



# L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'UE e il Regno Unito dal punto di vista della Svizzera

Il 24 dicembre 2020 l'Unione europea (UE) e il Regno Unito hanno raggiunto un'intesa su un nuovo accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione (*Trade and Cooperation Agreement*, TCA). L'accordo, con il quale l'UE e il Regno Unito gettano le fondamenta per le relazioni dopo la «Brexit», è stato firmato il 30 dicembre 2020 e si applica in via provvisoria dall'inizio dell'anno. Il Parlamento britannico lo ha già approvato, mentre il Parlamento europeo deciderà presumibilmente in marzo.

In sostanza, il TCA è un accordo di libero scambio che si estende a una collaborazione in una serie di altri settori. Si distingue quindi chiaramente dagli accordi bilaterali stipulati tra la Svizzera e l'UE, che vanno oltre il libero scambio e consentono alla Svizzera di partecipare a settori del mercato interno dell'UE. Per quanto riguarda le relazioni bilaterali con il Regno Unito, la Svizzera ha negoziato, nell'ambito della strategia «Mind the Gap» del Consiglio federale, una serie di nuovi accordi indipendentemente dal TCA, grazie ai quali i diritti e gli obblighi vigenti restano in gran parte garantiti.

## 1 Punti essenziali dell'accordo UE-Regno Unito

L'accordo si basa su tre pilastri:

- il pilastro del **«libero scambio»** comprende il commercio di beni e servizi come pure una serie di altri settori, ad esempio gli investimenti, la concorrenza, gli aiuti di Stato, la sostenibilità, il trasporto aereo e terrestre, l'energia, la partecipazione a programmi faro dell'UE come *Horizon Europe*, la sanità, il commercio digitale, la protezione dei dati e la cybersicurezza nonché il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale;
- nell'ambito della **cooperazione delle autorità di contrasto e giudiziarie** in materia penale e civile è creato un nuovo quadro per la collaborazione;
- nel pilastro della **«governance»** sono disciplinate questioni istituzionali, come la creazione di un cosiddetto «consiglio di partenariato» nonché di numerosi comitati e gruppi di lavoro per la corretta applicazione dell'accordo. Vi rientrano anche meccanismi vincolanti di esecuzione e composizione delle controversie, come l'istituzione di un collegio arbitrale nonché misure correttive e compensative (in parte intersettoriali).

In sintesi, il TCA è un **accordo di libero scambio**, che comprende tutti i settori economici rilevanti e prevede inoltre una stretta cooperazione a livello politico e tecnico. Le Parti rinunciano reciprocamente a dazi doganali e restrizioni quantitative (*no tariffs, no quotas*) per tutte le merci, compresi i beni agricoli. Avendo adottato l'approccio del libero scambio, nell'am-

bito del TCA il Regno Unito non recepisce il diritto europeo (nessuna armonizzazione del diritto). Di conseguenza, l'UE e il Regno Unito formano ora due mercati separati, ossia due spazi normativi distinti, e il Regno Unito perde l'accesso equo e senza ostacoli al mercato interno dell'UE. Concretamente, le merci britanniche importate nell'UE sottostanno – seppur in franchigia doganale – alle procedure doganali dell'UE nonché a tutti gli altri requisiti dell'UE applicabili alle importazioni (esami, controlli, registrazioni ecc.), al fine di garantire il rispetto delle prescrizioni dell'UE. Il commercio in franchigia doganale è inoltre soggetto a norme di origine relativamente restrittive, di natura puramente bilaterale (in altre parole, le catene di valore aggiunto comprendenti quote di valore creato in Paesi terzi, compresi la Svizzera, gli Stati del Mediterraneo e i Balcani occidentali, sono in parte escluse dal libero scambio).

Nel settore dei **servizi finanziari**, con il TCA il Regno Unito perde i suoi diritti di *passporting* transfrontalieri riservati agli Stati membri dell'UE. Pur contemplando i servizi finanziari, l'accordo contiene però solo impegni molto generali, come quelli assunti dall'UE con altri Paesi nell'ambito di accordi di libero scambio.

