

## Documento programmatico per un accordo quadro migliore Svizzera – UE

(aggiornamento novembre 2020)

**autonomiesuisse** è un'iniziativa centrista ad ampio raggio, avviata da personalità dell'economia e della politica, in un contesto imprenditoriale.

**autonomiesuisse** si adopera per:

- una **Svizzera aperta al mondo** con accordi bilaterali con tutti i partner importanti
- una **democrazia vivace e un federalismo** con strutture decisionali decentrate che garantiscano buone condizioni quadro per l'economia e la società
- il **modello di successo svizzero** con i suoi vantaggi in termini di innovazione, flessibilità, libertà economica e competitività globale, che dovranno continuare a migliorare anche in futuro
- il **percorso bilaterale e l'accordo di libero scambio con l'UE**, che devono essere sviluppati ulteriormente insieme e su un piano di parità con l'UE, in un partenariato di reciproco vantaggio.

### La nostra analisi: l'accordo quadro compromette il modello di successo svizzero

Nell'accordo quadro attuale, l'UE è al contempo parte contraente, autorità di controllo e arbitro. Questa peculiarità ha comportato la fine del classico percorso bilaterale tra i due partner paritari, l'UE e la Svizzera. Il presente accordo quadro **integra la Svizzera nel mercato interno dell'UE** in tutti gli **accordi di accesso al mercato** attuali e futuri. Nelle questioni di mercato interno la Svizzera è soggetta al diritto comunitario, ed è l'UE a definire quali siano tali questioni. La Svizzera rischia così di perdere, nel breve termine, parte del suo cosmopolitismo e delle sue buone condizioni quadro, che costituiscono il fulcro del suo modello di successo. Dal punto di vista economico, l'attuale accordo quadro mette in discussione il modello di successo svizzero.

Molte aziende svizzere di medie e grandi dimensioni operano con successo in tutto il mondo. Grazie alle innovazioni, sono leader del mercato mondiale in nicchie esigenti, non da ultimo grazie alle buone condizioni quadro della Svizzera. L'accordo quadro, con l'adozione dell'eccessivo diritto comunitario e delle sue disposizioni individuali burocratiche, sta determinando una **riduzione graduale della libertà economica** e delle **buone condizioni quadro** della Svizzera. L'interpretazione dinamica del diritto comunitario in questioni di politica economica, sociale, fiscale e ambientale può privare la Svizzera di numerosi vantaggi comparativi. Il nostro Paese sta mettendo a repentaglio, a lungo termine, la sua straordinaria posizione globale in termini di innovazione e competitività.

Con la minaccia di perdere, in futuro, la facoltà di concludere liberamente nuovi accordi commerciali con stati terzi, a lungo andare la Svizzera entrerà a far parte di un blocco economico contraddistinto da tratti protezionistici. Questo comprometterà il nostro dinamismo economico, riducendo le potenzialità della Svizzera nei mercati globali in rapida crescita. La perdita della posizione cosmopolita **diminuirà la competitività globale** delle aziende svizzere. Ne risentiranno l'attrattiva della piazza svizzera e il benessere.

## Quali sono i problemi concreti dell'attuale accordo quadro?

### Problemi dal punto di vista del Consiglio federale: tre aspetti sostanziali

Il **Consiglio federale** ha riconosciuto che il presente accordo è inaccettabile per la Svizzera e che, in una votazione popolare, non otterrebbe la maggioranza dei consensi. Sollecita pertanto, alla Commissione UE, chiarimenti e determinate rinegoziazioni in tre aree problematiche che reputa critiche:

- **Direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE**

L'accordo quadro non specifica se la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE debba essere recepita o meno. Nelle decisioni prese finora, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha dichiarato la suddetta direttiva una parte essenziale del mercato interno. La direttiva dovrebbe, quindi, di fatto essere introdotta nel trattato senza esclusioni. Ciò comporterebbe, per le istituzioni sociali svizzere, **costi aggiuntivi annuali dell'ordine di miliardi**. Il nostro Paese attirerebbe ancora più immigrazione dall'UE rispetto a oggi, perché la suddetta direttiva permetterebbe ai cittadini dell'UE senza un posto di lavoro di **migrare verso il nostro stato sociale**. Per evitare ciò, dovremmo abbassare il nostro stato sociale al livello dell'UE.

