

Numero
1269

fr

0

Bellinzona
14 marzo 2019

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
Telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can.sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Alla Lodevole
Conferenza dei governi cantonali
Casa dei Cantoni
Speichergasse 6
Postfach
CH-3001 Berna
e-mail: mail@cdc.ch

Accordo istituzionale Svizzera-UE: consultazione sul progetto

Signor Presidente,

la ringraziamo per le sue lettere del 31 gennaio e del 15 febbraio scorso mediante le quali avete chiesto ai Governi cantonali di pronunciarsi sul progetto di presa di posizione relativo al progetto di accordo istituzionale tra la Svizzera e l'Unione Europea, con termine all'8 marzo 2019.

Lo scrivente Consiglio di Stato considera di primaria importanza per il benessere della Confederazione promuovere e consolidare un quadro istituzionale stabile con l'Unione europea. In particolare per rafforzare la via bilaterale e l'accesso al mercato interno dell'UE, permettendo in futuro la conclusione di nuovi accordi di accesso al mercato, fornendo la necessaria sicurezza giuridica, e scongiurando definitivamente eventuali misure discriminatorie nei confronti della Svizzera, quali il mancato riconoscimento dell'equivalenza borsistica, l'accesso al programma quadro per la ricerca e l'innovazione o, sull'esempio della cronaca recente, il ritiro del finanziamento alle ONG elvetiche.

Qui di seguito formuliamo le nostre osservazioni sui singoli aspetti del progetto di accordo.

Ripresa dinamica del diritto comunitario

Il Cantone Ticino è particolarmente attento al rispetto dei principi della democrazia diretta e del federalismo. Per questo motivo saluta favorevolmente il chiaro riferimento a

questi valori nel preambolo del progetto di accordo. Per il Cantone una semplice subordinazione alla Corte europea di giustizia non è mai stata un'opzione accettabile. Già mediante la sua presa di posizione del 3 dicembre 2013 nell'ambito della consultazione relativa al mandato negoziale, lo scrivente Consiglio sottolineò il suo scetticismo a proposito della ripresa dinamica dell'*acquis* dell'UE rilevante, con particolare riferimento alle misure accompagnatorie alla libera circolazione delle persone.

Coerentemente, pur tenuto conto degli sviluppi negoziali, il principio del recepimento dinamico del diritto europeo negli ambiti coperti dall'accordo (art. 5 e 12-13) costituisce una soluzione inaccettabile ancorché escluda il recepimento automatico del diritto dell'UE e permetta alla Svizzera di adottarne gli sviluppi tramite una decisione autonoma conforme alle proprie procedure legislative, inclusa la possibilità di un referendum. Questa valutazione non muta nemmeno alla luce delle deroghe al principio del recepimento dinamico degli sviluppi del diritto dell'UE, quali ad esempio il divieto di circolazione notturna e domenicale degli autocarri, i limiti di 40 tonnellate per i mezzi pesanti, o la non esportabilità di alcune prestazioni della sicurezza sociale, quali ad esempio le prestazioni complementari e altre disposizioni vigenti a livello cantonale.

Affinché l'opzione proposta sia in grado di garantire in maniera soddisfacente il rispetto del sistema interno svizzero basato sui principi della democrazia diretta e del federalismo, è bene che nell'Accordo venga specificato in maniera chiara e incontestata che l'eventuale mancato recepimento degli sviluppi del diritto comunitario non può costituire un pregiudizio per il proseguimento dei rapporti bilaterali sia nel contesto del puntuale Accordo settoriale sia in quello degli altri già vigenti o futuri.

Rispetto alla posizione dei Cantoni sul mandato negoziale va inoltre sottolineato che il progetto non si esprime compiutamente sulla pertinenza degli atti giuridici dell'UE e della loro interpretazione e applicazione uniforme. Il tema è essenziale e problematico poiché in caso di adesione dell'accordo dovrebbe essere gestito nell'ambito della composizione delle controversie.

Rileviamo inoltre che anche in ambito fiscale il principio della ripresa dinamica del diritto UE andrebbe maggiormente delimitato, in quanto vi è un elevato rischio che qualsiasi divergenza tra le Parti - relativa all'interpretazione e/o all'applicazione del diritto UE - sia demandata a una verifica da parte della Corte di Giustizia dell'UE.

