Scheda informativa, 13.06.2025

Elementi istituzionali

Di cosa si tratta?

Allo stato attuale la Svizzera partecipa al mercato interno dell'Unione europea (UE) sulla base di cinque accordi nei seguenti ambiti: la libera circolazione delle persone, i trasporti terrestri, il trasporto aereo, l'agricoltura e il reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (MRA). Nel quadro dello sviluppo della via bilaterale, sono in programma un accordo sull'energia elettrica e un protocollo di modifica dell'Accordo agricolo per estendere quest'ultimo alla sicurezza alimentare.

Questi accordi, detti "accordi relativi al mercato interno", consentono un ampio accesso reciproco al mercato interno ed evitano quindi eventuali discriminazioni a scapito delle imprese svizzere sul mercato interno dell'UE e viceversa. I nuovi elementi istituzionali convenuti dalla Svizzera e dall'UE per questi accordi garantiscono il loro buon funzionamento e l'applicazione delle stesse regole in qualunque momento per tutti i partecipanti al mercato interno.

I nuovi elementi istituzionali comprendono il recepimento dinamico del diritto, l'interpretazione uniforme degli accordi, la vigilanza su questi ultimi e la composizione delle controversie in caso di divergenze tra la Svizzera e l'UE.

Punti essenziali

Gli elementi istituzionali sono disciplinati separatamente negli accordi relativi al mercato interno, in modo tale da tenere meglio conto delle peculiarità di ogni singolo accordo, contrariamente al progetto di accordo istituzionale, abbandonato nel maggio del 2021, che regolamentava le questioni istituzionali in maniera orizzontale.

Se il diritto del mercato interno dell'UE evolverà in un settore che rientra nel campo di applicazione di un accordo relativo al mercato interno, la Svizzera e l'UE integreranno questi sviluppi del diritto nell'accordo interessato (in virtù del cosiddetto obbligo di recepimento dinamico del diritto); «dinamico», però, non vuol dire «automatico»: la Svizzera deciderà infatti in modo indipendente e secondo le sue abituali procedure interne – comprese le procedure decisionali inerenti alla democrazia diretta come il referendum − in merito al recepimento di ogni nuovo atto giuridico rilevante dell'UE e alle modifiche del diritto nazionale eventualmente necessarie in questo contesto. La Svizzera manterrà quindi il controllo.

La Svizzera potrà persino rifiutarsi di recepire un nuovo atto giuridico dell'UE in un accordo. In tal caso, se per decisione del tribunale arbitrale lo dovesse recepire (v. procedura di composizione delle controversie più sotto), l'UE potrebbe adottare misure di compensazione proporzionate. Tuttavia, tali misure saranno ammesse solo all'interno dell'accordo in questione o di un altro accordo relativo al mercato interno (per l'Accordo agricolo solo all'interno del Protocollo sulla sicurezza alimentare). Il loro obiettivo sarà ovviare a un'eventuale situazione di squilibrio tra le Parti creata dal mancato recepimento dell'atto giuridico.

La Svizzera avrà inoltre il diritto di partecipare all'elaborazione degli atti giuridici dell'UE («decision shaping») che dovranno essere integrati negli accordi relativi al mercato interno.

In alcuni ambiti cruciali degli accordi relativi al mercato interno è stato poi possibile negoziare eccezioni, oltre a una clausola di non regressione per quanto riguarda la protezione dei salari. In questi ambiti non vi sarà alcun obbligo di recepimento. In futuro le Parti potrebbero eventualmente concordare nuove eccezioni.

Gli accordi e i protocolli del pacchetto Svizzera-UE recepiscono complessivamente 95 atti legislativi dell'UE. Gli atti legislativi dell'UE hanno nell'Unione europea un'importanza sostanzialmente paragonabile a quella delle leggi federali in Svizzera. Come queste ultime, comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Il numero 95 non comprende gli atti non legislativi dell'UE. Questi ultimi sono generalmente adottati dalla Commissione europea e rientrano sempre nell'ambito degli atti legislativi dell'UE su cui si basano. Gli atti non legislativi dell'UE possono essere paragonati alle ordinanze svizzere. Le conseguenze giuridiche dei 95 atti legislativi dell'UE per la Svizzera risultano inoltre solo in combinazione con le regole dei rispettivi accordi. In particolare, il numero degli atti legislativi dell'UE recepiti non permette di trarre alcuna conclusione sulle loro conseguenze per la Svizzera. Per informazioni più dettagliate su questo tema, si veda il documento «Panoramica degli atti legislativi dell'UE del pacchetto Svizzera-UE».