- **Aiuti di stato**

Non è nemmeno chiaro quali aiuti di stato sarebbero ancora consentiti in un accordo quadro. Ciò riguarderebbe non solo la Confederazione, ma soprattutto i **Cantoni**, le cui leggi dovrebbero soddisfare **direttamente** anche i **requisiti dell'UE**. Perderebbero le più importanti competenze federaliste (aiuti di stato, imposte, ecc.).

- **Protezione dei salari**

La protezione dei salari non è più garantita come lo è stata finora. In futuro, l'UE potrebbe **modificare unilateralmente** le norme sulla protezione dei salari in qualsiasi momento. In diverse sentenze, inoltre, la CGUE ha anteposto il libero mercato alla protezione dei salari.

### Problemi dal punto di vista di autonomiesuisse: tre questioni essenziali di sovranità

Non bastano i tre chiarimenti richiesti dal Consiglio federale. Si tratta piuttosto di questioni di sovranità. Nonostante l'UE e la Svizzera siano fortemente collegate dal punto di vista economico, i rispettivi **sistemi politici** sono molto diversi. Spesso nell'UE la **democrazia diretta** e il **federalismo** della Svizzera sono poco compresi.

Sia l'UE che la Svizzera traggono enormi vantaggi dalla stretta collaborazione economica e politica in partenariato. Entrambe le parti hanno quindi interesse a proseguire il percorso bilaterale. Questo percorso, però, deve rispettare le differenze politiche.

Dal punto di vista di **autonomiesuisse**, valutando l'attuale accordo quadro emergono tre questioni di sovranità essenziali: in primo luogo, le **controversie vanno risolte** da un organo neutrale, in secondo luogo la Svizzera deve continuare a perseguire una **politica commerciale globale indipendente** e, in terzo luogo, l'adozione dinamica del diritto comunitario richiede un **equo opting-out** per la Svizzera.

## Questione di sovranità 1:

### Le controversie vanno risolte da un tribunale arbitrale neutrale (senza la CGUE)

In caso di dissensi, le parti si consultano in seno a un comitato settoriale. Se il comitato non trova una soluzione, ciascuna delle parti può adire un **tribunale arbitrale** affinché si pronunci. Per le questioni che riguardano il mercato interno, detto tribunale deve sottoporre la questione in modo vincolante alla **Corte di giustizia dell'Unione europea** (CGUE). «La sentenza della Corte di giustizia dell'UE è vincolante per il tribunale arbitrale», recita l'art. 10, cpv. 3 dell'accordo quadro.

L'articolo IV.3 del protocollo 3 sul tribunale arbitrale stabilisce che, per il tribunale stesso, si applicano solamente le norme derivanti dall'accordo quadro, i relativi accordi, gli atti giuridici dell'UE e le norme di diritto internazionale. Il diritto svizzero, in particolare la Costituzione federale svizzera, è irrilevante. Nelle principali questioni di politica economica, sociale, fiscale e ambientale **la Svizzera è soggetta alla CGUE**.