Sorveglianza, applicazione degli accordi e composizione delle controversie

Il progetto di accordo prevede che ogni parte prenda le misure appropriate volte ad assicurare l'applicazione effettiva sul proprio territorio (art. 7), e che la vigilanza sull'applicazione degli accordi spetti ai comitati settoriali competenti (comitati misti). Nel

caso perdurassero delle difficoltà di interpretazione o applicazione verrebbe applicata la procedura prevista all'articolo 10, che prevede il ricorso a un tribunale arbitrale. Tuttavia, se la controversia dovesse sollevare una questione concernente l'interpretazione o l'applicazione di una disposizione che implichi nozioni di diritto dell'Unione europea (art. 4.2), il Tribunale arbitrale dovrebbe ricorrere alla Corte di giustizia dell'UE (CGUE), e sarebbe vincolato dalla sua interpretazione. Nella fattispecie, se la Svizzera non dovesse conformarsi alla decisione della CGUE, l'altra parte potrà applicare delle misure di compensazione proporzionate che potranno essere soppesate dal Tribunale arbitrale.

Per lo scrivente Consiglio il riferimento sopra descritto agli atti giuridici dell'UE e alla CGUE costituisce un limite alla sovranità nazionale che non può essere accettato. Si rileva, se non altro, che alla CGUE non è stata attribuita una competenza generale d'interpretazione e di decisione per gli accordi settoriali, benché questi si riferiscano largamente al diritto dell'UE. L'istituzione di un tribunale arbitrale non appare essere una buona soluzione garante di un giudizio imparziale ed equidistante nella misura in cui lo stesso giusta l'art. 10 par. 3, nella composizione delle controversie relative a questioni d'interpretazione o di applicazione del diritto comunitario, è vincolato dalla decisione della CGUE laddove è stata chiamata a pronunciarsi. È evidente ai più come un simile impianto conferisca una posizione privilegiata e di forza all'UE giacché nelle controversie interenti all'interpretazione o all'applicazione del diritto comunitario farà stato la giurisprudenza sviluppata presso la CGUE e non vi sarà spazio per delle risoluzioni alternative da parte degli arbitri.

Tenuto conto di quanto precede, lo scrivente Consiglio auspica che il Consiglio federale presenti in ogni caso un'analisi maggiormente approfondita del ruolo della CGUE e della sua portata nell'ambito delle procedure di composizione delle controversie.

Campo d'applicazione

L'accordo istituzionale si applica unicamente ai cinque accordi di accesso al mercato esistenti (libera circolazione delle persone, trasporti terrestri, trasporto aereo, accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio e agricoltura) e i futuri accordi di accesso al mercato, ma non all'accordo sugli appalti pubblici e all'accordo di libero scambio del 1972. Le parti hanno tuttavia convenuto di avviare negoziati allo scopo di modernizzare questi due ultimi accordi.

Lo scrivente Consiglio è contrario a che l'accordo istituzionale possa essere applicato agli accordi esistenti.

Per quanto attiene la volontà di rinegoziare l'accordo di libero scambio del 1972, esprimiamo forte preoccupazione in considerazione del fatto che l'UE potrebbe

interferire nelle politiche cantonali relative a certe misure, considerate alla stregua di aiuti statali.

Aiuti di Stato

Il progetto di accordo, oltre ai meccanismi istituzionali, prevede un quadro generale sugli aiuti statali che sarà ripreso e se necessario completato nei futuri accordi di accesso al mercato con disposizioni applicabili e vincolanti. È prevista una vigilanza delle parti nei propri territori e delle modalità di notifica, conformemente ai principi costituzionali interni.

Lo scrivente Consiglio considera inaccettabile il quadro regolamentare orizzontale (art. 8 A, B, C) previsto a tutela del buon funzionamento del mercato interno, ritenendo che vada a intaccare i fondamenti stessi del federalismo e le competenze dei Cantoni in ambiti quali le politiche fiscali, determinati aiuti regionali, gli aiuti all'insediamento di aziende e, pure per quanto concerne la garanzia statale, le banche cantonali.

Tenuto conto di quanto precede, auspichiamo che il Consiglio federale approfondisca l'analisi e faccia totale chiarezza sulla reale portata delle regole relative agli aiuti di Stato contenute nel progetto di accordo, in particolare per quanto concerne le sovvenzioni pubbliche e la sovranità fiscale dei Cantoni.

Misure d'accompagnamento

Nel progetto di accordo, per garantire pari condizioni a tutti i partecipanti al mercato interno, la Svizzera dovrà recepire la legislazione UE nell'ambito dei lavoratori distaccati entro tre anni. Nel quadro della libera circolazione delle persone, l'UE riconosce tuttavia le specificità del mercato svizzero del lavoro, in particolare per quanto concerne l'applicazione di misure specifiche a tutela dei salari. Per questo motivo, il testo dell'accordo prevede tre misure di accompagnamento che vanno oltre quanto previsto dal diritto dell'UE: il termine di preavviso fissato a quattro giorni lavorativi nei settori a rischio, il deposito di una garanzia finanziaria proporzionata per i fornitori di servizi che non hanno rispettato i loro obblighi finanziari, e la richiesta di documenti ai fornitori di servizio indipendenti basata sui rischi.

