive a livello nazionale. L'obiettivo delle sanzioni è quello di punire chi non rispetta le norme nonché di dissuadere e di prevenire i reati. L'effetto preventivo potrebbe essere garantito anche inasprendo le sanzioni amministrative o le relative pene convenzionali.

Un altro aspetto di fondamentale importanza per l'UE è che i controlli siano efficaci nonché proporzionati e basati sui rischi. Inoltre, non devono essere discriminatori. In tale contesto ha ripetutamente richiamato l'attenzione sul fatto che le aziende che distaccano lavoratori dall'UE sono sottoposte a maggiori controlli rispetto alle imprese svizzere. La densità dei controlli per le aziende che distaccano lavoratori è più elevata rispetto a quella prevista per le aziende svizzere, ma tali controlli non possono essere paragonati. I controlli a cui sono sottoposte le aziende svizzere sono più approfonditi (controllo integrale e non incentrato solo sulle disposizioni salariali) rispetto a quelli effettuati sulle aziende straniere che distaccano lavoratori e il periodo di controllo è più lungo (di regola due anni). Negli ultimi anni l'esecuzione delle misure di accompagnamento si è basata molto di più sui rischi. I controlli svolti in applicazione della strategia di controllo basata sui rischi vengono ormai effettuati, di regola, soltanto una volta l'anno. Pertanto, la Svizzera garantisce già ora controlli proporzionati, basati sui rischi e non discriminatori, come richiesto dall'UE. Ma anche in questo caso non è da escludere che la prassi seguita dalla Svizzera possa essere sottoposta a un controllo di legalità da parte del tribunale arbitrale qualora l'UE ritenesse i controlli effettuati in Svizzera non conformi al principio di proporzionalità.