Una dichiarazione congiunta allegata al TCA contiene una bozza delle condizioni per la partecipazione del Regno Unito ai **programmi dell'UE**. L'obiettivo è di consentire al Regno Unito l'accesso a *Horizon Europe*, al programma Euratom di ricerca e formazione, al reattore sperimentale a fusione ITER, al programma di osservazione della Terra Copernicus nonché al sistema di sorveglianza e tracciamento satellitare dell'UE (SST).

Nell'ambito del TCA, il Regno Unito s'impegna a rispettare la **parità di condizioni di concorrenza** (*level playing field*), anche qui senza tuttavia recepire il diritto europeo. A tal fine sono garantiti standard elevati, che si orientano al diritto europeo applicabile, non solo per gli **aiuti di Stato**, bensì anche in settori come la protezione dell'ambiente e i cambiamenti climatici, i diritti sociali e dei lavoratori nonché la trasparenza fiscale (*no dumping*, cfr. n. 2 lett. c). Sono previsti anche **meccanismi vincolanti di esecuzione e risoluzione delle controversie**, compresa la possibilità di misure correttive, per evitare un'erosione degli standard dell'UE in materia di aiuti, ad esempio se il Regno Unito sfruttasse la sua autonomia normativa per garantire sovvenzioni sleali. Sono possibili anche misure compensative (p. es. la reintroduzione di dazi doganali), ad esempio se l'UE dovesse inasprire sensibilmente determinati requisiti e il Regno Unito no (*rebalancing mechanism*).

Per comporre le controversie, il TCA prevede la possibilità di una **classica procedura dinanzi al collegio arbitrale**, senza alcun ruolo per la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). Si tratta della conseguenza logica dell'approccio basato sul libero scambio senza armonizzazione del diritto: dal momento che nell'ambito del TCA il Regno Unito non recepisce il diritto europeo, appare superfluo un ruolo della CGUE nell'interpretare tale diritto. La CGUE si riserva tuttavia certe competenze, in particolare nell'ambito dell'accordo di recesso e del protocollo concernente l'Irlanda del Nord (nella

misura in cui entra in gioco il diritto europeo, p. es. la protezione dei diritti acquisiti in materia di libera circolazione nell'accordo di recesso) nonché nell'ambito della partecipazione a programmi dell'UE (per le decisioni emanate da organi dell'UE).

Entrambe le Parti possono **denunciare** l'accordo. In caso di denuncia verrebbe a cadere l'intero pacchetto, compresi gli accordi conclusi tra l'UE e il Regno Unito in futuro. Sussiste anche la possibilità di disdire singoli titoli o parti dell'accordo (p. es. la parte sul commercio). Se tuttavia è disdetto ad esempio il titolo dedicato alla pesca, in virtù di una sorta di «clausola ghigliottina» orizzontale sono sospesi anche altri titoli, come il commercio e il trasporto aereo e terrestre.

Nelle relazioni tra l'UE e il Regno Unito non vige più la **libera circolazione delle persone**. Con la libera circolazione, l'UE ha escluso anche un'ulteriore partecipazione del Regno Unito alla collaborazione Schengen in materia di sicurezza e al Sistema d'informazione Schengen SIS.

Nell'ambito del TCA, il Regno Unito non s'impegna a versare alcun contributo alla riduzione delle disparità sociali ed economiche all'interno dell'UE (**coesione**), che l'UE si aspetta solo dagli Stati terzi che hanno accesso al mercato interno dell'UE (anche altri Stati terzi con cui l'UE ha unicamente relazioni di libero scambio, come il Canada o il Giappone, non versano alcun contributo di coesione).