Va inoltre sottolineato come l'UE abbia inasprito la propria normativa in materia di lavoro distaccato con la direttiva 2018/957, nella quale viene sancito il principio "uguale salario per stesse mansioni nello stesso luogo".

Le misure d'accompagnamento alla libera circolazione fanno parte delle linee rosse negoziali adottate dal Consiglio federale, e rivestono un'importanza decisiva per un

cantone di frontiera come il Ticino, a tutela del suo mercato del lavoro e per garantire una concorrenza leale tra imprese nazionali ed estere.

Per il Cantone Ticino è inaccettabile indebolire le attuali misure di accompagnamento alla libera circolazione, in particolare la norma degli otto giorni.

Direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE e regolamento 883/2004

Il progetto di accordo non menziona il recepimento della direttiva 2004/38 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, e purtroppo neanche una specifica eccezione alla direttiva. Di conseguenza, in caso di disaccordo si applicherebbe la prevista procedura di composizione delle controversie, lasciando prevedere delle possibili misure compensatorie contro la Svizzera in ultima istanza. L'applicazione di questa direttiva, tra le altre cose, porrebbe dei problemi all'esercizio dei processi democratici interni alla Confederazione, ad esempio rimettendo in discussione l'applicazione del voto sull'espulsione dei criminali stranieri.

Il recepimento della Direttiva avrebbe anche delle ripercussioni sul sistema assistenziale svizzero visto che in linea di principio dopo un soggiorno di tre mesi anche le persone entrate con un titolo di soggiorno senza attività potrebbero beneficiare dell'aiuto sociale. Essa sancisce anche il diritto di soggiorno permanente al trascorrere dei 5 anni di soggiorno regolare e ininterrotto, la cui acquisizione di principio non potrà essere negata neppure a fronte di una protratta dipendenza dall'aiuto sociale.

Parimenti, il progetto di accordo non menziona la revisione, attualmente in corso di approvazione in seno all'UE, del regolamento 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Per il Cantone Ticino, la questione del versamento delle indennità di disoccupazione per i lavoratori frontalieri nel paese dove il lavoro viene retribuito riveste un'importanza centrale. L'accettazione di tale direttiva e la sua ripresa dalla Svizzera avrebbe delle conseguenze estremamente pesanti per la Confederazione e il Cantone Ticino. Da una parte costituirebbe un aggravio di svariate centinaia di milioni di franchi per le casse dell'assicurazione disoccupazione. D'altra parte, aumenterebbe ulteriormente la pressione sul mercato del lavoro ticinese, rendendolo ancora maggiormente attrattivo per la mano d'opera transfrontaliera.

Viste le incertezze interpretative delle parti coinvolte circa la natura e il conseguente recepimento di tali atti normativi, riteniamo che la loro esclusione dall'Accordo istituzionale vada esplicitata.

In conclusione, lo scrivente Consiglio, benché aperto ad una soluzione negoziale, **non può dare il proprio sostegno a questo progetto di accordo**. In effetti, esso presenta

importanti lacune rispetto alla posizione dei Cantoni, e in particolare a quella del Ticino, nello specifico per quanto concerne le misure di accompagnamento alla libera circolazione, la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini dell'UE e gli aiuti di Stato.

Il Governo ticinese esprime inoltre una **forte riserva in relazione alla seconda variante** da voi formulata, pur considerandola nei contenuti e in termini generali accettabile, in quanto manca d' incisività e del necessario approfondimento e rischia quindi di non fornire una guida esaustiva. S'invita di conseguenza a voler considerare e integrare le nostre preoccupazioni, in particolare riguardo alle tematiche sopra esposte.

Restando volentieri a vostra disposizione voglia gradire, Signor Presidente, l'espressione della nostra stima.

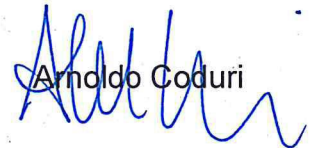
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente.



Claudio Zali

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

Copia:

- Consiglio di Stato (di-dir@ti.ch; dss-dir@ti.ch; decs-dir@ti.ch; dt-dir@ti.ch; dfe-dir@ti.ch; can-sc@ti.ch)
- Delegato per le relazioni esterne (francesco.quattrini@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet