



Dipartimento federale
degli affari esteri DFAE
Palazzo federale ovest
3003 Berna

Konsultation.InstA@eda.admin.ch

Berna, 29 marzo 2019

Consultazione concernente la bozza di accordo istituzionale tra la Svizzera e l'Unione europea

Onorevole Consigliere federale,
gentili Signore e Signori,

vi ringraziamo per averci trasmesso la bozza di accordo istituzionale e i relativi commenti. A titolo preliminare desideriamo innanzitutto osservare che condividiamo appieno la critica espressa dai Presidenti delle Camere riguardo alla procedura adottata in quest'occasione: la consultazione lanciata dal Consiglio federale concernente il testo dell'accordo solo in parte negoziato con l'UE non è prevista né per legge, né dalla Costituzione. In tal modo il Consiglio federale crea un precedente. Nella consultazione in corso l'esecutivo chiede alle singole commissioni parlamentari di esprimere un parere su una bozza di accordo verso la quale esso non ha assunto alcuna posizione. Il Parlamento potrà condurre un reale dibattito circa il destino dell'accordo quadro solamente quando i negoziati saranno conclusi e il Consiglio federale disporrà di un testo definitivo e siglato che avrà approvato e sottoposto al Parlamento per approvazione. Inoltre servirebbe in particolare anche una legislazione concreta di attuazione che renda possibile una valutazione corretta dal punto di vista contenutistico. La politica è anche un mestiere. La bozza presentata dal Consiglio federale non costituisce una base adeguata per poter assumere una presa di posizione seria a favore o contro l'accordo. Finché rimarranno così tante questioni aperte, la presente bozza di accordo non potrà essere firmata.

Pertanto il PS intende illustrare alcune posizioni di fondo e in particolare porre le questioni da chiarire nella successiva procedura. L'obiettivo del PS consiste nel raggiungere un accordo quadro con l'UE in grado di superare l'esame di una votazione popolare, poiché relazioni solide e strutturate tra la Svizzera e l'UE sono di fondamentale importanza per il nostro Paese.

Partito socialista svizzero

Theaterplatz 4
Casella postale · 3011 Berna

Telefono 031 329 69 69
Fax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Posizione di fondo

In occasione del dibattito di attualità durante la sessione autunnale nel Consiglio nazionale del 27 settembre 2018, il PS Svizzera ha presentato in modo chiaro e tempestivo le proprie posizioni rispetto ai rapporti tra la Svizzera e l'Unione europea¹. Per l'occasione il Consigliere nazionale e presidente del gruppo parlamentare Roger Nordmann ha puntualizzato:

«La Svizzera ha deciso di rimanere fuori dall'Unione europea. Questo è un dato di fatto. Ma in questa situazione è ancora più importante curare relazioni solide, costruttive e durevoli con l'Unione europea. Ed è proprio per questo motivo che noi auspichiamo la stipula di un accordo quadro istituzionale.»

La stipula di un accordo istituzionale, che crei le basi per garantire la certezza del diritto, la partecipazione e uno sviluppo costante ed equilibrato delle relazioni economiche e commerciali con l'UE, deve continuare a essere perseguita dal Consiglio federale. Tuttavia il PS Svizzera ha ripetutamente sottolineato (si veda anche la Roadmap² sulle relazioni Svizzera-UE del 2016) come la protezione dei salari sia una condizione ineludibile per l'approvazione di un accordo quadro.

Il PS lo ha ribadito nel corso del dibattito nella sessione autunnale 2018: «Sin dai tempi dei primi accordi bilaterali in Svizzera abbiamo lottato affinché la protezione salariale venisse rafforzata ad ogni fase del processo di apertura economica verso l'Europa. Dopo il rifiuto dello SEE questa strategia della protezione dei salari ha consentito l'apertura economica sotto forma di accordi bilaterali che hanno registrato un'ampia accettazione nelle votazioni popolari. Anzi, questa politica ha gettato le basi per un potenziamento dei contratti collettivi di lavoro, portando così a un miglioramento dei salari, in particolari nei settori in cui erano a livelli molto bassi. ... L'esperienza fatta con le misure di accompagnamento è una storia di successo, anche per i numerosi cittadini dell'UE che si trovano nel nostro Paese. La storia ci insegna chiaramente che l'apertura verso l'Europa può essere raggiunta solamente attraverso il progresso sociale. Siamo pertanto risolti a difendere la protezione dei salari nel quadro dei negoziati concernenti l'accordo istituzionale. ... Se il risultato presentato in questo ambito dal Consiglio federale non sarà equilibrato, non potrà superare il test della votazione popolare. Di con-

¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=44441#!>

² https://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/sp_roadmap-eu-definitiv_d_2.pdf, tesi 9: «Un accordo quadro istituzionale è indispensabile per lo sviluppo degli accordi bilaterali. Il PS intende sostenere questo accordo se garantirà il mantenimento della protezione dei lavoratori raggiunta e l'offerta del servizio pubblico e consentirà una partecipazione ragionevole della Svizzera nello sviluppo del diritto europeo».

sequenza dobbiamo proseguire i negoziati a Bruxelles, senza abbandonare la nostra posizione.»

Nulla è cambiato in questa posizione di fondo: il PS auspica relazioni solide e strutturate con l'Unione europea e un loro consolidamento. Il PS pertanto è a favore di un accordo quadro (accordo istituzionale). Allo stesso tempo s'impegna per assicurare l'attuale ed efficace protezione dei salari, che rappresenta la base per poter mantenere, garantire e approfondire relazioni solide e strutturate con l'Unione europea. Il PS ritiene che l'integrazione europea e la protezione dei salari siano due condizioni interdipendenti.

Le misure di accompagnamento (FlaM)

Secondo i commenti all'attuale risultato dei negoziati sull'accordo quadro, il Protocollo 1 è una «proposta dell'UE» unilaterale. Di conseguenza in vista della firma di un accordo è indispensabile proseguire i colloqui con l'UE.

Per il PS il compito del Consiglio federale è chiaro: individuare con le parti sociali e l'UE una soluzione che garantisca la protezione delle condizioni di lavoro e salariali vigenti in Svizzera. Urge sottolineare che l'attuale testo della bozza di accordo non è conforme alla «linee rosse» più volte comunicate al Consiglio federale. Il PS ha quindi accolto con grande soddisfazione la notizia che metà del Parlamento europeo condivide la sua posizione e sostiene le FlaM in Svizzera.

Mettere in discussione le misure di accompagnamento costituirebbe un grave rischio per le relazioni attuali e future con l'UE e per gli accordi bilaterali. Il Consiglio federale deve pertanto individuare delle soluzioni volte a mantenere le misure di accompagnamento e rendere possibili miglioramenti futuri.

Il dispositivo svizzero di controllo contro il dumping salariale e le condizioni di lavoro abusive non deve essere indebolito. Eventuali modifiche interne alla Svizzera devono essere presentate dal Consiglio federale al Parlamento prima della firma, in un messaggio separato.

In particolare occorre dare risposta alle seguenti domande:

1. Ungheria e Polonia hanno presentato alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) un ricorso per annullamento contro la riveduta direttiva (UE) 2018/957 relativa al distacco dei lavoratori. Il Consiglio federale può concludere i negoziati sull'accordo istituzionale se questa controversia all'interno dell'UE non è stata chiarita?

2. Qualora tale ricorso venisse accolto, quali misure di accompagnamento e contenuti dell'accordo istituzionale dovrebbero essere modificati?
3. Il Consiglio federale è disposto a richiedere una proroga del termine di attuazione nel settore delle misure di accompagnamento da tre a, ad esempio, otto anni?
4. Quali effetti concreti si aspetta il Consiglio federale dalla partecipazione al Sistema di informazione del mercato interno (IMI)? Può effettuare un confronto rispetto all'efficacia delle attuali misure di accompagnamento?
5. In che misura il sistema della responsabilità dell'appaltatore si è dimostrato efficace, ad es. in Austria? Dopo il recepimento della direttiva UE relativa al distacco dei lavoratori, in che misura la Svizzera sarebbe libera di introdurre un tale sistema? E in che modo verrebbe attuato dal punto di vista legislativo?
6. Il Consiglio federale è disposto a estendere la responsabilità solidale dei partner contrattuali al fine di potenziarla (estensione della responsabilità del committente ad altri settori economici oltre a quello delle costruzioni)?
7. In che misura il Consiglio federale ritiene possibile introdurre misure di protezione dei salari attraverso un inasprimento della legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (legge federale contro il lavoro nero, LLN)?
8. È vero che le misure di accompagnamento, incompatibili con la direttiva 96/71 secondo la più recente giurisprudenza della CGUE, non potranno più essere mantenute già con l'entrata in vigore dell'accordo istituzionale (conformemente alla perizia del professor Philipp Zurkinden)?
9. Nell'ambito della lotta al lavoro autonomo fittizio il professor Zurkinden giunge alla conclusione che agli Stati membri saranno concesse misure più ampie rispetto alla Svizzera. Questa analisi è corretta?
10. Luca Visentini, segretario generale della Confederazione europea dei sindacati, spiega che l'UE non può vietare alla Svizzera, in quanto Stato terzo, l'introduzione di misure aggiuntive di protezione dei salari, mentre lo consente esplicitamente ai propri Stati membri. Il Consiglio federale condivide questa posizione?
11. Il Consiglio federale è disposto a convocare una conferenza tripartita (sindacati, datori di lavoro, governo) al fine di individuare le cause dei comprovati problemi di dumping sul mercato del lavoro svizzero ed elaborare delle soluzioni?
12. Quali nuove misure di protezione dei salari propone il Consiglio federale, ammesse dal diritto UE e che eviterebbero un

grave dumping salariale in Svizzera, come vi è da temere con l'attuale bozza di accordo istituzionale?

13. Il Consiglio federale è disposto a mantenere l'attuale livello di controlli dei lavoratori distaccati e a intensificare in misura corrispondente i controlli nelle aziende che non occupano personale distaccato?
14. Tra le misure efficaci contro il dumping sociale, il Cantone di Ginevra ha istituito un ufficio di controllo comune per le aziende. Questo modello potrebbe essere applicato anche a livello federale o in altri Cantoni?
15. Come si pone il Consiglio federale rispetto a un'estensione della copertura del CCL a nuovi settori e comparti (eventualmente anche attraverso CNL)?
16. Il Consiglio federale prevede un ruolo delle parti sociali nell'amministrazione dell'accordo istituzionale e soprattutto nel recepimento di altre norme UE rielaborate?

Aiuti di Stato

Le conseguenze delle norme europee in materia di aiuti di Stato sinora non sono state ancora sufficientemente chiarite. Rimangono in sospeso alcune domande sugli effetti di tali norme per le imprese di trasporto pubblico (FFS), gli ospedali, le banche cantonali, le assicurazioni stabili. In particolare non vanno sottovalutate le sfide che queste problematiche pongono al federalismo. Il Consiglio federale è invitato a rispondere alle seguenti domande concrete:

1. Trasporti pubblici (in particolare FFS): con il recepimento dinamico nell'accordo sul trasporto su strada e per ferrovia la Svizzera dovrà recepire anche l'apertura del mercato nel traffico passeggeri internazionale? Che conseguenze avrebbe questo recepimento per le FFS?
2. Quali effetti produce la legislazione UE in materia di aiuti di Stato sul settore dei trasporti pubblici in Svizzera? Quali settori sarebbero interessati? E in che modo le FFS ne sono coinvolte?
3. Nell'articolo 2 Campo di applicazione è riportato l'accordo sul commercio di prodotti agricoli: i pagamenti diretti alle aziende agricole saranno ancora ammessi o verranno considerati aiuti di Stato?
4. Che conseguenze producono le disposizioni dell'accordo istituzionale sugli aiuti di Stato nei settori in cui non esiste un accordo di accesso al mercato? Concretamente: si avranno delle ripercussioni sul finanziamento iniziale degli asili nido?
5. Sanità: la redazione di una lista degli ospedali da parte dei Cantoni è considerata aiuto di Stato?

6. Sanità: le indennità per le prestazioni economicamente di interesse generale (PIG) degli ospedali sono considerate aiuti di Stato? L'accordo istituzionale avrà conseguenze sulle PIG? (ad es. PIG per la formazione di medici assistenti, PIG per i servizi d'emergenza nel settore psichiatrico ambulante, PIG per i servizi di salvataggio ecc.)
7. La Lex Koller (legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero) corrisponde a un aiuto di Stato indiretto per le imprese con sede in Svizzera? La Lex Koller andrebbe quindi abrogata per le imprese con sede nell'UE?
8. Scuole universitarie professionali: le nuove norme riguardano anche i mandati di prestazione con budget globale per le scuole universitarie professionali?
9. PF: ci sono limitazioni al budget globale dei PF?
10. A quali settori fondamentali del servizio pubblico (aziende elettriche cantonali/forza idrica, monopoli di assicurazioni stabili) le norme UE in materia di aiuti di Stato potranno non essere applicate?
11. Cosa implica la definizione di aiuti di Stato dell'UE per le cooperative d'abitazione? Il Consiglio federale è disposto a garantire che la politica dell'alloggio svizzera non sarà interessata dall'accordo quadro (ad es. capitale circolante) e sarà esclusa dal campo d'applicazione di un nuovo accordo di libero scambio e di qualsiasi altro accordo di settore futuro? Bisognerà stabilire con l'UE delle corrispondenti deroghe?
12. I monopoli cantonali (assicurazione stabili, regalia del sale) saranno ancora consentiti?
13. Le strutture delle banche cantonali in mano pubblica con o senza garanzia statale dovranno essere modificate? Se sì, in che modo?
14. Gli aiuti pubblici a sostegno della produzione di energia rinnovabile o della promozione dell'efficienza energetica saranno ancora ammessi (con o senza accordo sull'energia elettrica)?
15. Quali autorità svizzere verificheranno e valuteranno l'ammissibilità degli aiuti di Stato? Verranno garantite le competenze cantonali in questo ambito?
16. È vero che l'UE potrà applicare il divieto di aiuti di Stato secondo la più recente prassi UE già prima della stipula del futuro accordo di accesso al mercato (Zurkinden)? Quali settori riguarderà questo divieto?
17. Quale forma di vantaggi fiscali concessi in Svizzera (a livello federale e cantonale) corrisponde al concetto di aiuti di Stato secondo la pertinente legislazione UE?
18. Le misure di promozione regionali rientrano nel concetto di aiuti di Stato secondo la legislazione UE? Quali misure sarebbero interessate in Svizzera?

19. Il Consiglio federale può presentare una lista degli aiuti di Stato ancora ammessi conformemente all'articolo 8A dell'accordo istituzionale e di quelli che secondo le stime del Consiglio federale non saranno più consentiti?
20. Le imprese del servizio pubblico in cui la maggioranza è detenuta dalla Confederazione (Posta, Swisscom) saranno interessate dalla politica degli aiuti di Stato dell'UE?

Direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE

Il PS Svizzera non muove alcuna obiezione di fondo contro il recepimento – almeno parziale – della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE. Tuttavia dal punto di vista politico è determinante stabilire se la Svizzera è obbligata a recepire questa direttiva e, in caso affermativo, in quali sue parti. Per una questione di tale portata non è sostenibile affidare la decisione del recepimento a un tribunale europeo o un tribunale arbitrale. Serve una decisione chiara da parte del Consiglio federale. Pertanto chiediamo una risposta alle seguenti domande:

1. Quali margini di manovra intravede il Consiglio federale nei futuri colloqui per «concessioni incrociate» al fine ad esempio di ottenere, in cambio di una certa condiscendenza per la cittadinanza dell'Unione europea, della condiscendenza a livello di protezione dei salari?
2. La Svizzera può escludere nell'accordo istituzionale ampliamenti della libera circolazione tutelata dal diritto europeo che vadano oltre la libera circolazione limitata della Svizzera concordata con l'UE?
3. La direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE può essere limitata alla forza lavoro ed eventualmente alle persone in formazione (studenti, tirocinanti) ed escludere in modo permanente le persone che non svolgono un'attività lucrativa?
4. Cosa significa la limitazione nella direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE secondo cui bisogna evitare che coloro che esercitano il loro diritto di soggiorno diventino un onere «eccessivo» per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante? Qual è la giurisprudenza in merito alla questione specifica?
5. Quali sono gli effetti della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE sul diritto di un cittadino UE a ottenere assistenza sociale? Sarà ancora possibile revocare il permesso di domicilio dopo cinque anni a una persona che dipende dall'assistenza sociale?
6. A quante persone verrà concesso il diritto di soggiorno permanente conformemente alla direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE?

7. Quali costi comporterebbe il recepimento della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE per l'assistenza sociale e l'assistenza ai disoccupati svizzera (Confederazione, Cantoni, Comuni)?

Composizione delle controversie

Il PS Svizzera non è contrario in linea di principio al meccanismo di composizione delle controversie, come previsto nella bozza dell'accordo istituzionale. Tuttavia emergono alcune domande fondamentali circa le intenzioni del Consiglio federale su come intenda attuare questo meccanismo in Svizzera e quali competenze siano attribuite alle diverse istituzioni nazionali (ad es. al Tribunale federale). Invitiamo pertanto il Consiglio federale a rispondere alle seguenti domande:

1. Chi stabilisce la posizione svizzera (amministrazione, Consiglio federale, Parlamento) all'interno dei diversi organi (comitato misto orizzontale, comitato parlamentare misto, tribunale arbitrale) previsti dall'accordo istituzionale?
2. Chi definisce la posizione svizzera nell'elaborazione di un atto giuridico secondo l'articolo 12 dell'accordo istituzionale?
3. Chi decide concretamente per la Svizzera di non attuare una decisione del tribunale arbitrale ed eventualmente mettere in discussione dinanzi un secondo tribunale arbitrale la proporzionalità di misure di compensazione o rifiutare tali misure?
4. Chi decide se impugnare una decisione dell'UE?
5. Quali sono le competenze del comitato parlamentare misto (art. 16 accordo istituzionale)?
6. Qual è la composizione esatta del comitato misto orizzontale (art. 15 accordo istituzionale)?
7. Meccanismi di controllo dell'UE (in linea di principio ogni Stato controlla il proprio territorio): cosa succede se la Svizzera rileva delle violazioni da parte dell'UE?
8. Quale ruolo assume il Tribunale federale (ad es. nell'interpretazione del diritto)? Il tribunale arbitrale può correggere decisioni del Tribunale federale, più precisamente fondandosi su relative raccomandazioni d'interpretazione e pronunce pregiudiziali della CGUE. Tuttavia, diversamente dal tribunale arbitrale e anche dai tribunali supremi dei Paesi membri dell'UE, il Tribunale federale non avrebbe alcun diritto di rinvio pregiudiziale dinanzi alla CGUE. Questa norma prevista dalla bozza dell'accordo istituzionale non indebolisce notevolmente la posizione del Tribunale federale, che perderebbe il proprio ruolo di ultima istanza?

9. Vista l'importanza istituzionale che il Tribunale federale riveste in Svizzera, il Consiglio federale non ritiene ragionevole che quest'ultimo abbia perlomeno la possibilità di sottoporre questioni pregiudiziali alla CGUE e, tenendo poi conto di singole questioni interpretative della CGUE, decida in modo autonomo e definitivo per i casi di sua competenza? Il Consiglio federale non ritiene che al Tribunale federale vada riconosciuta – in una situazione equivalente – una posizione pari a quella dei tribunali supremi dei Paesi membri?
10. Recepimento dinamico del diritto: il Consiglio federale è disposto a garantire al Parlamento e alla popolazione la possibilità di una partecipazione tempestiva e ad esempio informare e consultare prontamente le commissioni della politica estera del parlamento in merito a imminenti recepimenti?
11. La posizione della delegazione svizzera all'interno del comitato misto in merito all'integrazione di un atto normativo dell'UE deve poggiare su un decreto federale (con possibilità di essere sottoposto a referendum)?
12. Il Consiglio federale crede sia possibile, nella composizione delle controversie, tendere a una soluzione analoga all'accordo sulle agevolazioni doganali e sulla sicurezza doganale del 2009 in cui la CGUE non abbia un ruolo esplicito?
13. Il Consiglio federale condivide l'opinione secondo cui nell'accordo istituzionale una disdetta degli accordi bilaterali non possa essere considerata una misura di compensazione proporzionata?
14. Quali possibilità intravede il Consiglio federale per eliminare la «clausola ghigliottina»?
15. È corretto che con la disdetta, rispettivamente la decadenza dei cinque accordi che si riferiscono all'accordo istituzionale, attraverso la «clausola ghigliottina» decadranno anche i restanti accordi bilaterali I e infine anche l'accordo di Schengen e la convenzione di Dublino?
16. Con il suo ammodernamento anche l'accordo di libero scambio (ALS) sarà soggetto alla ghigliottina? Quali conseguenze avrebbe tutto ciò?
17. L'ammodernamento e la rinegoziazione dell'ALS sono obbligatori? Determinati ammodernamenti derivano automaticamente dall'accordo istituzionale?
18. Quali «modalità» in merito al miliardo di coesione devono essere disciplinate in un cosiddetto memorandum d'intesa?
19. Quali sono le possibilità per la Svizzera di mantenere la moratoria sugli OGM (e il divieto d'importazione di sementi geneticamente modificate dall'UE) nell'ambito dei negoziati sulla sicurezza alimentare e con il recepimento dinamico del diritto?

20. A quanto ammonterebbero i costi economici se l'accordo quadro venisse respinto (dall'UE o dalla Svizzera)? Chiediamo che sia allestito un conteggio dettagliato e consolidato.

Revisione della normativa sul coordinamento dei regimi di sicurezza sociale

L'UE sta per rinegoziare le competenze nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione dei frontalieri ed è già giunta a un'intesa preliminare³. Le nuove disposizioni prevedono che se hanno lavorato per sei mesi consecutivi nel Paese confinante, i frontalieri hanno diritto all'indennità di disoccupazione nello Stato in cui sono stati impiegati, il quale è tenuto a versare fino a 15 mesi di indennità. Tutto ciò può provocare ingenti costi supplementari per la Svizzera. Con o senza accordo quadro, la Svizzera sarà chiamata ad affrontare richieste analoghe. Il PS è disponibile nei confronti di questa richiesta dell'UE e auspica che la Svizzera recepisca la corrispondente revisione. Nel mercato interno europeo i frontalieri dovrebbero usufruire delle medesime condizioni. In vista della revisione, chiediamo al Consiglio federale di rispondere alle seguenti domande:

1. Nel coordinamento dei regimi di sicurezza sociale verrebbe introdotto il «choice model». A quanto ammonterebbero i costi supplementari per l'assicurazione contro la disoccupazione se la Svizzera dovesse versare le prestazioni di disoccupazione ai frontalieri?
2. E di quanto dovrebbero essere aumentati i contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione?

Nel ringraziarvi di voler considerare le nostre richieste vogliate gradire, gentili Signore e Signori, i nostri più cordiali saluti.

Partito socialista svizzero



Christian Levrat
Presidente



Luciano Ferrari
Responsabile divisione Politica

³ <https://www.nzz.ch/wirtschaft/die-eu-steht-vor-einem-fuer-die-schweiz-teuren-systemwechsel-bei-den-arbeitslosen-grenzgaengern-ld.1468452>