## 2 Rilevanza per le relazioni Svizzera-UE

### a. Libero scambio classico o partecipazione settoriale al mercato interno dell'UE

L'approccio basato sul libero scambio scelto dal Regno Unito si distingue nettamente dal modello della «via bilaterale» tra la Svizzera e l'UE. Quest'ultimo va ben oltre la **rinuncia a dazi doganali e contingenti** (accordo di libero scambio Svizzera-UE del 1972) e garantisce alla Svizzera, in settori selezionati, un **accesso equo, perlopiù senza ostacoli, al mercato interno dell'UE**. In altre parole, in questi settori le imprese industriali svizzere sono trattate sostanzialmente come le imprese dell'UE e i lavoratori, gli studenti e gli operatori economici svizzeri come quelli dell'UE (e viceversa). Questa parità di trattamento si basa sull'armonizzazione del diritto, garantita nell'ambito dei relativi accordi sull'accesso al mercato attraverso un'impostazione equivalente della legislazione svizzera o il recepimento del diritto europeo pertinente. Nelle conclusioni del rapporto del 2015 in risposta al postulato Keller-Sutter «Un accordo di libero scambio con l'UE al posto degli accordi bilaterali», il Consiglio federale rileva che anche un accordo di libero scambio globale ammodernato rappresenterebbe un chiaro «passo indietro rispetto agli accordi bilaterali esistenti». Lo stesso vale anche per il TCA.

Tra i **vantaggi** dell'accordo Svizzera-UE sull'accesso al mercato figurano quelli enumerati qui di seguito.

→ **Ostacoli tecnici al commercio:** a differenza della Svizzera e ad eccezione di poche agevolazioni settoriali specifiche (p. es. per i veicoli a motori e i medicinali), in futuro il Regno Unito non disporrà più di un accordo con l'UE sul riconoscimento reciproco delle valutazioni della conformità o dell'equivalenza delle prescrizioni sui prodotti (*Mutual Recognition Agreement*, MRA). I prodotti britannici dovranno quindi soddisfare i requisiti dell'UE come tutti i prodotti provenienti da Stati terzi e potranno essere soggetti a esami della conformità UE e a controlli supplementari (ossia a nuovi ostacoli tecnici al commercio), mentre i prodotti svizzeri certificati possono essere esportati nell'UE senza altre condizioni.

→ **Agricoltura:** al confine tra il Regno Unito e l'UE, l'importazione di generi alimentari, piante, animali e prodotti di origine animale sarà soggetta a controlli per verificare, tra le altre cose, il rispetto delle prescrizioni sanitarie e fitosanitarie. Questi prodotti potranno essere importati solo con i relativi certificati. La Svizzera e l'UE formano invece, in virtù dell'accordo agricolo, uno spazio veterinario unico, all'interno del quale le prescrizioni armonizzate sul commercio di animali e prodotti di origine animale

permettono di rinunciare a controlli al confine. Grazie alle basi legali equivalenti, la Svizzera ha un accesso al mercato nettamente più ampio, ad esempio anche per i prodotti fitosanitari, i foraggi e le sementi.

- **Trasporto aereo:** l'accordo UE-Regno Unito è un classico accordo bilaterale sul traffico aereo, volto a garantire la connettività di base tra l'UE e il Regno Unito. Con l'accordo sul trasporto aereo, la Svizzera partecipa invece al mercato dell'aviazione dell'UE in modo sostanzialmente equo. Le compagnie aeree svizzere sono autorizzate, a differenza ad esempio di quelle britanniche, a effettuare voli con passeggeri o merci tra due Stati membri dell'UE (grande cabotaggio) nonché voli in coincidenza da e verso Stati terzi (p. es. Zurigo-Monaco-Pechino). Siccome la Svizzera partecipa inoltre all'*Agenzia europea per la sicurezza aerea* (AESA), tutti i certificati di navigabilità, le licenze, i certificati di idoneità ecc. svizzeri sono riconosciuti automaticamente nell'UE.
- **Trasporti terrestri:** a differenza del Regno Unito, con l'accordo sui trasporti terrestri la Svizzera partecipa in modo sostanzialmente equo al mercato liberalizzato dei trasporti stradali dell'UE. I trasportatori svizzeri di merci sono in possesso di una licenza di trasporto riconosciuta nell'UE che, a differenza dell'accordo UE-Regno Unito, consente anche prestazioni di trasporto tra gli Stati membri dell'UE. L'accordo sui trasporti terrestri va però ancora più in là, ad esempio con le disposizioni sulla politica di trasferimento e la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Un altro elemento importante è il traffico ferroviario internazionale, non contemplato nel TCA, ma che nelle relazioni tra l'UE e il Regno Unito non svolge neanche un ruolo importante.
- **Libera circolazione delle persone:** nelle future relazioni tra l'UE e il Regno Unito la libera circolazione delle persone è abolita così come il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali (riconoscimento dei diplomi). La mobilità professionale e l'accesso al mercato europeo del lavoro saranno quindi ostacolati per i cittadini e l'economia del Regno Unito. L'accordo sulla libera circolazione delle persone Svizzera-UE garantisce invece ai lavoratori svizzeri la mobilità professionale e all'economia l'accesso equo al mercato dell'UE per trovare le forze lavoro di cui ha bisogno. Le misure di accompagnamento costituiscono un mezzo efficace per proteggere i salari svizzeri.