### La posizione di autonomiessuisse:

- La CGUE ha un **obiettivo politico**: approfondire l'integrazione dell'UE. Il cosiddetto «effet utile» è un importante principio di interpretazione della CGUE. Stabilisce che ogni sentenza della Corte deve contribuire a promuovere il **rafforzamento politico dell'Unione**.
- In caso di controversie, la **Svizzera** avrebbe **poche possibilità** di ricevere una valutazione imparziale. A differenza della Svizzera, che non ha una giurisdizione costituzionale, la CGUE svolge un ruolo importante nel processo legislativo dell'UE.
- Inoltre, l'UE sta **costantemente ampliando gli ambiti** considerati rilevanti per il **mercato interno**, in quanto gli stessi non sono soggetti all'unanimità, bensì alle decisioni a maggioranza. Questo è avvenuto fra l'altro anche con la legislazione sul mercato del lavoro, il che alla fine ha fatto sì che la Gran Bretagna optasse per la Brexit.
- La Commissione UE si sta attualmente adoperando per estendere la rilevanza del mercato interno alla **tassazione delle imprese**. L'obbligo di fatto di adottare la legislazione UE relativa al mercato interno modificherebbe notevolmente, nel medio termine, le condizioni quadro economiche in Svizzera.
- Lo dimostra il livello di imposizione **fiscale**. Oggi l'UE ha un'aliquota d'imposizione media del 41 per cento del prodotto nazionale lordo, mentre tale aliquota in Svizzera ammonta al 27 per cento. In genere, l'UE stabilisce aliquote minime in queste procedure. L'aliquota IVA minima dell'UE, ad esempio, è attualmente del 15 per cento – mentre in Svizzera l'aliquota normale è del 7,7 per cento.
- Poiché l'accordo quadro si applicherebbe anche a tutti i futuri accordi di accesso al mercato e visto che il futuro è molto difficile da prevedere, la Svizzera non può aderire a un **sistema troppo rigido**, la cui controparte funge anche da arbitro.

### Le richieste di autonomiessuisse:

- In caso di controversie, deve pronunciarsi in via definitiva un **tribunale arbitrale neutrale**, senza il coinvolgimento della CGUE.
- Poiché l'accordo quadro è un accordo bilaterale tra stati sovrani, il tribunale arbitrale deve basarsi in egual misura sul **diritto di entrambe le parti**.

## Questione di sovranità 2:

### La politica commerciale svizzera deve rimanere libera – no ALS nell'accordo quadro

Nell'allegato all'accordo quadro, la Svizzera si impegna a rinegoziare il suo **trattato più importante** con l'UE, l'**accordo di libero scambio (ALS)** del 1972, e ad assoggettarlo alle regole del gioco dell'accordo quadro. Adesso anche la clausola ghigliottina, l'adozione dinamica dei diritti e la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) si applicherebbero all'ALS. La posizione della Svizzera in questo ALS sarebbe fortemente indebolita.

L'ALS è stato aggiunto come allegato all'accordo solo nelle fasi finali dei negoziati, nel 2018, sotto la pressione dell'UE.

#### La posizione di autonomisesuisse:

- Se l'UE dovesse **risolvere** l'accordo quadro, cosa possibile in qualsiasi momento, la Svizzera perderebbe, di punto in bianco, non solo gli accordi bilaterali I e tutti i nuovi accordi bilaterali di accesso al mercato, ma anche l'ALS.
- L'economia svizzera delle importazioni e delle esportazioni ne uscirebbe notevolmente indebolita. Dal punto di vista di **autonomiesuisse**, sarebbe un grave errore strategico se la Svizzera fornisse all'UE questo **strumento di pressione**.
- L'inserimento dell'ALS nelle rigidità dell'accordo quadro potrebbe, inoltre, **limitare** notevolmente la **politica indipendente** del nostro Paese in materia di **commercio estero** in futuro.
- Ai sensi della dichiarazione d'intenti allegata all'accordo quadro, la Svizzera rischia di perdere, in toto o in parte, il suo **«treaty making power»** sovrano relativamente a nuovi accordi commerciali con stati terzi.
- A medio termine, si **riduce** notevolmente la **posizione concorrenziale globale** delle imprese svizzere. Soprattutto se si considera che, secondo le previsioni economiche dell'OCSE, circa il 90 per cento della crescita economica mondiale assoluta entro il 2050 avrà luogo in stati al di fuori dell'Europa.