L'interpretazione degli accordi relativi al mercato interno e la vigilanza su di essi avverranno secondo il cosiddetto «modello a due pilastri», in base al quale la Svizzera e l'UE si faranno carico di queste attività autonomamente sul proprio rispettivo territorio. Se si dovranno dirimere, in Svizzera, controversie riguardanti gli accordi che vedranno contrapposte una persona o un'impresa a un'altra persona o a un'altra impresa, oppure allo Stato, il Tribunale federale e gli altri organi giurisdizionali svizzeri manterranno le loro competenze. Il previsto meccanismo di composizione delle controversie (v. sotto) si applicherà solo alle controversie tra la Svizzera e l'UE e quindi non a privati cittadini.

La composizione delle controversie continuerà ad avvenire innanzitutto in seno al comitato misto dell'accordo in questione. Solo in caso di mancato raggiungimento di un consenso ciascuna Parte potrà sottoporre la controversia a un tribunale arbitrale paritario per decisione. L'autonomia degli organi giurisdizionali di ognuna delle due Parti nell'interpretazione della legislazione interna sarà preservata. Non ci sarà dunque alcuna asimmetria.

La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) non sarà mai chiamata a comporre una controversia. Se per pronunciarsi su una controversia il tribunale arbitrale paritario – composto da un giudice svizzero, da un giudice dell'UE e da un presidente designato congiuntamente – riterrà necessaria e pertinente l'interpretazione di una nozione di diritto dell'UE, si rivolgerà alla CGUE, ma unicamente a questo scopo. La CGUE non potrà intervenire di propria iniziativa in un procedimento arbitrale.

Le competenze del Tribunale federale e degli altri organi giurisdizionali svizzeri non sono in alcun modo intaccate dal risultato dei negoziati.

Gli accordi relativi al mercato interno non si basano sul diritto svizzero. Non è dunque previsto, né necessario, che il tribunale arbitrale sottoponga una questione al Tribunale federale.

Infine, il meccanismo di composizione delle controversie sarà strettamente interstatale e sarà sempre il tribunale arbitrale a prendere la decisione finale nel merito della controversia.

Misure di compensazione

Se una Parte riterrà che l'altra non si sia attenuta alla decisione del tribunale arbitrale in una controversia specifica, potrà adottare misure di compensazione nell'accordo in questione o in un altro accordo relativo al mercato interno (nella parte agricola dell'Accordo agricolo vi è questa possibilità solo in caso di violazione dell'Accordo stesso [compresa la parte sulla sicurezza alimentare] e non della violazione di un altro accordo relativo al mercato interno; per quanto riguarda l'Accordo sulla sanità, la possibilità sussiste solo all'interno di tale Accordo o in relazione alla partecipazione della Svizzera al programma dell'UE per la salute); gli ambiti di applicazione di tali misure sono quindi chiaramente definiti e prevedibili per entrambe le Parti. Dal momento che le misure di compensazione mirano a ripristinare l'equilibrio tra le Parti, dovranno essere proporzionate. Il tribunale arbitrale, dal canto suo, potrà valutare se lo sono veramente.

In relazione a eventuali misure di compensazione, durante i negoziati è stato anche convenuto quanto segue:

- le misure di compensazione adottate a seguito di una procedura di composizione delle controversie potranno essere applicate solo dopo che saranno trascorsi almeno tre mesi dalla loro notifica (effetto sospensivo automatico);
- su richiesta della Parte interessata, il tribunale arbitrale deciderà in base a determinati criteri (in particolare il rischio che le misure di compensazione provochino danni irreparabili) se l'effetto sospensivo debba essere esteso oltre i tre mesi fino alla decisione sulla proporzionalità.