Viceversa, in alcuni settori il TCA va chiaramente più in là degli impegni assunti con gli accordi tra la Svizzera e l'UE. È il caso in particolare nel settore dei prodotti agricoli, nel quale l'UE e il Regno Unito si sono accordati su un commercio completamente privo di dazi doganali e contingenti. Gli accordi Svizzera-UE prevedono invece concessioni doganali, che rispondono agli interessi reciproci, per beni agricoli di base e prodotti agricoli trasformati.

## b. Meccanismi istituzionali

Conformemente all'approccio basato sul libero scambio, che si basa su principi e standard di diritto economico internazionale classici e non su un'armonizzazione con il diritto europeo, per le relazioni tra l'UE e il Regno Unito il TCA prevede meccanismi istituzionali diversi da quelli del progetto di Accordo istituzionale Svizzera-UE: nelle relazioni tra l'UE e il Regno Unito un recepimento dinamico del diritto e un ruolo della CGUE per interpretare il diritto europeo nell'ambito della composizione delle controversie sono infatti superflui.

Come noto, con l'Accordo istituzionale la Svizzera mira invece a consolidare e a sviluppare ulteriormente l'accesso al mercato interno dell'UE, che si basa sull'armonizzazione del diritto. L'Accordo istituzionale prevede pertanto un **recepimento dinamico** degli sviluppi pertinenti del diritto europeo come pure un procedimento dinanzi al collegio arbitrale con la particolarità che per interpretare il diritto europeo contenuto nell'Accordo – se necessario e rilevante – tale collegio **si rivolga alla CGUE**.

A causa dei modelli relazionali distinti e fintanto che l'UE insiste sulla sovranità della CGUE in materia d'interpretazione del diritto europeo, la soluzione per la composizione delle controversie dell'accordo UE-Regno Unito non potrà essere trasferita nell'Accordo istituzionale.

## c. Level playing field/aiuti di Stato

Per quanto riguarda la «parità di condizioni di concorrenza» (*level playing field*, cfr. anche n. 1), pur non basandosi sul recepimento del diritto gli impegni del Regno Unito si orientano al diritto europeo e dal profilo tematico sono nettamente più estesi di quelli previsti nel progetto di Accordo istituzionale.

- Oltre agli aiuti di Stato gli impegni del Regno Unito riguardano anche numerosi **altri settori orizzontali**, segnatamente la protezione dell'ambiente e del clima, i diritti sociali e dei lavoratori nonché la trasparenza fiscale (*no dumping*). Le disposizioni dell'Accordo istituzionale si limitano invece al settore degli aiuti di Stato.
- Gli impegni orizzontali del Regno Unito si applicano inoltre, salvo qualche eccezione (p. es. il commercio agricolo), **a tutte le relazioni commerciali tra l'UE e il Regno Unito**, senza che quest'ultimo ottenga l'accesso al mercato interno. Le disposizioni sugli aiuti di Stato dell'Accordo istituzionale si applicano invece esclusivamente all'accordo sul trasporto aereo e fungono da cornice per eventuali futuri accordi sull'accesso al mercato: si applicano quindi solo a settori nei quali la Svizzera ottiene l'accesso al mercato interno dell'UE.
- Le norme sugli aiuti materiali contenute nel TCA sono infine molto **più dettagliate** delle disposizioni contenute nel progetto di Accordo istituzionale (anche se alla fine il livello d'impegno del Regno Unito sarà simile a quello valevole per la Svizzera nell'ambito dell'accordo sul tra-

sporto aereo). Lo stesso vale per le norme contenute nel TCA concernenti la vigilanza sugli aiuti di Stato, di modo che il margine di manovra è limitato.

#### d. Autonomia normativa

Il confronto tra l'approccio britannico basato sul libero scambio e la via scelta dalla Svizzera evidenzia una certa conflittualità tra autonomia normativa e accesso al mercato: il libero scambio consente una maggiore autonomia normativa a scapito dell'accesso al mercato, viceversa l'armonizzazione settoriale del diritto migliora l'accesso al mercato a scapito dell'autonomia normativa. Come rilevato nel rapporto del Consiglio federale in risposta al postulato Keller-Sutter, perlomeno per la Svizzera con la sua situazione iniziale specifica il guadagno in autonomia normativa in una relazione basata sul libero scam-

bio va tuttavia relativizzato: si tratterebbe essenzialmente di un'**autonomia formale**. Con la via bilaterale l'armonizzazione del diritto si limita infatti a settori di mercato selezionati, nei quali un ravvicinamento del diritto al contesto europeo – ossia un «adattamento autonomo» – sarebbe nell'interesse della Svizzera anche senza accordi bilaterali, per via della stretta integrazione economica (in caso di adattamento autonomo in assenza di un accordo mancherebbe però il riconoscimento reciproco dell'armonizzazione del diritto, il che creerebbe a sua volta ostacoli all'accesso al mercato).

I meccanismi vincolanti di esecuzione e risoluzione delle controversie con la possibilità di misure compensative concernenti il rispetto delle disposizioni sul *level playing field* nell'accordo UE-Regno Unito significano, tra le altre cose, che differenze contenutistiche significative tra il diritto del Regno Unito e quello europeo potrebbero comportare costi considerevoli.

### 3 Rilevanza per le relazioni tra la Svizzera e il Regno Unito

Dal 1° gennaio 2021, alla scadenza del periodo transitorio, gli accordi bilaterali Svizzera-UE non saranno più applicabili al Regno Unito. Con la conclusione di sette nuovi accordi tra la Svizzera e il Regno Unito in materia di commercio, servizi, trasporto aereo e terrestre, migrazione, assicurazioni e cooperazione di polizia, nell'ambito della strategia «*Mind the Gap*» la **continuità giuridica** nelle relazioni tra la Svizzera e il Regno Unito era già stata garantita anticipatamente, in ampi settori, indipendentemente da un'intesa tra l'UE e il Regno Unito.

Nell'accordo UE-Regno Unito non è però stata raggiunta una **continuità completa** in determinati settori dell'accesso al mercato che nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE si basano sul diritto armonizzato. Siccome le nuove relazioni tra l'UE e il Regno Unito non si fondano sull'armonizzazione del diritto, gli accordi o parti di accordo risultanti dalle relazioni tra la Svizzera e l'UE, che si basano su norme comuni, non possono essere trasferiti alle relazioni tra la Svizzera e il Regno Unito. In ambito commerciale è il caso, per esempio, dell'accordo sulle agevolazioni doganali e la sicurezza doganale, di settori dell'accordo agricolo (p. es. l'accordo veterinario) nonché dell'MRA (ad eccezione dei settori dei veicoli a motore, delle buone prassi di laboratorio e delle buone prassi di fabbricazione dei medicinali). Non è garantito neanche il cumulo diagonale dell'origine delle merci, poiché l'UE e il Regno Unito hanno convenuto un sistema di origine puramente bilaterale. Ciò avrà un impatto negativo su importanti catene di valore aggiunto con partecipazioni svizzere.

Al termine di questa fase la collaborazione con il Regno Unito può ora concentrarsi sull'**ampliamento delle relazioni tra la Svizzera e il Regno Unito**, per esempio nei settori dei servizi finanziari e del commercio («*Mind the Gap Plus*»).