#### Le richieste di autonomisesuisse:

- **Rinunciare all'inglobamento dell'ALS** nell'accordo quadro. Si tratta di un classico accordo commerciale bilaterale e non rientra in questo trattato istituzionale. L'inglobamento indebolirebbe la posizione della Svizzera nel commercio bilaterale con l'UE rispetto a oggi.
- Se la Svizzera intende continuare a far valere i suoi **vantaggi comparativi** nel commercio estero **mondiale** ed essere libera di concludere nuovi accordi commerciali con stati terzi, l'ALS va necessariamente escluso dall'accordo quadro.

## Questione di sovranità 3:

### L'adozione dinamica dei diritti richiede un equo opting-out

Con l'adozione dinamica, il diritto comunitario nell'ambito degli accordi di accesso al mercato attuali e futuri viene inserito nel diritto svizzero con un meccanismo specifico. L'art. 14 dell'accordo quadro impegna la Svizzera a mantenere la sua Costituzione sempre in linea con il diritto comunitario contemplato nell'accordo. Se, per decisione del Parlamento, iniziativa popolare o referendum, non ottemperiamo al diritto comunitario, l'accordo quadro prevede l'**opting-out**.

L'UE allora può adottare le cosiddette **misure di compensazione**, fino alla sospensione dei trattati. La Svizzera può sottoporre al giudizio di un tribunale arbitrale la proporzionalità delle sanzioni. La Svizzera, tuttavia, durante questa controversia giuridica, ha l'obbligo di **adottare provvisoriamente la nuova legge dell'UE**, salvo laddove dimostri che non è possibile.

### La posizione di autonomiesuisse:

- Questo **sistema così rigido** non è un opting-out né realistico né equo. Non rispetta i diritti popolari, il Parlamento e il federalismo della Svizzera.
- Molte votazioni popolari finirebbero sotto la **spada di Damocle della risoluzione dei trattati** o addirittura della clausola ghigliottina, che a lungo andare pregiudicherebbe i diritti popolari.
- Affinché in futuro la Svizzera possa tutelare i suoi interessi, i suoi diritti democratici diretti e il federalismo, deve disporre di un'**equa possibilità di opting-out**. Il Parlamento e il popolo svizzero devono poter decidere senza la minaccia di risoluzioni dei trattati con l'UE o di clausole ghigliottina.
- L'equità comporterà un prezzo da pagare sull'opting-out, e questi costi dovranno essere proporzionati e stimabili.
- Un opting-out potrebbe rispecchiare le **regole dell'OMC**. In base a queste regole, in caso di opting-out o accertate violazioni dei trattati, sono consentite misure di compensazione materiale (ad es. di carattere finanziario), ma non misure procedurali, ovvero la risoluzione dei trattati o addirittura una clausola ghigliottina.
- L'UE deve rispettare i diritti democratici diretti e il federalismo. Un equo opting-out esclude l'**applicazione provvisoria** di una legge dell'UE fino a quando non viene presa una decisione definitiva in Svizzera (ad es. in seguito a una votazione popolare) e affida la risoluzione delle controversie su questo tema alla giurisdizione di un organo neutrale al di fuori della competenza della CGUE.

### Le richieste di autonomiesuisse:

- Opting-out come da **regole dell'OMC**: solo sanzioni materiali come misure di compensazione, affidando la **risoluzione delle controversie** all'OMC in caso di opting-out.
- **Nessuna applicazione provvisoria** in Svizzera del diritto comunitario in questione fintantoché è in corso la procedura di conciliazione.
- **Rinuncia alla clausola ghigliottina**, in quanto l'accordo quadro consente misure di compensazione. Negli accordi bilaterali I non erano previste misure di compensazione, ecco perché è stata introdotta la clausola ghigliottina.

## Dove vede autonomiesuisse la necessità di altri interventi?

### La direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE compromette i servizi sociali e dev'essere esplicitamente esclusa

A causa della minaccia di una forte immigrazione dall'UE nei nostri servizi sociali, l'applicazione della direttiva sulla libera circolazione dev'essere esplicitamente esclusa dall'accordo quadro.

### Protezione dei salari, misure di accompagnamento, aiuti di stato

Quanto a protezione dei salari, misure di accompagnamento, obbligo di cauzione e aiuti di stato, **autonomiesuisse** sostiene il mantenimento dello status quo nei rapporti tra Svizzera e UE. I progetti sopra esposti sulle **questioni di sovranità** possono garantire tutto ciò.

### Sottoporre l'accordo quadro al referendum obbligatorio sui trattati internazionali

Ai sensi dell'art. 140 lett. b della Costituzione federale, l'adesione a organizzazioni per la sicurezza collettiva o a comunità sovranazionali è soggetta a referendum obbligatorio e subordinata al voto del popolo e dei Cantoni. Ciò non si applica ai trattati internazionali.

All'inizio del 2020, il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento un messaggio in base al quale anche **i trattati internazionali di carattere costituzionale** adesso sarebbero soggetti a referendum obbligatorio. Il Consiglio federale non ha ancora stabilito se l'accordo quadro rientri in questa novità. L'argomento non è trattato nel messaggio. Si deciderà in merito solo quando sarà disponibile il testo definitivo dell'accordo quadro. Sarebbe importante sapere se il testo del trattato conterrà disposizioni tanto rilevanti quanto quelle della Costituzione.

**autonomiesuisse** ritiene che l'accordo quadro, nella versione attuale, condizioni ampiamente i diritti costituzionali. Si tratta in particolare della limitazione della sovranità svizzera dettata dall'adozione dinamica dei diritti e dalla subordinazione alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE).

Anche se le nostre richieste venissero ampiamente accolte nell'accordo quadro, il trattato internazionale conterrebbe ancora **disposizioni di carattere costituzionale** (adozione dinamica dei diritti, effetto diretto sul federalismo) e andrebbe pertanto sottoposto a **referendum obbligatorio**. Anche il professore zurighese di diritto costituzionale Andreas Glaser esprime, in una perizia, un parere analogo.

Per questi motivi, in considerazione della sua portata, il Consiglio federale e il Parlamento sono tenuti a sottoporre l'accordo quadro al popolo e ai Cantoni mediante **referendum obbligatorio sui trattati internazionali**.

## Quali sono i passi successivi? Proseguire il percorso bilaterale consolidato – valutare le opzioni

Una stretta collaborazione in partenariato tra l'UE e la Svizzera è nell'interesse comune di entrambe le parti. Con gli stati europei costituiamo una comunità di valori. Ulteriori colloqui approfonditi e volti a rafforzare la fiducia dovrebbero permetterci di risolvere in modo **soddisfacente**, con l'UE, **le questioni di sovranità della Svizzera** e di stipulare un accordo quadro che consenta di proseguire il percorso bilaterale consolidato.

È auspicabile **un accordo quadro con un arbitro neutrale**, un opting-out secondo le regole dell'OMC, la rinuncia alla possibile restrizione degli accordi commerciali tra la Svizzera e gli stati terzi e all'estensione della clausola ghigliottina a ulteriori accordi. Grazie alla salvaguardia dei diritti popolari, a nostro avviso questo accordo otterrebbe la maggioranza dei consensi.

La Svizzera dovrebbe altresì valutare attentamente le **alternative a questo accordo quadro**. Tra queste vi sarebbe un nuovo accordo di libero scambio globale con l'UE, come l'**accordo CETA**, concluso tra UE e Canada. Il CETA va ben oltre un accordo di libero scambio, interessando molti ambiti dei nostri attuali accordi bilaterali, tra cui il riconoscimento reciproco e la notifica delle norme economiche, giuridiche e tecniche, unitamente a una clausola d'arbitrato bilaterale alla pari.

Qualora non si raggiungesse una soluzione soddisfacente con l'UE, **l'attenzione dovrebbe rivolgersi al mantenimento dell'attuale accordo di libero scambio** e degli accordi bilaterali in essere.

In ogni caso, è consigliabile attendere la conclusione delle trattative sulla Brexit prima che il Consiglio federale possa prendere ulteriori provvedimenti.