Per evitare che le misure di compensazione vengano utilizzate come pretesto da una Parte per «sanzionare» l'altra, valgono le seguenti regole:

- le misure di compensazione potranno essere adottate solo se un tribunale arbitrale constaterà in modo giuridicamente vincolante la violazione di un determinato accordo da parte dell'UE o della Svizzera e se la decisione di detto tribunale non verrà poi attuata dalla Parte interessata;
- le misure di compensazione dovranno limitarsi sostanzialmente agli ambiti interessati dagli accordi relativi al mercato interno; nella parte agricola dell'Accordo agricolo saranno tuttavia possibili solo in caso di violazione di tale Accordo, sicurezza alimentare inclusa, e non di violazione di un altro accordo relativo al mercato interno (v. «Casi particolari»). Nell'Accordo sulla sanità, dove gli elementi istituzionali si applicano per analogia, le misure di compensazione saranno possibili solo nell'ambito di tale Accordo o in relazione alla partecipazione della Svizzera al programma dell'UE sulla salute (v. anche «Casi particolari»). Pertanto, i campi di applicazione delle misure di compensazione sono chiaramente definiti e prevedibili sia per la Svizzera che per l'UE;
- eventuali misure di compensazione potranno essere applicate solo dopo che saranno trascorsi almeno tre mesi dalla loro notifica (effetto sospensivo automatico). La Parte interessata dalle misure potrà rivolgersi a un tribunale arbitrale per chiedere una valutazione della proporzionalità delle misure notificate. Inoltre, potrà chiedere al tribunale arbitrale una proroga dell'effetto sospensivo delle misure fino alla decisione sulla loro proporzionalità. In questo modo la Parte interessata sarà protetta da misure di compensazione sproporzionate.

Casi particolari

Gli elementi istituzionali si applicheranno per analogia nell'Accordo sulla sanità, sebbene quest'ultimo non costituisca un accordo relativo al mercato interno. Lo scopo è garantire il buon funzionamento dell'accordo e una cooperazione senza intoppi, che comprende in particolare la rappresentanza della Svizzera negli organismi sanitari dell'UE. Eventuali misure di compensazione potranno essere adottate solo all'interno dell'Accordo sulla sanità o in relazione al protocollo che disciplina la partecipazione della Svizzera al programma dell'UE per la salute. Ciò significa che le procedure di composizione delle controversie che rientreranno nell'ambito dell'Accordo sulla sanità non avranno alcun effetto sugli accordi relativi al mercato interno e viceversa.

Un caso particolare è costituito dall'Accordo agricolo, che in futuro sarà composto da due parti distinte: una «parte agricola» e una «parte sulla sicurezza alimentare», quest'ultima riassunta nel Protocollo sulla sicurezza alimentare (v. anche più sopra). La parte agricola non è soggetta al recepimento dinamico del diritto e in caso di controversie è ora previsto anche l'intervento di un tribunale arbitrale, ma è esclusa la possibilità di coinvolgere la CGUE. Inoltre, eventuali misure di compensazione connesse a questa parte potranno essere adottate solo in presenza di una violazione dell'Accordo agricolo (incl. il Protocollo sulla sicurezza alimentare) e non di quella di un altro accordo relativo al mercato interno. Per la parte sulla sicurezza alimentare dell'Accordo agricolo il discorso è diverso: poiché in questo caso vi è partecipazione al mercato interno, gli elementi istituzionali si applicano.

Rilevanza per la Svizzera

Con l'integrazione dei nuovi elementi istituzionali negli accordi relativi al mercato interno è possibile portare avanti la via bilaterale. Per le Parti contraenti, gli attori economici e i privati cittadini, nei settori interessati sono garantite la certezza del diritto e parità di condizioni. L'approccio «a pacchetto» scelto dal Consiglio federale nel febbraio del 2022 si è quindi dimostrato efficace durante i negoziati. L'obiettivo di inserire gli elementi istituzionali in ogni singolo accordo relativo al mercato interno è stato raggiunto. In questo modo è stato possibile prendere in considerazione le peculiarità dei singoli accordi e trovare soluzioni su misura.

Per tutelare gli interessi essenziali della Svizzera, alcuni settori hanno potuto essere esclusi dal recepimento dinamico del diritto e garantiti a lungo termine. Inoltre, la Svizzera potrà partecipare all'elaborazione di atti giuridici dell'UE che rientrano nel campo di applicazione degli accordi relativi al mercato interno Svizzera-UE. Il campo di applicazione stesso non può essere modificato unilateralmente dall'UE. Infine, le controversie riguardanti il mercato interno potranno essere risolte in un quadro definito, in cui un tribunale arbitrale paritario si pronuncia in via definitiva. Con questa soluzione non saranno più possibili «misure punitive» arbitrarie di una Parte contro l'altra. Eventuali misure di compensazione dovranno essere proporzionate e limitate agli accordi relativi al mercato interno.

Per queste misure è inoltre previsto un effetto sospensivo fino alla decisione del tribunale arbitrale in merito alla loro proporzionalità, al fine di evitare eventuali danni dovuti a misure sproporzionate.

In concreto

- **Ruolo della CGUE:** talvolta le autorità degli Stati membri dell'UE applicano il diritto dell'UE – recepito anche dalla Svizzera nell'ambito degli accordi relativi al mercato interno – in modo scorretto e a scapito delle imprese svizzere. Per esempio, in passato le imprese di trasporto svizzere si sono lamentate del fatto che gli attestati svizzeri per autisti di veicoli pesanti oltre le 3,5 tonnellate non fossero riconosciuti negli Stati membri dell'UE. In casi come questi, finora la Svizzera non ha potuto intervenire legalmente a favore delle proprie imprese e si è dovuta limitare a cercare una soluzione con l'UE in ambito diplomatico-politico all'interno del comitato misto dell'Accordo sui trasporti terrestri oppure ad accordarsi politicamente con lo Stato dell'UE in questione. Con i nuovi elementi istituzionali la situazione cambia: se in futuro non sarà possibile trovare una soluzione nel comitato misto, la Svizzera potrà rivolgersi a un tribunale arbitrale paritario, che deciderà autonomamente in merito alla controversia. Il tribunale arbitrale consulterà la CGUE solo se riterrà che l'interpretazione delle disposizioni dell'UE recepite nell'Accordo sui trasporti terrestri sia rilevante e necessaria per comporre la controversia. In ogni caso spetterà al tribunale arbitrale decidere se ci sono le condizioni per un coinvolgimento della CGUE. Nell'esempio citato, il tribunale arbitrale potrebbe voler sapere come devono essere intesi, dal punto di vista della CGUE, gli articoli del diritto dell'UE contenuti nell'Accordo sui trasporti terrestri riguardanti il riconoscimento degli attestati svizzeri per autisti di veicoli pesanti. La decisione finale sarà poi presa esclusivamente dal tribunale arbitrale sulla base dell'interpretazione data dalla CGUE. Se il tribunale arbitrale dovesse giungere alla conclusione che il mancato riconoscimento degli attestati svizzeri per autisti di veicoli pesanti costituisce una violazione dell'Accordo sui trasporti terrestri, allo Stato dell'UE in questione verrebbe imposto di riconoscerli.

- **Misure di compensazione:** supponiamo che la Svizzera permetta ai piloti di elicottero di volare fino a 65 anni, mentre l'UE fissa il limite a 60 anni. Se il tribunale arbitrale giungesse alla conclusione che la Svizzera viola l'Accordo sul trasporto aereo, e la Svizzera non mettesse in atto la sua decisione, l'UE potrebbe adottare misure di compensazione proporzionate. Queste misure dovrebbero essere prese nell'ambito dell'Accordo sul trasporto aereo o di uno degli altri accordi relativi al mercato interno (nel caso dell'Accordo agricolo, solo nel quadro del Protocollo sulla sicurezza alimentare, esclusa la parte agricola). L'UE potrebbe per esempio non riconoscere più le licenze dei piloti di elicottero svizzeri all'interno dell'Unione. Non sarebbero invece possibili misure di compensazione per esempio nel settore della ricerca, per cui in un caso del genere l'UE non potrebbe più escludere la Svizzera

dai suoi programmi di ricerca. Da parte sua, la Svizzera potrebbe sottoporre a un tribunale arbitrale le misure di compensazione adottate dall'UE per farne valutare la proporzionalità. Se la misura dell'UE (mancato riconoscimento delle licenze svizzere di pilota di elicottero) fosse limitata ai piloti di elicottero svizzeri di età superiore ai 60 anni, il tribunale arbitrale potrebbe giungere alla conclusione che essa è proporzionata. Tuttavia, se l'UE non dovesse più riconoscere le licenze dei piloti di elicottero svizzeri in generale, la misura non sarebbe presumibilmente più proporzionata.